

Cour des comptes



Chambres régionales
& territoriales des comptes

FINANCES ET COMPTES PUBLICS

LES FINANCES PUBLIQUES LOCALES 2020

Rapport sur la situation financière
et la gestion des collectivités territoriales
et de leurs établissements publics

Fascicule 3

La mise en place des métropoles :
un premier bilan peu convaincant

Décembre 2020

Sommaire

Procédures et méthodes	5
Délibéré	9
Synthèse	11
Introduction.....	19
Chapitre I Un statut juridique spécifique sans réel effet structurant.....	25
I - Un statut juridique spécifique.....	25
A - Des compétences proches de celles des communautés urbaines.....	25
B - Des situations et des statuts divers qui traduisent la prise en compte de situations locales.....	27
II - Un statut encore sans réel effet structurant	30
A - Une mutualisation des services qui n'a pas significativement augmenté.....	30
B - Des processus de gestion et d'organisation à renforcer	33
Chapitre II La transformation en métropoles : des promesses qui restent à concrétiser	39
I - Des transferts de compétences limités	40
A - Un accroissement limité des compétences communales transférées.....	40
B - Des transferts de compétences départementales encore minimes	41
C - Des difficultés et des lenteurs dans les transferts de compétences.....	43
II - Des métropoles qui tardent à monter en puissance	44
A - Les métropoles n'ont pas pleinement investi leur rôle et leurs compétences	44
B - Deux exemples emblématiques : Lyon et Marseille	51
C - Une gouvernance très marquée par le poids des maires	54
III - Des objectifs de rayonnement peu traduits sur le terrain	58
A - Des périmètres géographiques inchangés	58
B - La nécessité d'un renforcement des coopérations interterritoriales	60
C - Des modalités de coopération multiples	62
D - Un apport au dynamisme économique territorial difficile à évaluer	69
Chapitre III Une trajectoire financière structurellement favorable mise à l'épreuve de la crise sanitaire en 2020	75
I - Des capacités financières structurellement importantes	76
A - Des marges de manœuvre croissantes en fonctionnement grâce au dynamisme de la fiscalité économique et à une faible baisse des dotations.....	76
B - Une progression générale des investissements.....	83

II - La nécessaire poursuite de l'investissement soumise à l'épreuve de la crise	85
A - La poursuite de l'investissement	86
B - Une trajectoire financière favorable affectée par la crise sanitaire de 2020	87
Conclusion générale	93
Glossaire	95
Liste des abréviations	99
Annexes	101
Réponses des administrations et organismes concernés	117

Procédures et méthodes

La Cour publie chaque année des rapports sur l'exécution du budget de l'État (en avril), la certification des comptes de l'État (en mai), la certification des comptes du régime général de la sécurité sociale (en juin), la situation et les perspectives des finances publiques (en juin), l'application des lois de financement de la sécurité sociale (en juin et en octobre). En outre, en application de l'article L.132-8 du code des juridictions financières, la Cour des comptes publie également chaque année un rapport portant sur la situation financière et la gestion des collectivités territoriales et de leurs établissements publics.

En 2020, ce rapport sur les finances publiques locales se présente sous la forme de trois fascicules. Après un premier fascicule publié en juin, consacré à la situation financière des collectivités locales en 2019, deux autres sont publiés en décembre : le fascicule 2 porte sur les conséquences de l'épidémie de covid 19 ; le fascicule 3 sur la mise en place des métropoles.

Les trois fascicules s'appuient sur les travaux de la formation interjuridictions « Finances publiques locales » qui associe la Cour et les chambres régionales et territoriales des comptes.

**

Trois principes fondamentaux gouvernent l'organisation et l'activité de la Cour des comptes, ainsi que des chambres régionales et territoriales des comptes, et donc aussi bien l'exécution de leurs contrôles et enquêtes que l'élaboration des rapports publics : l'indépendance, la contradiction et la collégialité.

L'indépendance institutionnelle des juridictions financières et statutaire de leurs membres garantit que les contrôles effectués et les conclusions tirées le sont en toute liberté d'appréciation.

La contradiction implique que toutes les constatations et appréciations ressortant d'un contrôle ou d'une enquête, de même que toutes les observations et recommandations formulées ensuite, sont systématiquement soumises aux responsables des administrations ou organismes concernés ; elles ne peuvent être rendues définitives qu'après prise en compte des réponses reçues et, s'il y a lieu, après audition des responsables concernés.

Si l'on excepte les rapports demandés par le Parlement ou le Gouvernement, la publication d'un rapport est nécessairement précédée par la communication du projet de texte que la Cour se propose de publier aux ministres et aux responsables des organismes concernés, ainsi qu'aux autres personnes morales ou physiques directement intéressées. Dans le rapport publié, leurs réponses accompagnent toujours le texte de la Cour.

La collégialité intervient pour conclure les principales étapes des procédures de contrôle et de publication. Tout contrôle ou enquête est confié à un ou plusieurs rapporteurs. Leur rapport d'instruction, comme leurs projets ultérieurs d'observations et de recommandations, provisoires et définitives, sont examinés et délibérés de façon collégiale, par une chambre ou une autre formation comprenant au moins trois magistrats. L'un des magistrats assure le rôle de contre-rapporteur et veille à la qualité des contrôles.

**

L'analyse développée dans le présent fascicule porte sur 21 des 22 métropoles existantes, la métropole du Grand Paris n'ayant pas été retenue en raison de son statut particulier. Elle se fonde notamment sur les observations des chambres régionales des comptes qui ont contrôlé 13 métropoles sur des périodes couvrant pour chacune d'entre elles l'avant et l'après passage en métropole, entre 2012 et 2018. Les développements relatifs à leur situation financière résultent de l'exploitation des comptes de gestion des 21 métropoles, centralisés par la direction générale des finances publiques (DGFIP) et mis à la disposition de la Cour.

L'ensemble des analyses ont été construites en prenant en compte les contributions des administrations centrales de l'État et des associations nationales de collectivités locales.

**

Le projet de rapport soumis à la chambre du conseil a été préparé, puis délibéré le 9 octobre 2020, par une formation commune à la Cour des comptes et aux chambres régionales et territoriales des comptes présidée par M. Thornary, conseiller maître, et composée de MM. Martin, Guibert, Monteils, Valleraud, Mme Toraille, MM. Meddah, Vught, Roguez, Duguépéroux, conseillers maîtres, Mmes Bergogne et Guillot, conseillères référendaires et M. Carnot, conseiller maître en service extraordinaire, et en tant que rapporteurs généraux, MM. Cabaret et Doumeix, en tant que rapporteurs, Mme Pistone et MM. Auzilleau et Rolin, assistés de Mme Le Teuff Lefrere, vérificatrice, et, en tant que contre-rapporteur, M. Advielle, conseiller maître, président de chambre régionale des comptes.

Le projet de rapport a été examiné et approuvé, le 20 octobre 2020, par le comité du rapport public et des programmes de la Cour des comptes, composé de M. Moscovici, Premier président, M. Morin, Mme Pappalardo, rapporteure générale du comité, MM. Andréani, Terrien, Mme Podeur, MM. Charpy, Gautier, présidents de chambre et Mme Hirsch de Kersauson, Procureure générale, entendue en ses avis.

**

Les rapports publics de la Cour des comptes sont accessibles en ligne sur le site internet de la Cour et des chambres régionales et territoriales des comptes : www.ccomptes.fr. Ils sont diffusés par La Documentation Française.

Délibéré

La Cour des comptes, délibérant en chambre du conseil en formation plénière, a adopté le rapport sur *Les finances publiques locales 2020 – Fascicule 2 : Une incidence financière de la crise sanitaire très inégale entre collectivités locales en 2020 et, Fascicule 3 : La mise en place des métropoles : un premier bilan peu convaincant*.

Le rapport a été arrêté au vu du projet communiqué au préalable au Premier ministre et aux organismes concernés, et des réponses adressées en retour à la Cour.

Les réponses sont publiées à la suite du rapport. Elles engagent la seule responsabilité de leurs auteurs.

Ont participé au délibéré : M. Moscovici, Premier président, M. Morin, Mme Pappalardo, MM. Andréani, Terrien, Mme Podeur, M. Charpy, présidents de chambre, Mme Moati, présidente de chambre maintenue en activité, MM. Barbé, Bertucci, Tournier, Mme Darragon, MM. Diricq, Ténier, Lair, Guibert, Guaino, Zerah, Mousson, Guérault, Mme Bouygard, MM. Feller, Viola, Mme Démier, MM. Clément, Rousselot, Laboureix, Glimet, Mmes Latare, Dardayrol, MM. Brunner, Albertini, Guillot, Berthomier, Potton, Vallernaud, Mmes de Coincy, Périn, MM. Miller, Saudubray, Mme Casas, MM. Chatelain, Basset, Fulachier, Soubeyran, Mme Faugère, MM. Rocca, Appia, Mme Fontaine, M. Strassel, Mme Gravière-Troadec, MM. de Combles de Nayves, Dubois, Chailland, Mmes Matteï, Toraille, M. Giannesini, Mme Hamayon, M. Meddah, Mme Mondoloni, M. Angermann, Mmes Riou-Canals, Pailot-Bonnetat, de Mazières, MM. Diringer, Tersen, Sitbon, Montarnal, Groper, Boullanger, Seiller, Mme Mercereau, MM. Courson, Pezzardi, Michelet, Duguépéroux, Colin de Verdière, Champomier, Houdebine, Mme Deletang, MM. Savy, Le Goff, Tricaud, Lion, Berger, Burckel, conseillers maîtres, MM. Collin, Guégano, Carnot, Richier, Mme Reynier, MM. Baert, Pelé, Autran, Brottes, Saint-Paul, conseillers maîtres en service extraordinaire.

Ont été entendus :

- en sa présentation, M. Thornary, président de la formation inter-juridictions chargée des travaux sur lesquels le rapport est fondé et de la préparation du projet de rapport ;
- en son rapport, Mme Pappalardo, rapporteure générale, rapporteure du projet devant la chambre du conseil, assistée de MM. Cabaret et Doumeix, rapporteurs extérieurs, rapporteurs généraux de la formation inter-juridictions, Mme Pistone, MM. Rolin, Auzilleau, rapporteurs extérieurs, rapporteurs de la formation inter-juridictions, Mme Le Teuff-Lefrère, vérificatrice et de M. Advielle, conseiller maître, contre-rapporteur devant cette même formation ;
- en ses observations orales, sans avoir pris part au délibéré, Mme Hirsch de Kersauson, Procureure générale, accompagnée de Mme Camby, Première avocate générale.

M. Lefort, secrétaire général, assurait le secrétariat de la chambre du conseil.

Fait à la Cour, le 9 décembre 2020.

Synthèse

Dans un premier fascicule, publié en juin 2020, la Cour a analysé la situation des collectivités territoriales en 2019. Un deuxième fascicule, publié en décembre 2020, présente les impacts de la crise sanitaire sur les finances locales.

Ce troisième fascicule est consacré à un thème particulier relatif à la gestion publique locale. Il s'agit cette année de la mise en place des métropoles, intervenue progressivement depuis 2010.

Les métropoles sont l'expression la plus aboutie du mouvement d'affirmation de l'intercommunalité des années 2010 porté notamment par la loi du 16 décembre 2010 de réforme des collectivités territoriales (dite loi RCT), loi du 27 janvier 2014 de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles (dite loi MAPTAM) et la loi du 7 août 2015 portant nouvelle organisation territoriale de la République (dite loi NOTRe).

Dans son rapport sur les finances publiques locales publié en octobre 2017, la Cour constatait la multiplication de leur nombre, sur le fondement de critères de création assouplis et pointait le risque que cela conduise à un affaiblissement du rôle moteur qui leur a été confié par le législateur.

En 2020, la Cour a examiné la mise en œuvre des réformes successives concernant les métropoles et leur impact sur leur organisation, leur situation financière et la conduite de leurs politiques publiques. La période d'examen retenue permet aux juridictions financières d'effectuer un premier point d'étape de ces réformes, mais n'a pas l'ambition de porter une appréciation définitive. La grande diversité des métropoles étudiées a conduit la Cour à ne pas retenir de recommandations à vocation générale dans le présent rapport. Toutefois, des recommandations spécifiques ont été formulées sur chacun des cas par les chambres régionales des comptes dans leurs rapports d'observations définitives et la Cour s'y associe.

Le périmètre de cette analyse porte sur 21 des 22 métropoles existantes, la métropole du Grand Paris n'ayant pas été retenue en raison de son statut particulier, dont l'évolution est envisagée. Cette analyse s'appuie en particulier sur les rapports d'observations définitives des chambres régionales des comptes issus du contrôle de 13 métropoles (Bordeaux, Brest, Grenoble, Lille, Lyon, Marseille, Montpellier, Nancy, Nantes, Nice, Rouen, Toulon, Toulouse) sur des périodes couvrant, pour chacune d'entre elles, l'avant et l'après passage au statut de métropole, entre 2012 et 2018.

Un statut juridique spécifique sans réel effet structurant

La réforme territoriale initiée par la loi RCT a abouti à la création d'une nouvelle catégorie d'EPCI ainsi que de deux métropoles à statut dérogatoire (Aix-Marseille-Provence, métropole du Grand Paris) et d'une collectivité à statut particulier (métropole de Lyon), dotées de compétences plus larges que celles des communautés urbaines dont les métropoles sont majoritairement issues, en particulier au moyen d'un transfert de compétences de l'État, des régions et des départements.

Un statut juridique spécifique prenant en compte des situations locales

Selon l'étude d'impact de la loi MAPTAM, les transferts de compétences devaient permettre à la métropole de correspondre « à un degré d'intégration plus élevé, permettant une rationalisation de l'action publique sur son territoire », afin « d'accroître les potentialités des grandes agglomérations françaises ».

Toutefois, malgré des compétences supplémentaires, le statut des métropoles de droit commun les distingue peu des communautés urbaines maintenues sur d'autres territoires.

Leur diversité géographique (rapport de 1 à 22 en termes de superficie), démographique (la métropole la plus peuplée à une population neuf fois supérieure à celle qui l'est le moins) ou socio-économique (notamment au regard de l'adéquation entre périmètre et aire urbaine) traduit la prise en compte de situations locales et ne les rend pas aisément comparables.

Au-delà de la reprise et de l'extension du statut générique de métropole issu de la loi RCT, la loi MAPTAM a créé trois métropoles à statut particulier qui relèvent de contextes institutionnels locaux spécifiques : la métropole de Lyon, la métropole Aix-Marseille-Provence et la métropole du Grand Paris, exclue du champ de la présente enquête.

La création de la **métropole de Lyon** est l'aboutissement d'une logique d'intégration poursuivie de longue date par les acteurs publics locaux. Issue de la transformation de la communauté urbaine de Lyon (crée au 1^{er} janvier 1969), la métropole exerce également l'ensemble des compétences du département du Rhône sur son territoire¹. Elle est ainsi le seul exemple de suppression d'un échelon territorial sur un territoire et la seule métropole française à exercer des compétences sociales.

¹ Selon l'article L. 3641-2 du code général des collectivités territoriales « La métropole de Lyon exerce de plein droit les compétences que les lois, dans leurs dispositions non contraires au présent titre, attribuent au département. ».

Pour autant, à ce stade, l'expérience lyonnaise n'a pas tenu toutes ses promesses. En effet, si le passage de la communauté urbaine à la métropole de Lyon peut globalement être considéré comme un succès, d'autant plus qu'il s'est effectué dans des délais très courts, l'organisation en place est encore largement héritée de l'ex-communauté urbaine et les gains d'efficacité et d'efficience restent à venir. Quant aux synergies possibles entre les politiques héritées de la communauté urbaine et du département du Rhône, le périmètre des rapprochements potentiels reste limité car les deux collectivités intervenaient sur des domaines distincts pour l'essentiel. Dans les exemples analysés par la CRC Auvergne-Rhône-Alpes (adaptation de l'offre de logement à des publics spécifiques et à la précarité énergétique ; rapprochement entre économie et insertion), les résultats observés restent peu significatifs. L'impact sur la réduction de l'enchevêtrement des compétences est en définitive faible et difficile à mesurer car la mise en œuvre concrète du rapprochement de ces politiques n'a pas été accompagnée d'un dispositif de suivi qui permettrait d'en évaluer les effets.

Une nouvelle étape du développement de la métropole s'est ouverte avec l'élection au suffrage universel direct des conseillers métropolitains en juin 2020. S'il est évidemment trop tôt pour en mesurer les effets, cette évolution devrait apporter une légitimité renforcée à ces élus et donner un élan nouveau à la construction et au développement d'un projet métropolitain.

Du fait de la création d'un statut dérogatoire, en partie destiné à pallier l'absence persistante de consensus politique des élus locaux, le champ d'action et les ambitions de la **métropole Aix-Marseille-Provence** s'en sont trouvés largement amenuisés. En effet, les six anciens établissements publics de coopération intercommunale ont subsisté sous forme de « conseils de territoire » et se sont vu déléguer d'emblée par la loi, jusqu'au 31 décembre 2019, l'intégralité des compétences métropolitaines, à l'exception de quelques-unes à vocation programmatique. Cette délégation a ensuite été confirmée jusqu'au 31 décembre 2020. De fait, ces échelons locaux sont restés des centres de décision et de pouvoir, alors qu'ils étaient censés, après une brève période transitoire, n'exercer qu'un rôle essentiellement consultatif. Ils consomment ainsi l'essentiel des crédits d'investissement de la nouvelle institution, au détriment des projets métropolitains qui, à ce stade, sont réduits à la portion congrue, faute de moyens et de consensus politique. Cette organisation gagnerait à être simplifiée. Les conditions de réussite du projet de la métropole dépendent de l'ampleur et de la cohérence des choix qu'elle fera à l'issue de la période de délégation aux conseils de territoire. Une remise à plat impliquerait en particulier de réviser à leur juste niveau

les attributions de compensations, de sorte que la métropole soit dotée des moyens nécessaires pour mener à bien les projets structurants qu'elle s'est assignés.

Un statut encore sans réel effet structurant

La **mutualisation des services** n'a, pour l'instant, pas progressé significativement avec le statut métropolitain au-delà de ce qui existait avant son adoption (Toulouse, Nice, Tours). Elle prend des formes variées, allant du simple groupement de commandes à la mise en commun de personnels et de services, qui en représente la forme la plus fréquente. Le degré d'intégration des services reste très variable d'une métropole à l'autre et très dépendant de l'équilibre politique local. La mutualisation reste souvent inaboutie et les gains correspondants sont encore limités, en particulier en termes d'économies d'échelle. Même lorsque les services communs existent, ceux-ci ne concernent dans la majorité des cas que la métropole et sa ville-centre.

Les **processus de gestion et d'organisation** n'ont pas été significativement modifiés. La priorité a été donnée aux transferts de personnels liés aux transferts de compétences et les chambres régionales des comptes relèvent que le rôle et l'organisation des fonctions supports mériteraient maintenant d'être revus pour plus d'efficacité et d'efficience. Du fait de la faiblesse des dispositifs et démarches de pilotage et de contrôle, qui restent à renforcer, la mesure des effets de la transformation des communautés urbaines ou d'agglomération en métropoles n'est pas possible.

La transformation en métropoles : des promesses qui restent à concrétiser

S'il est prématuré, à ce stade, de tirer des enseignements définitifs de la mise en place de métropoles créées pour la plupart après le 1^{er} janvier 2015, il est néanmoins possible de dresser un premier bilan d'étape, dont il ressort que les objectifs fixés par le législateur n'ont été que partiellement atteints.

Des transferts de compétences limités

L'adoption du statut de métropole s'est le plus souvent accompagnée d'une modification limitée des compétences exercées, sur un périmètre géographique généralement inchangé. En ce qui concerne les transferts de compétences communales, malgré des attributions un peu plus étendues (en particulier en matière de tourisme, de soutien aux établissements d'enseignement supérieur et de recherche), la création du statut de métropole n'a pas apporté de modification substantielle au socle des compétences dont disposaient déjà les communautés urbaines. La métropole peut toutefois recevoir des compétences de la part d'autres personnes publiques que ses communes membres, notamment l'État, les régions et les départements, pour les exercer sur son territoire.

Certains transferts de compétences communales avaient déjà été effectués au profit des EPCI préexistants (communautés d'agglomération et communautés urbaines), même si la Cour note des retards très importants dans la mise en œuvre des transferts patrimoniaux correspondants. Les transferts de compétences départementales ont été, eux, réalisés *a minima*.

Des métropoles qui tardent à monter en puissance

Les métropoles n'ont pleinement investi ni leur rôle ni leurs compétences et tardent à monter en puissance. Leur périmètre d'intervention demeure flou et elles ont éprouvé des difficultés à définir clairement ce qui relève de l'intérêt métropolitain par rapport à celui de leurs communes membres. Les contrôles mettent en évidence que ces définitions ont le plus souvent été arrêtées de manière empirique, les critères retenus relevant plus d'une analyse propre à chaque situation locale que d'une véritable stratégie métropolitaine d'intervention.

Elles ont pu aussi être les victimes de stratégies mises en œuvre avant leur création ou d'une évaluation financière des charges transférées qui pénalisent leur pouvoir financier et d'action.

La mise en place des métropoles s'est accompagnée paradoxalement de la réaffirmation du rôle central des communes dans le paysage local et de celui des maires dans la définition des politiques publiques. L'application d'un principe de subsidiarité dans l'exercice des compétences de proximité conduit à déconcentrer des services sur le territoire, lesquels sont souvent placés sous l'autorité fonctionnelle des maires. De surcroît, si la gouvernance métropolitaine repose formellement sur les instances décisionnelles que sont le conseil et le bureau métropolitains, les chambres régionales des comptes observent que le rôle des maires, à travers leur représentation dans un ensemble d'instances consultatives prévues ou non par la loi, est également déterminant dans la

prise de décision. La loi engagement et proximité du 27 décembre 2019² entérine les pratiques observées et réaffirme la place centrale des maires des communes membres dans la définition et la mise en œuvre des politiques métropolitaines, confirmant l'idée selon laquelle la métropole reste un EPCI à fiscalité propre, « par nature, au service des communes »³, bien en retrait des ambitions initialement affichées par la loi qui en a fixé le statut.

Des objectifs de rayonnement peu traduits sur le terrain

L'effet structurant des métropoles se construit par leur action sur leur propre territoire, mais également au travers de coopérations avec les collectivités environnantes.

Si le législateur avait souhaité une meilleure concordance entre les périmètres institutionnels et les réalités de fonctionnement des territoires, aucune des 19 métropoles à statut général n'a connu de modification de son périmètre au moment de sa création, en dépit des différences parfois substantielles entre ce périmètre et les dynamiques socio-économiques locales. Le dynamisme d'une métropole dépendant également partiellement de celui des intercommunalités ou communes limitrophes et environnantes, son effet structurant se construit ainsi à travers son action sur son propre territoire, mais également au travers de coopérations (dites « interterritoriales ») avec les collectivités et territoires environnants, dans une logique de recherche de bénéfice mutuel.

Cette coopération revêt une grande diversité de formes et de modalités. Les dispositifs incitatifs proposés par l'État (pacte État-métropoles signé le 6 juillet 2016 ou contrats de réciprocité ville-campagne dans le cadre du troisième volet du comité interministériel aux ruralités du 13 mars 2015) ont été peu mobilisés, les métropoles leur préférant des coopérations volontaires. Les coopérations effectivement développées, visant à répondre au mieux aux intérêts des différentes parties concernées, portent sur des thématiques variées et prennent des formes institutionnelles diverses, utilisant des outils préexistants, comme les pôles métropolitains, ou adoptant des modalités moins contraignantes (accord, protocole, convention, entente), voire exemptes d'engagements financiers, avec le risque de ne pas dépasser le stade de la lettre d'intention. Les analyses des chambres régionales des comptes montrent que les coopérations des métropoles avec des villes moyennes ont connu une montée en puissance encourageante en 2019.

² Loi n° 2019-1461 du 27 décembre 2019 relative à l'engagement dans la vie locale et à la proximité de l'action publique.

³ Cf. *étude d'impact sur le projet de loi relatif à l'engagement dans la vie locale et à la proximité de l'action publique*, 10 septembre 2019, page 12.

L'articulation de l'action des métropoles avec les régions reste limitée et hétérogène (notamment dans le cadre de la préparation et de la mise en œuvre des contrats de plan État-Régions CPER) et il est particulièrement difficile de mesurer leur apport au rayonnement des territoires.

Une trajectoire financière structurellement favorable mise à l'épreuve de la crise sanitaire en 2020

À l'entrée dans la crise sanitaire, ces établissements publics étaient globalement dans une bonne santé financière, grâce au dynamisme de leurs bases fiscales faisant plus que compenser la baisse, modérée, de leurs dotations. La croissance de leurs dépenses de fonctionnement est portée intégralement par les budgets annexes, notamment celui relatif aux transports. Les dépenses de personnel restent plus particulièrement dynamiques.

Au total, malgré le développement récent de coopérations interterritoriales qui constitue une voie à conforter, la nature et l'étendue des compétences des métropoles tout comme leur mode de gouvernance apparaissent inadaptés pour répondre aux ambitions initiales du législateur. Les métropoles demeurent encore proches des communautés urbaines, tant en termes de rayonnement que de performances de gestion. L'absence d'élection au suffrage universel des conseillers métropolitains, à l'exception notable du cas de la métropole lyonnaise désormais, ne confère pas à leurs élus une légitimité comparable à celle des conseillers municipaux, *a fortiori* celle des maires. Les métropoles restent de ce fait avant tout « au service » des communes qui les composent et n'évitent pas l'écueil de la fragmentation des intérêts sur leur territoire.

La réforme de la fiscalité locale et surtout les conséquences de l'épidémie de covid 19 font aujourd'hui peser des incertitudes sur leur capacité à maintenir leur trajectoire financière et leur dynamique d'investissement dans des projets par essence structurants pour leurs territoires et leurs habitants.

Introduction

L’article L. 132-8 introduit dans le code des juridictions financières (CJF) par la loi du 7 août 2015 portant nouvelle organisation territoriale de la République prévoit que la Cour des comptes établit chaque année un rapport remis au Gouvernement et au Parlement portant sur la situation financière et la gestion des collectivités territoriales et de leurs établissements publics.

Dans un premier fascicule, publié en juin 2020, la Cour a analysé la situation des collectivités territoriales en 2019. Un deuxième fascicule, publié en décembre 2020, a examiné les premiers impacts de la crise sanitaire sur les finances locales.

Comme les années précédentes, le rapport sur les finances locales présente un fascicule portant sur un thème particulier relatif à la gestion publique locale. Il s’agit ici de la mise en place des métropoles, intervenue progressivement à partir de 2010.

La France ne compte plus aujourd’hui que 5 % de sa population vivant dans des territoires ruraux au sens de l’Insee. Le maintien d’un nombre élevé de communes auxquelles leurs populations sont attachées n’a pas empêché le développement d’agglomérations et de conurbations dont certaines, tout au long de l’histoire du pays, ont acquis une taille et un rayonnement régional, national ou international. Si l’on s’en tient aux 70 dernières années, le législateur a, en plusieurs occasions, accompagné ce mouvement au travers de textes visant à faciliter les coopérations intercommunales, la création d’outils ou de structures partagées, la fusion de communes ou la création de nouveaux types de collectivités territoriales.

Après que les communautés urbaines ont fédéré les plus grandes agglomérations à partir des années 60, la loi Chevènement en 1999 est le véritable tournant vers l’intercommunalité⁴, puisque l’État a alors fait le choix déterminé de favoriser ce mode de coopération pour permettre l’élaboration de véritables stratégies de développement local, la rationalisation de l’action locale et l’optimisation de l’investissement local. Selon qu’elles disposaient ou non d’une fiscalité propre, plusieurs formules se sont développées, qui ont progressivement couvert la quasi-intégralité du territoire national sur la base du volontariat des communes et dans la limite des compétences que celles-ci leur donnaient.

⁴ Après les lois sur l’administration territoriale de la République de 1992 et d’orientation pour l’aménagement et le développement du territoire de 1995.

Pour autant, cet état de « désordre », suspecté de laisser se creuser des inégalités, ne pouvait satisfaire durablement le législateur, qui s'y est à nouveau intéressé, à plusieurs reprises, dans les années 2000. Il a posé le principe que toutes les communes intégreraient une intercommunalité et en a redessiné la carte sur l'intégralité du territoire national. Il a considéré qu'au-delà d'une certaine taille démographique, la forme, les compétences et les moyens de la structure créée devaient en accroître l'efficacité et le rayonnement au profit des forces vives de leurs territoires. Les métropoles, terme déjà largement utilisé pour qualifier les grandes villes, ont ainsi acquis un statut spécifique, volet majeur des récentes réformes territoriales, qui s'est affiné de texte en texte.

Créé par la loi de réforme des collectivités territoriales du 16 décembre 2010, dite loi RCT, le statut de métropole était initialement accessible, de manière facultative, aux EPCI de plus de 500 000 habitants et aux communautés urbaines souhaitant l'adopter. Seule la métropole de **Nice Côte d'Azur** a utilisé cette possibilité⁵.

La loi du 27 janvier 2014 de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles, dite loi MAPTAM, a engagé un processus de métropolisation institutionnelle en prévoyant la transformation obligatoire en métropoles, au 1^{er} janvier 2015, de tous les EPCI à fiscalité propre de plus de 400 000 habitants situés dans une aire urbaine de plus de 650 000 habitants⁶.

Elle a également étendu les conditions d'accès au statut sur la base du volontariat⁷. Celui-ci est devenu accessible aux EPCI à fiscalité propre formant un ensemble de plus de 400 000 habitants⁸ et dans le périmètre duquel se trouve le chef-lieu de région⁹, ainsi qu'aux EPCI à fiscalité

⁵ Décret du 17 octobre 2011.

⁶ Une aire urbaine désigne, selon la définition de l'Insee, un ensemble continu et sans enclave formé par une unité urbaine (ensemble de communes urbaines contiguës) offrant plus de 10 000 emplois et par sa couronne périurbaine, c'est-à-dire les communes dont 40 % de la population active résidente ayant un emploi travaille dans le pôle urbain ou dans une commune fortement attirée par celui-ci.

⁷ Saisi, le Conseil constitutionnel a estimé que cette dualité de régime (transformation obligatoire ou volontaire), fondée sur les particularités géographiques des EPCI, n'était pas contraire à la constitution.

⁸ Sous réserve de l'accord à la majorité qualifiée des conseils municipaux des communes intéressées (article L. 5217-1 du code général des collectivités territoriales).

⁹ En pratique, cette disposition concernait la seule communauté d'agglomération de Montpellier.

propre « qui sont le centre d'une zone d'emplois de plus de 400 000 habitants, exercent les compétences énumérées au paragraphe I de l'article L. 5217-2 du CGCT en lieu et place des communes à la date d'entrée en vigueur de la loi et exercent effectivement des fonctions de commandement stratégique de l'État et des fonctions métropolitaines ainsi qu'un rôle en matière d'équilibre du territoire national¹⁰ ». Ces dispositions rendent donc éligibles certaines communautés d'agglomération¹¹.

En application de ces dispositions, 11 communautés urbaines ou communautés d'agglomération¹² sont devenues des métropoles de droit commun dès le 1^{er} janvier 2015, auxquelles s'est ajoutée la métropole du **Grand Nancy** le 1^{er} juillet 2016.

Par la suite, les critères de création facultative des métropoles ont été assouplis par la loi du 28 février 2017 relative au statut de Paris et à l'aménagement métropolitain. Désormais, les EPCI de plus de 250 000 habitants, centres d'une zone d'emploi de plus de 500 000 habitants, peuvent demander la transformation de leur statut. Cet assouplissement a permis l'accès au rang de métropole de deux capitales régionales (**Dijon** et **Orléans**) et de deux villes ne l'étant plus du fait de la fusion des régions (**Metz** et **Clermont-Ferrand**)¹³.

À ce jour, en France métropolitaine, seules deux villes formant le centre d'aires urbaines de plus de 500 000 habitants n'ont pas le statut administratif de métropole : Avignon et Douai-Lens. *A contrario*, **Brest**, dont l'aire urbaine est de taille plus modeste, a acquis ce statut.

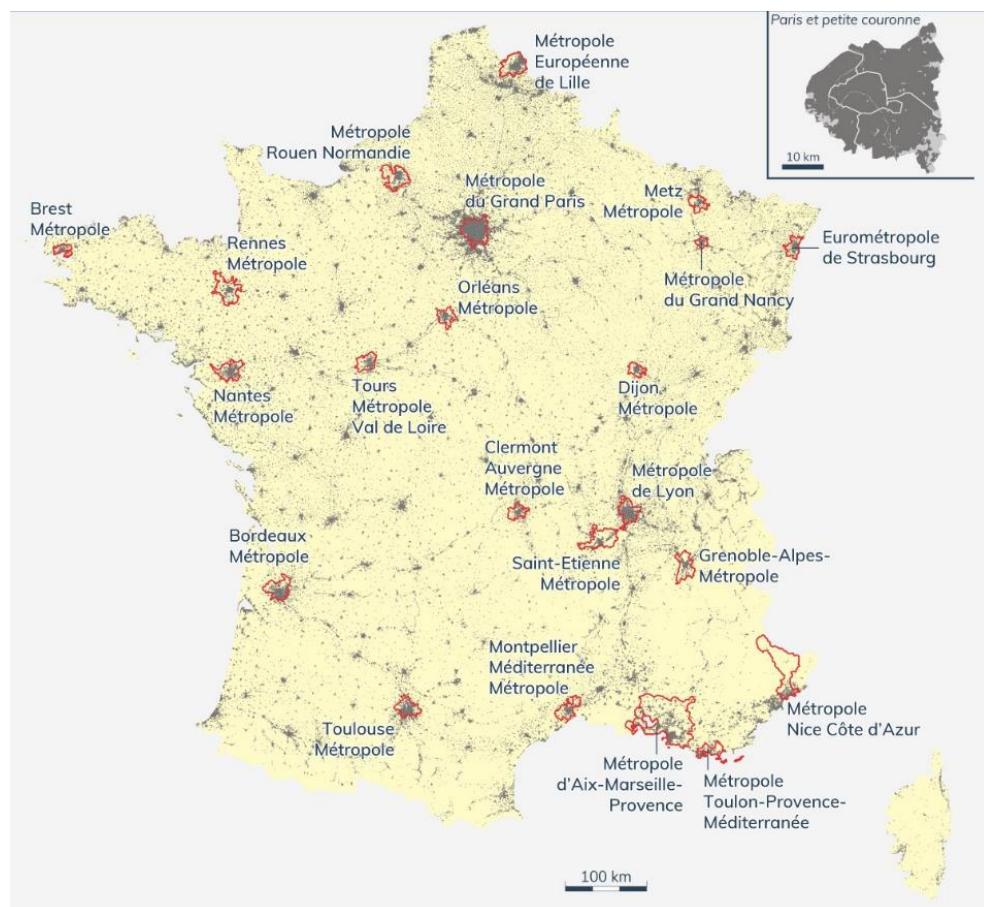
¹⁰ Cette disposition ne concernait *de facto* que la communauté urbaine de Brest.

¹¹ La loi RCT ne l'excluait pas par principe. Cependant, au moment de son adoption, aucune communauté d'agglomération n'atteignait le seuil de 450 000 habitants. La plus proche était Montpellier, qui comptait alors 412 000 habitants.

¹² Pour les communautés d'agglomération, qui ne bénéficiaient pas du niveau d'intégration des communautés urbaines, le passage direct au statut de métropole a représenté un travail très important, à réaliser sur une période de temps courte.

¹³ Voir annexe n°1.

Carte n° 1 : les 22 métropoles au 1^{er} janvier 2020



Source : vie-publique.fr

Entamée en 2012 et poursuivie jusqu'en 2018, la transformation en métropoles de 22 établissements publics de coopération intercommunale (EPCI) fait aujourd'hui débat. Ce premier bilan, qui n'a pas l'ambition d'être définitif, illustre le fait qu'elle n'a pas engendré de réelle modification structurelle (chapitre I) et, qu'à ce jour, les promesses de la métropolisation ne sont pas encore tenues (chapitre II), malgré une trajectoire financière favorable avant la crise sanitaire (chapitre III).

Méthodologie

Le présent fascicule traite de la situation des métropoles, à l'exception de la **métropole du Grand Paris**, qui n'a pas été retenue en raison de son statut particulier, dont l'évolution est envisagée.

La Cour, en s'appuyant notamment sur les contributions des administrations centrales de l'État et des associations nationales de collectivités locales, sur les comptes de gestion des 21 métropoles retenues et sur les rapports d'observations définitives des chambres régionales des comptes issus du contrôle de 13 métropoles (**Bordeaux, Brest, Grenoble, Lille, Lyon, Marseille, Montpellier, Nancy, Nantes, Nice, Rouen, Toulon, Toulouse**) sur des périodes couvrant, pour chacune d'entre elles, l'avant et l'après passage en métropole entre 2012 et 2018, a établi un premier bilan de la mise en œuvre de ces réformes et de leur impact sur l'organisation, la situation financière et la conduite des politiques publiques de ces agglomérations¹⁴.

Les contrôles des chambres régionales des comptes ont porté sur l'impact financier et organisationnel de l'extension des compétences résultant de leur nouveau statut, les progrès en gestion constatés depuis leur création, les actions de mutualisation conduites avec leurs communes membres, et sur leurs stratégies financières. L'enquête s'est également attachée à analyser la manière dont les compétences et les moyens accordés aux métropoles ont contribué au développement du rôle de « locomotives régionales » que leur a confié la réforme territoriale. Ce chapitre a, de plus, donné lieu à une instruction de la Cour sur la situation des 22 métropoles auprès des administrations centrales – la direction générale des collectivités locales (DGCL), la direction générale des finances publiques (DGFiP) – ainsi que des associations de collectivités concernées, en particulier l'Association des Communautés de France (AdCF) et France Urbaine.

La période d'examen retenue permet d'établir un point d'étape de cette réforme, sans ambition de porter une appréciation définitive. La grande diversité des métropoles étudiées a conduit la Cour à ne pas formuler de recommandations à vocation générale dans le présent rapport. Toutefois, des recommandations spécifiques ont été formulées sur chacun des cas par les chambres régionales des comptes dans leurs rapports d'observations définitives et la Cour s'associe.

¹⁴ De surcroît, les métropoles de **Saint-Etienne** et **Tours** ayant fait l'objet de contrôles récents, le rapport s'est également appuyé sur les rapports correspondants des chambres régionales des comptes.

Chapitre I

Un statut juridique spécifique

sans réel effet structurant

La réforme territoriale initiée par la loi RCT a abouti à la création d'une nouvelle catégorie d'EPCI ainsi que de deux métropoles à statut dérogatoire (**Aix-Marseille-Provence, métropole du Grand Paris**) et d'une collectivité à statut particulier (**métropole de Lyon**), dotées de compétences plus larges que celles des communautés urbaines dont les métropoles sont majoritairement issues, en particulier au moyen d'un transfert de compétences de l'État et des départements.

I - Un statut juridique spécifique

La création des métropoles de droit commun, par simple évolution de statut de structures préexistantes, ajoute une nouvelle catégorie d'EPCI. Elle transcrit la volonté de renforcer le poids des intercommunalités – en parallèle du resserrement sensible de la carte des EPCI à fiscalité propre – et la recherche d'une mutualisation plus poussée des moyens au sein du bloc communal.

A - Des compétences proches de celles des communautés urbaines

Selon l'étude d'impact de la loi MAPTAM, les transferts de compétences prévus par la loi doivent permettre à la métropole de correspondre « à un degré d'intégration plus élevé, permettant une rationalisation de l'action publique sur son territoire », afin « d'accroître les potentialités des grandes agglomérations françaises ».

En matière de compétences communales, la métropole exerce ainsi des attributions un peu plus étendues qu'une communauté urbaine (en particulier en matière de tourisme, de soutien aux établissements d'enseignement supérieur et de recherche). La création du statut de métropole n'a pas eu pour conséquence une modification du socle de leurs compétences, qui reste identique à celui des communautés urbaines. Sur au moins un point, toutefois, les deux statuts diffèrent : la métropole peut recevoir des compétences de la part d'autres personnes publiques que ses communes membres, notamment l'État, les régions et les départements, pour les exercer sur son territoire. Ainsi, en matière de logement et d'hébergement, un bloc cohérent de compétences métropolitaines peut être constitué, qui passe par la délégation de l'État d'un ensemble insécable de cinq compétences : aides à la pierre, gestion du contingent préfectoral, droit au logement opposable, réquisition et hébergement.

La loi NOTRÉ du 7 août 2015 a prolongé ces orientations en actant le transfert de plusieurs compétences départementales. Ce transfert est obligatoire pour ce qui concerne la gestion des routes classées dans le domaine routier départemental à l'intérieur du périmètre métropolitain¹⁵. Ensuite, par convention passée avec le département, la métropole exerce sur son territoire, par transfert (en lieu et place du département) ou par délégation (au nom et pour le compte du département), tout ou partie de huit groupes de compétences listés par l'article 90 de la loi NOTRÉ¹⁶. La convention porte sur au moins trois des groupes de compétences.

Enfin, les métropoles doivent être associées à l'élaboration du schéma régional de développement économique, d'innovation et d'internationalisation (SRDEII) élaboré par la région¹⁷ pour la partie du territoire qui les concerne. Elles sont habilitées à élaborer leur propre document d'orientation stratégique en cas de désaccord, mais doivent alors « prendre en compte » le schéma régional. En outre, elles peuvent agir sans intervention préalable de la région pour aider à la création ou à la reprise d'entreprises et peuvent prendre des participations dans le capital de sociétés d'investissement.

¹⁵ Par convention ou de plein droit à défaut de convention entre le département et la métropole à la date du 1^{er} janvier 2017. Ce transfert était déjà prévu par la loi MAPTAM.

¹⁶ Ces groupes de compétences sont : l'attribution des aides au titre du fonds de solidarité pour le logement, les missions confiées au service public départemental d'action sociale, le programme départemental d'insertion, l'aide aux jeunes en difficulté, les actions de prévention spécialisée auprès des jeunes et des familles en difficulté ou en rupture, les personnes âgées, le tourisme et les collèges.

¹⁷ Voir *infra*.

À ce jour, malgré la dévolution de quelques compétences supplémentaires, le statut des métropoles de droit commun les distingue peu de celui des communautés urbaines maintenues sur d'autres territoires. Il a néanmoins parfois permis *de facto* à certains EPCI de compenser la perte du statut de capitale régionale (**Montpellier, Metz, Clermont-Ferrand**).

B - Des situations et des statuts divers qui traduisent la prise en compte de situations locales

Au-delà de la reprise et de l'extension du statut générique de métropole issu de la loi RCT, la loi MAPTAM a créé trois métropoles à statut particulier qui relèvent de contextes institutionnels locaux spécifiques : la **métropole de Lyon**, la **métropole Aix-Marseille-Provence** et la **métropole du Grand Paris**. Cette dernière étant exclue du champ de la présente enquête, son statut n'est pas abordé ici.

1 - La métropole de Lyon

La création de la **métropole de Lyon** est l'aboutissement d'une logique d'intégration poursuivie de longue date par les acteurs publics locaux. Issue de la transformation de la communauté urbaine de Lyon (crée au 1^{er} janvier 1969), la métropole exerce également l'ensemble des compétences du département du Rhône sur son territoire¹⁸. Elle est ainsi le seul exemple de suppression d'un échelon territorial sur un territoire et la seule métropole française à exercer des compétences sociales. Cette suppression d'un échelon administratif sur le territoire de la métropole est un facteur de simplification administrative. Toutefois, la lisibilité de l'action publique demeure affectée par la répartition encore complexe de certaines compétences entre les communes et la métropole.

Ce projet a été mis en œuvre en assurant la continuité de service, dans un délai particulièrement court qui a été rendu possible grâce à un pilotage efficace. Par ailleurs, les conseillers métropolitains de Lyon sont les seuls à être élus au suffrage universel direct¹⁹, depuis 2020, dans chacune des 14 circonscriptions métropolitaines.

¹⁸ Selon l'article L. 3641-2 du code général des collectivités territoriales « La métropole de Lyon exerce de plein droit les compétences que les lois, dans leurs dispositions non contraires au présent titre, attribuent au département. ».

¹⁹ Dans les autres métropoles, depuis 2014, les conseillers métropolitains sont désignés à l'occasion des élections municipales par le système du « fléchage » (dans les communes de 1 000 habitants et plus).

2 - La métropole Aix-Marseille-Provence

Issue de la fusion de six intercommunalités préexistantes, la métropole **Aix-Marseille-Provence** est, après celle du **Grand Paris**, la plus peuplée de France. Les conditions d'exercice de ses compétences en constituent le principal enjeu, *a fortiori* dans un territoire polycentrique au sein duquel les niveaux de richesses sont très inégalement répartis et pour lequel les enjeux de mobilité et de développement économique revêtent une importance majeure.

La création d'un statut dérogatoire a été en partie destinée à permettre le développement du territoire en palliant l'absence persistante de consensus politique des élus locaux, mais le champ d'action et les ambitions de la métropole s'en sont trouvés largement amenuisés. En effet, les six anciens établissements publics de coopération intercommunale ont subsisté sous forme de « conseils de territoire » et se sont vu déléguer d'emblée par la loi, jusqu'au 31 décembre 2019, l'intégralité des compétences métropolitaines, à l'exception de quelques-unes à vocation programmatique. Cette délégation a ensuite été confirmée jusqu'au 31 décembre 2020²⁰ par les élus métropolitains eux-mêmes.

À cela, s'ajoute l'hétérogénéité des compétences exercées en propre par chacun des territoires, héritées des EPCI qui les ont précédés et qui ont compliqué plus encore l'harmonisation et le pilotage à l'échelle métropolitaine.

3 - Des situations contrastées

Les 21 métropoles présentent des situations contrastées, tant au plan géographique que démographique²¹.

Il existe par exemple un rapport de un à neuf entre les populations de **Brest Métropole** (213 880 habitants) et d'**Aix-Marseille-Provence Métropole** (1 898 950 habitants), tandis que cette dernière a une superficie égale à 22 fois celle de la métropole du **Grand Nancy**.

²⁰ En application de la loi NOTRÉ, le conseil de la métropole a délégué aux conseils de territoires, jusqu'au 31 décembre 2019, l'exercice de l'ensemble des compétences transférées par les communes membres (à l'exception cependant d'une liste de compétences « stratégiques » définies au II de l'article L. 5218-7 du CGCT concernant divers schémas d'ensemble intéressant le territoire métropolitain, les MIN, concessions d'électricité et de gaz, ainsi que l'élaboration du projet métropolitain). Par délibérations adoptées le 19 décembre 2019, les délégations ont été prolongées jusqu'au renouvellement du conseil métropolitain. De nouvelles délibérations, adoptées le 17 juillet 2020, ont de nouveau prolongé les délégations existantes jusqu'au 31 décembre 2020.

²¹ Voir annexe n°2.

Hors **métropole du Grand Paris**, les métropoles regroupent en moyenne 40 communes pour une population de 585 000 habitants.

Conséquence du caractère facultatif du changement de statut, des communautés urbaines ou communautés d'agglomération subsistent alors qu'elles associent un nombre plus élevé de communes et d'habitants que certaines métropoles. Ainsi, hors Île-de-France, cinq communautés urbaines²² (qui se sont elles-mêmes dénommées parfois « métropoles ») et cinq communautés d'agglomération²³ comptent plus de 215 000 habitants.

Les métropoles diffèrent également en ce qui concerne l'adéquation de leur périmètre administratif aux caractéristiques socio-économiques du territoire sur lequel elles sont implantées.

Seules les métropoles de **Bordeaux**, **Lille** et **Aix-Marseille-Provence** (cette dernière s'étendant même au-delà de l'aire urbaine) couvrent plus de 80 % de leur aire urbaine. Six d'entre elles (**Clermont-Auvergne**, **Metz**, **Nancy**, **Nice**, **Toulouse** et **Tours**) en couvrent moins de 60 %, alors que leurs compétences, notamment en matière de mobilités et de développement économique, sont en rapport direct avec le fonctionnement de ces aires²⁴.

La métropole **Nice Côte d'Azur** fait partie des métropoles présentant un fort décalage avec leur zone d'emploi. Chaque jour, 12 000 métropolitains se rendent sur leur lieu de travail à Sophia Antipolis, située à 25 kilomètres de la ville-centre mais à l'extérieur du territoire métropolitain. Celui-ci a en effet été construit sur une logique de solidarité avec le moyen et le haut pays, plutôt que sur une logique pure de compétitivité économique qui l'aurait étendu sur la côte.

²² Communautés urbaines : Angers Loire Métropole, Le Grand Reims, Le Havre Seine Métropole, Perpignan Méditerranée Métropole et Caen La Mer.

²³ Communautés d'agglomération : Pays Basque, Béthune-Bruay Artois-Lys-Romane, Mulhouse-Alsace Agglomération, Nîmes Métropole et Lens-Liévin.

²⁴ France Urbaine, dans sa réponse à la Cour en date du 24 septembre 2020, estime toutefois que « la recherche d'une échelle pertinente [nous] semble être un exercice voué par définition à l'échec. Tout d'abord parce que les échelles fonctionnelles sont par définition mouvantes, mais aussi parce que la volonté de calquer l'institution sur l'aire urbaine intégrale ne manquerait pas de poser, au vu des règles actuelles de représentation des communes dans les intercommunalités, des difficultés de gouvernance difficilement surmontables. »

II - Un statut encore sans réel effet structurant

Le passage au statut de métropole ne s'est, pour l'instant, pas traduit par des gains en matière de performance et d'efficience de fonctionnement. La Cour relève qu'il s'agit, encore à ce jour, d'une occasion manquée d'améliorer les processus de gestion et d'organisation.

A - Une mutualisation des services qui n'a pas significativement augmenté

La mutualisation des services entre les EPCI et leurs communes membres consiste en la mise en commun de moyens matériels et humains afin de favoriser des économies d'échelle²⁵. Sur le plan juridique, elle souffre d'une définition insuffisante²⁶.

Les mutualisations peuvent prendre quatre formes, qui illustrent un degré d'intégration plus ou moins important : groupements de commandes, prestations mutuelles de services, mise à disposition de services ou d'équipements et enfin mise en commun de personnels ou de services qui représente la forme la plus fréquente²⁷.

1 - Une démarche souvent préexistante et qui revêt des formes variées

Plusieurs EPCI avaient déjà entamé des processus de mise en commun de moyens et de services avec leurs communes membres, notamment la commune-centre, avant leur changement de statut (à **Toulouse**, dès 2009, à **Nice** et **Tours** dès 2010).

²⁵ L'article L. 5211-39-1 du CGCT prévoit qu'« afin d'assurer une meilleure organisation des services, dans l'année qui suit chaque renouvellement général des conseils municipaux, le président de l'établissement public de coopération intercommunale à fiscalité propre peut établir un rapport relatif aux mutualisations de services entre les services de l'établissement public de coopération intercommunale à fiscalité propre et ceux des communes membres. Ce rapport comporte un projet de schéma de mutualisation des services à mettre en œuvre pendant la durée du mandat. Le projet de schéma prévoit notamment l'impact prévisionnel de la mutualisation sur les effectifs de l'établissement public de coopération intercommunale à fiscalité propre et des communes concernées et sur leurs dépenses de fonctionnement [...] ».

²⁶ Cf. Habchi Hadi, Meurant Cédric, *La mutualisation intercommunale des services : mythe ou réalité ? JCP/La semaine juridique – édition administrations et collectivités territoriales*, n° 10-11, 9 mars 2020, p. 2.

²⁷ L'article L. 5211-4-2 du CGCT, créé par l'article 66 de la loi n° 2010-1563 du 16 décembre 2010 de réforme des collectivités territoriales prévoit la possibilité de créer des services communs.

Si la création des métropoles a pu accélérer ou approfondir ces regroupements, elle n'en est que rarement à l'origine. Le degré d'intégration reste donc encore très variable d'une métropole à l'autre et très dépendant de l'équilibre politique local²⁸. L'échantillon des métropoles contrôlées par les chambres régionales des comptes conduit à identifier trois ensembles. Un premier groupe réunit les métropoles au sein desquelles n'existent que peu ou pas de services communs (**Lille, Lyon, Marseille, Nancy**²⁹). Le deuxième groupe, qui est le plus important, comprend les métropoles ayant créé des services communs essentiellement ou exclusivement avec la ville-centre (**Brest, Nice, Grenoble, Nantes, Saint-Etienne, Toulouse, Tours, Montpellier**). Enfin, seule **Bordeaux Métropole** paraît avoir développé des services communs avec un nombre significatif de communes.

Une démarche de mutualisation avancée : Bordeaux Métropole

Bordeaux Métropole a conduit sa démarche de mutualisation de façon progressive, après adoption d'un schéma de mutualisation en 2015, sur la base du volontariat et selon un principe de flexibilité, avec un niveau de service « à la carte » selon la commune concernée.

Les services communs sont régis par deux outils contractuels complémentaires : la convention-cadre de création des services communs passée entre l'EPCI et chaque commune concernée et le contrat d'engagement. La convention-cadre identifie les moyens transférés et délimite le périmètre de mutualisation. Le contrat d'engagement traduit les modalités de mise en œuvre de la mutualisation, les priorités d'action de la commune, les engagements réciproques, les objectifs de niveau de service attendus et les indicateurs de suivi associés. Ces contrats et conventions sont validés par les conseils municipaux puis par le conseil de Bordeaux Métropole après passage en comité technique.

Depuis le 1^{er} janvier 2019, 20 communes sur 28, regroupant plus de 80 % de la population métropolitaine, sont engagées dans ce processus : 9 d'entre elles ont mutualisé un maximum de 3 domaines, 3 ont mutualisé entre 4 et 9 domaines et 8 au moins 10 domaines. Le processus de mutualisation a occasionné des transferts de personnel dont Bordeaux est le principal contributeur (68 % des effectifs transférés), devant Mérignac et Pessac. 86 % des effectifs transférés viennent de ces trois villes.

²⁸ En particulier, l'unicité du pilotage entre métropole et ville-centre du fait d'un exécutif commun peut favoriser une intégration plus aboutie.

²⁹ Le **Grand Nancy** estime que le fort niveau d'intégration de ses compétences compense ce faible niveau de mutualisation.

2 - Une évolution encore inaboutie dont les gains restent peu mesurés

Les chambres régionales des comptes relèvent des formes de mutualisation très variées, parfois peu intégrées. Même lorsque des services communs existent, ceux-ci ne concernent dans la majorité des cas que la métropole et sa ville-centre, voire le CCAS (Centre communal d'action sociale) de la ville-centre, beaucoup plus rarement d'autres communes membres de l'EPCI. Le nombre de services et d'agents mis en commun est la plupart du temps limité. Trois métropoles font toutefois figure d'exception : **Nice**, avec 40 services et 1 556 agents mis en commun ; **Nantes**, avec 1 580 agents mutualisés représentant 40 % de l'effectif total ; **Bordeaux**, avec 2 200 agents en provenance des communes parmi les 3 400 agents mutualisés.

Plusieurs métropoles n'ont pas arrêté de schéma de mutualisation³⁰ alors que son adoption par l'organe délibérant était obligatoire avant le 1^{er} décembre 2015³¹, ou l'ont fait tardivement. Lorsqu'un tel schéma existe, il est parfois peu ambitieux (**Grenoble**, **Nancy**). Au surplus, les conventions encadrant le fonctionnement des services communs qui engagent la diffusion d'une culture commune et la nécessaire harmonisation des pratiques, ne fixent pas suffisamment d'objectifs précis et mesurables.

Ces lacunes rendent difficile le recensement de l'ensemble des formes de mutualisation existantes au sein des métropoles et l'évaluation de l'impact de la mise en place des services communs, en particulier quant aux économies d'échelle générées.

Ainsi, à **Toulouse** où 15 directions relèvent de services communs, la CRC Occitanie juge l'organisation des services mutualisés peu lisible, le dispositif complexe et observe que des progrès restent à faire dans l'écriture des conventions de gestion, aussi bien sur le nombre exact d'agents concernés que sur la définition des indicateurs de suivi d'activité permettant la refacturation aux parties. À ce jour, peu d'éléments sont disponibles quant aux gains générés, en dehors de la diminution de 10 ETP constatée sur le service commun des finances entre 2015 et 2018. À **Nantes**, la convention passée fin 2017 avec les 24 communes ne porte que sur 4 services communs et sur de

³⁰ Les schémas de mutualisation ont vocation à prévoir « l'impact prévisionnel de la mutualisation sur les effectifs de l'établissement public de coopération intercommunale à fiscalité propre et des communes concernées et sur leurs dépenses de fonctionnement ».

³¹ Il est à préciser que la loi du 27 décembre 2019 relative à l'engagement dans la vie locale et à la proximité de l'action publique a modifié l'article L. 5211-39-1 du CGCT et rend désormais facultative l'adoption d'un tel schéma.

faibles effectifs, relevant plus de la création de services que de la mutualisation de services existants. Il est difficile d'évaluer précisément les effets de la mutualisation sur l'évolution du nombre d'ETP, même si l'impact sur la masse salariale, qui est en constante augmentation sur la période, peut être estimé négligeable. Au surplus, la métropole nantaise ne refacture aux communes que 50 % du coût réel des services communs. Ce mécanisme incitatif semble toutefois insuffisant pour susciter le développement de nouvelles mutualisations. À **Montpellier**, le fonctionnement et les objectifs assignés aux départements et directions mutualisés entre la métropole et la ville mériteraient d'être formalisés. Les gains estimés à ce jour sont mineurs, les services communs ayant permis de gagner neuf postes sur 554, soit 1,6 % de l'effectif mutualisé.

À **Nice**, à l'inverse, les économies générées représentent, selon les bilans financiers établis par la métropole, entre 1,3 M€ et 5,2 M€ par an sur la période 2014-2018, mais elles sont insuffisamment documentées.

B - Des processus de gestion et d'organisation à renforcer

1 - Des démarches de pilotage et de contrôle encore insuffisantes

La mise en place des métropoles ne s'est encore pas suffisamment accompagnée de démarches de rationalisation de leurs moyens.

Les organisations en place sont encore largement héritées des EPCI préexistants. La priorité a consisté à absorber les transferts de personnels liés aux transferts de compétences et aux effets de la mutualisation lorsqu'elle a été initiée³².

Les chambres régionales des comptes relèvent que le rôle et l'organisation des fonctions supports n'ont pas été systématiquement redéfinis pour gagner en efficacité et en efficience, qu'il s'agisse des finances, des ressources humaines, du patrimoine ou des achats. Les rapports de contrôle des chambres régionales des comptes pointent ainsi les secteurs sur lesquels des évolutions seraient utiles.

³² En conséquence, les organigrammes sont souvent complexes et difficilement lisibles, comme à **Bordeaux**, où le nouvel organigramme présente un découpage en 68 directions ou ensembles assimilés à des directions, sept niveaux hiérarchiques au lieu de cinq précédemment et la présence d'unités assurant des fonctions transversales dans la plupart des directions.

Les métropoles ont rarement défini et mis en place une véritable stratégie immobilière (à **Rouen** comme à **Nice**, elle reste à formaliser). Le constat est le même pour la politique des achats. À **Bordeaux**, la computation globale des seuils de marchés gagnerait à la mise en place d'une base de données des marchés publics exhaustive et d'un outil commun de pilotage de la commande publique et de suivi des marchés. À **Lyon**, l'organisation de la fonction achat est restée calquée sur celle qui existait dans l'ex-communauté urbaine. À **Marseille**, un processus de rationalisation des marchés publics est en cours, mais ses résultats ne peuvent encore être établis. À **Saint-Etienne**, le recensement des besoins n'est pas exhaustif et ne s'appuie pas sur une nomenclature des biens et services regroupés par famille homogène d'achats.

De même, l'insuffisance du contrôle interne et des entités liées est quasi systématiquement relevée. Faiblement développée à **Bordeaux**, **Grenoble**, **Montpellier**, **Nancy**, **Rouen**, **Nice**, ou **Toulouse**, la démarche de contrôle interne est absente à **Saint-Etienne** ou **Brest**. Les chambres régionales relèvent la faiblesse du contrôle des satellites au sein des métropoles de **Nancy** comme de **Toulouse**, quand la mise en place d'un dispositif renforcé de pilotage et d'évaluation des satellites serait nécessaire pour maîtriser les risques financiers afférents. Les démarches d'audit, d'inspection et d'évaluation des politiques publiques sont souvent récentes et peu structurées. À **Nantes**, les rôles respectifs de l'audit interne et de la mission d'inspection pourraient être mieux identifiés et leurs moyens adaptés aux objectifs qui leur ont été fixés. À **Nice** comme à **Grenoble**, la mesure de la qualité du service rendu est une démarche positive qui mériterait d'être systématisée et reprise par chacune des 22 métropoles.

Du fait de l'absence ou de la faiblesse des dispositifs de pilotage et de contrôle, la mesure des effets de la transformation des ex-EPCI en métropoles est difficile, qu'il s'agisse des gains éventuels ou de l'incidence de la métropolisation sur l'évolution de la qualité du service rendu. À **Lyon**, la métropole s'est préoccupée récemment de mesurer les résultats atteints. Les coûts et économies engendrés par le changement de statut ne sont pas identifiés et le bilan de mandat qui a été établi en juillet 2019 ne permettait pas de mesurer l'éventuelle plus-value du passage en métropole. À **Marseille**, malgré le défaut d'évaluation globale, il est néanmoins possible de constater une absence d'économies d'échelle au niveau du bloc communal sur les dépenses en matière de ressources humaines. En effet, les cinq communes ayant transféré plus de 200 000 € de masse salariale à la métropole ont toutes vu leurs dépenses de même nature augmenter sur la période.

2 - Des défauts de fiabilité et de maîtrise des processus budgétaires et comptables à résorber

Les métropoles utilisent d'ores et déjà le référentiel comptable M57, qui devrait remplacer à terme les nomenclatures utilisées par les collectivités et leurs groupements et qui présente la particularité d'être le plus avancé en termes de qualité comptable³³.

Pour autant, les métropoles ne se distinguent pas suffisamment des autres EPCI par une fiabilité des comptes supérieure ou une maîtrise accrue des processus budgétaires et comptables. Le passage au statut de métropole ne s'est pas encore accompagné d'un réel saut qualitatif sur ces sujets, alors que les enjeux financiers associés y sont statistiquement plus importants. La prise en compte des recommandations des chambres régionales des comptes permettra d'y remédier.

Les métropoles ne connaissent qu'imparfaitement leur patrimoine et les transferts de compétences ont souvent accentué ce phénomène. En l'occurrence, les chambres régionales relèvent des écarts entre l'inventaire comptable de l'ordonnateur et l'état de l'actif tenu par le comptable dans la quasi-totalité des collectivités contrôlées (**Bordeaux, Grenoble, Montpellier, Nancy, Nantes, Nice, Rouen, Toulon, Toulouse, Tours**), ainsi que des retards dans le transfert des biens qui a accompagné le transfert des compétences communales. La CRC Occitanie a ainsi constaté que l'ensemble des biens à transférer à Toulouse Métropole³⁴ ne sont pas intégrés dans la comptabilité du comptable, puisque seulement 66 % des transferts avaient fait l'objet d'une inscription dans cette dernière au 21 mars 2019. À **Lille**, aucun inventaire physique des biens n'est disponible. Un retard dans l'intégration des immobilisations est également fréquemment relevé, ce qui nuit à la fiabilité du patrimoine et au niveau des amortissements pratiqués (**Lyon, Nice, Nantes, Rouen, Toulouse**).

³³ L'application de la M57 par les collectivités locales expérimentant le dispositif de certification des comptes est pour cette raison un préalable.

³⁴ Dans sa réponse à la Cour, **Toulouse Métropole**, qui s'est inscrite depuis 2017 dans la démarche d'expérimentation à la certification des comptes, indique avoir « récemment présenté une feuille de route 2020-2023 ambitieuse en la matière, afin de parvenir à lever toute réserve relative à ce processus à l'issue de la phase de certification ».

La politique de provisionnement des métropoles est également perfectible³⁵. Les contrôles des CRC relèvent l'absence ou le sous-dimensionnement de certaines provisions pour risques et charges (**Grenoble, Montpellier, Nantes, Lyon, Bordeaux**).

La mise en œuvre du principe d'indépendance des exercices suppose de leur rattacher les charges et les produits qui s'y rapportent et à constater correctement les restes à réaliser en fin d'exercice. Contrairement aux obligations posées par l'article D. 5217-25 du CGCT et aux dispositions de l'instruction comptable M57, les métropoles de **Grenoble** et de **Nancy** ne constatent pas de restes à réaliser en investissement à la clôture de l'exercice, considérant que la tenue de leur budget en autorisations de programme (AP) les en dispense, mais en faussant ainsi le résultat de la section d'investissement.

Un manque de clarté dans la gestion des autorisations de programmes et des crédits de paiement (AP/CP) est plus spécifiquement relevé dans certaines métropoles (**Grenoble, Nancy, Nantes, Toulouse**). À **Nantes**, la CRC Pays de la Loire souligne ainsi que pour une meilleure lisibilité de la gestion en AP/CP, le règlement budgétaire et financier devrait prévoir les modalités de report ou d'annulation des crédits de paiement (CP) non mandatés en dépenses ou non titrés en recettes au 31 décembre de même que l'ouverture de chaque autorisation de programme devrait donner lieu à adoption d'une délibération spécifique précisant l'objet, le montant et la répartition pluriannuelle théorique des crédits de paiement correspondants.

Enfin, la transparence de l'information budgétaire et comptable à destination des élus et des citoyens pourrait être améliorée. Le débat d'orientations budgétaires donne encore trop souvent lieu à une présentation incomplète au regard des exigences légales³⁶ (**Nantes, Rouen, Saint-Etienne, Grenoble, Strasbourg, Toulouse, Tours**). La qualité de l'information contenue dans les annexes budgétaires est essentielle et pourtant parfois insuffisante (**Toulon, Nantes, Grenoble**). Enfin, toutes les métropoles ne se sont pas dotées d'un règlement budgétaire et financier³⁷ ou l'ont adopté tardivement (en mai 2019 pour **Grenoble-Alpes Métropole**).

³⁵ Les provisions pour risques et charges sont des passifs non financiers dont l'échéance ou le montant n'est pas fixé de façon précise. Elles portent en particulier sur les litiges et contentieux, les pertes de change, les garanties d'emprunt, les risques et charges sur emprunt, les comptes épargne-temps, le gros entretien (instruction budgétaire et comptable M57).

³⁶ Cf. articles L. 2312-1 et L. 5217-10-4 et D. 2312-3 du code général des collectivités territoriales.

³⁷ Conformément à l'obligation créée par l'article L. 5217-10-8 du CGCT lors du passage au référentiel M57, avant le vote de la première délibération budgétaire qui suit le renouvellement de l'assemblée délibérante. Cette obligation ne s'applique toutefois qu'à compter de 2020 pour les métropoles créées par une assemblée préexistante.

CONCLUSION

Selon l'étude d'impact de la loi MAPTAM, les transferts de compétences devaient permettre à la métropole de correspondre « à un degré d'intégration plus élevé, permettant une rationalisation de l'action publique sur son territoire », afin « d'accroître les potentialités des grandes agglomérations françaises ».

Toutefois, malgré des compétences supplémentaires, le statut des métropoles de droit commun les distingue encore peu des communautés urbaines maintenues sur d'autres territoires. Du reste, leur diversité géographique, démographique ou socio-économique ne les rend pas aisément comparables.

Au-delà de la reprise et de l'extension du statut générique de métropole issu de la loi RCT, la loi MAPTAM a créé trois métropoles à statut particulier qui relèvent de contextes institutionnels locaux spécifiques : la métropole de Lyon, la métropole Aix-Marseille-Provence et la métropole du Grand Paris, exclue du champ de la présente enquête.

La création de la métropole de Lyon est l'aboutissement d'une logique d'intégration poursuivie de longue date par les acteurs publics locaux. Elle est ainsi le seul exemple de suppression d'un échelon territorial sur un territoire et la seule métropole française à exercer des compétences sociales. Pour autant, à ce stade, l'expérience lyonnaise n'a pas tenu toutes ses promesses. En effet, si le passage de la communauté urbaine à la métropole de Lyon peut globalement être considéré comme un succès, l'organisation en place est encore largement héritée de l'ex-communauté urbaine et les gains d'efficacité et d'efficience restent à venir. Une nouvelle étape de développement s'est ouverte avec l'élection au suffrage universel direct des conseillers métropolitains en juin 2020. S'il est évidemment trop tôt pour en mesurer les effets, cette évolution devrait apporter une légitimité nouvelle à ces élus et donner un élan nouveau à la construction d'un projet métropolitain.

Du fait de la création d'un statut dérogatoire, en partie destiné à pallier l'absence persistante de consensus politique des élus locaux, le champ d'action et les ambitions de la métropole Aix-Marseille-Provence s'en sont trouvés largement amenuisés. En effet, les six anciens établissements publics de coopération intercommunale ont subsisté sous forme de « conseils de territoire » et se sont vu déléguer l'intégralité des compétences métropolitaines, à l'exception de quelques-unes à vocation programmatique. De fait, ces échelons locaux sont des centres de décision et de pouvoir, alors qu'ils étaient censés, après une brève période transitoire, n'exercer qu'un rôle essentiellement consultatif. Ils

consomment ainsi l'essentiel des crédits d'investissement de la nouvelle institution, au détriment des projets métropolitains. Cette organisation gagnerait à être simplifiée. Les conditions de réussite du projet de la métropole dépendent de l'ampleur et de la cohérence des choix qu'elle fera à l'issue de la période de délégation aux conseils de territoire.

De manière générale, la mutualisation des services n'a pas encore progressé significativement avec le statut métropolitain, au-delà de ce qui existait avant son adoption (Toulouse, Nice, Tours). Elle prend des formes variées, allant du simple groupement de commandes à la mise en commun de personnels et de services, qui en représente la forme la plus fréquente. Le degré d'intégration des services reste très variable d'une métropole à l'autre et très dépendant de l'équilibre politique local. La mutualisation reste souvent inaboutie et les gains correspondants sont encore limités, en particulier en termes d'économies d'échelle. Même lorsque les services communs existent, ceux-ci ne concernent dans la majorité des cas que la métropole et sa ville-centre.

Les processus de gestion et d'organisation n'ont pas été, à ce jour, significativement modifiés. La priorité a été donnée aux transferts de personnels liés aux transferts de compétences et les chambres régionales des comptes relèvent que le rôle et l'organisation des fonctions supports mériteraient maintenant d'être revus pour plus d'efficacité et d'efficience. Du fait de la faiblesse des dispositifs et démarches de pilotage et de contrôle, qui restent à renforcer, la mesure des effets de la transformation des communautés urbaines ou d'agglomération en métropoles n'est pas possible.

Chapitre II

La transformation en métropoles : des promesses qui restent à concrétiser

La loi RCT du 16 décembre 2010, qui vise à faire des métropoles la forme d'intercommunalité la plus intégrée, leur assignait trois objectifs principaux :

- une meilleure prise en compte de la montée en puissance du fait urbain ;
- la concentration à un même niveau local de l'exercice de compétences structurantes, qu'elles soient communales, départementales ou régionales, afin d'éviter la fragmentation des intérêts sur le territoire métropolitain ;
- l'élaboration et la conduite d'un projet métropolitain d'aménagement et de développement économique, écologique, éducatif et culturel afin d'améliorer la compétitivité et la cohésion de leur territoire, notamment pour soutenir la comparaison avec les métropoles concurrentes européennes voire internationales.

Les lois NOTRÉ et MAPTAM sont venues compléter l'architecture de la création des métropoles, en renforçant leurs compétences tout en maintenant le suffrage indirect pour l'élection de leurs assemblées délibérantes, à l'exception de la métropole de Lyon.

Cette réforme participe également, à tout le moins implicitement, d'une dynamique de rationalisation des structures et de recherche d'économies d'échelle.

S'il est prématué, à ce stade, de tirer des enseignements définitifs de la mise en place de métropoles créées pour la plupart après le 1^{er} janvier 2015, il est néanmoins possible de dresser un premier bilan d'étape, dont il ressort que les objectifs fixés par le législateur n'ont été que très partiellement atteints.

I - Des transferts de compétences limités

Les transferts de compétences des communes vers la métropole représentent des montants financiers bien plus importants que ceux correspondant aux compétences départementales. Il s'agit de transferts obligatoires, pour lesquels seules les modalités d'exercice de ces compétences et les évolutions d'attributions de compensation correspondantes peuvent faire l'objet de conventions entre les différentes parties.

A - Un accroissement limité des compétences communales transférées

Ainsi que le relèvent les chambres régionales, les EPCI préexistants aux métropoles exerçaient déjà la majorité de ces compétences avant leur transformation, la situation différant selon leur statut antérieur. En effet, les communautés urbaines exerçaient plus de compétences que les communautés d'agglomération (qui avaient par ailleurs des possibilités dans le choix des blocs de compétences transférées depuis les communes membres) et notamment la compétence en matière de voirie communale.

En 2019, le solde des attributions de compensation³⁸ versées par les 21 métropoles à l'ensemble de leurs communes membres s'établit à 1,72 Md€, alors qu'il était de 2,2 Md€ en 2015, à périmètre constant. Cette diminution du flux financier des métropoles vers leurs communes membres traduit, en partie, le fait que les métropoles assurent davantage de services en lieu et place des communes membres, dans le cadre d'un accroissement des compétences exercées en substitution de ces dernières, au titre d'un transfert de compétences ou d'une mutualisation.

³⁸ L'attribution de compensation a pour fonction d'assurer la neutralité budgétaire des transferts entre métropole et communes membres. Le versement des attributions de compensation revêt le caractère d'une dépense obligatoire (article 1609 *nonies* C, V, CGI).

B - Des transferts de compétences départementales encore minimes

Les compétences transférées des départements³⁹ comprenaient en premier lieu la voirie, dont le transfert était obligatoire, et les collèges, transférables uniquement si les départements le voulaient. Au-delà, le système retenu par la loi NOTRÉ consistait en un transfert au 1^{er} janvier 2017 d'au moins trois groupes de compétences sur huit listés dans le texte⁴⁰ : aides du fonds de solidarité pour le logement (FSL), action sociale, programme départemental d'insertion, aide aux jeunes en difficulté, prévention spécialisée auprès des familles en difficulté, personnes âgées, tourisme et gestion des collèges.

En pratique, à deux exceptions près⁴¹, les transferts se sont effectués *a minima* et seules trois compétences ont été effectivement transférées en plus de la voirie. Il s'agit, dans la très grande majorité des cas, du fonds de solidarité pour le logement (en cohérence avec la compétence habitat des métropoles), de l'aide aux jeunes en difficulté et de la prévention spécialisée auprès des familles en difficulté. Parfois, la compétence relative au tourisme a été également retenue (**Lille** et **Bordeaux**), tandis que **Nantes Métropole** a pris en charge une compétence relative aux personnes âgées⁴².

Néanmoins, ces transferts ont parfois été l'occasion de repenser des politiques et de définir des orientations qui se distinguent de celles précédemment mises en œuvre par les conseils départementaux.

³⁹ À l'exception de la **métropole de Lyon**, qui exerce sur son territoire l'ensemble des compétences du département.

⁴⁰ Article 90 de la loi NOTRÉ.

⁴¹ Quatre compétences ont été transférées du département de la Gironde vers **Bordeaux Métropole** tandis que **Dijon Métropole** exerce l'ensemble des compétences départementales auxquelles elle pouvait prétendre, à l'exception de la gestion des collèges.

⁴² Il s'agit des centres locaux d'information et de coordination (CLIC).

Grenoble-Alpes Métropole : l'occasion de définir une politique métropolitaine de prévention spécialisée

Le transfert du service de prévention spécialisée à la métropole a été l'occasion d'établir des diagnostics en 2017 et 2018 et de définir une véritable politique métropolitaine en la matière, actée par des délibérations cadres, dont la mise en œuvre effective a débuté en 2019.

La politique métropolitaine se distingue des orientations départementales, en ce qu'elle prévoit un élargissement des actions à des communes dépourvues de quartiers relevant de la politique de la ville, la création d'une équipe dite « jeunes errants » sur le terrain, un élargissement des interventions jusqu'à l'âge de 21 ans au lieu de 18, et de façon plus globale, une intervention plus généraliste et moins centrée sur la lutte contre la radicalisation et le décrochage scolaire. La métropole a par ailleurs créé une ligne budgétaire dédiée à la prévention de la délinquance, en tant que politique complémentaire.

La métropole s'est donc emparée réellement de la compétence qui lui a été transférée.

Le cœur de métier des départements, à savoir l'action sociale, les solidarités et les collèges, n'a pas été concerné par le transfert, les départements ne souhaitant pas se priver de compétences sur lesquelles ils s'estiment reconnus. Il en est aussi notamment pour les collèges, équipements emblématiques de leur investissement dans l'éducation, au profit desquels leurs compétences ont été renforcées par l'acte II de la décentralisation en août 2004⁴³.

En conséquence, l'impact financier des transferts départementaux est relativement faible et très majoritairement lié à l'exercice de la compétence voirie. Sur un échantillon de 10 métropoles⁴⁴, la somme des dotations de compensation des départements vers les métropoles au titre de l'exercice des compétences transférées, voirie incluse, s'élève à 199 M€, soit à peine 2 % des dépenses réelles de fonctionnement et d'investissement cumulées (9,91 Md€⁴⁵) de ces dernières.

⁴³ La loi du 13 août 2004 relative aux libertés et aux responsabilités locales a confié aux départements de nouvelles missions en matière d'éducation, à savoir l'accueil, l'entretien, la restauration et la maintenance des collèges et transférés aux départements les personnels en charge de ces missions à l'État.

⁴⁴ Calcul effectué à partir des données contenues dans les rapports des CRC sur les métropoles de **Bordeaux, Brest, Grenoble, Lille, Marseille, Montpellier, Nancy, Nantes, Nice et Toulouse**.

⁴⁵ Sur un total de 17,38 Md€ pour les 21 métropoles.

C - Des difficultés et des lenteurs dans les transferts de compétences

La gestion des transferts s'est révélée globalement efficace pour ce qui relevait des compétences départementales. En revanche, la grande majorité des contrôles des chambres régionales mettent en évidence des retards parfois très importants dans la mise en œuvre du transfert des compétences communales. Ce constat porte plus particulièrement sur les transferts patrimoniaux, qui ont été réalisés tardivement ou sont toujours en cours, alors qu'ils auraient dû intervenir au plus tard un an après la date de la première réunion du conseil métropolitain⁴⁶.

Ces difficultés ne sont pas toutes imputables à la métropolisation, même si celle-ci aurait dû être l'occasion de les régulariser. Certains biens n'avaient pas fait l'objet de transferts de propriété alors que les compétences auxquelles ils correspondent étaient exercées de longue date par les EPCI, et ce, bien avant qu'ils se transforment en métropoles⁴⁷. Deux explications sont possibles à cette situation, d'abord la faiblesse des services techniques et juridiques des communes en matière de patrimoine et les aspects symboliques et politiques de la dévolution des biens correspondants.

À **Saint-Etienne**, les biens et équipements nécessaires à l'exercice des compétences transférées ont été mis à disposition de la métropole à titre gratuit par les communes membres, donnant lieu à des procès-verbaux signés des deux parties, mais aucun transfert en pleine propriété n'a été encore réalisé depuis le 1^{er} janvier 2018. La succession des transformations de la communauté d'agglomération en communauté urbaine, puis en métropole, explique en partie ces dispositifs transitoires.

La situation est comparable pour des métropoles de création plus ancienne. Ainsi, à **Grenoble**, les transferts patrimoniaux sont loin d'être achevés, malgré l'ancienneté de certains transferts de compétences. La métropole l'explique par un ensemble de difficultés : désaccord avec les communes sur l'assiette à transférer ainsi que sur les conditions matérielles du transfert (documentation technique, état du bâti en regard de l'avis de la commission locale d'évaluation des charges transférées), difficultés à retrouver toutes les origines de propriété, découpages parcellaires très nombreux, divisions en volumes souvent requises, définition de la liste des parcelles concernées pour la voirie et les espaces publics. À **Nice**, première des métropoles à avoir été créée en France, les procès-verbaux de mise à disposition des biens meubles et immeubles ont été signés avec près de deux ans de retard et le transfert en pleine propriété des biens n'est toujours pas achevé.

⁴⁶ Article L. 5217-5 du CGCT.

⁴⁷ Voir à ce sujet *le bilan intermédiaire de l'expérimentation de la certification des comptes locaux*. La Documentation française, juin 2019, 78 p., disponible sur www.ccomptes.fr.

II - Des métropoles qui tardent à monter en puissance

La montée en puissance des métropoles et leur contribution à la structuration et au rayonnement de leur territoire nécessitaient une définition partagée de l'intérêt métropolitain et une gouvernance adaptée à l'exercice de leurs compétences. À l'examen, ces conditions ne sont pas encore réunies.

A - Les métropoles n'ont pas pleinement investi leur rôle et leurs compétences

1 - La difficile définition de l'intérêt métropolitain

L'article L. 5217-2 du CGCT prévoit que l'exercice de certaines des compétences par la métropole est subordonné à la reconnaissance de leur intérêt métropolitain⁴⁸, lequel « est déterminé par le conseil de la métropole à la majorité des deux tiers. Il est défini au plus tard deux ans après l'entrée en vigueur du décret prononçant la création de la métropole. À défaut, la métropole exerce l'intégralité des compétences transférées ».

Cette définition de l'intérêt métropolitain vise à distinguer, sur une compétence donnée, les actions et les équipements qui continueront à relever de la commune de ceux qui, par leur étendue, leur contenu, leur objet stratégique, leur dimension financière ou leur rayonnement sur le territoire intercommunal ont vocation à être gérés par la métropole et donc à lui être transférés.

Les contrôles mettent en évidence le fait que la définition de l'intérêt métropolitain a le plus souvent été arrêtée de manière empirique, les critères retenus relevant plus d'une analyse propre à chaque situation locale que d'une véritable stratégie métropolitaine d'intervention.

⁴⁸ Les domaines de compétence concernés sont les suivants : la construction, l'aménagement, l'entretien et le fonctionnement d'équipements culturels, socioculturels, socioéducatifs et sportifs d'intérêt métropolitain (I-1° c) ; la définition, la création et la réalisation d'opérations d'aménagement d'intérêt métropolitain mentionnées à l'article L. 300-1 du code de l'urbanisme (I-2° a) ; la création, la gestion, l'extension et la translation des cimetières et sites cinéraires d'intérêt métropolitain (I-5° b).

À la **métropole Rouen Normandie**, la multiplicité et le caractère peu précis des critères retenus pour qualifier les équipements culturels et sportifs d'intérêt métropolitain ne permettent pas de tracer une ligne de partage claire entre métropole et communes dans l'exercice de la compétence. À **Saint-Etienne Métropole**, la logique de gestion intercommunale ayant prévalu pour certains équipements sportifs (stade Geoffroy-Guichard, Nautiform) ou culturels (musée d'art moderne et contemporain, Zénith), semble avoir été réglée au cas par cas et non relever d'une réflexion d'ensemble. À **Grenoble-Alpes Métropole**, l'intérêt métropolitain se réduit à l'énoncé d'une liste de zones, équipements ou opérations au sein des blocs de compétences et n'est pas fondé sur des critères objectifs.

Les conditions d'application par les métropoles des critères préalablement définis posent également question. Ainsi, à **Bordeaux**, des équipements manifestement d'intérêt métropolitain (parmi lesquels l'Opéra national, la Cité du Vin ou encore le stade Jacques Chaban-Delmas) n'ont toujours pas été transférés à la métropole, en raison de leur rayonnement, de leur caractère unique ou structurant auxquels tient la commune qui les héberge.

2 - Un exercice parfois tardif et incomplet des compétences

Les transferts des compétences n'ont pas toujours été effectués dans les délais prévus par la loi et des dispositifs transitoires ont été mis en place, qui ont pu perdurer au-delà du terme initialement fixé.

En vertu de l'article L. 5215-27 du CGCT, une métropole peut « confier, par convention avec la ou les collectivités concernées, la création ou la gestion de certains équipements ou services relevant de ses attributions à une ou plusieurs communes membres, à leurs groupements ou à toute autre collectivité territoriale ou établissement public. Dans les mêmes conditions, ces collectivités peuvent confier à la métropole la création ou la gestion de certains équipements ou services relevant de leurs attributions ».

Ce dispositif prévu par la loi vise notamment à assurer une transition en atténuant provisoirement les effets des transferts de compétences, mais n'a pas vocation à être généralisé à l'ensemble des compétences transférées, ni à devenir pérenne. Pour autant, comme pour les autres catégories d'EPCI, les contrôles des chambres régionales des comptes ont mis en évidence des cas dans lesquels des conventions de gestion provisoire ont permis aux métropoles de confier l'exercice de pans entiers, voire la totalité de certaines de leurs compétences aux communes membres, et ce dans des conditions peu encadrées.

À **Saint-Etienne**, la métropole a confié par conventions pluriannuelles avec ses principales communes membres la gestion de ses compétences en matière de voirie, d'eau, d'assainissement et d'urbanisme. Les conventions sont réputées permettre un mode de gestion qui s'inscrit dans « un cadre d'optimisation des moyens humains et matériels », sans néanmoins que cette affirmation de principe soit étayée. Dans le cas de la **métropole Nice Côte d'Azur**, les conventions de gestion provisoire mises en place avec les 19 communes ayant rejoint l'EPCI à sa création et conclues pour une durée d'un an, portaient sur l'ensemble des compétences métropolitaines exercées sur le territoire communal et leurs bilans financiers ont été établis très tardivement. À **Toulon Provence Méditerranée**, les communes ont conservé en 2018 l'exercice des compétences transférées à la métropole, au titre de conventions de gestion qui se sont poursuivies au-delà du terme initialement fixé au 31 décembre 2018. À **Montpellier**, l'année 2015 a fait office d'exercice de transition puisque les communes ont continué d'exercer les compétences métropolitaines sur leur territoire, moyennant un coût de 35 M€.

La répartition des compétences entre métropoles et communes membres souffre encore trop souvent d'un manque de clarté, la confusion étant accrue par le fait que des compétences peuvent être cogérées ou redéleguées aux communes.

La mise en œuvre du transfert de la compétence voirie

La mise en œuvre du transfert de la compétence voirie est révélatrice des difficultés qui ont pu être rencontrées à l'occasion du transfert d'une compétence de proximité à l'échelon métropolitain.

À **Grenoble**, le transfert de la compétence voirie à la métropole est toujours incomplet, les communes ayant conservé la gestion du nettoiement et de l'éclairage.

À **Rouen**, où les maires restent opposés au transfert de leurs pouvoirs de police en matière de voirie, la répartition de la compétence, actée par un règlement métropolitain adopté en avril 2019, est jugée irrégulière par la CRC Normandie, puisqu'elle a pour effet de laisser le nettoiement et le déneigement des voies aux communes membres.

À **Lille**, le pouvoir de police du stationnement et de la circulation reste partagé entre les communes et la métropole et les conditions de transfert de certaines activités (élagage des arbres, salage des routes) sont en suspens. La CRC Hauts-de-France recommande l'élaboration d'un règlement de voirie commun à la métropole et à ses communes membres pour simplifier la gestion de cette compétence.

À **Bordeaux**, la CRC Nouvelle Aquitaine relève que le dispositif de re-délégation de la compétence, prévu dans les conventions passées avec les communes, est irrégulier pour au moins 13 des 15 communes encore concernées en raison de l'étendue de son champ (fonctionnement courant et gestion des investissements *via* une délégation de maîtrise d'ouvrage).

À **Toulouse**, la CRC Occitanie observe que la construction progressive de la compétence voirie a abouti à une juxtaposition de politiques et d'enveloppes financières plus qu'à la mise en place d'une compétence globale et véritablement intégrée, le financement par les communes d'une compétence transférée à la métropole depuis 2009 étant irrégulier.

Enfin, les maires ont parfois pu s'opposer ouvertement au transfert de certaines compétences ou en retarder la mise en œuvre. Ainsi, la promotion du tourisme, qui emporte le pilotage des offices de tourisme, est un sujet de conflit fréquent du fait de son poids dans l'économie des territoires et de la visibilité nationale ou internationale qu'elle peut leur donner. Ainsi, quatre années auront été nécessaires pour que la métropole de **Nice Côte d'Azur** puisse exercer cette compétence.

3 - Une solidarité financière qui a pu être exercée au détriment des métropoles ou dont les termes ne sont pas clairement posés

Si, à ce jour, les métropoles n'ont pas investi pleinement leur rôle et leurs compétences, c'est aussi parce qu'elles ont pu être les victimes de stratégies mises en œuvre avant leur création ou d'une évaluation financière des charges transférées qui pénalisent leur pouvoir financier et d'action.

Certains EPCI préexistants, anticipant leur disparition et leur intégration dans les métropoles, ont modifié de manière substantielle les versements de fiscalité à leurs communes membres, plaçant ainsi les métropoles dans un rapport défavorable dès leur création. Cette stratégie a notamment consisté à réviser en leur défaveur le montant des attributions de compensation, ou à y intégrer la dotation de solidarité communautaire⁴⁹.

⁴⁹ La dotation de solidarité communautaire est un outil de péréquation horizontale créé par la loi du 6 février 1992, qui a pour objectif de réduire les inégalités économiques locales et de renforcer la solidarité financière entre les communes membres d'un EPCI. L'intégration de la dotation de solidarité communautaire dans l'attribution de compensation n'est pas expressément prévue par les dispositions du code général des impôts régissant ces versements, car ils poursuivent des objectifs très différents et ne paraissent pas fongibles. Si le procédé observé n'est pas illégal, il apparaît néanmoins contraire à l'esprit de la loi.

Tel est en particulier le cas de la métropole **Aix-Marseille-Provence**. Ainsi que le constate la CRC Provence-Alpes-Côte d'Azur, les anciens EPCI de la métropole ont procédé, durant les années précédant la fusion, à une révision à la hausse de leur attribution de compensation (AC). À cet effet, la dotation de solidarité communautaire versée à leurs membres a notamment été intégrée dans l'attribution de compensation. Les AC des six EPCI ont ainsi augmenté, dans une logique de captation des ressources de la métropole, de près de 220 M€ entre 2012 et 2016 (+ 45 %), près de 80 % de cette augmentation ne correspondant, selon l'ordonnateur, à aucun transfert de charge, ce qui obère très fortement les marges de manœuvre financières de la métropole. Au surplus, au cours des deux exercices précédant la création de la métropole, les anciens EPCI ont procédé à des augmentations de taux de fiscalité et des modifications du périmètre de l'intérêt communautaire destinées à intégrer dans le champ communautaire des services et équipements communaux coûteux.

Au-delà de ce cas spécifique, les évaluations des commissions locales d'évaluation des charges transférées (CLECT) effectuées à l'occasion du transfert des compétences communales ont parfois été peu transparentes et, dans la plupart des cas, la recherche d'un consensus a joué en faveur de l'échelon communal.

Le rôle de la CLECT

Le IV de l'article 1609 *nonies* C du code général des impôts (CGI) prévoit la création entre l'EPCI et ses communes membres d'une commission locale chargée d'évaluer le montant des transferts de charges (CLECT). Cette évaluation est un préalable nécessaire à la fixation du montant de l'attribution de compensation entre une commune et son EPCI.

La composition de la CLECT est définie par l'organe délibérant de la métropole, à la majorité des deux tiers, et comporte au moins un représentant de chaque conseil municipal.

La CLECT a pour rôle principal de procéder à l'évaluation des charges liées aux transferts de compétences entre communes et EPCI ayant opté pour la fiscalité professionnelle unique (FPU). Si elle ne détermine pas les attributions de compensation, qui seront validées par les exécutifs locaux (conseils municipaux et communautaires), son travail est destiné à assurer l'équité financière entre les communes et la communauté en garantissant transparence et neutralité des données financières.

Ainsi, à **Rouen**, un dispositif d'écrêttement des charges a été mis en place pour éviter de pénaliser les communes ayant fortement investi dans leur réseau de voirie avant transfert. Son coût est de près de 2 M€ par an pour les finances métropolitaines. À **Grenoble**, l'évaluation réalisée par la CLECT n'a pas permis d'assurer la neutralité financière des transferts. La volonté de préserver les finances communales a conduit à sous-évaluer le poids des charges transférées en matière de voirie, aussi bien pour l'entretien du réseau que pour celui des ouvrages d'art. Au total, à l'issue des transferts, la situation financière des communes s'est améliorée. À **Nice**, la méthode de calcul adoptée par la CLECT a minoré les dépenses d'administration générale liées aux compétences transférées, ce qui a eu pour conséquence d'alourdir la charge de travail des fonctions supports de la métropole, à moyens humains constants.

À l'inverse, à **Lyon**, la création de la collectivité territoriale unique s'est faite dans des conditions différentes du droit commun des métropoles. Les transferts de ressources, de charges, d'actif et de passif du département du Rhône à la métropole de Lyon ont été réalisés dans un esprit de solidarité financière et de manière à préserver la viabilité financière du département, objectif qui a été atteint, à l'examen de sa situation financière actuelle. La dotation de 72 M€ par an versée par la métropole au département du Rhône est ainsi calculée selon une méthode⁵⁰ qui déroge au principe de neutralité budgétaire des transferts usuels et qui s'apparente à une forme de péréquation territoriale. La métropole a repris en outre environ deux tiers de la dette du département et a assumé 30 % (127 M€) du coût total de sortie des emprunts toxiques qu'il avait préalablement contractés (424 M€).

Les chambres régionales des comptes constatent que la plupart des métropoles contrôlées, sans préjudice du développement de politiques de solidarité avec les communes, ne se sont pas dotées encore d'un pacte financier et fiscal ni de règles de répartition de la richesse fiscale ou d'un régime de solidarité territoriale (**Grenoble, Toulouse, Rouen, Lyon, Lille, Nice**). Le niveau de redistribution aux communes des produits fiscaux perçus par la métropole peut pourtant y être très important. À **Lille**, en 2018, le budget principal métropolitain percevait 544,4 M€ de recettes fiscales, dont 371,2 M€ de recettes d'impôts locaux, et en reversait 65,5 % (243,1 M€) aux communes, au travers de l'attribution de compensation et de la dotation de solidarité communautaire.

⁵⁰ L'application de l'article L. 3663-6 du CGCT introduit par la loi MAPTAM, a conduit à évaluer la dotation de compensation métropolitaine en égalisant le taux d'épargne nette des deux collectivités, à la date du transfert. Les modalités de calcul de cette dotation s'écartent ainsi de la neutralité budgétaire qui caractérise les transferts de droit commun entre collectivités et établissements publics de coopération intercommunale.

L'adoption d'un pacte financier n'est pourtant pas toujours le gage d'une stratégie équitable de redistribution des richesses, ce document étant parfois de portée modeste et purement déclarative (**Montpellier, Nantes**).

4 - Un effet structurant encore peu perceptible sur le territoire

La loi assigne aux métropoles l'objectif ambitieux d'élaborer et de conduire un projet structurant d'aménagement et de développement de leur territoire⁵¹. En vertu de ces dispositions, les métropoles ont chacune élaboré et formalisé un projet métropolitain, même si la loi n'en définit précisément ni la forme, ni les conditions d'adoption. De fait, les projets métropolitains existants ont été conçus selon des processus très différents, restent très divers dans leur contenu et sont plus l'expression d'une vision partagée du territoire, certes pas sans valeur, que de véritables documents de planification.

La **métropole de Nancy**, créée au 1^{er} janvier 2016, s'est dotée d'un projet métropolitain fin septembre 2018. Le projet, intitulé *Les chemins métropolitains* est issu d'une démarche de deux années de concertations, d'échanges et de réflexions intégrant à la fois les élus, les acteurs socio-économiques et associatifs, des enseignants, des chercheurs, des agents des communes et du Grand Nancy. Il présente une ambition et une vision collective pour l'ensemble des acteurs de la métropole. Aux termes mêmes de la délibération qui en adopte le contenu, *les chemins métropolitains* « ne sont pas, à ce stade, de strictes actions ou programmes de territoire » et sont plus l'expression d'un projet de société. À **Saint-Etienne**, qui n'est devenue métropole qu'au 1^{er} janvier 2018, le projet d'agglomération – ou plan de mandat – défini précédemment pour les exercices 2014-2020 expose des éléments sur le contexte et la stratégie de l'EPCI, mais les objectifs affichés ne sont ni chiffrés, ni assortis de calendriers de mise en œuvre. En outre, son état d'avancement ne donne pas lieu à restitution régulière en assemblée délibérante.

⁵¹ L'article L. 5217-1 du CGCT dispose que « la métropole est un établissement public de coopération intercommunale à fiscalité propre regroupant plusieurs communes d'un seul tenant et sans enclave au sein d'un espace de solidarité pour élaborer et conduire ensemble un projet d'aménagement et de développement économique, écologique, éducatif, culturel et social de leur territoire afin d'en améliorer la cohésion et la compétitivité et de concourir à un développement durable et solidaire du territoire régional. Elle valorise les fonctions économiques métropolitaines, ses réseaux de transport et ses ressources universitaires, de recherche et d'innovation, dans un esprit de coopération régionale et interrégionale et avec le souci d'un développement territorial équilibré [...] ».

B - Deux exemples emblématiques : Lyon et Marseille

1 - Un « modèle » lyonnais intéressant, qui reste pour l'instant unique

Créée au 1^{er} janvier 2015, par la loi MAPTAM, la **métropole de Lyon** est une collectivité territoriale à statut particulier⁵² et non un EPCI comme les autres métropoles, issue de la fusion, sur son territoire, de la communauté urbaine de Lyon et du département du Rhône dont elle a repris les compétences urbaines et sociales qu'elle exerce. Elle est également la seule métropole dont l'assemblée est élue au suffrage universel direct depuis les dernières élections de 2020 ce qui, à l'avenir, ne devrait pas être sans conséquence sur sa gouvernance. La métropole de Lyon a été présentée comme un modèle d'intégration, dont les conditions de reproductibilité ont fait l'objet de débats.

Pour autant, à ce stade, l'expérience lyonnaise n'a pas tenu toutes ses promesses. En effet, si le passage de la communauté urbaine à la métropole de Lyon peut globalement être considéré comme un succès, d'autant plus qu'il s'est effectué dans des délais très courts, l'organisation en place est encore largement héritée de l'ex-communauté urbaine et les gains d'efficacité et d'efficience restent à venir.

Il était attendu⁵³ en particulier que la création de la métropole contribue à une meilleure lisibilité de l'action publique et favorise les synergies entre les compétences urbaines et économiques héritées de l'ex-CU et les compétences sociales héritées du département.

Or, la métropole de Lyon, exemple unique en France, bénéficie de la clause de compétence générale⁵⁴ au même titre que les communes qui la composent et nombre de compétences sont partagées entre elles, ce qui génère un manque de lisibilité et favorise l'émergence de logiques concurrentes.

Quant aux synergies possibles entre les politiques héritées de la communauté urbaine et du département du Rhône, le périmètre des rapprochements potentiels reste limité car les deux collectivités intervenaient sur des domaines distincts pour l'essentiel. Dans les exemples analysés par la CRC Auvergne-Rhône-Alpes (adaptation de

⁵² Le livre VI de la troisième partie du CGCT lui est consacré (articles L. 3611-1 à L. 3665-2).

⁵³ Selon les travaux de la commission métropole installée le 19 mars 2013 et co-animee par deux vice-présidents de la communauté urbaine de Lyon (COURLY), alimentée par ceux de cinq groupes thématiques politiques et techniques et une commission mixte réunissant la COURLY et le département du Rhône.

⁵⁴ Article L. 3642-1 du code général des collectivités territoriales.

l'offre de logement à des publics spécifiques et à la précarité énergétique ; rapprochement entre économie et insertion), les résultats observés sont limités. L'impact sur la réduction de l'enchevêtrement des compétences est en définitive faible et difficile à mesurer car la mise en œuvre concrète du rapprochement de ces politiques n'a pas été accompagnée d'un dispositif de suivi qui permettrait d'en évaluer les effets.

Par ailleurs, même si cette dimension n'était pas au cœur du projet de création de la métropole, la poursuite de l'intégration avec les communes du territoire n'en demeure pas moins, pour l'instant, le parent pauvre. La faible ambition du premier pacte de cohérence métropolitain et des contrats avec les communes membres, conclus en milieu de mandat et qui prévoient peu de délégations de compétences, en est l'illustration.

2 - Une métropole marseillaise non désirée et privée de moyens d'action

Aix-Marseille-Provence Métropole a été créée par la loi MAPTAM le 1^{er} janvier 2016 après fusion des six intercommunalités, avec l'ambition de mettre fin à ce qui était perçu comme une fragmentation administrative du territoire et lui substituer une organisation permettant d'exercer de manière cohérente, à une échelle quasi départementale, des compétences très élargies.

Sa création a été marquée par les réticences de nombreux élus, notamment dans les cinq EPCI devant être fusionnés avec l'ancienne communauté urbaine de Marseille Provence. Pour la plupart des élus des cinq EPCI, cette fusion semble avoir été vécue comme une union dictée par la loi (MAPTAM) qui les dépossèderait de leurs pouvoirs au profit d'une lointaine entité, gérée par et pour les Marseillais⁵⁵. Des élus ont ainsi attaqué, sans succès, le décret de création de la métropole devant le Conseil d'État, avant que le Conseil constitutionnel ne soit saisi d'une question prioritaire de constitutionnalité au sujet de la répartition des sièges au conseil métropolitain. Cette défiance a eu pour effet de conduire le législateur à prévoir une organisation dérogatoire au droit commun, accordant un statut juridique et des pouvoirs aux territoires des six EPCI que la métropole a absorbés.

⁵⁵ Le poids démographique de la ville de Marseille, qui représente plus de 45 % de la population de cette métropole, lui permet de disposer de la majorité relative des sièges au conseil métropolitain (108 sur 240, à comparer à Aix qui n'en dispose que de 17).

La délégation massive de compétences aux conseils de territoire qui a prévalu jusqu'à présent fait de ces échelons locaux des centres de décisions et de pouvoirs, alors qu'ils étaient censés, après une brève période transitoire, n'exercer qu'un rôle essentiellement consultatif. Ils consomment ainsi l'essentiel des crédits d'investissement de la nouvelle institution, au détriment des projets métropolitains qui, à ce stade, en sont réduits à la portion congrue, faute de moyens et de consensus politique.

Par ailleurs, l'hétérogénéité des compétences exercées sur chaque territoire a compliqué l'harmonisation et le pilotage à l'échelle métropolitaine.

La CRC Provence-Alpes-Côte d'Azur constate ainsi que l'organisation institutionnelle actuelle de la métropole, qui se caractérise par un empilement de structures, allonge le processus d'adoption des décisions de l'assemblée délibérante et les délais de traitement des demandes des administrés et des services. Cette organisation gagnerait à être simplifiée.

Enfin, les ajustements de compétences qui sont intervenus au sein des anciens établissements publics de coopération intercommunale avant le 1^{er} janvier 2016 et les augmentations des montants d'attribution de compensation versée aux communes ont privé la métropole d'une partie de sa capacité à agir (cf. *supra*). Les dotations de gestion qu'elle verse aux territoires au titre des compétences qui leur sont déléguées réduisent encore ses propres capacités financières d'intervention.

À l'issue de la période transitoire qui s'achevait le 31 décembre 2019, la métropole avait la possibilité de reprendre tout ou partie des compétences déléguées aux territoires⁵⁶. Le conseil métropolitain a délibéré fin décembre 2019 pour prolonger ces délégations jusqu'au renouvellement complet du conseil, puis jusqu'au 31 décembre 2020.

Ainsi que le relève la chambre régionale des comptes, les conditions de réussite du projet de la métropole dépendent à présent de l'ampleur et de la cohérence des choix qu'elle fera après cette échéance. Une remise à plat impliquerait de redéfinir les contours d'un schéma de coopération métropolitain renouvelé et, sur un plan financier, de réviser à leur juste niveau les attributions de compensations, de sorte que la métropole soit dotée des moyens nécessaires pour mener à bien les projets structurants qu'elle s'est assignés. Dans ce cadre, pourrait s'opérer une dissociation claire entre les compétences de pure proximité, qui continueraient d'être portées localement, et la reprise à l'échelon central des compétences structurantes destinées à servir le projet métropolitain.

⁵⁶ Article L. 5218-7 du code général des collectivités territoriales.

C - Une gouvernance très marquée par le poids des maires

La mise en place des métropoles s'est accompagnée paradoxalement de la réaffirmation du rôle central des communes dans le paysage local et de celui des maires dans la définition des politiques. L'application d'un principe de subsidiarité dans l'exercice des compétences de proximité conduit à déconcentrer des services sur le territoire métropolitain, lesquels sont souvent placés sous l'autorité fonctionnelle des maires.

1 - Une forte association des maires à la prise de décision

Si la gouvernance métropolitaine repose formellement sur les instances décisionnelles que sont le conseil et le bureau métropolitains, les chambres régionales des comptes observent que le rôle des maires, compte tenu de leur représentation dans un ensemble d'instances consultatives prévues ou non par la loi, est également déterminant dans la prise de décision.

À **Bordeaux**, un principe de « cogestion intercommunale » destiné à préserver le rôle des communes et des maires est institué depuis 1968 de manière informelle. Il trouvait notamment une application pratique dans le fait que, jusqu'en juillet 2020⁵⁷, les 28 maires de la métropole étaient membres du bureau, qui comptait 32 membres au total, les décisions prises nécessitant de fait l'accord d'une majorité des maires des communes membres.

À **Saint-Etienne**, les statuts métropolitains prévoient dans leur préambule que « les communes et les maires [sont] au cœur du processus décisionnel ». Les maires ont un droit de veto, à travers leur représentation au sein du bureau, qui se prononce sur tous les projets de délibérations avant leur passage en conseil métropolitain et peut décider de les retirer de l'ordre du jour.

Dans les métropoles de **Montpellier Méditerranée**, **Nice Côte d'Azur** et **Nantes**, l'instance de coordination entre la métropole et les maires des communes membres, dénommée selon les cas « conférence métropolitaine », « conférence des maires » ou « conseil des maires », se réunit très fréquemment et au minimum avant chaque conseil métropolitain.

⁵⁷ Dans sa réponse à la Cour, la Ville de Bordeaux « précise que ce principe de cogestion intercommunale n'est plus effectif depuis le 17 juillet 2020. »

À **Rouen**, le passage au statut de métropole a même conduit à amoindrir le rôle de l'assemblée délibérante, qui se réunit à une fréquence inférieure à la fréquence minimale prévue par la loi, au profit d'un rôle accru de la conférence métropolitaine et de conférences locales des maires⁵⁸.

Si, sur ce sujet, les métropoles ne se distinguent pas fondamentalement des autres catégories d'EPCI⁵⁹ et si l'on peut comprendre la nécessité d'instruments de régulation entre métropoles et communes membres, le fonctionnement souvent informel qui caractérise ces instances (absence fréquente d'ordre du jour, de compte rendu) et la concurrence qu'elles exercent vis-à-vis du conseil métropolitain posent la question de la légitimité et du pouvoir réel des conseillers métropolitains dans la définition et la mise en œuvre des politiques métropolitaines.

2 - Une organisation territorialisée des services pour l'exercice des compétences de proximité

La plupart des métropoles ont adopté une organisation territorialisée des services, essentiellement pour l'exercice des compétences dites de proximité, à savoir la gestion de la voirie et de la propreté.

Cette organisation résulte de la volonté de rendre un service public adapté aux particularités du territoire et concerté avec les élus municipaux.

À **Nantes Métropole**, sept pôles de proximité regroupant 40 % des agents métropolitains remplissent des missions d'aménagement et d'entretien de l'espace public, de développement urbain, de développement économique et d'assainissement et sont animés par des commissions locales de pôles qui sont des lieux de concertation avec les élus communaux. À **Montpellier**, six pôles territoriaux sont chargés de la gestion de l'espace public et de la voirie et leur action est encadrée depuis janvier 2016 par un contrat d'engagement signé entre la métropole et chaque commune membre.

⁵⁸ Dans sa réponse à la Cour en date du 25 septembre 2020, la métropole indique avoir pris note de cette observation et s'être conformée à la réglementation dès l'année 2019.

⁵⁹ Une étude réalisée en janvier 2019 par l'Association des Communautés de France (AdCF) ayant pour objet la gouvernance politique des communautés, révèle qu'avant le lancement d'un grand projet communautaire, 74 % des présidents de communautés souhaitent recueillir l'assentiment de l'ensemble des maires du territoire. Les territoires où l'ensemble des maires ne sont pas réunis régulièrement sont minoritaires. Cette réunion, qui prend généralement la dénomination de conférence des maires, a lieu dans 32 % des territoires une fois par trimestre et dans 24 % des cas avant chaque conseil communautaire.

Les responsables opérationnels de ces pôles de proximité sont placés de fait ou officiellement sous l'autorité fonctionnelle des maires, qui exercent dès lors une influence directe sur l'allocation de crédits métropolitains.

Ainsi, sur le territoire de **Nice Côte d'Azur**, près d'un tiers (30 %) du volume annuel des crédits d'investissement en matière de voirie est réparti dans le cadre d'une étroite concertation entre les responsables des sept subdivisions métropolitaines et les maires. Dans le cas de **Toulon Provence Méditerranée**, des antennes territoriales logées dans des locaux communaux sont dotées d'une enveloppe budgétaire annuelle, dont l'affectation est décidée par le directeur d'antenne⁶⁰ en lien étroit avec le maire. À **Toulouse**, le transfert de la compétence de voirie communale à l'intercommunalité s'est accompagné dès l'origine de la constitution d'enveloppes locales de voirie, qui peuvent être abondées par les communes *via* des fonds de concours et dont l'utilisation est définie dans des contrats d'objectifs par les maires des communes en lien avec les responsables des cinq pôles de proximité. Le volume annuel de ces enveloppes locales (60 M€) est 2,5 fois supérieur au budget dit « métropolitain » de voirie consacré aux voiries structurantes (25 M€). De fait, la compétence voirie continue à être essentiellement financée et pilotée par les communes, ce qui ne favorise pas l'émergence d'une stratégie métropolitaine et peut avoir un effet inflationniste sur les crédits votés.

3 - Des pratiques entérinées par la loi du 27 décembre 2019 relative à l'engagement dans la vie locale et à la proximité de l'action publique

L'étude d'impact qui a précédé l'adoption de la loi du 27 décembre 2019, dite « Loi engagement et proximité », mettait en évidence la volonté des maires de disposer d'une place plus importante au sein des organes délibérants, notamment dans les EPCI comptant un nombre élevé de communes, d'être davantage associés à la prise de décision et de pouvoir mieux contrôler la mise en œuvre des compétences transférées à l'intercommunalité.

Si une conférence des maires⁶¹ remplace pour les métropoles l'ex-conférence métropolitaine, ce qui ne constitue pas un changement majeur par rapport à la situation préexistante, un régime particulier est prévu pour la **métropole de Lyon**. La conférence métropolitaine doit désormais obligatoirement être consultée pour avis avant l'adoption de documents

⁶⁰ Généralement l'ancien directeur général des services techniques de la commune.

⁶¹ Cf. article L. 5211-11-3 du CGCT.

structurants précisément listés⁶². Par ailleurs, il est désormais possible de créer des commissions spécialisées associant les maires ainsi que des conférences territoriales des maires, selon des périmètres géographiques et des périmètres de compétences à déterminer, lesquelles instances peuvent être consultées lors de l'élaboration et la mise en œuvre des politiques de l'EPCI.

Pour fixer leurs règles de gouvernance, comme les autres EPCI à fiscalité propre, les métropoles peuvent adopter un pacte de gouvernance mais celui-ci doit faire l'objet d'un débat, notamment après chaque renouvellement général des conseils municipaux⁶³.

La loi est ainsi venue entériner les pratiques observées et réaffirmer la place centrale des maires des communes membres dans la définition et la mise en œuvre des politiques métropolitaines, confirmant l'idée selon laquelle la métropole reste avant tout un EPCI à fiscalité propre, « par nature, au service des communes »⁶⁴, ce qui constitue en tout état de cause un recul au regard des ambitions initialement affichées par la loi pour les métropoles.

⁶² L'article L. 3633-2 du CGCT prévoit que la conférence métropolitaine est saisie obligatoirement pour avis des actes suivants : plan local d'urbanisme et de l'habitat, plan climat-air-énergie territorial, programme local d'action pour le logement et l'hébergement des personnes défavorisées, programme local de prévention des déchets ménagers et assimilés, schéma métropolitain des enseignements artistiques, schémas d'organisation sociale et médico-sociale, schéma de cohérence territoriale, projet de plan de déplacements urbains. Par ailleurs, les projets de délibérations du budget primitif métropolitain ainsi que ceux ayant trait aux dotations financières aux communes situées sur son territoire doivent lui être présentés pour information préalablement à leur adoption par le conseil de la métropole.

⁶³ Article L. 5211-11-2 du CGCT : après chaque renouvellement général des conseils municipaux ou une opération prévue aux articles L. 5211-5-1 A ou L. 5211-41-3, le président de l'établissement public de coopération intercommunale à fiscalité propre inscrit à l'ordre du jour de l'organe délibérant : 1° Un débat et une délibération sur l'élaboration d'un pacte de gouvernance entre les communes et l'établissement public ; 2° Un débat et une délibération sur les conditions et modalités de consultation du conseil de développement prévu à l'article L. 5211-10-1 et d'association de la population à la conception, à la mise en œuvre ou à l'évaluation des politiques de l'établissement public.

⁶⁴ Cf. *étude d'impact sur le projet de loi relatif à l'engagement dans la vie locale et à la proximité de l'action publique*, 10 septembre 2019, page 12.

III - Des objectifs de rayonnement peu traduits sur le terrain

L'effet structurant des métropoles se construit à travers leur action sur leur propre territoire ainsi qu'au travers de coopérations avec les collectivités et territoires environnants, dans une logique de recherche de bénéfice mutuel.

A - Des périmètres géographiques inchangés

Selon les termes de la loi RCT⁶⁵, le schéma départemental de coopération intercommunale (SDCI)⁶⁶ prend en compte « une amélioration de la cohérence spatiale des établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre au regard notamment du périmètre des unités urbaines au sens de l'Institut national de la statistique et des études économiques, des bassins de vie et des schémas de cohérence territoriale ». Le législateur a ainsi souhaité assurer une concordance entre les périmètres institutionnels et les réalités de fonctionnement des territoires.

Pour autant, aucune des 19 métropoles à statut général n'a connu de modification de périmètre au moment de sa création⁶⁷, en dépit des différences parfois substantielles entre leur périmètre institutionnel et les dynamiques socio-économiques des territoires⁶⁸.

Pour surmonter les difficultés générées, en termes de cohérence des politiques publiques, par un périmètre restreint, les métropoles concernées ont privilégié d'autres solutions que l'élargissement. **Toulouse Métropole** (dont le territoire ne représente que 57 % de l'aire urbaine et 28 % de son bassin d'emplois) est ainsi conduite à inscrire son action dans le cadre plus large d'une « métropole augmentée ». Pour les transports, l'autorité organisatrice des mobilités, Tisséo Collectivités, englobe la métropole, le

⁶⁵ Article 35-III de la loi n° 2010-1563 du 16 décembre 2010.

⁶⁶ La loi du 16 décembre 2010 de réforme des collectivités territoriales a prévu l'élaboration d'un schéma départemental de coopération intercommunale (SDCI), de valeur prescriptive, dont l'objet est d'évaluer la pertinence de la carte intercommunale et de la faire évoluer. Élaboré par la commission départementale de coopération intercommunale (CDCI) et arrêté par le préfet de département, il poursuit notamment comme objectif la rationalisation des périmètres des EPCI et des syndicats mixtes existants.

⁶⁷ La situation de **Saint-Etienne** est spécifique, dans la mesure où c'est l'intégration de huit communes au moment de la création de la métropole qui l'a rendue éligible à ce statut, en lui permettant de franchir le seuil de population requis (400 000 habitants).

⁶⁸ La priorité principale assignée aux SDI postérieurs à la loi NOTRÉ était la suppression des intercommunalités de moins de 15 000 habitants.

Sicoval, le syndicat intercommunal des transports publics de la région toulousaine, la communauté d'agglomération du Muretain, soit un total de 108 communes, dépassant le périmètre des 37 communes de l'EPCI.

Des réflexions ont été conduites fin 2018 sur l'éventuelle transformation de la **métropole du Grand Nancy** en commune nouvelle qui aurait intégré l'ensemble des communes membres. À cette occasion a été évoquée la question des relations que pourrait tisser cette nouvelle entité avec les structures intercommunales qui l'entourent, traçant le contour d'une intercommunalité dont le périmètre pourrait recouvrir celui du schéma de cohérence territoriale (SCoT), ou celui du bassin d'emploi.

À **Toulon Provence Méditerranée**, l'institution du schéma départemental de coopération intercommunale (SDCI) en 2010, puis ses différentes révisions, ont été l'occasion d'envisager une rationalisation du périmètre intercommunal, qui ne coïncide avec aucun des zonages définis par l'Insee et dont certains auraient pu constituer un échelon pertinent (bassin de vie, aire urbaine, zone d'emploi). Le syndicat mixte Provence Méditerranée, créé afin d'établir un SCoT, aurait également pu représenter un espace pertinent, en agrégeant à l'EPCI toulonnais trois communautés de communes pour former un ensemble plus proche de son aire urbaine, avec une population augmentée d'un tiers. Toutefois, le SDI de 2016 n'a pas retenu cette solution en raison d'une inquiétude liée à la gouvernance d'un ensemble élargi et du souci de préservation des équilibres territoriaux. La communauté d'agglomération de Toulon, qui était la plus peuplée de France, située entre deux métropoles, a ainsi souhaité développer sa propre stratégie, tout en bénéficiant de l'opportunité financière que constituait le mode de calcul de la dotation globale de fonctionnement (DGF) associé à ce statut.

Pour ce qui concerne **Lyon**, un pôle métropolitain⁶⁹ dont le champ géographique est beaucoup plus vaste que celui de la métropole de Lyon a été créé dès 2010. Mais devant l'opposition des communes à l'idée d'une fusion avec la communauté urbaine, pourtant l'une des plus anciennes et les plus intégrées de France⁷⁰, c'est un rapprochement avec le département du Rhône, porté par leurs exécutifs respectifs et suscitant l'adhésion, qui a

⁶⁹ Le pôle métropolitain formé autour de la métropole de Lyon a été créé par arrêté préfectoral du 16 avril 2012. Ses quatre membres fondateurs sont la communauté urbaine de Lyon, la communauté d'agglomération de Saint-Etienne, la communauté d'agglomération des Portes de l'Isère et la communauté d'agglomération de Vienne. Ils ont été rejoints, depuis le 1^{er} janvier 2016, par la communauté de communes de l'Est Lyonnais, ainsi que par la communauté d'agglomération Villefranche-Beaujolais-Saône. Il s'étend sur 173 communes qui comptent près de deux millions d'habitants.

⁷⁰ La communauté urbaine de Lyon fait partie des quatre premières communautés urbaines créées par la loi du 31 décembre 1966 relative aux communautés urbaines.

finalement émergé. Aujourd’hui, alors que la question de l’extension du périmètre de la métropole pourrait se poser, notamment au regard du fait que l’aéroport de Lyon Saint-Exupéry n’est pas sur son territoire, les perspectives d’élargissement sont plus incertaines. En effet, une extension de périmètre supposerait, outre la résolution des difficultés politiques, une révision du territoire du département du Rhône. De surcroît, à la différence de l’extension des EPCI de droit commun, qui peut être prononcée par le représentant de l’État dans le département⁷¹, les limites territoriales de la métropole ne peuvent être modifiées que par la loi⁷².

B - La nécessité d’un renforcement des coopérations interterritoriales

La coopération interterritoriale désigne une coopération volontaire de la métropole avec les collectivités et EPCI de sa périphérie ou *hinterland*. Elle se différencie de la coopération intercommunale qui organise sur le territoire de l’EPCI les relations entre les communes membres et leur groupement au regard de leurs compétences respectives, dans un cadre très majoritairement imposé par la réglementation.

Cette coopération volontaire avec des territoires extérieurs apparaît d’autant plus nécessaire que, comme mentionné précédemment, les périmètres géographiques des métropoles, hérités des EPCI qui les ont précédés, ne sont pas en cohérence avec les réalités socio-économiques.

Son objectif est que l’activité et la richesse produites par la métropole irriguent les territoires voisins et, réciproquement, en se fondant sur la connaissance et la reconnaissance des interdépendances entre territoires, que ces derniers apportent à la métropole des ressources ou services dont elle aurait besoin, par exemple dans les domaines de l’agro-alimentaire, du tourisme, de l’énergie, de l’environnement ou simplement des espaces disponibles, en contrepartie des services spécifiques que leur rend la métropole (université, CHU, sièges sociaux, emplois, etc.). Selon l’Observatoire de l’économie et des institutions locales « le problème de l’aménagement du territoire ne s’exprime plus en termes de centre/périmphérie mais en termes de connexions/isolement »⁷³ et d’interdépendances.

⁷¹ Sur demande des conseils municipaux des communes nouvelles, sur initiative de l’organe délibérant de l’établissement public ou du représentant de l’État lui-même.

⁷² Article L. 3621-1 du CGCT.

⁷³ Laurent Davezies et Philippe Estèbe, *Les nouveaux territoires de la croissance : vers un retournement historique de la géographie économique ?*, rapport d’étude pour le compte de l’Institut Caisse des Dépôts pour la recherche et du PUCA, novembre 2015.

Le dynamisme d'une métropole dépend ainsi partiellement de celui des intercommunalités ou communes limitrophes et environnantes, y compris en termes d'emplois. En effet, plusieurs études récentes montrent que si, en niveau, l'emploi est concentré au centre des métropoles, il est plus dynamique aux franges⁷⁴.

De telles coopérations revêtent une grande diversité de formes et de modalités. Elles peuvent se traduire par un contrat, une charte ou un accord, s'appuyer sur des outils, voire une structure dédiée (par exemple un pôle métropolitain⁷⁵ ou un syndicat mixte) et investir différents champs de politiques publiques.

L'Eurométropole de Strasbourg, la métropole européenne de **Lille**⁷⁶ et **Nice Côte d'Azur** ont par ailleurs développé des coopérations transfrontalières diversifiées, qui peuvent prendre la forme d'un groupement européen de coopération territoriale⁷⁷ (GECT Lille-Courtrai-Tournai, GECT Eurodistrict Strasbourg-Ortenau) ou de conventions. La **métropole européenne de Lille** a ainsi signé en 2019 une convention avec la région de Bruxelles sur l'accessibilité, la mobilité et le *lobbying* auprès des institutions européennes. **Nice Côte d'Azur** a adopté en 2019 un schéma de coopération transfrontalière avec ses partenaires français, monégasques et italiens.

⁷⁴ Dans sa note d'analyse n° 64 de novembre 2017 *Dynamique de l'emploi dans les métropoles et des territoires avoisinants*, France Stratégie constate que dans les 12 métropoles étudiées « le taux de croissance de l'emploi entre 1999 et 2014 a été plus élevé dans les couronnes urbaines que dans les pôles urbains (*i.e.* villes centres et banlieue/unité urbaine) ».

⁷⁵ Les pôles métropolitains, créés par la loi RCT du 16 décembre 2010 et auxquels la loi MAPTAM du 27 janvier 2014 a apporté quelques ajustements, sont des syndicats mixtes regroupant des EPCI à fiscalité propre, dont les domaines d'intervention sont définis par l'article L. 5731-1 du CGCT « afin de promouvoir un modèle de développement durable du pôle métropolitain et d'améliorer la compétitivité et l'attractivité de son territoire, ainsi que l'aménagement du territoire infra-départemental et infra-régional. » : développement économique, innovation, recherche, enseignement supérieur, culture, aménagement de l'espace, développement des infrastructures et des services de transport. Au 1^{er} janvier 2019, 26 ont été créés. Sept métropoles (**Brest, Lyon, Nancy, Nantes, Rennes, Saint-Etienne, Strasbourg**) sont membres d'un de ces pôles, tandis que Brest et Nantes sont membres de deux d'entre eux, comme le permet la loi.

⁷⁶ L'article 43 de la loi MAPTAM dispose que « lors de sa création, la métropole de **Strasbourg**, siège des institutions européennes, est dénommée « Eurométropole de Strasbourg ». Lors de sa création, la métropole de **Lille** est dénommée « métropole européenne de Lille ».

⁷⁷ Le groupement européen de coopération territorial (GECT) est un instrument de coopération transfrontalière, doté de la personnalité juridique, institué par le règlement CE n° 1082/2006 du 5 juillet 2006 du Parlement européen et du Conseil de l'Union européenne.

Les thématiques qui font l'objet du plus grand nombre de coopérations entre les métropoles et leurs territoires environnants sont l'aménagement, la mobilité et les transports, la transition énergétique, le tourisme et le développement économique. La culture et la gestion des ressources naturelles sont également deux thématiques fréquentes parmi les coopérations recensées⁷⁸.

C - Des modalités de coopération multiples

1 - Des dispositifs incitatifs diversement mobilisés

Deux dispositifs récents ont été proposés par l'État, le Pacte État-Métropoles signé le 6 juillet 2016 par le Premier ministre et les présidents des 15 métropoles françaises existant à cette date et les contrats de réciprocité ville-campagne (dans le cadre du troisième volet du comité interministériel aux ruralités du 13 mars 2015).

Le Pacte État-Métropoles trouvait sa traduction pour chacune d'entre elles dans un pacte métropolitain d'innovation, comprenant deux volets : un premier (« pacte métropolitain d'innovation ») centré sur les projets innovants des métropoles et un second (« contrat(s) de coopération métropolitaine ») centré sur les projets de coopération des métropoles avec les territoires proches. Une conférence des métropoles, ou « C15 », complétait le dispositif de coordination interterritoriale, pour susciter des échanges et des débats sur leurs projets et leurs pratiques. Cette instance n'a toutefois pas réellement fonctionné.

Les pactes métropolitains d'innovation ont été signés par l'État et les 15 métropoles constituées au 1^{er} janvier 2016, entre le 25 novembre 2016 (**Rouen-Normandie**) et le 3 mai 2017 (**Nice Côte d'Azur**). Chaque métropole a défini ses axes prioritaires d'innovation et de développement de manière à désamorcer ou limiter la concurrence entre elles. Une enveloppe totale de 150 M€, issue du Fonds de soutien à l'investissement local (FSIL), leur a été consacrée. L'Ademe et la Caisse des dépôts et consignations ont également contribué à leur financement.

⁷⁸ Commissariat général à l'égalité des territoires, *Les coopérations interterritoriales – Zoom sur les coopérations entre métropoles et territoires environnants*, mars 2019. Disponible sur www.cget.gouv.fr.

La démarche n'a pas été étendue, malgré les annonces en ce sens, aux sept nouvelles métropoles et aucun bilan des pactes métropolitains d'innovation signés n'a été publié, y compris en termes de financements effectivement mobilisés. L'association France Urbaine (qui regroupe 102 métropoles, communautés urbaines, communautés d'agglomération et grandes villes) regrettait ainsi⁷⁹ de n'être pas parvenue à obtenir du CGET ou de la DGCL le suivi des sommes attribuées⁸⁰.

Le bilan des contrats de réciprocité ville-campagne est également en deçà des attentes. Quatre territoires expérimentaux (dont trois impliquaient des métropoles) avaient été initialement désignés en mars 2015 pour acter ce contrat, dont seuls deux ont finalement été concrétisés. En novembre 2016, **Brest Métropole** et le Pays Centre Ouest Bretagne ont formalisé un contrat multithématique qui s'inscrit dans la continuité d'une coopération engagée dans les faits depuis plusieurs années entre les deux EPCI dans trois domaines privilégiés : développement économique et insertion, énergie et environnement, santé, culture et services. Le contrat conclu en juillet 2017 par **Toulouse Métropole** avec le Pays des Portes de Gascogne approfondit également les formes de coopération qui préexistaient à sa signature dans cinq champs de politiques publiques (développement économique, agriculture biologique et raisonnée, tourisme, culture technique et scientifique et mobilités), entre une métropole et cinq communautés appartenant à la même aire urbaine et se trouvant dans une situation d'interdépendance. Les deux autres⁸¹ ne répondaient pas à des logiques suffisamment ancrées dans la réalité.

Quatorze autres contrats de réciprocité ont été signés ensuite⁸², dont neuf pour la seule **métropole de Tours**, qui a contractualisé avec tous les territoires environnants. Au total, ce sont donc seulement seize contrats de ce type qui ont été signés entre novembre 2016 et janvier 2020.

⁷⁹ Dans sa réponse en date du 10 février 2020 au questionnaire de la Cour des comptes dans le cadre de la préparation du rapport 2020 sur les finances publiques locales.

⁸⁰ Fin 2019, un peu moins de 50 % des crédits de paiement correspondants (soit 70 M€) avaient été consommés.

⁸¹ Lyon et Aurillac, Le Creusot et Le Morvan.

⁸² **Montpellier Méditerranée Métropole** et la communauté de communes Monts de Lacaune (sur la filière bois) en janvier 2018, **Tours Métropole** et les 9 EPCI qui l'environnent le 18 janvier 2019, **Nantes Métropole** et la Pays de Retz (sur la mobilité, l'alimentation, le développement économique et le tourisme) le 10 avril 2019, **Toulouse Métropole** et la communauté de communes Cœur de Comminges le 27 juin 2019, **Eurométropole de Strasbourg**, communauté de communes de la vallée de la Bruche et la communauté d'agglomération de Saint-Dié-des-Vosges (sur la mobilité, le tourisme et les loisirs, la filière industrielle et l'agriculture de montagne) le 5 octobre 2019, **Grenoble Alpes Métropole**, département de l'Isère et communauté de communes du Trièves (sur le tourisme, les mobilités, le traitement des déchets, la gestion forestière, le développement économique, l'eau, l'agriculture et l'alimentation) le 9 janvier 2020.

Le bilan de ces deux initiatives de l'État, mis en regard des 173 coopérations interterritoriales autres, impliquant 21 métropoles et leurs territoires avoisinants et recensées par le Commissariat général à l'égalité des territoires en mars 2019⁸³, tend à montrer que ces coopérations se construisent davantage par voie conventionnelle, officialisant une volonté partagée de coopérer dans une série de domaines, même en l'absence d'incitation financière de l'État (cf. point b).

2 - Une préférence affichée pour les coopérations volontaires, adaptées aux besoins réels des territoires

Les métropoles ont développé des coopérations locales, le plus souvent dans leur aire de rayonnement, en dehors des cadres contractuels initiés et définis par l'État. À cet effet, certaines ont désigné des vice-présidents dans ce domaine (**Nantes Métropole**) ou créé des directions *ad hoc*, comme la direction des coopérations et des partenariats métropolitains à **Bordeaux Métropole**.

Les coopérations effectivement développées, visant à répondre au mieux aux intérêts des différentes parties concernées, portent sur des thématiques variées et prennent des formes institutionnelles diverses, utilisant des outils préexistants, comme les pôles métropolitains, ou adoptant des modalités moins contraignantes (accord, protocole, convention, entente).

Les coopérations entre métropoles se construisent sur des enjeux communs de *lobbying* et de partage d'expérience, mais peinent parfois à se décliner concrètement. L'accord-cadre signé entre **Toulouse Métropole** et **Montpellier Méditerranée Métropole** en janvier 2016, pour positionner ces deux métropoles vis-à-vis de la région, n'a ainsi pas trouvé de déclinaison opérationnelle à ce jour. Il en est de même du pôle métropolitain regroupant **Lyon Métropole**, **Saint-Etienne Métropole** ainsi que plusieurs autres EPCI, créée en 2012 pour porter le projet territorial de la Plaine Saint-Exupéry (d'une surface de 344 km² et comprenant l'aéroport international du même nom) : les axes du partenariat entre la région Auvergne-Rhône-Alpes et le pôle ne sont toujours pas définis. Le pôle métropolitain Bretagne-Pays de la Loire⁸⁴, qui regroupe les métropoles de **Nantes**, **Brest** et **Rennes** ainsi que la communauté urbaine

⁸³ Commissariat général à l'égalité des territoires, *Les coopérations interterritoriales – Zoom sur les coopérations entre métropoles et territoires environnants*, mars 2019. Disponible sur www.cget.gouv.fr.

⁸⁴ Qui succède à l'espace métropolitain Loire-Bretagne constitué en 2004 en réponse à un appel à projet de la DATAR.

d'Angers et la communauté d'agglomération de Saint Nazaire, existe depuis 2012 dans le but de favoriser le rayonnement du Grand Ouest et d'échanger sur de bonnes pratiques. S'il s'est consacré essentiellement aux sujets d'accessibilité ferroviaire et d'enseignement supérieur, ses avancées sont lentes, alors que les décisions majeures relèvent de l'État et des opérateurs (notamment la SNCF et RFF).

L'analyse des rapports des chambres régionales des comptes montre que les coopérations des métropoles avec des villes moyennes montent en puissance en 2019. Dans une logique de construction de relations spécifiques, elles sont le plus souvent exemptes d'engagements financiers, avec le risque de ne pas dépasser le stade de la lettre d'intention.

Bordeaux a ainsi signé depuis 2018 de nombreux protocoles de coopération, avec des EPCI ou des communes. Avec les EPCI proches (Val de Garonne agglomération, Communauté d'agglomération de Libourne), ces protocoles portent sur la logistique alimentaire durable, la mobilité et la complémentarité de l'offre résidentielle, l'attractivité et le rayonnement territorial, ainsi que la transition énergétique. Avec les communes ou EPCI plus éloignés (Angoulême, Saintes, Limoges Mont de Marsan Agglomération), les domaines concernés relèvent plus du développement culturel et touristique, comme facteurs d'attractivité territoriale. De nouvelles démarches sont en cours, par exemple avec les EPCI du bassin d'Arcachon, pour formaliser des partenariats dans le domaine des mobilités, du développement économique et des ressources naturelles.

La métropole de **Montpellier** a signé des contrats avec des communautés de communes en zone rurale, parfois éloignées de la métropole (commune de Millau et communauté de communes Millau Grands Causses) sur des sujets très variés, allant de l'approvisionnement en ressources naturelles à la mise en réseau et en synergie des écosystèmes d'innovation. En revanche, les accords-cadres signés en 2017 avec les communautés d'agglomération de Nîmes, Sète et Alès ne sont pas déclinés opérationnellement. Comme le relève le rapport de la Cour sur les villes moyennes en Occitanie⁸⁵, l'absence dans le périmètre de **Montpellier Méditerranée Métropole** des communes du littoral et de l'aéroport « limite son action, d'autant qu'elle n'est pas compensée par des coopérations interterritoriales qui demeurent insuffisamment étendues ou consistantes sur le plan économique ».

⁸⁵ Cour des comptes, *Les villes moyennes en Occitanie : crises et adaptations*, rapport public thématique, octobre 2020. Disponible sur www.ccomptes.fr.

La métropole de **Nantes** a fait le choix de coopérations souvent multipartites, notamment avec le département de Loire-Atlantique et la région Pays de la Loire. Elle s'inscrit dans une logique de réseau de métropoles, à l'échelle régionale (avec Brest et Rennes) ou européenne, mais a en revanche moins développé sa relation au bloc communal environnant⁸⁶. **Brest** est la seule métropole à avoir actionné, en 2012 et sans limitation de durée, la possibilité d'entente⁸⁷ offerte par le code général des collectivités locales, avec la communauté d'agglomération de Quimper et au sein de l'entente intercommunautaire Brest Métropole - Lannion-Trégor Communauté - Morlaix Communauté, afin de coordonner leur action et d'œuvrer à la dynamique du territoire.

En janvier 2020, l'ANCT⁸⁸ a publié un document qui recense les propositions d'évolutions réglementaires, législatives ou de politiques publiques de nature à favoriser les coopérations territoriales⁸⁹. L'ANCT ne propose pas un nouveau cadre de partenariat mais entend favoriser l'expérimentation ou la production de solutions adaptées aux situations territoriales. La question du financement y est également abordée. Serait ainsi privilégiée l'intégration des coopérations dans les cadres nationaux de contractualisation existants (en particulier les CPER) sans exclure la création de nouveaux dispositifs pour des thématiques particulières (rénovation énergétique, éducation à des consommations sobres) ou selon des modalités spécifiques (rétrocessions fiscales, compensation ou transaction⁹⁰).

⁸⁶ Alors que c'était précisément l'ambition du Pacte État-Métropoles sur les aspects maraîchage et agriculture durable en particulier, en relation avec le grand projet de déplacement du MIN.

⁸⁷ L'article L. 5221-1 du code général des collectivités territoriales dispose que « Deux ou plusieurs conseils municipaux, organes délibérants d'EPCI ou de syndicats mixtes peuvent provoquer entre eux, par l'entremise de leurs maires ou présidents, une entente ».

⁸⁸ L'Agence nationale de cohésion des territoires (ANCT) a succédé au Commissariat général à l'égalité des territoires (CGET).

⁸⁹ ANCT, AdCF, France Urbaine, *Fabrique prospective des coopérations territoriales – synthèse des propositions d'évolutions réglementaires, législatives ou de politiques publiques de nature à favoriser les coopérations territoriales*, janvier 2020.

⁹⁰ Entendu au sens expérimenté par la **métropole de Toulouse**, la compensation et la transaction ne font pas appel à un échange financier direct (par exemple sous forme de subvention), mais à des engagements réciproques entre les territoires (par exemple l'approvisionnement en veau de la cuisine centrale toulousaine par les producteurs label rouge du PETR Portes de Gascogne), à la valorisation de moyens humains dédiés à l'action ou à une réorientation de fonds de contribution existants (en matière d'eau par exemple).

Ces coopérations interterritoriales, qui montent en puissance, traduisent la nécessaire structuration des relations entre les métropoles et les territoires voisins, dans une recherche d'équilibre et de bénéfice mutuel. Nonobstant l'existence de dispositifs incitatifs de l'État, qui n'ont pas apporté la preuve de leur efficacité, force est de constater qu'elles s'inscrivent de manière préférentielle dans des cadres souples et adaptés aux spécificités locales.

3 - Une participation hétérogène aux contrats et plans régionaux

L'appui au développement économique suppose une action concertée de tous les acteurs qui est, *a priori*, coordonnée dans le cadre des schémas régionaux de développement économique, d'innovation et d'internationalisation (SRDEII) élaboré sous conduite de la région. À défaut d'accord avec la région, les métropoles gardent toutefois la possibilité d'élaborer un document d'orientations stratégiques qui prend seulement en compte ce SRDEII⁹¹. Plusieurs métropoles ont fait ce choix d'émancipation par rapport à la région, dont **Lille** et **Lyon**.

La recherche d'équilibres territoriaux et de dynamisation des bassins d'emploi est très présente dans les politiques régionales de développement économique, notamment avec la montée en puissance des métropoles, qui concentrent l'essentiel de la croissance économique⁹².

Pour ce qui concerne les schémas régionaux d'aménagement et de développement durable des territoires⁹³ (SRADDET), des contributions spécifiques ont pu être produites par quelques métropoles (**Bordeaux**, **Brest**), à la demande des présidents de région et sans engagements financiers correspondants. Toutefois, ces schémas restent généralement de portée très générale en matière de coopération interterritoriale, sans traduction opérationnelle. Ainsi, le SRADDET de la région Provence-Alpes-Côte d'Azur prévoit seulement de « conforter les projets à vocation internationale des métropoles et les projets de coopération transfrontalière ».

⁹¹ Article L. 4251-15 du CGCT.

⁹² Conseil économique, social et environnemental, *Les métropoles : apports et limites pour les territoires*, octobre 2019.

⁹³ Crée par la loi NOTRe du 7 août 2015, le SRADDET, élaboré par la région, se substitue à plusieurs schémas sectoriels préexistants : schéma régional de cohérence écologique (SRCE), schéma régional climat air énergie (SRCAE), schéma régional de l'intermodalité (SRI), schéma régional des infrastructures et des transports (SRIT), plan régional de prévention et de gestion des déchets (PRPGD).

Le volet territorial des contrats de plan État-Région (CPER) 2015-2020 prévoyait un soutien aux territoires vulnérables et aux métropoles, sans rendre toutefois obligatoire la signature des métropoles (hormis celle de l'**Eurométropole de Strasbourg** et de la métropole européenne de **Lille**). Les volets métropolitains de ces contrats ont ainsi été élaborés avec l'ensemble des métropoles existantes, hormis celles de Paris et **Rouen**. Concernant cette dernière, un « contrat de métropole » a toutefois été signé entre la Région (Haute-Normandie) et la métropole le 18 février 2015.

Deux métropoles (**Brest** et **Rennes**) ont signé avec l'État et la région une convention métropolitaine intégrée, dans laquelle les engagements du CPER constituent une part des engagements totaux. Le contrat métropolitain de **Brest** prévoit ainsi la mobilisation de 340 M€⁹⁴ de 2015 à 2020 dans le cadre du CPER et 69 M€ (crédits État et fonds européens) hors CPER. La majorité de ces crédits sont mobilisés sur le Port de Brest, dont la région est maître d'ouvrage. Les crédits CPER 2015-2020 mobilisés dans le cadre du contrat métropolitain de **Rennes** s'élèvent à 217 M€⁹⁵ et ceux hors CPER à 1 147 M€, très majoritairement consacrés à la ligne de métro B de Rennes.

De même, huit métropoles (**Aix-Marseille, Bordeaux, Grenoble, Lyon, Montpellier, Nantes, Nice, Toulouse**) ont été signataires d'une convention métropolitaine qui territorialise les opérations des CPER. Ces métropoles en bénéficient moyennant une participation financière aux projets correspondants. Par exemple, la part à financer par **Montpellier Méditerranée Métropole** (105 M€) portait à 63 % sur le volet territorial du CPER. Le CPER Auvergne-Rhône-Alpes a fait l'objet d'un avenant en janvier 2019, pour acter une augmentation de 214 M€ des crédits du volet territorial (passant de 657 M€ à 871 M€). La moitié de cette augmentation est à la charge de la **métropole de Lyon** (dont l'engagement financier dans le CPER s'élève désormais à 252 M€).

Enfin, selon l'Agence nationale de cohésion territoriale (ANCT, qui a succédé au CGET)⁹⁶, les réflexions sur la contractualisation *post* 2020 devront prendre en compte la montée en puissance des métropoles.

⁹⁴ Ces financements CPER se répartissent comme suit : 57,7 M€ de l'État, 193,7 M€ de la région, 17 M€ de fonds européens, 40,3 M€ du département du Finistère et 31,7 M€ de Brest Métropole.

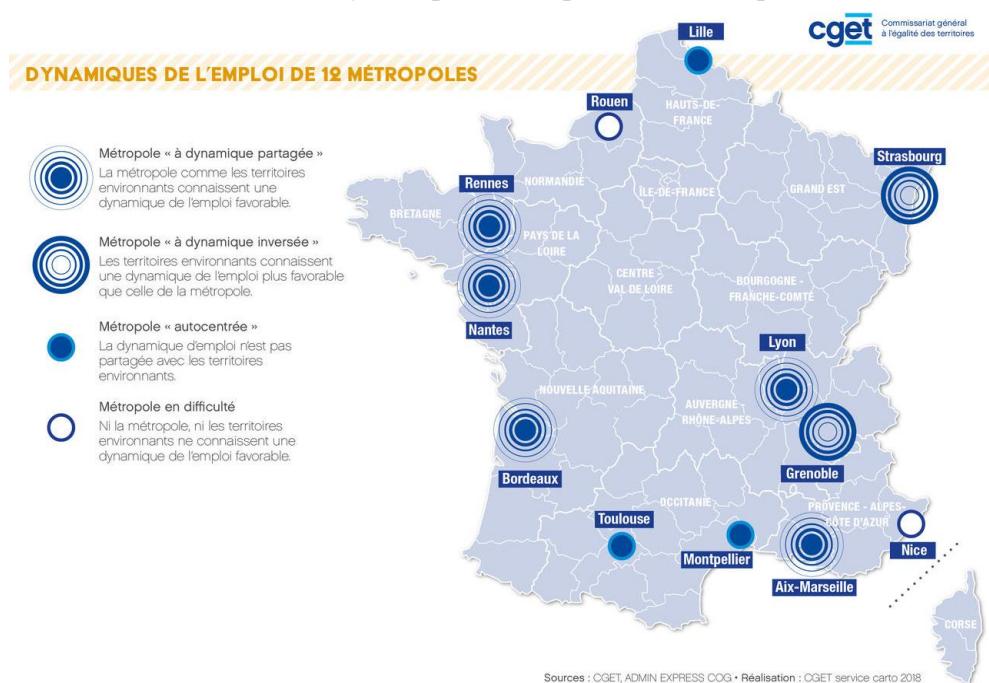
⁹⁵ Ces financements CPER se répartissent comme suit : 94,3 M€ de l'État, 62,8 M€ de la région, 27,4 M€ de fonds européens, 15,6 M€ du département d'Ille-et-Vilaine et 17,3 M€ de Rennes Métropole.

⁹⁶ CGET, *Contrats de plan État-Région : histoire et perspectives*, juillet 2017.

D - Un apport au dynamisme économique territorial difficile à évaluer

Au-delà de la dimension institutionnelle et d'aménagement du territoire, la création des métropoles poursuivait un objectif de renforcement de leur croissance économique et de leur rayonnement, censé produire des effets bénéfiques sur l'ensemble des territoires environnants par le phénomène de « ruissellement ».

Carte n° 2 : dynamique de l'emploi de 12 métropoles



Source : France Stratégie et CGET

Les études disponibles, qui datent de 2017, ne permettent pas de mesurer l'effet de ces transformations institutionnelles sur l'activité économique des territoires.

Dans un note d'analyse de novembre 2017⁹⁷, France Stratégie et le CGET dressent le constat, pour la période 1999-2014, d'une dynamique spécifique des métropoles (croissance moyenne de l'emploi de 1,4 % par an sur les 12 métropoles étudiées contre 0,8 % pour l'ensemble du territoire) mais avec de fortes disparités (augmentation du poids dans l'emploi national des zones d'emploi de **Bordeaux, Montpellier, Nantes, Rennes et Toulouse** – diminution pour **Nice, Rouen et Strasbourg**) et des effets d'entraînement possibles mais disparates. Ainsi, certaines métropoles ont une influence sur les territoires avoisinants (**Lille, Lyon, Marseille, Montpellier, Rouen et Toulouse**), tandis que l'influence d'autres (**Bordeaux, Brest, Grenoble, Nantes, Nice, Rennes et Strasbourg**) est plus forte sur les communes du second cercle que sur les communes limitrophes.

Plus généralement, les métropoles n'entraînent pas systématiquement dans leur sillage le reste de la région, certaines se développant de manière relativement isolée (**Bordeaux, Lille, Montpellier, Toulouse**)⁹⁸. La mesure de l'effet des coopérations interterritoriales mises en œuvre par ces dernières sera d'autant plus éclairante sur l'impact de la réforme.

Enfin, si le lien entre la démographie du territoire et sa performance économique est parfois remis en cause, une étude du CGET de novembre 2019⁹⁹ met en exergue une ligne de partage entre les métropoles françaises de plus de 500 000 habitants et celles moins peuplées, en termes de croissance de l'emploi, de revenu disponible et de potentiel fiscal par habitant (plus élevés dans les premières), sans pour autant l'expliquer clairement.

La multiplication des métropoles en France consécutive à l'assouplissement des critères nécessaires à l'obtention du statut suscite dès lors de nombreuses interrogations. En effet, certaines agglomérations devenues métropoles (**Orléans, Tours, Dijon, Metz, Nancy, Brest, Rouen, Clermont-Ferrand**, etc.) n'ont pas acquis de véritable dimension européenne, *a fortiori* mondiale, dans les domaines de rayonnement attendus : l'économie, les finances, les services, la recherche universitaire, la santé et la culture. La France est l'un des pays européens ayant reconnu le plus grand nombre de métropoles sur son territoire, ce qui tranche avec les analyses unanimes des géographes expliquant que la France ne parvient pas à créer de nouvelles métropoles européennes, du fait de sa centralisation et du poids de la région parisienne. Conférer un statut spécifique aux principales agglomérations ne suffit pas à entraîner la métropolisation de leurs territoires.

⁹⁷ France Stratégie et CGET, *Dynamique de l'emploi dans les métropoles et les territoires avoisinants*, Note d'analyse n° 64, Novembre 2017.

⁹⁸ Economix, *Analyse du lien entre les métropoles et les territoires avoisinants*, France Stratégie, CGET, CDC, janvier 2017.

⁹⁹ CGET, *Les métropoles de plus et de moins de 500 000 habitants – Une ligne de partage ?*, novembre 2019.

Une absence de définition européenne des métropoles

Une étude portant sur 103 « *cities* » européennes de plus de 400 000 habitants, dont 9 implantées en France (**Bordeaux, Lille, Lyon, Marseille, Nantes, Nice, Paris, Strasbourg, Toulouse**) réalisée par Eurostat sur la période 2010-2018¹⁰⁰ met en évidence l'hétérogénéité des définitions administratives des métropoles.

La comparaison des métropoles européennes ainsi réalisée se fonde sur une méthodologie commune à l'OCDE et Eurostat, prenant en compte la contiguïté de l'urbain, qui ne recouvre pas exactement les métropoles administratives.

Cette étude propose 14 typologies de métropoles, entre villes-monde (dont Paris) et métropoles peu influentes.

La recherche sur le statut juridique des métropoles dans sept pays (Allemagne, Angleterre, Autriche, Danemark, Espagne, Italie et Portugal) conduite en 2020 par la division de la législation comparée du Sénat¹⁰¹ constate que la volonté de faire émerger des métropoles dotées d'organes propres et de compétences renforcées a tardé à se concrétiser dans les textes normatifs et cette dynamique de métropolisation ne s'est nettement intensifiée qu'à partir du milieu des années 2010.

Selon cette étude, la métropolisation est davantage conçue comme une décentralisation, associant transferts de compétences de l'État et compensations financières négociées, que comme une rationalisation des strates de l'organisation territoriale.

Les compétences exercées sont ainsi variables, y compris au sein d'un même pays, même si l'aménagement et les transports sont un socle commun (hormis en Allemagne).

Elle confirme la grande disparité de ces métropoles, en termes d'étendue ou de densité de population, qui apparaissent toutefois plus vastes et plus peuplées que les métropoles françaises. En Italie, la métropole moyenne couvre 3 300 km² et 1,4 million d'habitants, tandis qu'au Portugal, la remise à plat de ce régime juridique intervenue en 2013 a réservé cette appellation à Lisbonne et Porto, au regard du constat que les critères de constitution assez lâches avaient précédemment conduit à la constitution de communautés urbaines à majorité rurale.

¹⁰⁰ Eurostat-Insee, *Audit urbain de 2010 à 2018*, octobre 2020.

¹⁰¹ Sénat, *Étude de législation comparée n° 290 – le statut des métropoles*, mars 2020.

La gouvernance des métropoles associe fortement les maires des communes la composant. L'élection du maire métropolitain est généralement indirecte (hormis en Angleterre, où la prédominance du maire métropolitain est considérée comme nécessaire pour impulser des projets communs, ou en Allemagne pour ce qui concerne les villes-arrondissements), que ce soit de droit le maire de la commune chef-lieu (Italie) ou qu'il soit élu par les maires des communes membres (Portugal, Espagne).

En Allemagne, la Constitution distingue les trois grandes villes qui sont également des *Länder* (cumulant ainsi les compétences et pouvoirs du *Land* et de la commune) et celles qui sont situées à l'intérieur d'un *Land* sans en constituer l'unique composante et dont certaines (12) peuvent être considérées comme des métropoles, même si cette notion n'est pas thématisée en droit public allemand.

Enfin, en Autriche et au Danemark, la différenciation légale des statuts des grandes villes vaut surtout pour les capitales (Vienne et Copenhague), qui sont les seules considérées comme métropoles.

CONCLUSION

S'il est prématuré, à ce stade, de tirer des enseignements définitifs de la mise en place de métropoles créées pour la plupart après le 1^{er} janvier 2015, il est néanmoins possible de dresser un premier bilan d'étape.

L'adoption du statut de métropole s'est le plus souvent accompagnée d'une modification limitée des compétences exercées, sur un périmètre géographique généralement inchangé. En ce qui concerne les transferts de compétences communales, le changement de statut n'a pas apporté de modification substantielle au socle des compétences dont disposaient déjà les communautés urbaines. Certains transferts de compétences communales avaient déjà été effectués au profit des EPCI préexistants et les transferts de compétences départementales ont été, eux, réalisés à minima.

Les métropoles n'ont pleinement investi ni leur rôle ni leurs compétences et tardent à monter en puissance. Leur périmètre d'intervention demeure flou et elles ont éprouvé des difficultés à définir clairement ce qui relève de l'intérêt métropolitain. Elles ont pu aussi être les victimes de stratégies mises en œuvre avant leur création ou d'une évaluation financière des charges transférées qui pénalisent leur pouvoir financier et d'action.

La mise en place des métropoles s'est accompagnée paradoxalement de la réaffirmation du rôle central des communes et des maires dans la définition des politiques publiques. L'application d'un principe de subsidiarité dans l'exercice des compétences de proximité conduit à déconcentrer des services sur le territoire, lesquels sont souvent placés sous l'autorité fonctionnelle des maires. De surcroît, le rôle des maires, à travers leur représentation dans un ensemble d'instances consultatives prévues ou non par la loi, est souvent déterminant dans la prise de décision. La loi engagement et proximité du 27 décembre 2019 entérine les pratiques observées, confirmant l'idée selon laquelle la métropole reste un EPCI à fiscalité propre, « par nature, au service des communes », bien en retrait au regard des ambitions initialement affichées par la loi qui en a fixé le statut.

Le dynamisme d'une métropole dépendant partiellement de celui des intercommunalités ou communes limitrophes et environnantes, son effet structurant se construit ainsi à travers son action sur son propre territoire, comme au travers de coopérations avec les collectivités et territoires environnants, dans une logique de recherche de bénéfice mutuel. Cette coopération revêt une grande diversité de formes et de modalités. Les dispositifs incitatifs proposés par l'État ont été peu mobilisés, les métropoles leur préférant des coopérations volontaires. Les coopérations effectivement développées portent sur des thématiques variées et prennent des formes institutionnelles diverses, utilisant des outils préexistants, comme les pôles métropolitains, ou adoptant des modalités moins contraignantes (accord, protocole, convention, entente), voire exemptes d'engagements financiers, avec le risque de ne pas dépasser le stade de la lettre d'intention.

L'articulation de l'action des métropoles avec les régions reste limitée et hétérogène (notamment dans le cadre de la préparation et de la mise en œuvre des contrats de plan État-Régions CPER) et il est particulièrement difficile de mesurer leur apport particulier au rayonnement des territoires.

Chapitre III

Une trajectoire financière structurellement favorable mise à l'épreuve de la crise sanitaire en 2020

Précisions méthodologiques

La Cour a procédé à une analyse financière de l'ensemble des métropoles, hors Métropole du Grand Paris, pour les exercices 2014 à 2019. Lorsque la transformation institutionnelle en métropole est postérieure au 1^{er} janvier 2015, les comptes présentés sont ceux des communautés urbaines ou d'agglomération existantes.

Pour tenir compte des changements de périmètres intervenus au cours de cette période, l'intégration de la communauté de communes de Weppes au 1^{er} janvier 2007 à la **métropole de Lille** a fait l'objet d'un retraitement pour les années 2015 et 2016, consistant à agréger les budgets de la métropole et de la communauté de commune sur ces deux années. L'intégration de la communauté de communes des Châteaux à l'**Eurométropole de Strasbourg**, également au 1^{er} janvier 2017, a donné lieu au même retraitement.

Les dépenses et recettes de fonctionnement correspondant aux transferts des compétences départementales n'ont pas été retraitées. Elles représentent moins de 1 % des dépenses de fonctionnement des métropoles.

Les montants relatifs au transfert des compétences des communes membres (voirie principalement) vers les métropoles n'ont pas fait l'objet d'un retraitement, au regard de la très grande variété des situations, tant en termes de transferts effectués que de dates effectives de ces transferts. La compensation financière des compétences transférées des communes est considérée réalisée à travers une diminution des attributions de compensation correspondantes.

Enfin, l'analyse de l'impact de la crise sanitaire survenue en 2020 sur les finances des métropoles repose notamment sur les réponses que ces dernières ont apportées à un questionnaire diffusé par les juridictions financières et de l'analyse par les chambres régionales des comptes des budgets votés par ces EPCI en 2020.

I - Des capacités financières structurellement importantes

Les métropoles sont les EPCI à fiscalité propre les plus intégrés, et dont les compétences sont les plus larges. Cela se traduit par des dépenses et recettes par habitant bien supérieures à la moyenne des EPCI à fiscalité propre¹⁰².

A - Des marges de manœuvre croissantes en fonctionnement grâce au dynamisme de la fiscalité économique et à une faible baisse des dotations

L'absence de réelle spécificité des métropoles par rapport aux autres EPCI se traduit également dans leur situation financière favorable.

Tableau n° 1 : évolution de la section de fonctionnement des métropoles France entière (budgets principaux et budgets annexes)¹⁰³

(En Md€)	2014	2015	2016	2017	2018	2019	Évolution 2015/2019
<i>Produits réels de fonctionnement (a)</i>	11,01	12,61	13,22	13,85	14,50	14,91	18,2 %
<i>Charges réelles de fonctionnement (b)</i>	8,60	9,84	10,41	10,91	11,15	11,51	17,0 %
<i>Épargne brute (c=a-b)</i>	2,41	2,77	2,81	2,94	3,35	3,41	23,1 %
<i>Remboursement d'emprunts (d)</i>	1,09	1,08	1,04	1,18	1,44	1,37	26,9 %
<i>Épargne nette (e=c-d)</i>	1,32	1,70	1,77	1,75	1,90	2,04	20 %

Source : Cour des comptes, d'après des données DGFIP

1 - Des recettes de fonctionnement dynamiques

Les recettes de fonctionnement des 21 métropoles ont crû de 18,2 % entre 2015 et 2019 (+ 4,3 % par an en moyenne), passant de 12,61 Md€ à 14,91 Md€ (soit + 2,3 Md€). En 2019, le produit de la fiscalité représente plus de la moitié (55 %) de ces recettes, tandis que les dotations et participations (20,5 %), et les autres recettes (24,5 %) en représentant

¹⁰² Voir annexe n°3.

¹⁰³ Les budgets ont été retraités afin de supprimer les doubles comptes.

chacune un peu moins d'un quart. Les dotations des métropoles ont en moyenne moins baissé entre 2016 et 2019 que celles des autres collectivités, du fait de l'augmentation de leur population et de leur coefficient d'intégration fiscale (CIF).

En matière de fiscalité, les métropoles ont bénéficié tout d'abord de l'effet de la revalorisation des bases des impôts locaux. En 2019, la revalorisation forfaitaire a été beaucoup plus élevée qu'au cours des exercices précédents¹⁰⁴, s'établissant à 2,2 %¹⁰⁵. Cette revalorisation contribue mécaniquement, sur la période 2015-2019, à une augmentation de 4,9 % du produit de la taxe d'habitation, des taxes foncières, ainsi que de la cotisation foncière des entreprises (CFE). Les métropoles ont également bénéficié de l'effet de l'élargissement de leurs bases. C'est en particulier le cas des métropoles de **Bordeaux** ou **Toulouse** (et dans une moindre mesure **Lyon** et **Grenoble**), alors que cette progression des bases a pu être plus modeste, voire atone dans d'autres métropoles (**Lille** ou **Nancy**).

Au-delà des dynamiques des bases, la moitié des métropoles ont également utilisé le levier des taux, dans des proportions variables. Les plus fortes augmentations ont été décidées par **Nantes Métropole**¹⁰⁶ et **Toulouse Métropole**. **Brest Métropole**, **Dijon Métropole**, **Metz Métropole**, **Rennes Métropole** et **l'Eurométropole de Strasbourg** ont voté des augmentations de taux plus faibles, inférieures à 1 %, sur l'ensemble des composantes de la fiscalité, tandis que des augmentations plus ciblées ont été pratiquées par **Clermont Auvergne Métropole** (une seule modification : passage du taux de TFB de 1,65 % à 2,36 %). Si **Nice Côte d'Azur** a délibéré en 2018 sur la part métropolitaine de la TFB (en instaurant un taux de 6,40 %), **Bordeaux Métropole**, la **métropole européenne de Lille** et les métropoles **Toulon Provence Méditerranée** et **Rouen-Normandie** ont fait le choix de ne pas utiliser cette faculté.

Les situations d'**Aix-Marseille-Provence** et **Lyon** sont atypiques. Le taux de la TFB de **Lyon** (11,58 % en 2018) est nettement plus élevé que la moyenne des métropoles (6,59 %) dans la mesure où il prend également en compte la part départementale. **Aix-Marseille-Provence** a adopté en 2016 les taux de fiscalité des ménages sur la base du taux moyen pondéré des intercommunalités fusionnées et a décidé de procéder à leur lissage sur la durée maximale permise par la loi, soit 12 ans. Cette durée a été choisie pour tenir compte de la grande hétérogénéité des taux d'imposition

¹⁰⁴ Depuis 2018, les valeurs locatives foncières ne sont plus revalorisées en loi de finances mais sont majorées automatiquement de la variation annuelle de l'indice des prix à la consommation (IPC).

¹⁰⁵ Cette revalorisation était de 1 % en 2016, 0,4 % en 2017 et 1,2 % en 2018.

¹⁰⁶ Compensée par une baisse des taux de TEOM.

pratiqués et de l'impact financier pour les contribuables qu'aurait une harmonisation immédiate des taux d'imposition. La métropole n'appliquera par conséquent des taux uniques qu'à partir de 2028.

La taxe d'enlèvement des ordures ménagères (TEOM), qui est assise sur la même base que la taxe foncière, a progressé de 8,8 % entre 2014 et 2018 pour l'ensemble du bloc communal¹⁰⁷. Deuxième ressource fiscale des métropoles, elle constitue une part importante de leurs impôts locaux, dans la mesure où son produit est généralement inférieur de seulement 10 % à 20 % à celui de la TH. Le taux moyen appliqué dans les EPCI est de 9,72 %, avec une forte variation : en 2019, les taux de **Lyon Métropole** évoluent entre 2,97 % et 5,35 % (en fonction de la fréquence de ramassage, distinction existant également à **Bordeaux** et **Toulouse**), tandis qu'il est de 13,30 % à **Montpellier** ou de 13,39 % à **Lille**. Plusieurs métropoles se sont trouvées dans une situation de surcouverture¹⁰⁸, qui les a obligés à réduire leurs taux (**Lille**, **Lyon**, **Nancy**, **Nantes**, **Nice**, **Saint-Etienne**, **Toulon**). À l'inverse, d'autres métropoles doivent équilibrer cette activité, par exemple à travers une subvention du budget principal, voire faire évoluer leur taux de TEOM en conséquence (**Grenoble** a augmenté son taux de 7,08 % à 8,30 % en 2016).

Les métropoles d'**Aix-Marseille-Provence** et **Toulouse** sont dans une situation spécifique d'harmonisation : **Marseille** a prévu une convergence des taux antérieurs des six EPCI (qui s'étaisaient de 7 % pour Istres Ouest Provence à 18,1 % à Marseille) sur 10 ans, tandis que **Toulouse** (seule métropole ayant confié cette compétence de gestion des déchets à un syndicat, Decoset), qui a décidé d'homogénéiser à compter de 2019 les modalités de collecte sur son territoire, a entamé un premier mouvement de convergence des taux de TEOM en remplaçant les 37 taux existants par huit taux s'échelonnant entre 6,41 % et 15,20 %. Une majorité de métropoles gère cette compétence à travers un budget annexe, même si cette évolution est assez récente pour **Nice** (2018) et **Toulouse** (2019).

¹⁰⁷ AMF et Banque des Territoires, *Situation financière des communes et des EPCI – Analyse comparative des mandatures 2008-2012 et 2014-2018*, novembre 2019.

¹⁰⁸ « Le produit et par voie de conséquence le taux de la TEOM ne doivent pas être manifestement disproportionnés par rapport au montant des dépenses engagées pour le fonctionnement du service de gestion des déchets » (Conseil d'État, *31 mars 2014, Min. du Budget c/ Société Auchan France, reg n° 368111*). La loi de finances pour 2019 a modifié la rédaction de l'article 1520 du code général des impôts de façon à inclure clairement, notamment, les dépenses d'investissement dans le champ des dépenses financiables par la TEOM.

La dotation globale de fonctionnement (DGF) des métropoles est composée de deux parties : la dotation de compensation et la dotation d'intercommunalité. Les critères de répartition de cette dernière intègrent le potentiel fiscal, le coefficient d'intégration fiscale (CIF)¹⁰⁹ et, depuis 2019, le revenu par habitant. L'écart des attributions en fonction de la catégorie juridique à laquelle appartient l'EPCI, qui avait pu à l'origine constituer une incitation au passage en métropole, a été supprimé en 2019¹¹⁰. Le CIF des métropoles reste pondéré par un coefficient de 1,1, mais ne peut pas être supérieur à 0,60¹¹¹. Le CIF moyen des communautés urbaines et des métropoles est ainsi de 0,46 en 2019.

Entre 2016 et 2019, les CIF des métropoles ont évolué à la hausse¹¹², à l'exception de ceux de l'**Eurométropole de Strasbourg** et de la **métropole de Lyon** qui sont restés stables et de ceux de la métropole **Aix-Marseille-Provence** (passage de 0,38 à 0,34) et de **Saint-Etienne Métropole** (passage de 0,47 à 0,36)¹¹³, qui ont diminué. De manière générale, les métropoles ont utilisé la possibilité ouverte par la loi de facturer le coût des services communs au travers d'une minoration de l'attribution de compensation, favorable au CIF et donc moins pénalisante pour la dotation globale de fonctionnement. Les métropoles les plus intégrées fiscalement sont celles de **Brest** (0,61) et **Nancy** (0,60), tandis que **Aix-Marseille-Provence** (0,34) et **Dijon** (0,34) sont les seules dont le CIF est inférieur à 0,35 %. Les plus fortes augmentations de CIF sur cette période ont concerné **Bordeaux Métropole**, **Clermont-Auvergne Métropole** et **Toulon Provence Métropole**. Outre son effet positif sur leur

¹⁰⁹ Le CIF permet de mesurer l'intégration d'un EPCI par le rapport entre la fiscalité qu'il lève et la totalité de la fiscalité levée sur son territoire par les communes et leurs groupements. Il est retraité des dépenses de transfert afin de ne prendre en compte que les compétences réellement exercées (cf. article L. 5211-19 du code général des collectivités territoriales). Cf. annexes.

¹¹⁰ La dotation d'intercommunalité est désormais répartie dans une enveloppe commune et non dans quatre enveloppes séparées. L'écart des attributions en fonction de la catégorie juridique à laquelle appartient l'EPCI est donc supprimée.

¹¹¹ Ministère de la cohésion des territoires et des relations avec les collectivités territoriales, *Note d'information du 14 juin 2019 relative à la dotation d'intercommunalité des établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre pour l'exercice 2019*.

¹¹² Voir annexe n° 6.

¹¹³ Le président de **Saint-Etienne Métropole** a indiqué, en réponse aux observations qui lui avaient été adressées, que le CIF de Saint-Etienne Métropole n'a baissé qu'en apparence sur la période. En effet, en vertu d'une disposition de la loi de finances 2016, le CIF de 0,47 attribué en 2016 à Saint-Etienne Métropole, lors de son passage en communauté urbaine, correspondait au CIF moyen des communautés urbaines et non à un CIF calculé sur des bases réelles. Le CIF aurait en réalité évolué sur cinq ans, passant de 0,32 en 2015 à 0,36 en 2020.

DGF, cette augmentation de l'intégration fiscale s'accompagne de la diminution de la fiscalité reversée, égale à 19,4 % pour les métropoles considérées sur la période 2015-2019 (passage de 2,53 Md€ à 2,04 Md€).

Les métropoles ont également mobilisé au cours de ces premières années de fonctionnement les marges de manœuvre dont elles disposaient en matière de recettes d'exploitation, qui ont crû de 29,2 % pendant la période 2015-2019 (passage de 2,84 Md€ à 3,67 Md€).

Dans le domaine des transports, la principale recette est le versement transport (VT), devenu versement mobilité (VM) depuis la loi du 24 décembre 2019 d'orientation des mobilités. Acquittée par les entreprises de plus de 11 salariés, cette taxe est assise sur la masse salariale, le taux de contribution étant fixé par l'autorité organisatrice de la mobilité¹¹⁴. Seules cinq des 21 métropoles ont délégué la compétence des transports en commun à un satellite¹¹⁵ (**Clermont-Auvergne**, **Grenoble**, **Lyon**, **Toulouse** et récemment **Tours**), qui perçoit en conséquence le versement mobilité et se voit octroyer des subventions, en fonctionnement et en investissement, de la part des métropoles. Les 16 autres perçoivent le versement mobilité et gèrent cette activité dans un budget annexe, en confiant la réalisation à un délégataire ou, plus rarement, en l'exerçant en régie (**Aix-Marseille-Provence**, **Nice**). Les recettes de VM sont alors affectées au budget annexe correspondant, dont les produits sont complétés par une subvention d'équilibre, en fonctionnement et en investissement. Le VM est une recette dynamique, toutefois portée par la seule augmentation de ses bases dans la mesure où les taux sont, à de très rares exceptions près (1,80 % à **Brest** et 1,75 % à **Toulon**), fixés au maximum de 2 %. L'évolution de son produit est donc liée *a priori* uniquement à la croissance économique du territoire¹¹⁶, ce qui explique les différences de taux moyens de variation annuelle constatés depuis 2015 : entre + 0,40 % à **Rouen** et + 3,95 % à **Bordeaux**. Les métropoles n'ont donc plus de réel levier sur cette ressource importante.

¹¹⁴ Le taux de contribution est compris entre 0 % et 2,0 % (voire 2,5 % en incluant le versement mobilité additionnel, qui ne peut excéder 0,50 %) hors Île-de-France et entre 1,6 % et 2,95 % en Île-de-France.

¹¹⁵ Comme un syndicat mixte, pouvant parfois associer une société publique locale et/ou un EPIC (Toulouse).

¹¹⁶ La pandémie de 2020 démontre par voie d'exception que les conditions d'exploitation des réseaux et les comportements des usagers peuvent aussi être considérablement et durablement modifiés.

2 - Une évolution variable des dépenses de fonctionnement

Les dépenses globales de fonctionnement des métropoles ont progressé de 17 % entre 2015 et 2019, en incluant les évolutions de périmètre liées aux transferts de compétences intervenus en provenance des départements, qui sont variables - hormis la voirie - d'une métropole à l'autre, ou entre les communes membres et la métropole¹¹⁷.

La progression de ces dépenses s'est un peu ralentie depuis 2017, à périmètre stabilisé pour les métropoles : + 2,3 % en 2018, + 3,2 % en 2019. Seules deux métropoles ont fait l'objet d'une reprise de dotations (de montants respectifs de 0,30 M€ et 3,31 M€) consécutive au non-respect des objectifs d'évolution de dépenses des contrats dits de Cahors¹¹⁸.

Cette croissance des dépenses réelles de fonctionnement est portée intégralement par les budgets annexes (+ 8,9 % entre 2018 et 2019), celles des budgets principaux ayant diminué (- 1,9 %).

3 - Des dépenses de personnel qui restent très dynamiques

Les dépenses de personnel des métropoles ont augmenté de près d'un tiers entre 2015 et 2019 (29,8 % soit + 6,7 % en moyenne annuelle). Toutefois, cette croissance ralentit, puisqu'elle n'est que de 8,1 % entre 2017 et 2019, alors qu'elle était supérieure à 20 % entre 2015 et 2017.

Elle doit par ailleurs s'apprécier après neutralisation des charges transférées, notamment des départements à la suite des transferts de compétences, et des effets des mutualisations mises en place sur la période considérée. La création de services communs dans les métropoles a en effet augmenté facilement les dépenses de personnel, alors que les communes membres voient en contrepartie leur attribution de compensation réduite ou ces coûts refacturés. Ainsi, pour ce qui concerne la métropole de **Bordeaux** par exemple, si les dépenses de personnel ont augmenté de 85 % entre 2014 et 2018, la hausse observée est de 17,5 % après soustraction des compensations versées par les communes membres et le département. À **Toulouse**, la création des services communs en 2016 et 2017 a entraîné le transfert de 900 postes budgétaires de la ville-centre, ce qui explique 73 % de l'augmentation des dépenses de personnel de la métropole entre 2015 et 2019. Les augmentations liées aux transferts de personnel se sont également accompagnées dans de nombreux cas d'une augmentation des

¹¹⁷ La diversité des situations ne permet pas de rétablir avec exactitude l'évolution des dépenses à périmètre constant pour l'ensemble des métropoles.

¹¹⁸ Cour des comptes, *Rapport sur la situation financière des collectivités territoriales et de leurs établissements publics – Fascicule 1*, Juin 2020.

rémunérations, notamment en cas d'institution d'une indemnité métropolitaine compensant des primes supérieures antérieurement perçues au sein de la ville centre (**Toulouse**), ou de revalorisations et harmonisations de régime indemnitaire (**Nantes**), par exemple à l'occasion de la mise en place du RIFSEEP (Régime indemnitaire tenant compte des fonctions, des sujétions, de l'expertise et de l'engagement professionnel).

Enfin, ces variations ne sont pas proportionnelles au poids des dépenses de personnel dans le budget de chaque métropole, ni même à l'évolution du coefficient d'intégration fiscale, auquel pourrait être corrélé le degré de mutualisation des services. Le transfert d'un plus grand nombre de compétences à la métropole ne se traduit pas non plus automatiquement par une augmentation des dépenses de personnel. Ainsi, à **Nancy**, c'est la Ville qui instruit les autorisations d'urbanisme (avec du personnel qu'elle rémunère sur son budget), le remboursement des frais de fonctionnement de ce service étant assuré par la métropole par une modification du montant de la dotation de solidarité communautaire, ne faisant pas apparaître une augmentation des dépenses de personnel de la métropole¹¹⁹.

Sur la période 2017-2019 correspondant à des compétences des métropoles stabilisées, les dépenses de personnel des métropoles (budgets principaux uniquement) ont augmenté de 6,1 %, alors que celles de l'ensemble de leurs communes membres n'ont que très peu varié (+ 0,4 %). La hausse des dépenses de personnel semble donc désormais portée par les métropoles, dans l'attente de la réalisation d'économies d'échelle, sans pour autant que la diminution attendue de celles des communes se réalise pleinement.

4 - La poursuite de la hausse du niveau d'épargne

Fin 2019, l'épargne brute globale des métropoles représentait 22,9 % de leurs recettes de fonctionnement, un niveau égal ou supérieur à celui des années précédentes (23,1 % en 2018 et 21,2 % en 2017) et supérieur au niveau de l'ensemble du bloc communal (17,8 % en 2019). Elle a progressé de 23,1 % entre 2015 en 2019, passant de 2,77 Md€ à 3,41 Md€.

Le ratio le moins favorable est celui de **Nice** (14,6 %), qui est toutefois en progression par rapport à 2015 (13,6 %), et le plus favorable est celui de **Grenoble** (33 %), qui a pu multiplier par deux ses dépenses réelles d'investissement entre 2015 et 2019, en augmentant toutefois son ratio de désendettement (de 5 ans à 5,6 ans).

¹¹⁹ La CRC rappelle que l'article L. 5211-4-2 du code général des collectivités territoriales prévoit que lors de la création de services communs, l'imputation des dépenses peut être effectuée soit par refacturation, soit directement sur l'attribution de compensation, mais pas sur la dotation de solidarité communautaire, dont ce n'est pas l'objet.

L'épargne nette de plusieurs métropoles a toutefois diminué. C'est le cas de celle de **Nice** (de 5,2 % des produits réels de fonctionnement en 2015 à 3,84 % en 2019), pour laquelle le poids de la réalisation des lignes 2 et 3 du tramway, financée à plus de 75 % grâce à l'emprunt, n'a pas permis de poursuivre l'effort d'investissement sans alourdir la fiscalité métropolitaine (nécessitant la levée d'un nouvel impôt, la part métropolitaine de TFB, à partir de 2018).

B - Une progression générale des investissements

Tableau n° 2 : évolution de la section d'investissement des métropoles (budgets principaux et budgets annexes)

(En Md€)	2014	2015	2016	2017	2018	2019	Évolution 2015/2019
<i>Épargne brute (c)</i>	2,41	2,77	2,81	2,94	3,35	3,41	23,1 %
<i>Recettes réelles d'investissement (f)</i>	1,34	1,24	1,18	1,80	1,91	2,08	67,7 %
<i>Dépenses réelles d'investissement (h)</i>	4,34	4,37	4,28	5,22	5,75	6,21	42,1 %
<i>Besoin de financement (i=h-g)</i>	1,68	1,44	1,33	1,67	1,94	2,09	45,1 %
<i>Encours de la dette (l)</i>	14,17	15,33	15,97	16,50	17,02	17,15	11,9 %
<i>Ratio de désendettement (en années) (l/c)</i>	5,89	5,53	5,69	5,62	5,09	5,03	-12,3 %

Source : Cour des comptes, d'après des données DGFIP

1 - Une évolution à la hausse des dépenses réelles d'investissement et de leur poids par rapport aux produits réels de fonctionnement

Au cours de la période 2015-2019, les métropoles ont augmenté de 1,84 Md€ (+ 45,1 %) leurs dépenses réelles d'investissement, soit dans des proportions plus importantes que leurs dépenses réelles de fonctionnement (+ 17 %).

Ces dépenses réelles d'investissement correspondent en 2019 à 41,6 % de leurs produits réels de fonctionnement, traduisant un effort d'investissement continu depuis plusieurs années, puisque ce ratio avait atteint un point bas à 32,3 % en 2016 et qu'il n'a cessé de remonter depuis.

Cette augmentation n'est toutefois pas homogène sur l'ensemble des métropoles, qui présentent une grande disparité de situations. Ainsi, des hausses peuvent relever d'un rattrapage après un sous-investissement les années précédentes. C'est par exemple le cas de **Lyon** dont les dépenses réelles d'investissement ont crû de 57,7 % sur la période 2015-2019, mais

ne représentent pour autant en 2019 que 25,5 % des produits réels de fonctionnement. **Clermont-Auvergne Métropole** est également dans cette situation, avec une croissance de près de 170 % de ses dépenses réelles d'investissement, sans que leur rapport aux produits réels de fonctionnement ne soit aujourd'hui remarquable (34,7 %).

Le volume d'investissement a également pu stagner ou diminuer, soit en l'absence de projet à financer (comme à **Brest**, où les dépenses réelles d'investissement ont chuté de 9,1 % et ne représentent que 18,6 % des produits réels de fonctionnement), soit, au contraire, du fait du maintien d'un investissement à un haut niveau au cours de la période. Ainsi, la métropole de **Rennes** a vu ses dépenses d'investissement diminuer de 2 % entre 2015 et 2019, mais elles représentent annuellement toujours plus de 500 M€ et 90 % des produits réels de fonctionnement (93,9 % en 2019). Les cycles d'investissement semblent moins corrélés aux échéances électorales que dans les communes et les projets financés les plus lourds sont très majoritairement des projets de transports en commun (ligne B du métro pour Rennes par exemple) qui peuvent s'inscrire sur plusieurs mandatures.

2 - Un besoin de financement en augmentation, mais un endettement contenu

La progression des dépenses d'investissement des métropoles s'est accompagnée de celle de leur épargne (cf. 1-d)) et de leurs recettes réelles d'investissement (+ 67,7 %, de 1,24 Md€ en 2015 à 2,08 Md€ en 2019), en particulier au titre des subventions reçues (+ 81,1 %, de 0,48 Md€ en 2015 à 0,86 Md€ en 2019), qui en représentent 44 %.

La croissance des dépenses réelles d'investissement demeure plus forte que celle de leur autofinancement propre et leur besoin de financement continue de croître (+ 0,65 Md€, soit + 45,1 % entre 2015 et 2019). En 2019, ce besoin de financement s'établit à 2,09 Md€, conduisant à une augmentation des emprunts souscrits dans des proportions proches (2 Md€).

L'encours de la dette des métropoles s'établissait à 17,15 Md€ fin 2019, contre 15,33 Md€ en 2015 (soit + 11,9 % sur la période).

Toutefois, dans la mesure où leur épargne brute progresse plus vite que leur encours de dette, la durée de désendettement diminue. Elle est, en moyenne, passée sous la barre des cinq ans en 2019 (4,8 ans). Les situations des 21 métropoles sont néanmoins hétérogènes dans ce domaine, comme l'illustre le tableau ci-après.

**Tableau n° 3 : ratio de désendettement en 2019 (en années),
tous budgets confondus**

Ratio de désendettement	Métropoles
<i>Inférieur à 3 ans</i>	Bordeaux, Tours
<i>Compris entre 3 et 5 ans</i>	Lille, Lyon, Nantes, Rouen, Strasbourg, Toulon
<i>Compris entre 5 et 7 ans</i>	Aix-Marseille Provence, Brest, Clermont-Auvergne, Dijon, Grenoble, Metz, Montpellier, Orléans, Rennes, Saint-Etienne, Toulouse
<i>Supérieur à 7 ans</i>	Nancy, Nice

Source : Cour des comptes, d'après des données DGFIP

La métropole la moins endettée est celle de **Tours** et la plus endettée est celle de **Nice**.

Il est cependant à noter que les métropoles de **Clermont-Auvergne**, **Grenoble**, **Lyon**, **Toulouse** et **Tours**, dont les transports en commun sont gérés par une entité liée, affichent un endettement et des ratios correspondants qui ne prennent pas en compte les emprunts contractés pour financer les investissements dans ce domaine. D'une part, cela introduit un biais dans la comparaison de l'endettement entre métropoles et, d'autre part, les données affichées pour les cinq métropoles concernées ne reflètent pas la réalité du risque associé. Ainsi, selon la CRC Occitanie, la consolidation de la dette de **Toulouse Métropole** doit, dans le cadre d'une analyse des risques financiers à assumer, intégrer celle portée par les entités liées, puisque les deux tiers de la dette relative à l'exercice des compétences sont portés par les satellites de l'EPCI (dont l'autorité organisatrice des mobilités Tisséo Collectivités), soit 1,8 Md€ pour un total de 2,8 Md€.

II - La nécessaire poursuite de l'investissement soumise à l'épreuve de la crise

Les métropoles, par leurs compétences comme au regard de la structure de leurs ressources et de leurs dépenses, contribuent à l'investissement public local dans le cadre de projets et services structurants pour le territoire. Les rapports des chambres régionales des comptes font état d'une poursuite prévue de leurs investissements structurants, en particulier en matière d'infrastructures de transport.

A - La poursuite de l'investissement

1 - Des stratégies d'investissement pas toujours formalisées

Sans que cela constitue une obligation, les collectivités de grande taille ont vocation à planifier leurs dépenses d'équipement dans une programmation pluriannuelle d'investissement¹²⁰ (PPI), dans laquelle s'intègre la gestion des investissements en autorisations de programme (AP) et crédits de paiement (CP).

La majorité des métropoles ont élaboré une PPI. Ces PPI prennent cependant des formes variables, tant sur le caractère du document, qui n'a pas toujours fait l'objet d'une délibération, que sur la période de programmation.

À **Lyon**, par exemple, la PPI est structurée par typologie de projets et comprend trois parties : une pour les projets du niveau d'agglomération, une pour les projets dits territorialisés et une pour les opérations récurrentes. Les élus se sont prononcés sur un document peu précis et les éléments chiffrés n'ont pas été individuellement validés, ni par l'exécutif, ni par le conseil, alors que son montant sur la période 2015-2020 est estimé à 3,5 Md€. Les PPI ne mentionnent pas toujours les sources de financement (**Nancy**) et l'usage qui en est fait ou leur exécution sont variables. La programmation de l'investissement n'est pas systématiquement calée sur la mandature, tant en termes de date de démarrage que de durée. Les PPI des métropoles de **Toulouse** et **Bordeaux** démarrent en 2018 et se terminent en 2021 et 2022. **Lille** et **Montpellier** ont programmé leurs investissements à partir de 2019, jusqu'en 2023 et 2025, tandis que **Rouen** et **Nancy** ont opté pour une PPI sur dix ans : 2015-2024 pour la première et 2019-2028 pour la seconde. Toutefois, ces PPI sont généralement actualisées annuellement et présentent donc un caractère pluriannuel glissant.

Les modalités de financement, de même que les dépenses liées à la maintenance ou au fonctionnement des équipements, sont le plus souvent absentes des PPI, ou insuffisamment précises.

2 - Une ambition maintenue dans les années à venir

Les PPI ont en commun d'être généralement ambitieuses, notamment en termes de volume d'investissement prévu, comparativement à l'exécution sur la période précédente, mais également par rapport aux conditions de financement.

¹²⁰ Ou plan pluriannuel d'investissement.

La métropole européenne de **Lille** a ainsi prévu des investissements à hauteur de 460 M€/an dans sa PPI 2019-2023 (alors que les dépenses d'équipement effectivement réalisées se sont établies à 268 M€/an sur la période précédente), en tablant sur un niveau d'épargne que la chambre régionale estime devoir être revu à la baisse. Celle de **Montpellier** envisage un quasi-doublement de la dépense (228 M€/an sur la PPI 2019-2025 contre 122 M€/an en moyenne sur 2013-2018), ce qui suppose des capacités de conduite de projet en conséquence.

Les métropoles ont souvent planifié des investissements importants pour les années à venir, en particulier dans le domaine des transports : 460 M€/an pour **Aix-Marseille**, 694 M€ pour **Bordeaux** sur 2018-2022, plus de 350 M€/an pour **Nantes** en 2023 et 2024, 160 M€/an pour **Rouen**, 160 M€/an pour **Nancy**. Le plan d'aménagement des routes métropolitaines de **Toulouse** représente à lui seul le montant global de la PPI réalisé sur 2014-2020, soit 1,9 Md€, ce qui renvoie à la capacité de l'EPCI à dégager un niveau d'épargne brute suffisant les années à venir.

B - Une trajectoire financière favorable affectée par la crise sanitaire de 2020

Nonobstant ces programmes d'investissement ambitieux, les rapports des chambres régionales des comptes confirment que la situation financière des métropoles apparaissait globalement saine et favorable fin 2019, les indicateurs principaux que sont l'épargne brute et la capacité de désendettement étant en constante amélioration depuis 2015, même si de ce point de vue la situation est variable d'une métropole à l'autre¹²¹.

Toutefois, ces indicateurs sont notamment portés par le dynamisme des produits réels de fonctionnement et en particulier des impôts locaux. Or, la crise sanitaire, dont les effets à moyen terme sont difficilement prévisibles, tout comme la réforme de la fiscalité locale envisagée, pourraient remettre en question cette dynamique, alors que les investissements à réaliser, en particulier dans le domaine des transports, demeurent importants.

¹²¹ Selon la prospective 2020-2026 réalisée en 2019 par la CRC Pays de la Loire, l'épargne nette de la métropole de Nantes se dégraderait fortement, jusqu'à devenir négative à partir de 2026. La capacité de désendettement atteindrait huit années en fin de période. La CRC « invite la métropole à anticiper le risque d'effet ciseaux à court terme en adaptant sa politique d'investissement et de redistribution de la fiscalité aux communes et en maîtrisant l'augmentation de ses charges de gestion ».

1 - Des pertes de recettes limitées en 2020

En 2020, les pertes de recettes des métropoles devraient principalement porter sur le versement mobilité et les recettes tarifaires de transport. Les baisses correspondantes sont estimées dans le rapport Cazeneuve à respectivement 11 % et 35 %, ce que confirment les métropoles interrogées par la Cour. Les autres recettes de fonctionnement devraient peu évoluer (-2,2 % attendus sur un échantillon de 11 métropoles¹²²), ne contraignant pas systématiquement les métropoles à réajuster leurs prévisions budgétaires à mi-année. Un léger tassement des recettes est à nouveau anticipé en 2021 (- 1 %), notamment au regard de l'évolution négative prévisible de la CVAE, avant un retour à une tendance haussière en 2022 (+ 1 %).

2 - Des hausses de dépenses de fonctionnement soutenables

Les métropoles, comme les autres catégories d'EPCI, ont contribué aux mesures de soutien aux acteurs économiques et associatifs locaux, que ce soit isolément (subventions dans le domaine du tourisme, exonération de loyers) ou dans le cadre d'actions concertées avec d'autres collectivités et notamment les fonds régionaux. Elles ont également fait l'acquisition de masques, pour un montant global estimé à 100 M€, dont une part remboursée par l'État.

L'impact budgétaire de ces dépenses d'intervention reste néanmoins relativement modéré. Il n'a pas toujours justifié l'adoption d'une décision modificative, puisque les dépenses réelles de fonctionnement des métropoles progresseraient dans leur ensemble de 6,5 % en 2020, contre + 3,3 % en 2019.

Des disparités entre métropoles sont toutefois observées. Celle de **Metz** a chiffré à seulement 0,5 M€ ses dépenses générées par la crise, alors que celle d'**Aix-Marseille-Provence** a dû prévoir une subvention d'équilibre de 65 M€ pour son budget annexe transports.

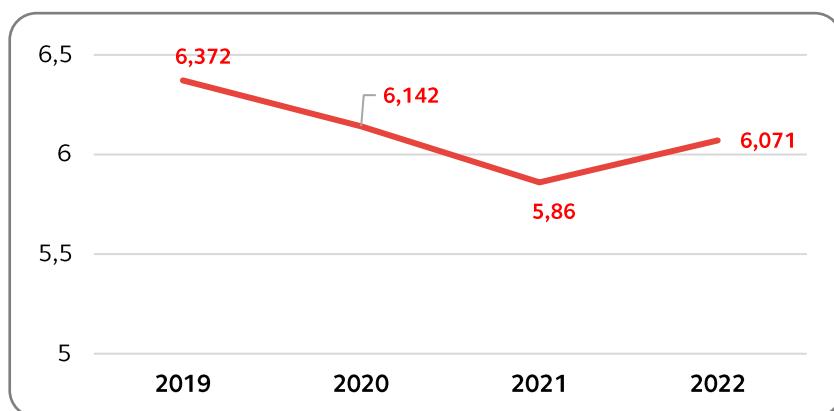
Dans leurs prospectives pluriannuelles, les métropoles prévoient une évolution tendancielle analogue des recettes et dépenses de fonctionnement, soit une faible diminution en 2021, suivie d'un léger rebond en 2022.

¹²² Cet échantillon est composé des métropoles de **Bordeaux**, **Brest**, **Grenoble**, **Aix-Marseille**, **Montpellier**, **Nice**, **Rennes**, **Rouen**, **Strasbourg**, **Toulon** et **Tours**, qui représentent un peu plus de 60 % du poids budgétaire des 21 métropoles auxquelles est consacré ce fascicule.

3 - Une légère diminution des dépenses d'investissement probable en 2020

Les dépenses supplémentaires d'investissement générées par la crise sanitaire consistent principalement en participations à des fonds de soutien portés par les régions, elles ne remettent pas fondamentalement en cause les tendances (à la baisse ou la hausse) des programmes d'investissement des métropoles, qui ont néanmoins ajusté leurs prévisions dans le cadre des décisions modificatives adoptées à l'été 2020. Sur l'échantillon de 11 métropoles ayant livré une prospective complète sur la période 2020-2022, les dépenses réelles d'investissement devraient ainsi baisser entre 2019 et 2020 (- 3,6 %).

Graphique n° 1 : prévisions d'évolution des dépenses réelles d'investissement d'un échantillon de 11 métropoles¹²³ (en Md€)



Source : Cour des comptes, d'après enquête JF

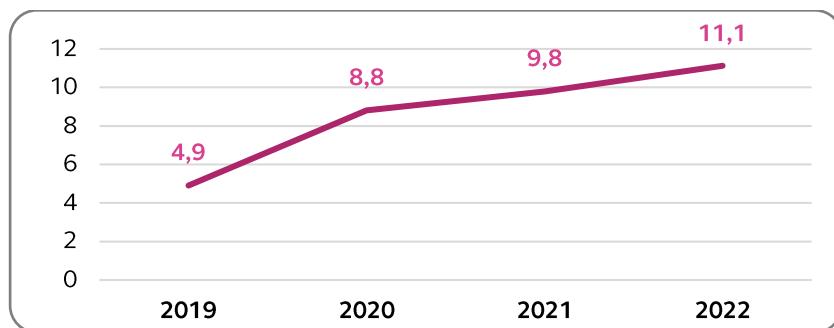
4 - Une dégradation des équilibres financiers

Sur la base des éléments prospectifs communiqués par les métropoles, la conjugaison des effets attendus sur les recettes et les dépenses réelles de fonctionnement se traduirait par une diminution de l'épargne brute en 2021, qui resterait ensuite stable en 2022.

¹²³ Même échantillon que celui cité dans la note de bas de page précédente.

Ces hypothèses conduiraient à une dégradation continue du ratio de désendettement global jusqu'en 2022.

Graphique n° 2 : prévision d'évolution du ratio de désendettement d'un échantillon de 11 métropoles



Source : Cour des comptes, d'après enquête JF ; note : même échantillon que pour le précédent graphique

Dans la mesure où, d'une part, les prévisions de recettes et de dépenses communiquées par les métropoles concernent les années 2021 et 2022, avec l'incertitude qui s'y attache et où, d'autre part, la capacité de désendettement est très souvent un facteur déterminant de prise de décision, notamment en matière d'investissement (voir ci-après), une dégradation du ratio de désendettement aussi marquée est une évolution certes possible, mais qui demeure hypothétique à ce stade.

5 - Une révision des PPI envisagée à la baisse

Face aux incertitudes concernant les effets de la crise sanitaire sur leurs finances, les métropoles interrogées prévoient systématiquement une mise à jour régulière de la prospective financière, pour évaluer les capacités d'investissement au cours de la mandature 2020-2026 et ajuster les PPI en conséquence.

D'ores et déjà, plusieurs d'entre elles estiment que cette perspective, malgré l'ambition généralement portée en début de mandat par les nouveaux exécutifs dans ce domaine, devrait être moins ambitieuse que prévue, au regard de la dégradation de l'autofinancement et de la réduction de la capacité d'investissement qu'elle entraîne.

Aussi, malgré la volonté politique souvent affirmée de garder le cap de l'investissement dans des métropoles qui portent des projets par essence structurants pour leurs territoires et leurs habitants, mais également au-delà de leur strict périmètre géographique, il n'est pas assuré qu'elles en soient financièrement capables, dans un contexte encore incertain.

CONCLUSION

À l'entrée dans la crise sanitaire, les métropoles se trouvaient globalement dans une situation financière favorable grâce à la baisse modérée de leurs dotations, combinée à la dynamique de leurs bases fiscales. La croissance de leurs dépenses de fonctionnement était portée intégralement par les budgets annexes, notamment celui relatif aux transports. Les dépenses de personnel restaient plus dynamiques. Leur situation financière était similaire à celle des autres EPCI.

Les métropoles, en raison de leurs compétences mais également au regard de la structure de leurs ressources et de leurs dépenses, contribuent fortement à l'investissement local. La hausse de leurs dépenses d'investissement jusqu'à la fin de l'exercice de 2019 s'est traduite par une augmentation du besoin de financement mais l'endettement est resté contenu.

D'après les informations recueillies par les chambres régionales des comptes, la crise sanitaire ne devrait pas modifier significativement les ambitions des métropoles en matière d'investissement. Dans l'ensemble, la plupart des métropoles interrogées envisagent de revoir leur PPI à la baisse et les dépenses d'investissement devraient, au niveau agrégé, diminuer en 2020. Les dépenses concernant les infrastructures de transport devraient être maintenues.

Les pertes de recettes sont restées limitées en 2020 et la hausse des dépenses de fonctionnement apparaît soutenable à ce stade. Les équilibres financiers des métropoles devraient cependant être affectés dans des proportions difficiles à prévoir alors que la crise sanitaire se poursuit au second semestre 2020.

Conclusion générale

Les métropoles sont l'expression la plus aboutie du mouvement d'affirmation de l'intercommunalité des années 2010 porté par les lois RCT, MAPTAM et NOTRÉ.

La loi RCT du 16 décembre 2010 leur assignait dès l'origine trois objectifs ambitieux. En premier lieu, leur avènement devait permettre une meilleure prise en compte de la montée en puissance du fait urbain. Ensuite la concentration à un même niveau de l'exercice de compétences structurantes communales, départementales et régionales, voire nationales, avait pour objectif d'éviter la fragmentation des intérêts sur leur territoire. Enfin, l'élaboration et la conduite d'un projet métropolitain d'aménagement et de développement économique, écologique, éducatif et culturel visait à améliorer la compétitivité et la cohésion de leur territoire, notamment pour soutenir la comparaison avec les métropoles concurrentes européennes, voire internationales.

Dans son rapport sur les finances publiques locales publié en octobre 2017, la Cour alertait sur les effets de la multiplication de leur nombre, au vu de critères de création assouplis et pointait le risque qu'elle conduise à un affaiblissement du rôle moteur qui leur a été confié par le législateur.

En 2020, la Cour ne peut que constater, dans ce premier bilan d'étape, que la mise en place des métropoles, qu'il est difficile de comparer entre elles du fait de leur diversité, géographique, démographique ou socio-économique, n'a pas eu les effets bénéfiques attendus et qu'aucun des objectifs ayant motivé leur création n'a été pleinement atteint.

Si elles disposent potentiellement de compétences élargies par rapport aux structures préexistantes, force est de constater que leur articulation avec les régions et avec les départements reste limitée et que les logiques de coopération avec les territoires qui les entourent, récemment développées, sont encore à conforter.

Leur périmètre d'intervention demeure flou et elles ont éprouvé des difficultés à définir clairement ce qui relève de « l'intérêt métropolitain » par rapport à celui de leurs communes membres.

Elles peinent encore à se distinguer des autres EPCI par leurs performances de gestion (degré de mutualisation, qualité et fiabilité

comptables) et par leurs modalités de gouvernance, dans laquelle la place des communes et des maires reste majeure, renforcée de surcroît par la loi engagement et proximité du 27 décembre 2019.

La nature et l'étendue des compétences des métropoles, tout comme leur mode de gouvernance, restent inadaptés aux ambitions initialement définies. L'absence d'élection au suffrage universel des conseillers métropolitains, à l'exception notable du cas de la métropole lyonnaise désormais, ne leur confère pas à ce jour une légitimité comparable à celle des conseillers municipaux, les métropoles restant de ce fait avant tout « au service » des communes qui les composent et n'évitant pas l'écueil de la fragmentation des intérêts sur leur territoire.

Les chambres régionales des comptes, qui en ont examiné le fonctionnement, ont identifié à droit constant plusieurs pistes de progrès et formulé des recommandations dont la mise en œuvre devrait permettre un nouvel élan de développement.

À l'entrée dans la crise sanitaire, les métropoles étaient globalement dans une bonne santé financière, grâce à une baisse modérée de leurs dotations, combinée à une dynamique des bases fiscales. Les gains liés aux économies d'échelle implicitement attendus n'étaient néanmoins pas au rendez-vous.

La réforme de la fiscalité locale et surtout les conséquences de l'épidémie de covid 19 font aujourd'hui peser des incertitudes sur leur capacité à maintenir cette trajectoire financière et leur dynamique d'investissement.

Glossaire

Besoin de financement : différence entre l'ensemble des dépenses hors remboursement d'emprunts et l'ensemble des recettes hors souscription d'emprunts. En comptabilité nationale, le besoin de financement correspond au « déficit » des collectivités locales.

Capacité de désendettement : le ratio de capacité de désendettement est égal au rapport entre l'encours de dette au 31 décembre et l'épargne brute. Il mesure le nombre d'années nécessaire à une collectivité pour rembourser sa dette en y affectant la totalité de son épargne brute. Il doit parfois être relativisé car il est sensible aux évolutions annuelles de l'épargne brute (un flux) qui peuvent être plus volatiles que celles de l'encours de la dette (un stock).

Dégrèvement : situation dans laquelle l'État se substitue au contribuable local pour payer à la collectivité un impôt dont ce dernier est exonéré du paiement.

Dépenses et recettes réelles des collectivités ou de leurs groupements : elles correspondent aux opérations ayant donné lieu à des décaissements ou à des encaissements (mouvements réels), par opposition aux mouvements dits d'ordre qui n'ont pas de conséquence en trésorerie, tels les amortissements, par exemple.

Enveloppe normée : depuis 1996, les relations financières entre l'État et les collectivités territoriales sont caractérisées par l'existence d'une « enveloppe normée » qui regroupe les principaux concours financiers de l'État aux collectivités territoriales. L'augmentation de cette enveloppe est soumise à une norme d'évolution déterminée à l'avance. Jusqu'en 2008, l'enveloppe normée était indexée sur la croissance du PIB et de l'inflation. Elle l'a été sur la seule inflation de 2008 à 2010, puis a été gelée en valeur de 2011 à 2013. La loi de finances pour 2014 franchit un pas supplémentaire, avec une réduction de l'enveloppe normée de 1,5 Md€ en 2014 et 3,9 Md€ en 2015.

Épargne brute (ou capacité d'autofinancement brute) : différence entre les recettes réelles de fonctionnement et les dépenses réelles de fonctionnement, qui constitue l'autofinancement des collectivités locales.

Épargne de gestion : l'épargne brute diminuée des frais financiers. L'excédent finance les dépenses d'investissement et le remboursement des intérêts et du capital de la dette.

Épargne nette (ou capacité d'autofinancement nette) : l'épargne brute diminuée du remboursement du capital de la dette. Elle correspond à l'excédent des recettes de fonctionnement qui sert à financer les dépenses d'investissement.

Équilibre budgétaire : selon l'article L. 612-4 du Code général des collectivités locales, le budget de la collectivité territoriale est en équilibre réel :

- lorsque la section de fonctionnement et la section d'investissement sont respectivement votées en équilibre, les recettes et les dépenses ayant été évaluées de façon sincère,
- et lorsque le prélèvement sur les recettes de la section de fonctionnement au profit de la section d'investissement, ajouté aux recettes propres de cette section, à l'exclusion du produit des emprunts et éventuellement aux dotations des comptes d'amortissements et de provisions, fournit des ressources suffisantes pour couvrir le remboursement en capital des annuités d'emprunt à échoir au cours de l'exercice.

Excédent brut d'exploitation (ou excédent brut de fonctionnement) : différence entre les produits de gestion et les charges de gestion.

Exonération : L'exonération a pour effet de ne pas imposer une personne ou un bien. L'exonération peut être totale ou partielle, permanente ou temporaire. Elle doit être prévue par la loi et fait l'objet de critères strictement définis. Un bien pourra être exonéré en raison de sa nature (ex : plantations d'oliviers), de son affectation (ex : terrain agricole), de la situation du contribuable (ex : personne handicapée dont les revenus sont inférieurs à un certain montant), etc. En général, l'exonération résultera de la combinaison de plusieurs critères (ex : exonération des établissements industriels implantés dans certaines zones géographiques, dans la mesure où l'entreprise concernée remplit certains critères). En matière de fiscalité directe locale, la loi prévoit des exonérations obligatoires, qui s'appliquent, sans que la commune puisse s'y opposer. D'autres exonérations sont prévues par la loi (exonérations de droit) et peuvent sur délibérations des collectivités être supprimées. Enfin, les collectivités peuvent délibérer pour instituer d'autres exonérations facultatives, prévues par la loi.

Fonds de roulement : excédent des ressources stables (capitaux propres, amortissements et provisions, dettes financières) sur les emplois stables (actif immobilisé brut). Il représente la part des ressources stables qui peuvent être affectées au financement des actifs circulants (stocks, créances et disponibilités) pour compenser les décalages entre l'encaissement des recettes et le paiement des dépenses.

Norme de dépenses pilotables de l'État¹²⁴ : agrégat composé des dépenses du budget général et des budgets annexes, hors mission *Remboursements et dégrèvements et Investissements d'avenir*, hors charge de la dette et hors contributions *Pensions*, des plafonds des impositions de toutes natures mentionnées au I de l'article 46 de la loi n° 2011-1977 du 28 décembre

¹²⁴ Loi n° 2018-32 du 22 janvier 2018 de programmation des finances publiques pour les années 2018 à 2022.

2011 de finances pour 2012 dans sa rédaction résultant de la loi n° 2018-32 du 22 janvier 2018 de finances pour 2018, des dépenses des comptes d'affectation spéciale (hors comptes d'affectation spéciale *Pensions*, *Participations financières de l'État* et hors programmes de désendettement ou portant à titre principal sur des contributions aux collectivités territoriales ou des engagements financiers) et du compte de concours financier « Avances à l'audiovisuel public ». Il ne peut dépasser, en euros courants, 257,9 Md€ en 2018, 259,5 Md€ en 2019, 260,5 Md€ en 2020, 262,5 Md€ en 2021 et 264,5 Md€ en 2022, correspondant à une cible de diminution de 1 % en volume à compter de 2020.

Objectif de dépenses totales de l'État¹²⁵ : agrégat « norme de dépenses pilotables de l'État » augmenté des dépenses d'investissements d'avenir, de charge de la dette, des prélèvements sur recettes à destination de l'Union européenne et des collectivités territoriales, ainsi que de la fraction de taxe sur la valeur ajoutée affectée aux régions, au département de Mayotte et aux collectivités territoriales de Corse, de Martinique et de Guyane telle que définie à l'article 149 de la loi n° 2016-1917 du 29 décembre 2016 de finances pour 2017, du compte d'affectation spéciale pensions et des programmes des comptes spéciaux portant à titre principal des contributions aux collectivités territoriales ou des engagements financiers. Il est fixé, en euros courants, à 425,4 Md€ en 2018, 432,7 Md€ en 2019, 438,7 Md€ en 2020, 442,8 Md€ en 2021 et 450,9 Md€ en 2022.

Section de fonctionnement : la section de fonctionnement enregistre les opérations courantes qui se renouvellent régulièrement et sont nécessaires au fonctionnement de la collectivité (charges de personnel, fournitures, intérêts des emprunts, etc.) ainsi que les subventions de fonctionnement à des organismes extérieurs.

Section d'investissement : la section d'investissement retrace les opérations relatives au patrimoine de la collectivité ou de tiers identifiés. Ces opérations concernent notamment les biens mobiliers ou immobiliers, détenus par la collectivité (acquisitions, ventes, travaux, etc.), ses créances et ses dettes (remboursement en capital de la dette, souscription d'emprunts, avances, etc.), ainsi que les subventions d'investissement.

Taux d'épargne (brute, nette, de gestion) : épargne (brute, nette, de gestion) rapportée aux recettes réelles de fonctionnement.

¹²⁵ Loi de programmation des finances publiques pour les années 2018 à 2022 précitée.

Liste des abréviations

AC	Attribution de compensation
ADCF	Assemblée des communautés de France
AMF	Association des maires de France
ANCT	Agence nationale de la cohésion des territoires
AP	Autorisation de programme
BA	Budget annexe
BP	Budget primitif
BP	Budget principal
CA	Compte administratif
CCAS	Centre communal d'action sociale
CDCI	Commission départementale de coopération intercommunale
CFE	Cotisation foncière des entreprises
CJF	Code des juridictions financières
CGCT	Code général des collectivités territoriales
CGET	Commissariat général à l'égalité des territoires
CGI	Code général des impôts
CHU	Centre hospitalier universitaire
CIF	Coefficient d'intégration fiscale
CLECT	Commission locale d'évaluation des charges transférées
CLIC	Centre local d'information et de coordination
COP	Conférence des parties
CP	Crédits de paiement
CPER	Contrat de plan État-région
CRC	Chambre régionale des comptes
CVAE	Cotisation sur la valeur ajoutée des entreprises
DGCL	Direction générale des collectivités locales
DGF	Dotation globale de fonctionnement

DGFiP	Direction générale des finances publiques
DRF	Dépenses réelles de fonctionnement
DSC	Dotation de solidarité communautaire
EPCI	Établissements publics de coopération intercommunale
ETP	Équivalent temps plein
FPIC	Fonds national de péréquation des ressources intercommunales et communales
FPU	Fiscalité professionnelle unique
FSL	Fonds de solidarité logement
GECT	Groupement européen de coopération territoriale
JF	Juridiction financière
MAPTAM	<i>Loi de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles</i>
NOTRÉ	<i>Loi portant nouvelle organisation territoriale de la République</i>
PPI	Plan pluriannuel d'investissement
RCT	<i>Loi de réforme des collectivités territoriales</i>
RFF	Réseau ferré de France
RIFSEEP	Régime indemnitaire tenant compte des fonctions, des sujétions, de l'expertise et de l'engagement professionnel
SCOT	Schéma de cohérence territoriale
SDCI	Schéma départemental de coopération intercommunale
SRADDET	Schéma régional d'aménagement, de développement durable et d'égalité des territoires
SRDEII	Schéma régional de développement économique, d'innovation et d'internationalisation
TEOM	Taxe d'enlèvement des ordures ménagères
TFB	Taxe foncière sur les propriétés bâties
TFNB	Taxe foncière sur les propriétés non bâties
TH	Taxe d'habitation
VM	Versement mobilité

Annexes

Annexe n° 3 : moyenne des recettes et dépenses des métropoles en 2018	105
Annexe n° 4 : évolution des produits réels de fonctionnement des métropoles (budgets principaux et budgets annexes consolidés)	106
Annexe n° 5 : évolution de la fiscalité des métropoles entre 2014 et 2019	107
Annexe n° 6 : évolution des coefficients d'intégration fiscale des métropoles	109
Annexe n° 7 : part de la fiscalité du bloc communal conservée par la métropole 2014-2018.....	110
Annexe n° 8 : évolution des attributions de compensation des métropoles	112
Annexe n° 9 : évolution des dépenses réelles de fonctionnement des métropoles (budgets principaux et budgets annexes consolidés)	113
Annexe n° 10 : évolution de l'épargne brute et de l'épargne nette par métropole (budgets principaux et budgets annexes consolidés)	114
Annexe n° 11 : évolution des dépenses d'investissement et de l'endettement par métropole (budgets principaux et budgets annexes consolidés)	115

Annexe n° 1 : présentation des 22 métropoles

Les 22 métropoles

Les métropoles issues d'une transformation directe de communautés urbaines sont les suivantes :

- Au 1^{er} janvier 2012 : **Métropole Nice Côte d'Azur** ;
- Au 1^{er} janvier 2015 : **Bordeaux Métropole, Brest Métropole, Métropole de Lyon, Métropole Européenne de Lille, Nantes Métropole, Strasbourg Eurométropole, Toulouse Métropole** ;
- Au 1^{er} juillet 2016 : **Métropole du Grand Nancy** ;
- Au 22 mars 2017 : **Tours Métropole** ;
- Au 28 avril 2017 : **Dijon Métropole** ;
- Au 1^{er} mai 2017 : **Orléans Métropole** ;
- Au 1^{er} janvier 2018 : **Clermont-Auvergne Métropole et Saint-Etienne Métropole** (respectivement communautés d'agglomération jusqu'au 31 décembre 2016 et au 31 décembre 2015, transformées en communautés urbaines au 1^{er} janvier 2017 et au 1^{er} janvier 2016).

Les métropoles issues d'une transformation directe de communautés d'agglomération sont les suivantes :

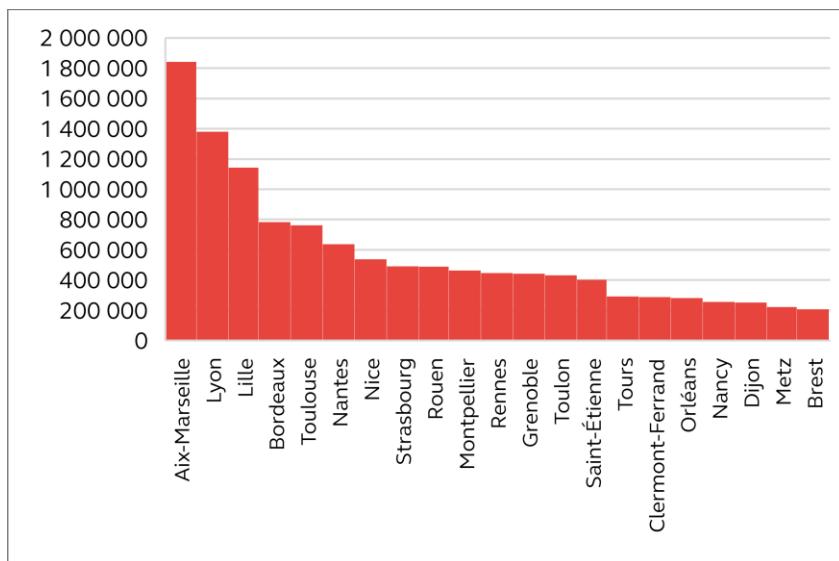
- Au 1^{er} janvier 2015 : **Grenoble-Alpes Métropole, Rennes Métropole, Rouen Métropole, Montpellier Méditerranée Métropole** ;
- Au 1^{er} janvier 2018 : **Metz Métropole, Toulon Provence Méditerranée**.

Aix-Marseille-Provence Métropole a été constituée au 1^{er} janvier 2016 par fusion de six EPCI, dont la communauté urbaine de Marseille, quatre communautés d'agglomération et un syndicat d'agglomération.

Enfin la **métropole du Grand Paris**, au statut spécifique et hors champ de cette enquête, a été créée le 1^{er} janvier 2016, par regroupement de 131 communes.

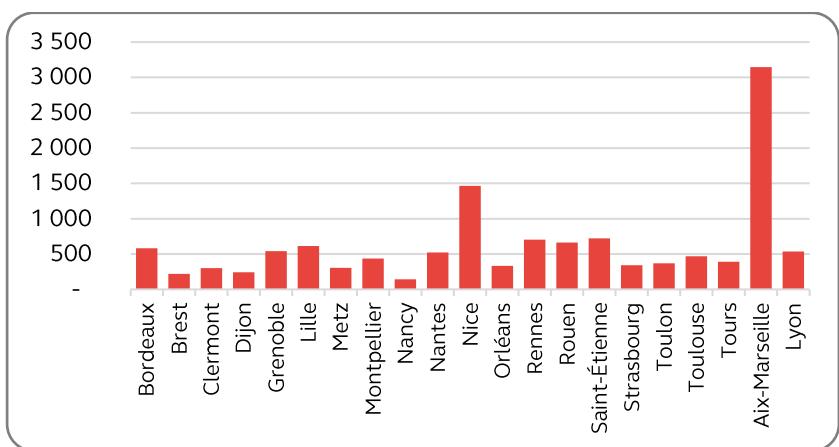
Annexe n° 2 : données générales sur les métropoles

Graphique n° 3 : population des métropoles en 2015 (en habitants)



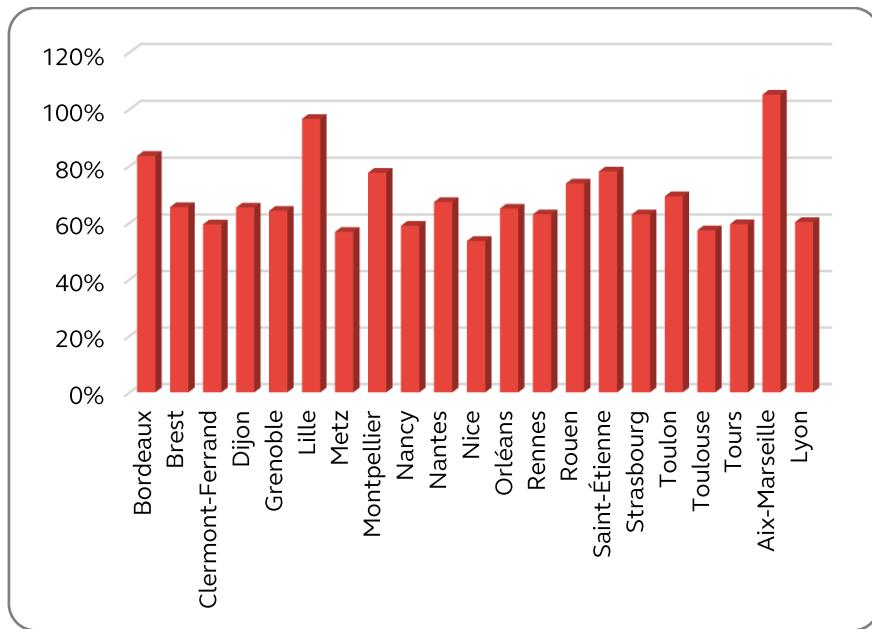
Source : Insee

Graphique n° 4 : superficie des métropoles (en km²)



Source : Agence nationale de la cohésion des territoires, 2019

Graphique n° 5 : couverture de l'aire urbaine par le périmètre de la métropole



Source : Agence nationale de la cohésion des territoires, 2019

Annexe n° 3 : moyenne des recettes et dépenses des métropoles en 2018

<i>(en €/habitant)</i>	20 métropoles (hors MGP¹ et Lyon)	Métropole de Lyon	EPCI à fiscalité propre
<i>BP² : dépenses</i>	903	1 916	528
<i>BP² : recettes</i>	907	1 960	532
<i>BA³ : dépenses</i>	606		265
<i>BA³ : recettes</i>	605		262

Source : Observatoire des finances et de la gestion publique locales

¹ : Métropole du Grand Paris – ² : budget primitif – ³ : budgets annexes

**Annexe n° 4 : évolution des produits réels
de fonctionnement des métropoles (budgets
principaux et budgets annexes consolidés)**

<i>(En Md€)</i>	2014	2015	2016	2017	2018	2019	Évolution 2015/2019
<i>PRODUITS RÉELS DE FONCTIONNEMENT (a)</i>	11,01	12,61	13,22	13,85	14,50	14,91	18,2 %
<i>Produit de la fiscalité</i>	5,45	6,81	7,10	7,55	8,05	8,19	20,3 %
<i>Impôts locaux</i>	5,12	5,85	6,04	6,07	6,22	6,40	9,4 %
<i>Autres impôts et taxes</i>	2,99	3,48	3,37	3,55	3,74	3,70	6,3 %
<i>Fiscalité reversée</i>	-2,65	-2,53	-2,31	-2,67	-1,91	-1,91	-24,5 %
<i>Dotations et participations</i>	2,88	2,97	3,14	3,05	3,01	3,05	2,7 %
<i>Autres recettes (y compris exceptionnelles)</i>	2,68	2,84	2,98	3,25	3,44	3,67	29,2 %

Source : Cour des comptes, d'après des données DGFiP

Annexe n° 5 : évolution de la fiscalité des métropoles entre 2014 et 2019

	TH	TFB	TFNB	CFE	TH	TFB	TFNB	TH	TFB	TFNB	TH
Moyenne	10,89	2,89	6,86	29,76	22,07	24,66	51,74	32,96	27,55	58,60	29,76
Maximum	19,12	11,58	33,75	36,58	33,55	36,73	112,71	45,65	38,02	118,40	36,58
Minimum	7,52	-	1,47	23,37	11,42	12,44	16,65	28,51	19,30	18,74	23,37
Médiane	10,45	1,73	4,98	28,88	21,99	24,02	39,60	31,53	27,49	45,72	28,88
Écart-type	2,96	3,20	6,89	3,93	4,23	5,38	28,08	4,15	4,30	30,07	3,93
	FISCA INTERCO					FISCA VILLE-CENTRE			FISCA CUMULEE (ville-centre)		

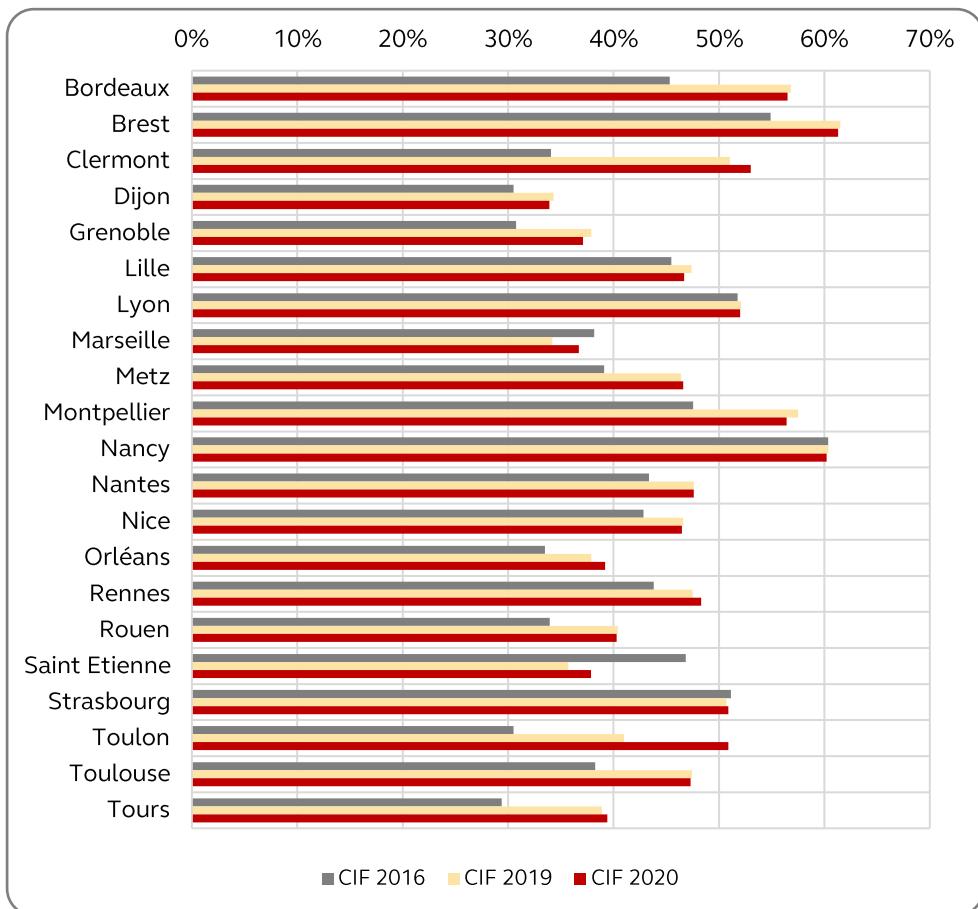
Nom du groupement	Ville	TH	TFB	TFNB	CFE	TH	TFB	TFNB	TH	TFB	TFNB	CFE
Métropole Nice Côte d'Azur	Nice	8,13	6,40	1,47	28,88	21,10	21,00	35,69	29,23	27,40	37,16	28,88
Dijon Métropole	Dijon	9,17	0,61	4,95	27,04	23,89	29,28	92,79	33,06	29,89	97,74	27,04
Brest Métropole	Brest	13,64	2,93	8,15	29,17	20,57	24,27	35,28	34,21	27,20	43,43	29,17
Toulouse Métropole	Toulouse	16,50	5,96	33,75	36,58	18,25	20,29	71,30	34,75	26,25	105,05	36,58
Bordeaux Métropole	Bordeaux	8,22	-	3,23	35,06	24,13	29,21	90,92	32,35	29,21	94,15	35,06
Montpellier Méditerranée Métropole	Montpellier	12,08	0,17	5,69	36,58	22,49	31,18	112,71	34,57	31,35	118,40	36,58
Rennes Métropole	Rennes	13,64	1,73	6,10	28,73	21,99	25,76	39,33	35,63	27,49	45,43	28,73
Tours Métropole Val de Loire	Tours	8,91	-	2,18	23,37	22,42	22,46	36,03	31,33	22,46	38,21	23,37
Grenoble-Alpes-Métropole	Grenoble	8,57	1,29	6,87	31,09	21,52	36,73	84,42	30,09	38,02	91,29	31,09
Saint-Etienne Métropole	Saint-Etienne	10,56	1,37	4,98	28,81	20,16	23,55	42,28	30,72	24,92	47,26	28,81
Nantes Métropole	Nantes	10,14	6,41	4,88	31,49	24,04	27,51	62,48	34,18	33,92	67,36	31,49
Orléans Métropole	Orléans	7,52	1,28	6,12	24,88	20,99	29,81	39,60	28,51	31,09	45,72	24,88
Métropole du Grand Nancy	Nancy	19,12	8,81	12,51	29,65	11,42	12,44	17,51	30,54	21,25	30,02	29,65
Metz Métropole	Metz	10,97	2,09	7,41	25,94	18,09	17,21	70,35	29,06	19,30	77,76	25,94

Métropole Européenne de Lille	Lille	12,10	-	2,09	33,61	33,55	29,06	16,65	45,65	29,06	18,74	33,61
Clermont Auvergne Métropole	Clermont-Ferrand	10,45	2,36	11,28	25,75	21,08	26,12	63,97	31,53	28,48	75,25	25,75
Eurométropole de Strasbourg	Strasbourg	11,25	1,15	4,94	26,83	25,40	22,49	72,52	36,65	23,64	77,46	26,83
Métropole Rouen Normandie	Rouen	8,35	-	2,60	26,03	22,22	23,35	27,88	30,57	23,35	30,48	26,03
Métropole Toulon-Provence-Méditerranée	Toulon	10,11	4,00	10,13	35,89	19,35	23,90	29,97	29,46	27,90	40,10	35,89
Lyon Métropole	Lyon	7,61	11,58	1,91	28,62	22,15	18,23	19,97	29,76	29,81	21,88	28,62
Métropole d'Aix-Marseille-Provence	Marseille	11,69	2,59	2,78	31,02	28,56	24,02	24,99	40,25	26,61	27,77	31,02

TH : taux de la taxe d'habitation (en %) – TFB : taux de la taxe sur le foncier bâti (en %) – TFNB : taux de la taxe sur le foncier non bâti (en %) – CFE : taux de la cotisation foncière des entreprises (en %)

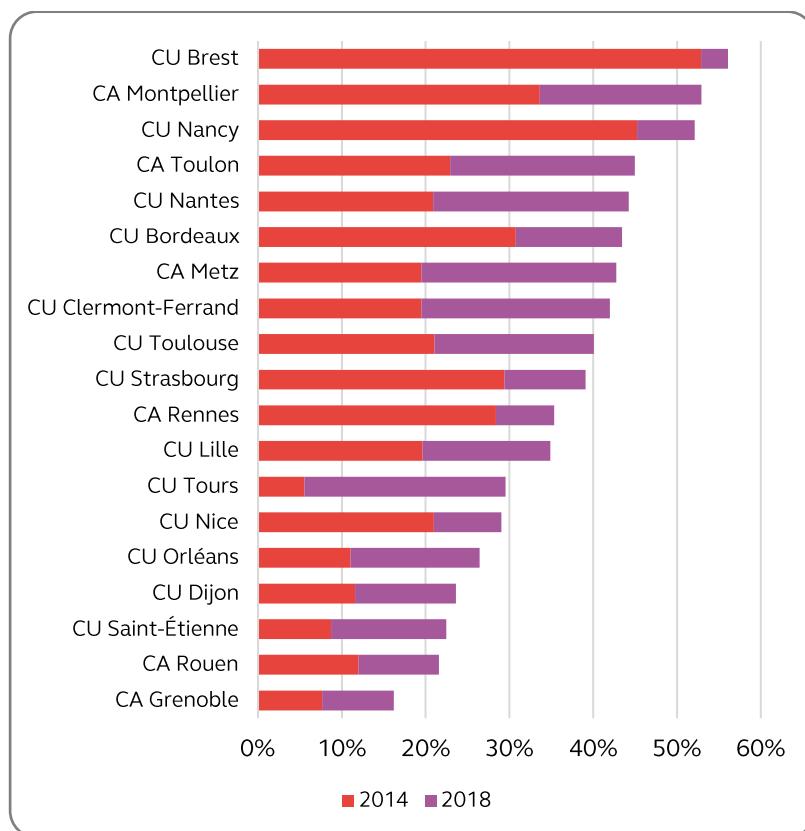
Source : DGFIP (étais fiscaux 1259) ; calculs DGCL

Annexe n° 6 : évolution des coefficients d'intégration fiscale des métropoles



Source : Cour des comptes, d'après données DGCL (critères de répartition des dotations)

Annexe n° 7 : part de la fiscalité du bloc communal conservée par la métropole 2014-2018



Source : *comptes de gestion*

Pour mesurer le niveau d'intégration fiscale des métropoles, cette enquête s'est attachée à un indicateur : la part de la fiscalité du bloc communal – c'est-à-dire levée soit par les communes, soit par l'EPCI – effectivement conservée par la métropole après les éventuelles restitutions faites aux communes. Une part élevée signale des transferts de compétences ayant des conséquences fiscales significatives.

Avant leur transformation en métropoles, les EPCI éligibles contrôlés présentaient ainsi des niveaux d'intégration très hétérogènes. Si la CU de **Brest** présentait une part de 52,9 %, celle de **Tours** ne dépassait pas 5,5 %, soit un rapport d'un à dix.

Alors que les CU de **Brest** et **Nancy**, qui exerçaient déjà toutes les compétences d'une métropole, ont connu des évolutions marginales, la métropole de Tours présente un niveau d'intégration cinq fois supérieur à celui de l'ancienne communauté urbaine. Et neuf EPCI ont doublé ou plus que doublé ce niveau (**Toulon, Dijon, Grenoble, Nantes, Saint-Etienne, Toulouse, Metz, Clermont-Ferrand, Orléans**).

Cette disparité ne tenait pas qu'à la différence de statut entre communautés urbaines et d'agglomération, les premières exerçant en théorie un nombre plus important de compétences obligatoires par la loi. Tout d'abord, la part moyenne des communautés d'agglomération (20,7 %) n'était que de peu inférieure à celle des communautés urbaines (22,9 %). Ensuite, des communautés d'agglomération comme celles de **Montpellier** (33,6 %) ou de **Rennes** (28,4 %) présentaient des parts plus élevées que la majorité des communautés urbaines. Ce paradoxe apparent peut s'expliquer en particulier par deux facteurs (voir au II-A-2) :

- d'une part, les compétences formellement transférées du fait de leur statut n'ont pas été investies à l'identique par tous les EPCI, de sorte que les communes ont en pratique continué d'en exercer une partie ;
- d'autre part, la définition de l'intérêt communautaire a pu aboutir à des transferts fiscaux différenciés selon qu'elle était extensive (équipements sportifs et culturels au sein de la CA de **Montpellier**) ou restrictive.

Annexe n° 8 : évolution des attributions de compensation des métropoles

En M€	2015		2016		2017		2018		2019	
	AC	RAC	AC	RAC	AC	RAC	AC	RAC	AC	RAC
Bordeaux	15	- 55	113	- 24	93	- 17	95	- 17	97	- 16
Brest	26	0	26	0	26	0	26	0	26	0
Clermont-Ferrand	0	- 52	0	- 51	12	- 5	12	- 5	16	- 5
Dijon	0	- 41	0	- 41	0	- 40	0	- 42	0	- 34
Grenoble	2	- 103	3	- 98	1	- 92	2	- 98	2	- 95
Lille	2	- 214	2	- 216	32	- 216	36	- 216	36	- 217
Lyon	11	- 214	11	- 214	11	- 214	11	- 213	11	- 213
Marseille	1	- 701	0	- 705	0	- 706	2	- 648	2	- 643
Metz	0	- 37	0	- 36	0	- 34	0	- 25	0	- 26
Montpellier	60	- 2	56	- 2	56	- 2	55	- 2	46	- 3
Nancy	0	- 42	0	- 42	2	- 41	2	- 41	0	- 41
Nantes	1	- 71	1	- 67	1	- 73	1	- 73	1	- 73
Nice	1	- 49	1	- 51	1	- 52	1	- 51	1	- 54
Orléans	0	- 76	0	- 76	2	- 61	1	- 55	1	- 51
Rennes	2	- 13	2	- 14	1	- 18	1	- 18	1	- 18
Rouen	9	- 86	6	- 79	5	- 84	5	- 83	5	- 82
Saint-Etienne	0	- 86	1	- 72	1	- 74	1	- 75	1	- 74
Strasbourg	3	- 69	2	- 71	2	- 74	2	- 74	2	- 74
Toulon	0	- 51	0	- 51	0	- 81	11	- 14	10	- 15
Toulouse	0	- 303	0	- 266	0	- 217	0	- 220	0	- 213
Tours	0	- 65	0	- 64	0	- 41	0	- 40	0	- 40
Total métropoles	²¹ 133	- 2 330	224	- 2 240	247	- 2 141	263	- 2 008	258	- 1 985
Solde		- 2 197		- 2 016		- 1 895		- 1 745		- 1 727

AC : attribution de compensation (versée par les communes membres à la métropole) – RAC : reversement sur attribution de compensation

Source : Cour des Comptes, d'après les données DGFiP

**Annexe n° 9 : évolution des dépenses réelles
de fonctionnement des métropoles
(budgets principaux
et budgets annexes consolidés)**

<i>(En Md€)</i>	2014	2015	2016	2017	2018	2019	Évolution 2015/2019
<i>CHARGES RÉELLES DE FONCTIONNEMENT (b)</i>	8,60	9,84	10,41	10,91	11,15	11.51	17 %
<i>Achats de biens et services</i>	3,08	3,15	3,22	3,57	4,07	4.56	44,8 %
<i>Dépenses de personnel</i>	2,25	2,47	2,71	2,97	3,07	3.21	29,8 %
<i>Aides à la personne et frais d'hébergement</i>	0,00	0,66	0,68	0,71	0,73	0.74	12,0 %
<i>Subventions de fonctionnement</i>	1,40	1,44	1,53	1,41	1,21	0.97	- 32,6 %
<i>Autres charges de gestion courante (hors subventions)</i>	1,00	1,23	1,25	1,27	1,37	1.36	11,3 %
<i>Charges financières</i>	0,41	0,44	0,58	0,43	0,40	0.36	- 18,2 %
<i>Autres dépenses (y compris exceptionnelles)</i>	0,47	0,45	0,45	0,55	0,32	0.30	- 32,6 %
<i>ÉPARGNE BRUTE (c=a-b)</i>	2,41	2,77	2,81	2,94	3,35	3.41	23,1 %
<i>Remboursement d'emprunts (d)</i>	1,09	1,08	1,04	1,18	1,44	1.37	26,9 %
<i>ÉPARGNE NETTE (e=c-d)</i>	1,32	1,70	1,77	1,75	1,90	2.04	20 %

Source : Cour des comptes, d'après des données DGFiP

Annexe n° 10 : évolution de l'épargne brute et de l'épargne nette par métropole (budgets principaux et budgets annexes consolidés)

En M€	2015			2016			2017			2018			2019		
	EB	EN	% PRF												
Bordeaux	324	240	26,8 %	337	291	27,8 %	285	234	22,5 %	277	228	21,0 %	314	262	23,5 %
Brest	50	19	6,1 %	49	15	4,8 %	52	24	7,5 %	54	25	7,8 %	52	28	8,4 %
Clermont-Ferrand	34	21	12,2 %	23	9	5,4 %	44	27	11,0 %	42	21	8,5 %	49	26	9,8 %
Dijon	60	21	10,6 %	54	31	15,4 %	64	41	17,9 %	61	39	16,7 %	62	38	15,3 %
Grenoble	117	81	25,3 %	77	39	11,8 %	127	83	22,9 %	139	94	24,7 %	134	87	21,8 %
Lille	335	200	18,0 %	342	210	19,4 %	266	133	11,8 %	384	228	18,5 %	368	241	19,4 %
Lyon	395	241	9,9 %	285	106	4,4 %	396	164	6,6 %	530	190	7,4 %	505	231	9,1 %
Marseille	205	82	5,2 %	287	195	11,6 %	310	164	9,3 %	346	179	9,5 %	386	208	10,4 %
Metz	18	4	2,3 %	30	21	11,4 %	33	25	13,2 %	37	28	13,1 %	32	23	10,7 %
Montpellier	133	85	18,1 %	130	75	14,7 %	137	86	15,9 %	157	89	15,8 %	148	42	7,4 %
Nancy	76	24	7,3 %	77	22	6,8 %	86	32	9,7 %	84	21	6,2 %	92	36	10,1 %
Nantes	194	112	15,3 %	229	149	18,6 %	235	159	19,4 %	250	173	20,2 %	233	150	15,7 %
Nice	90	34	5,2 %	104	41	5,6 %	91	12	1,8 %	157	63	8,3 %	108	28	3,9 %
Orléans	68	27	12,3 %	71	30	13,6 %	101	59	22,1 %	83	34	12,1 %	86	37	11,8 %
Rennes	159	145	31,0 %	146	129	27,2 %	149	128	24,8 %	159	134	23,2 %	158	129	21,5 %
Rouen	125	88	16,8 %	115	91	17,5 %	108	79	15,0 %	108	67	13,6 %	121	85	16,9 %
Saint-Etienne	47	23	10,5 %	93	65	22,5 %	84	55	19,0 %	92	60	20,2 %	97	64	21,5 %
Strasbourg	127	100	12,9 %	90	55	7,3 %	100	60	7,6 %	104	60	7,6 %	137	94	11,8 %
Toulon	67	51	16,9 %	64	49	16,4 %	79	62	17,9 %	86	54	13,7 %	87	68	14,4 %
Toulouse	110	79	14,4 %	159	122	18,4 %	143	100	13,8 %	139	85	11,7 %	194	131	16,9 %
Tours	39	19	9,9 %	43	22	10,9 %	49	26	10,0 %	57	32	11,7 %	45	30	16,0 %
Total 21 métropoles	2 773	1 696	13,4 %	2 805	1 767	13,4 %	2 939	1 753	12,7 %	3 346	1 904	13,1 %	3 406	2 038	13,6 %

EB= épargne brute – EN= épargne nette - %PRF = ratio épargne nette/produits réels de fonctionnement

Source : Cour des comptes, d'après les données DGFiP

**Annexe n° 11 : évolution des dépenses
d'investissement et de l'endettement par métropole
(budgets principaux et budgets annexes consolidés)**

<i>En M€</i>	2015		2016		2017		2018		2019	
	invest	dette								
Bordeaux	462	663	363	614	538	671	574	740	566	937
Brest	69	364	83	350	63	349	61	332	62	317
Clermont-Ferrand	34	122	32	128	64	170	90	265	93	292
Dijon	47	376	54	368	51	354	54	342	63	325
Grenoble	105	582	122	760	125	735	175	728	208	749
Lille	352	1 648	305	1 552	346	1 491	423	1 420	435	1 373
Lyon	410	2 130	361	2 101	412	2 060	488	1 956	646	1 775
Marseille	606	2 239	525	2 419	958	2 515	974	2 746	987	2 775
Metz	35	202	34	193	28	192	50	200	52	193
Montpellier	161	961	146	962	142	955	151	914	243	853
Nancy	142	695	120	697	122	693	88	679	107	684
Nantes	282	758	284	750	332	750	339	769	367	822
Nice	251	1 052	318	1 177	348	1 345	369	1 454	388	1 571
Orléans	44	509	43	480	117	469	108	479	148	512
Rennes	570	321	618	540	574	664	544	728	560	778
Rouen	160	250	147	307	175	360	250	416	225	446
Saint-Etienne	77	445	104	484	119	494	130	512	143	529
Strasbourg	222	542	219	589	196	598	229	575	222	592
Toulon	68	350	53	333	69	325	95	342	186	360
Toulouse	209	716	279	776	383	914	458	1 032	406	1 132
Tours	62	408	66	394	60	401	98	394	101	135
Total 21 métropoles	4 368	15 333	4 276	15 974	5 222	16 505	5 748	17 023	6 209	17 150

Invest= dépenses d'investissement – dette= endettement

Source : Cour des comptes, d'après les données de la DGFiP

Réponses des administrations et organismes concernés

Sommaire des réponses reçues avant la chambre du conseil du 9 décembre au titre des fascicules 2 et 3

Réponse du Premier ministre	126
Réponse du président de l'association des régions de France (ARF)	130
Réponse du président de l'Assemblée des Départements de France (ADF)	135
Réponse du président de l'Assemblée des Communautés de France (AdCF)	136
Réponse de la présidente de France Urbaine	149
Réponse du président de l'association des maires de France (AMF)	155
Réponse de la présidente de Villes de France (VdF)	159
Réponse du président de l'association des petites villes de France (APVF)	162
Réponse du président de l'Association des Maires Ruraux de France (AMRF)	166
Réponse du président de Bordeaux Métropole	169
Réponse commune du président de Dijon Métropole et du maire de la commune de Dijon	173
Réponse du président de la métropole de Lyon	178
Réponse du président de Metz Métropole	181
Réponse de la présidente de Nantes Métropole	181
Réponse commune du président de la métropole de Nice Côte d'Azur et du maire de la commune de Nice	187
Réponse du président de la métropole Rouen Normandie	194
Réponse du président de Saint-Etienne Métropole	201
Réponse du président de Toulouse Métropole	203
Réponse du président de Tours Métropole Val de Loire	204
Réponse du maire de la commune de Bordeaux	206
Réponse de l'ancien président de Montpellier Méditerranée Métropole	207
Réponse de l'ancien président de la métropole Rouen Normandie	215
Réponse du président d'Amiens Métropole	222
Réponse de la présidente du conseil régional de Bourgogne-Franche Comté	223

Réponse du président du conseil régional de Bretagne	224
Réponse du président du conseil exécutif de Corse	225
Réponse de la présidente du conseil régional d'Ile-de-France	226
Réponse du président du conseil régional de Normandie	229
Réponse du président du conseil régional de Nouvelle-Aquitaine	232
Réponse de la présidente du conseil régional d'Occitanie	235
Réponse du président du conseil départemental de l'Ain	238
Réponse du président du conseil départemental de l'Aisne	239
Réponse du président du conseil départemental des Alpes-Maritimes	244
Réponse du président du conseil départemental de l'Ariège	245
Réponse du président du conseil départemental du Bas-Rhin	252
Réponse de la présidente du conseil départemental des Bouches-du-Rhône	253
Réponse du président du conseil départemental de Charente-Maritime	254
Réponse du président du conseil départemental de la Côte d'Or	258
Réponse du président du conseil départemental de l'Essonne	259
Réponse du président du conseil départemental du Finistère	261
Réponse du président du conseil départemental de la Gironde	261
Réponse du président du conseil départemental des Hautes-Pyrénées	263
Réponse du président du conseil départemental de l'Hérault	263
Réponse du président du conseil départemental d'Ille-et-Vilaine	268
Réponse du président du conseil départemental du Jura	270
Réponse du président du conseil départemental de La Réunion	271
Réponse du président du conseil départemental des Landes	272
Réponse de la présidente du conseil départemental du Lot-et-Garonne	273
Réponse de la présidente du conseil départemental de la Lozère	274
Réponse du président du conseil départemental de la Nièvre	275
Réponse du président du conseil départemental de Saône-et-Loire	278
Réponse du président du conseil départemental du Tarn	279
Réponse du maire de la commune d'Angoulême	280
Réponse du maire de la commune de Bagnolet	281

Réponse du maire de la commune de Grenoble.....	282
Réponse du maire de la commune de Lyon	282
Réponse du maire de la commune de Saint-Brieuc	285
Réponse du maire de la commune de Saint-Maur des Fossés.....	285
Réponse de la maire de la commune de Vaulx-en-Velin	287
Réponse de la maire de la commune de Vénissieux	287

Destinataires n'ayant pas d'observation

Gouverneur de la Banque de France
Directeur général de la Caisse des dépôts et consignations (CDC)
Président de la Métropole Européenne de Lille
Présidente de l'Eurométropole de Strasbourg
Président de la Métropole du Grand Nancy
Président de Grenoble-Alpes Métropole
Président d'Orléans Métropole
Président de Perpignan Méditerranée Métropole
Présidente de Rennes Métropole
Président de Toulon Provence Méditerranée
Présidente du conseil régional des Pays de la Loire
Maire de Saint-Etienne
Ancien président de Tours Métropole Val de Loire
Président de la Communauté d'agglomération d'Agen
Président de Pays de Montbéliard agglomération
Présidente de la Communauté d'agglomération de Poitiers
Président de la Communauté d'agglomération de La Porte du Hainaut
Président de la Communauté Valence Romans agglomération
Président du conseil régional Centre-Val de Loire
Président du conseil régional du Grand Est
Président du conseil régional des Hauts-de-France

Président du conseil régional de Guadeloupe
Président du conseil départemental des Alpes-de-Haute-Provence
Président du conseil départemental des Ardennes
Président du conseil départemental de l'Aube
Présidente du conseil départemental de l'Aude
Président du conseil départemental de l'Aveyron
Président du conseil départemental du Calvados
Président du conseil départemental de Charente
Président du conseil départemental du Cher
Président du conseil départemental des Deux-Sèvres
Présidente du conseil départemental du Doubs
Présidente du conseil départemental de la Drôme
Président du conseil départemental du Gers
Président du conseil départemental de la Haute-Garonne
Président du conseil départemental de la Haute-Loire
Président du conseil départemental de la Haute-Saône
Président du conseil départemental de la Haute-Savoie
Président du conseil départemental de l'Indre
Président du conseil départemental de la Loire
Président du conseil départemental de la Mayenne
Présidente du conseil départemental de la Meurthe-et-Moselle
Président du conseil départemental du Morbihan
Président du conseil départemental de la Moselle
Présidente du conseil départemental de l'Oise
Président du conseil départemental du Puy-de-Dôme
Président du conseil départemental des Pyrénées-Atlantiques
Président du conseil départemental de la Savoie
Président du conseil départemental du Tarn-et-Garonne
Président du conseil départemental du Var
Président du conseil départemental du Vaucluse

Président du conseil départemental de la Vienne
Maire d'Ajaccio
Maire d'Angers
Maire d'Antibes
Maire de Béziers
Maire de Blois
Maire de Boulogne-Billancourt
Maire de Cannes
Maire de Chambéry
Maire de Champigny-sur-Marne
Maire de Colombes
Maire de Dunkerque
Maire d'Istres
Maire de La Roche-sur-Yon
Maire de Nîmes
Maire d'Orléans
Maire de Poitiers
Maire de Saint-Herblain
Maire de Salon-de-Provence
Maire de Sète
Maire de Tours
Maire de Tremblay-en-France
Maire de Valence
Maire de Versailles
Maire de Villeurbanne

Destinataires n'ayant pas répondu

Président de Brest Métropole
Présidente de la Métropole Aix-Marseille Provence

Président de Clermont Auvergne Métropole
Président de Montpellier Méditerranée Métropole
Président du conseil régional d'Auvergne-Rhône-Alpes
Président du conseil régional Provence-Alpes-Côte d'Azur
Maire de Brest
Ancien président de la Métropole du Grand Nancy
Président d'Angers Loire Métropole
Présidente de Grand Besançon Métropole
Président de la Communauté d'Alès agglomération
Président de la Communauté de Lorient agglomération
Président de la Communauté d'agglomération Porte de l'Isère
Président du conseil régional de La Réunion
Président du conseil départemental du Cantal
Président du conseil départemental des Côtes d'Armor
Présidente du conseil départemental de la Creuse
Président du conseil départemental de l'Eure
Président du conseil départemental du Gard
Présidente du conseil départemental de la Guadeloupe
Président du conseil départemental de la Haute-Marne
Présidente du conseil départemental du Haut-Rhin
Président du conseil départemental du Lot
Président du conseil départemental de la Meuse
Président du conseil départemental du Nord
Président du conseil départemental du Pas-de-Calais
Président du conseil départemental de la Sarthe
Président du conseil départemental de Seine-Saint-Denis
Président du conseil départemental du Val-de-Marne
Président du conseil départemental de l'Yonne
Maire de Bondy
Maire de Cergy

Maire de Choisy-le-Roi
Maire de Colmar
Maire de Courbevoie
Maire d'Évreux
Maire d'Évry
Maire de Fontenay-sous-Bois
Maire de Hyères
Maire de Lille
Maire de Lourdes
Maire de Martigues
Maire de Neuilly-sur-Seine
Maire de Pantin
Maire de Pau
Maire de Reims
Maire de Roubaix
Maire de Saint-Nazaire
Maire de Tourcoing

RÉPONSE DU PREMIER MINISTRE

Vous avez souhaité recueillir mes observations sur les fascicules n° 2 et n° 3 de votre rapport 2020 sur les finances publiques locales. Ceux-ci portent principalement sur les conséquences de la crise sanitaire pour les collectivités territoriales et leurs groupements.

1/ - Tout d'abord, je souhaite souligner l'implication des collectivités territoriales, aux côtés de l'État, pour faire face aux conséquences économiques et sociales de la crise sanitaire. Cet engagement a notamment été rendu possible grâce à la situation financière favorable des collectivités au début de l'année 2020.

Leur épargne brute atteignait en effet 19,4 Md€ fin 2019, en progression de 16,2 % par rapport à 2018. Ce renforcement de la capacité d'autofinancement des collectivités résulte du dynamisme constaté ces dernières années de leurs recettes fiscales (+ 4,2 % en 2019) mais également de la décision du Gouvernement, depuis le début du quinquennat, de maintenir sur la durée les concours financiers de l'État à leur niveau de 2017. Cette stabilité a succédé à une période de baisse importante de la dotation globale de fonctionnement (DGF), dont le niveau avait diminué de près de 11 Md€ entre 2012 et 2017.

En cohérence, le Gouvernement avait également décidé, avant la crise, de soutenir fortement les capacités d'investissement des collectivités. La loi de finances initiale pour 2020 prévoyait un montant historique de dotations de l'État à l'investissement à hauteur de 2 Md€ auquel s'ajoutait une prévision de dépense au titre du Fonds de compensation de la TVA (FCTVA) s'élevant à 6 Md€.

C'est donc dans une situation financière assainie et avec des capacités d'investissement renforcées que les collectivités territoriales sont entrées dans la crise.

Comme l'ensemble des administrations publiques, elles sont actuellement confrontées à la baisse de certaines de leurs recettes (principalement les droits de mutation à titre onéreux - DMTO -, la taxe de séjour, le versement mobilité et leurs recettes domaniales et tarifaires) et, d'autre part, à la hausse de certaines de leurs dépenses (allocations individuelles de solidarité – AIS –, dépenses d'accompagnement, etc...).

2/ - Pour difficile qu'elle soit, la situation doit toutefois être regardée avec objectivité alors que le Gouvernement s'est engagé dans un soutien massif et inédit aux collectivités pendant la crise.

En premier lieu, et bien que l'exercice budgétaire 2020 ne soit pas terminé, plusieurs éléments indiquent que la baisse des recettes, notamment fiscales, des collectivités territoriales pourrait être moindre que celle prévue au début de la crise sanitaire.

Les recettes de fiscalité directe locale (taxe d'habitation, taxes foncières, cotisation foncière des entreprises, etc.), assises sur une base peu sensible, à court terme, à la conjoncture, devraient connaître en 2020 une progression supérieure à celle de 2019. En outre, la reprise des transactions immobilières à l'issue du premier confinement semble limiter la baisse des recettes de DMTO, actuellement à moins de - 10 % et non plus à - 25 % comme cela avait été anticipé en juillet. En outre, la contraction de la masse salariale sur laquelle est assis le versement mobilité semble être moindre qu'attendu en 2020, notamment celle du secteur des administrations publiques ; cette imposition pourrait connaître une baisse inférieure à 5 % en 2020 par rapport à 2019, alors qu'une diminution de 10 % avait été estimée à l'été. Enfin, la contraction de l'activité économique n'entraînera pas une baisse substantielle des recettes de cotisation sur la valeur ajoutée des entreprises (CVAE) en 2021. Bien que des disparités territoriales puissent exister, la baisse de la CVAE que percevront les collectivités en 2021 pourrait être limitée à moins de 2,2 % en raison de la bonne tenue des versements des entreprises en 2020 malgré la crise.

En second lieu, le Gouvernement a mis en œuvre un ensemble de mesures de soutien, aux collectivités territoriales, d'une ampleur inédite, qui leur permettra de surmonter les effets de la crise en 2020.

Ces mesures concernent l'ensemble des strates de collectivités. Pour le bloc communal, l'article 21 de la loi de finances rectificative du 30 juillet 2020 (LFR 3) garantit à chaque commune et à chaque EPCI à fiscalité propre que ses recettes fiscales et domaniales ne seront pas inférieures en 2020 à celles perçues en moyenne entre 2017 et 2019.

Pour les 3 100 communes et 60 EPCI à fiscalité propre concernés, un premier acompte a été versé le 30 novembre 2020. Les communes touristiques ont largement bénéficié de ce dispositif, en particulier celles percevant des recettes fiscales élevées au titre de la taxe de séjour, dès lors qu'à titre dérogatoire et compte tenu de la situation spécifique de ces collectivités, la perte de recette est appréciée par rapport à l'exercice 2019 et non relativement à la moyenne 2017-2019.

De même, depuis la LFR3, les départements peuvent demander le versement d'une avance remboursable dans le cas où leurs recettes de DMTO en 2020 seraient inférieures à la moyenne de celles perçues entre

2017 et 2019. Sur les 80 départements éligibles à ce dispositif, seuls 40 départements ont, à ce stade, fait la demande d'une avance, pour laquelle un remboursement ne sera demandé qu'à compter de l'année suivant celle au cours de laquelle le niveau des DMTO reviendra à son niveau de 2019.

De plus, dans le cadre de l'examen du projet de loi de finances pour 2021, un soutien supplémentaire de l'État a été adopté pour maintenir à leur niveau d'avant crise, d'une part, le fonds national de péréquation des DMTO perçus par les départements et, d'autre part, les fonds départementaux de péréquation des DMTO.

L'État maintient également son engagement auprès des départements les plus fragilisés financièrement pour les aider à couvrir leurs dépenses de RSA en abondant le fonds de stabilisation des départements à hauteur de 115 M€ en 2020 et de 200 M€ en 2021.

Dans le cadre de la réforme des impôts de production engagée dans le PLF pour 2021 et destinée à accroître la compétitivité de nos entreprises et des territoires, les régions vont bénéficier d'une compensation dès 2021 de la perte des recettes de CVAE, prévue par la réforme, par une fraction de TVA, indexée sur la dynamique de la CVAE. Cette compensation leur permettra de ne pas subir la chute attendue des recettes de CVAE résultant de la crise et qui aurait affecté les régions avec un an de décalage.

Le Gouvernement a aussi entendu les inquiétudes des autorités organisatrices de la mobilité (AOM). Reprenant le mécanisme retenu pour Île-de France mobilités, la LFR de fin de gestion qui vient d'être promulguée, prévoit un dispositif d'avances remboursables permettant à l'ensemble des AOM de faire face aux pertes de versement mobilité et de recettes tarifaires qu'elles subiront en 2020. À l'instar de ce qui est fait pour les départements, les remboursements ne pourront commencer qu'après retour à meilleure fortune et, sauf volonté contraire des AOM, sur une durée minimale de 6 ans afin de conserver pleinement leur capacité d'investissement.

Le Gouvernement a décidé, enfin, de prendre en charge 50 % des dépenses engagées par les collectivités locales entre le 13 avril et le 11 juin pour l'achat de masques en faveur de leur population. Cet engagement inédit de l'État porte à ce jour sur plus de 215 M€.

Au-delà de ces mesures de soutien financier, le Gouvernement a assoupli certaines règles budgétaires et comptables pour lisser dans le temps les effets de la crise. La circulaire du 24 août 2020 permet ainsi aux collectivités qui le souhaitent d'étaler sur 5 années les dépenses exceptionnelles liées à la crise sanitaire, et notamment les dépenses supplémentaires de RSA des départements.

Si la Cour indique dans son rapport que les collectivités qu'elle a interrogées ne semblent pas toutes intéressées par le dispositif, il convient de rappeler que celui-ci sera particulièrement utile à celles, comme les départements, qui connaissent des difficultés pour équilibrer leur section de fonctionnement ou qui ne disposent pas de leviers pour augmenter leurs recettes de fonctionnement.

Ces mesures s'ajoutent à celles prises dès le début de la crise pour aider les collectivités à assurer leur bon fonctionnement malgré les épisodes de confinement (suspension des contrats de maîtrise de la dépense locale, dits « contrats de Cahors », report de dates limites de vote des taux et des budgets, rappel de la possibilité de solliciter des avances de fiscalité ou de dotation globale de fonctionnement, etc.).

Ces mesures donnent des résultats. En prenant en compte à la fois les prévisions de recettes moins pessimistes qu'escompté et l'ensemble des mesures de soutien apportées par l'État aux collectivités, la baisse de l'épargne brute des collectivités locales en 2020, et singulièrement celle des communes et des EPCI à fiscalité propre, pourrait être inférieure à celle estimée par la Cour dans son rapport.

Au 31 octobre 2020, l'épargne brute du bloc communal s'est seulement dégradée à hauteur de - 0,6 % par rapport à 2019.

3/ - Enfin le Gouvernement a souhaité faire des collectivités territoriales des acteurs de premier plan de la relance de notre pays par l'investissement.

Alors que la loi de finances pour 2020 se caractérisait par un niveau historiquement élevé de soutien de l'État à l'investissement local à hauteur de 2 Md€, le plan de relance consacre près de 3 Md€ de dotations exceptionnelles à l'investissement des collectivités.

La LFR 3 a ainsi ouvert un milliard d'euros d'autorisations d'engagement supplémentaires au titre d'une dotation de soutien à l'investissement locale (DSIL) exceptionnelle, visant à financer des projets de résilience sanitaire, de préservation du patrimoine et de transition écologique.

Le PLF pour 2021 ouvre 950 M€ de crédits supplémentaires au titre de la rénovation thermique des bâtiments publics locaux afin d'accélérer la transition écologique. Cette enveloppe sera répartie entre le bloc communal et les départements. Il prévoit également une enveloppe de 600 M€ de crédits supplémentaires pour soutenir l'investissement des Régions.

Alors que le plan de relance a été pensé dans une logique de territoires, s'appuyant sur des accords de relance articulés avec les contrats de plan État-Région au niveau des régions et des contrats territoriaux de relance et de transition écologique au niveau infra-régional, les collectivités vont être pleinement associées à la reconstruction de notre économie.

Au total, les dispositifs de soutien direct aux collectivités devraient s'élever à 5,6 Md€, auxquels s'ajoutent les dispositifs de garantie de perte de TVA et de CVAE. C'est donc plus de 7 Md€ que l'État consacre, de manière directe, aux collectivités pour faire face aux impacts de la crise. De nombreuses mesures du plan de relance s'ajouteront à ces crédits, pour atteindre un total de 12 à 15 Md€, qui se déclineront dans les territoires pour soutenir le tissu économique local. Enfin, s'y ajoutent les dotations « classiques » de soutien à l'investissement local qui représentent 9,5 Md€ en 2021. Ces mesures montrent, par leur effet cumulatif et leur caractère inédit et massif, que le Gouvernement a souhaité répondre dans ses différents aspects au choc qu'a représenté cette pandémie pour nos territoires.

Le moment venu, je souhaite que l'État et les collectivités réfléchissent ensemble à la manière dont notre pays pourra reconstruire une trajectoire financière soutenable sur le long terme.

Le Gouvernement a installé une commission sur l'avenir des finances publiques qui formulera des propositions à cet égard début 2021.

RÉPONSE DU PRÉSIDENT DE L'ASSOCIATION DES RÉGIONS DE FRANCE (ARF)

*Par courrier en date du 26 octobre dernier, vous m'avez transmis les deux fascicules 2 et 3 du projet de rapport intitulé *Les finances publiques locales 2020*.*

Le second fascicule porte plus particulièrement sur les impacts immédiats de la crise sanitaire sur les finances locales et je tiens à vous remercier pour ce travail réalisé dans l'urgence permettant notamment de mettre en perspective l'action des collectivités territoriales pour faire face aux conséquences économiques et sanitaires de la pandémie. Les observations formulées par la Cour appellent de ma part des réponses sur le contexte financier des Régions avant la crise (I), l'impact de la crise sur leurs budgets en 2020 (II) et les perspectives budgétaires des Régions pour 2021 (III).

I.Le contexte financier des Régions avant la crise

La Cour indique que les Régions ont augmenté « significativement leur endettement (+ 34 %) » pour « financer l'accroissement de leurs dépenses entre 2013 et 2019 » et que « la progression de l'encours de dette des régions est beaucoup plus importante que celles des autres catégories de collectivités ». Il est toutefois essentiel de rappeler que les Régions ont connu des évolutions majeures au cours de cette période avec l'entrée en vigueur de la nouvelle carte régionale au 1er janvier 2016 et des transferts de compétences en matière de transports scolaires et interurbains et de développement économique entraînant une hausse mécanique de leurs dépenses.

Je tiens à souligner que malgré ces changements profonds, les Régions ont su limiter la hausse de leurs dépenses et maîtriser leur niveau d'endettement. En effet, aucune Région n'a dépassé l'objectif fixé par l'État dans le cadre de la contractualisation financière au cours des deux dernières années. Par ailleurs, la capacité de désendettement des Régions a continué depuis 2016 (5,5 ans) pour atteindre 4,3 ans en 2019, soit une baisse de près de 22 %. Enfin, l'encours de dette des Régions a progressé de 0,7 % en 2019, soit la plus faible augmentation depuis 2013. Il est également à souligner qu'au cours de cette période, les fortes baisses de dotations (DGF, DCRTP et DTCE) et la suppression du fonds de soutien au développement économique ont fortement amoindri le dynamisme de la fiscalité des Régions.

Ainsi, la progression sensible des dépenses d'investissement des Régions en 2019 (+ 11,3 %) est à mettre au profit de la maîtrise de leurs dépenses de fonctionnement et du dynamisme de leurs recettes permettant de dégager une épargne brute en forte progression.

II. L'impact de la crise sur les budgets des Régions en 2020

La Cour souligne que « Les recettes des régions sont principalement composées de parts d'impôts nationaux, dont une partie seulement connaîtra une évolution à la baisse en 2020 ». Je tiens à rappeler que plus de 41 % des recettes réelles de fonctionnement des Régions sont toutefois impactées par la crise dès 2020.

Comme l'indique la Cour, les Régions bénéficient bien d'une garantie législative sur leurs recettes de TVA mais la perte enregistrée en 2020 est telle que le niveau de son produit enregistré en 2019 ne pourra pas être de nouveau atteint avant l'année 2022. Des garanties législatives sont également prévues sur une partie de la part de taxe intérieure sur les produits énergétiques (TICPE) revenant aux Régions mais je tiens à souligner que cette part de TICPE garantie vise à assurer la compensation

de divers transferts de compétences intervenus ces dernières années et s'apparente ainsi davantage à une dotation. En effet, depuis 2003 et en vertu de l'article 72-2 de la Constitution, « tout transfert de compétences entre l'État et les collectivités territoriales s'accompagne de l'attribution de ressources équivalentes à celles qui étaient consacrées à leur exercice ». Depuis la loi Libertés et Responsabilités Locales du 13 août 2004, le vecteur de compensation des charges transférées pour les Régions est la TICPE.

La Cour retient ainsi des pertes pour les Régions en 2020 estimées à 1 Md€ (4 % des recettes réelles de fonctionnement inscrites dans les budgets primitifs 2020), soit à un niveau supérieur à celles retenues par le rapport Cazeneuve en raison d'estimation différente portant sur les recettes de la taxe sur les certificats d'immatriculation en notant qu'elles « pourraient toutefois chuter moins que prévu par les régions au regard des données comptables provisoires ». Il est à rappeler que le second confinement a de nouveau réduit considérablement la vente de véhicules, le Comité National des Professionnels de l'Automobile (CNPA) ayant constaté une baisse des ventes de 70 % des véhicules neufs et de 90 % des véhicules d'occasion après la première semaine de ce second confinement.

Dans le même temps, les Régions ont su mobiliser des moyens importants dès l'apparition de la crise pour faire face à ses conséquences économiques et sanitaires. En prenant en compte les contributions au fonds de solidarité nationale, les Régions ont engagé 1,6 Md€ de dépenses d'investissement supplémentaires (principalement pour soutenir le secteur économique local) et la Cour mesure la hausse de leurs dépenses de fonctionnement à 580 M€ (principalement pour acquérir du matériel sanitaire et médical de protection), contre 800 M€ pour le rapport Cazeneuve.

Comme la Cour le souligne, il est à ce stade difficile d'évaluer avec précision les économies de fonctionnement générées par la crise. En effet, malgré le confinement et la mise à l'arrêt de nombreuses activités, les Régions ont apporté un soutien fort à leur tissu économique, culturel et associatif local en maintenant par exemple leurs dépenses en matière de formation professionnelle, en soutenant financièrement les entreprises de transports scolaires, en octroyant des subventions au secteur culturel, sportif et associatif et elles ont également versé des primes aux étudiants infirmiers et élèves-soignants mobilisés au cours de cette période. Par ailleurs, la mise en œuvre des protocoles sanitaires a engendré des coûts supplémentaires, notamment dans les transports (désinfection des véhicules, achat de masques et gels pour les usagers), dans les lycées ou en matière de formation (mesures sanitaires, acquisition de matériel

informatique pour assurer un enseignement à distance). La Cour notant également que « peu de régions ont supporté des dépenses supplémentaires de personnel ».

Ainsi, confrontées à un effet de ciseau lié à la hausse de leurs dépenses et à la baisse de leurs recettes, les Régions enregistrent dès cette année une dégradation de leur capacité d'autofinancement (CAF). Comme la Cour le constate, cette situation « pourrait conduire à une dégradation de leur capacité de désendettement dans les années à venir, dans des proportions que les régions souhaitent toutefois circonscrire, afin de maintenir des ratios de désendettement à un niveau inférieur à neuf ans ».

Par ailleurs, à l'exception de mesures ciblées, le rapport Cazeneuve ne recommande pas de dispositif de soutien global aux Régions en 2020 à la différence des autres catégories de collectivités alors que son rapport indiquait cependant que les Régions constituait la catégorie de collectivités confrontée à la plus forte chute de la CAF en 2020 (estimation plus faible par ailleurs que celle anticipée par Régions de France) après application des mesures inscrites dans la 3ème loi de finances rectificative pour 2020. Cette loi de finances rectificative a notamment acté une compensation partielle des baisses du produit de l'octroi de mer et de la taxe spéciale de consommation au titre de l'année 2020 pour les régions et collectivités territoriales uniques ultramarines. Le texte prévoit ainsi de « verser un premier acompte au cours de l'été ». Or, fin novembre, aucune des collectivités concernées n'a perçu le moindre versement de la part de l'État.

Le Gouvernement a toutefois reconnu les difficultés financières globales auxquelles les Régions sont exposées dès l'année 2020 et a ainsi décidé, dans le cadre de l'accord de méthode entre les Régions et l'État signé le 30 juillet dernier, la création d'une enveloppe de 600 millions d'euros de crédits d'investissement à destination des Régions visant à compenser une partie de leurs pertes de recettes pour l'année 2020. Toutefois cette enveloppe a été inscrite au sein de la mission budgétaire « Plan de Relance » du projet de loi de finances pour 2021 doté de 600 M€ d'autorisations d'engagement et de 324 M€ de crédits de paiement, rendant de fait impossible tout rattachement budgétaire de ces crédits à l'exercice 2020. Il convient désormais que le Gouvernement puisse sécuriser très prochainement les autres points prévus par l'accord de méthode s'agissant de cette enveloppe, à savoir l'attribution à chaque préfet de Région d'une enveloppe de crédits d'investissements calculée au prorata de la population, le non-fléchage de ces subventions qui seront accordées par le préfet sur des projets proposés par les Régions.

III. Perspectives budgétaires des Régions pour 2021

L'accord de partenariat signé entre l'État et les Régions le 28 septembre dernier prévoit également la suppression de la part régionale de CVAE dans le cadre de la baisse des impôts de production visant à soutenir la compétitivité des entreprises. Les Régions étant compensées en 2021 par l'attribution d'une fraction de TVA égale au produit de CVAE brute perçu en 2020. Cette substitution, comme le note la Cour, permettra « de neutraliser la baisse de CVAE initialement anticipée » entre - 2 et - 4 Md€ en 2021 à partir de nos estimations basées sur les remontées des Régions. Toutefois, cette réforme ne permettra pas de compenser les pertes de recettes constatées en 2020 et prive les Régions d'un impôt territorialisé en lien avec leurs actions en matière de développement économique. L'absence de tout pouvoir fiscal aux Régions est un problème qu'il conviendra de régler à l'avenir.

La Cour note par ailleurs que « La signature de l'accord du 28 septembre 2020 entérine enfin le co-pilotage du plan de relance économique par les régions, aux côtés de l'État. » Il est ainsi prévu par cet accord que les Régions investissent massivement dans les CPER et dans le cadre de la relance avec un engagement qui passe de 14 Md€ à 20 Md€ sur la période 2021 - 2027. Régions de France déplore toutefois que la mise en œuvre du plan de relance soit centralisée et fonctionne en silos avec seulement 16 Md€ sur les 100 Md€ du plan qui sont réellement déconcentrés. Je tiens également à rappeler que, conformément à l'accord de partenariat, les Régions doivent être le pivot de la relance sur les territoires. Pour que ces principes soient pleinement respectés et assurer au mieux la territorialisation du plan de relance, il est indispensable que les Régions coordonnent l'ensemble des démarches territoriales et travaillent étroitement à cet effet avec les autres catégories de collectivités dans un calendrier assoupli leur permettant de mener ces concertations. Il est également nécessaire que l'État s'appuie sur les outils des collectivités déjà existants pour faire transiter les crédits du plan de relance plutôt que de procéder à la création ou au rétablissement d'autres dispositifs.

Enfin je partage la conclusion de la Cour s'agissant des perspectives pour l'année 2021 qui « se heurtent aux incertitudes liées à l'évolution de la crise sanitaire au second semestre 2020, à l'évolution de la situation économique, mais également à la mise en œuvre des mesures pour y faire face (plans de relance, dispositifs de soutien à l'économie nationale ou spécifiques aux collectivités) et aux multiples réformes engagées ou à venir (fiscalité locale, décentralisation, fiscalité économique). »

Tels sont les éléments de réponse dont je souhaitais vous faire part en vue de leur prise en compte dans le fascicule 2 du rapport final portant sur les finances publiques locales en 2020.

RÉPONSE DU PRÉSIDENT DE L'ASSEMBLÉE DES DÉPARTEMENTS DE FRANCE (ADF)

Comme vous m'y invitiez, je vous prie de trouver, ci-joint, les remarques de l'Assemblée des Départements de France.

Procédures et méthodes

L'ADF se félicite de la participation importante des Départements au travail de la Cour mais, elle aurait souhaité, malgré sa compréhension des contraintes relatives au calendrier de la Cour, que la remise des réponses des collectivités concernées puisse être reportée au début du mois de septembre plutôt que d'être maintenue au 15 août, en raison des difficultés de consolidation des réponses durant la période estivale.

Chapitre II Les Départements : des fragilités qui s'accentuent

L'ADF partage l'avis de la Cour selon lequel « les dernières estimations macroéconomiques, plus favorables que les précédentes, ainsi que l'évolution constatée de certaines recettes (droits de mutation à titre onéreux) pourraient conduire à une dégradation des finances des départements moins prononcés que leurs propres estimations et à un report partiel de l'impact de la crise sur l'exercice 2021 ». A l'inverse, l'inquiétude se fait grande au sujet de l'impact de la crise sur cette dernière année en raison notamment de l'évolution récente de la situation financière et du reconfinement.

Si les pertes de recettes, notamment de DMTO, apparaîtraient effectivement moins importantes qu'initialement anticipée l'ADF partage l'observation de la Cour quant au risque de disparités d'un Département à l'autre. Concernant la TICPE, la Cour mentionne le mécanisme de garantie mais sans préciser que sur la perte d'un milliard d'euros en 2020 le reste à charge des Départements demeurera de 100 millions d'euros.

Si les produits de CVAE des Départements devraient effectivement augmenter en 2020, l'ADF rappelle que ces derniers diminueront en 2021 et 2022.

L'ADF partage également le constat de la Cour concernant l'augmentation des dépenses sociales ainsi que les inquiétudes sur les dépenses futures, notamment de RSA.

L'ADF rappelle qu'elle a constamment requis que la participation de l'État aux achats de masques soit étendue à toute la durée de la crise sanitaire et pas uniquement entre le 13 avril et le 11 mai.

L'ADF tient à préciser que s'il y a eu en définitive « peu » de sollicitations d'avances remboursables cela tient certes à un contexte plus favorable qu'anticipé mais également aux modalités de calcul de l'avance qui ont été définies de manière restrictive par le Gouvernement.

Le rapport de la Cour précise que « presque tous les Départements disposaient d'un fonds de roulement positif au 31 décembre 2019 d'un montant moyen supérieur à 30 jours de dépenses de fonctionnement ». L'effet de ciseaux ainsi constaté en 2020 a pu être financé en partie grâce aux bons résultats de 2019.

La Cour estime que les projections des Départements retenant l'hypothèse d'une dégradation de l'épargne de -45% en 2020 apparaissent pessimistes. L'ADF ne partage pas ce point de vue en considération du reconfinement actuel et de la révision attendue des perspectives économiques nationales.

L'ADF est plus prudente que la Cour concernant la mention suivante : « certains postes de recettes de fonctionnement devraient progresser, avec en particulier un probable rattrapage partiel des produits de DMTO, diminués en 2020 par la suspension des transactions pendant le confinement ». Cette dernière remarque est cependant nuancée deux pages plus loin : « une reprise des produits de DMTO était attendue en 2021, mais ce scénario est mis à mal par la prolongation de la crise sanitaire, alors que les départements devraient voir leurs dépenses sociales progresser sous l'effet de la crise économique et que certaines recettes telles que la CVAE devraient décroître ».

RÉPONSE DU PRÉSIDENT DE L'ASSEMBLÉE DES COMMUNAUTÉS DE FRANCE (ADCF)

Au nom de l'AdCF et des intercommunalités de France, je tiens à vous remercier pour avoir sollicité les réactions de notre association au second fascicule du rapport annuel sur les finances publiques locales. L'AdCF partage l'essentiel des analyses proposées par les magistrats financiers quant aux conséquences de la crise sanitaire sur les budgets locaux. Elle tient à saluer la qualité de ces travaux et la richesse de l'information.

Le premier fascicule, publié en juin, portait sur la situation financière des collectivités avant la survenue de la crise sanitaire et mettait en évidence l'orientation favorable des budgets des collectivités du « bloc local » à la fin 2019. L'AdCF souscrit à cette analyse, tout en soulignant la très grande hétérogénéité des situations locales derrière les moyennes.

À ce titre, l'AdCF considère que la situation plutôt favorable des budgets locaux était liée pour les communes et les intercommunalités à la poursuite des efforts de gestion entrepris à la suite de la baisse de la DGF et au dispositif de contractualisation. La Cour avait également montré que la bonne santé financière était le fait d'une reprise de la dynamique des recettes fiscales, en particulier des bases imposables ; un constat partagé par l'AdCF.

Portant plus particulièrement sur l'analyse des implications de la pandémie sur les finances des collectivités, le rapport appelle de notre part les remarques exposées ci-après.

Les implications de la crise financière pour les collectivités du bloc communal en 2020 et les perspectives à moyen terme :

La Cour souligne, à juste titre, la très forte implication des collectivités du « bloc local » pour maintenir à niveau l'offre de services publics et soutenir le tissu économique local durant la période de confinement et lors de la reprise. Elle évoque également les dispositions prises par l'État pour accompagner les collectivités dans leurs efforts de résilience (plusieurs ordonnances et trois lois de finances rectificatives de mars à juillet 2020) : assouplissements de certaines procédures budgétaires (utilisation des excédents d'investissement, bascule du fonctionnement à l'investissement notamment l'assouplissement des règles de la commande publique, etc. L'AdCF partage ce constat.

Notre association s'est attachée, au cours du printemps à accompagner au mieux ses adhérents en utilisant différents moyens : notes techniques, remontées et partages d'expériences, visioconférences pour traiter les problèmes juridiques urgents et sécuriser juridiquement les soutiens aux acteurs économiques (fonds locaux d'aides aux entreprises, participations aux fonds régionaux et nationaux de soutien...), ou encore mise en place d'un Observatoire de la crise dans le cadre d'un projet collaboratif.

Les intercommunalités ont été très impliquées pendant la première séquence de confinement. Elles l'ont été également durant ce second reconfinement, certes moins strict que le précédent en ce qui concerne la gestion des services publics. Cette forte implication des intercos est à mettre en lien avec les compétences qu'elles exercent dans de nombreux

domaines (développement économique, politiques urbaines, aménagement, gestion des transports, des services d'eau et d'assainissement, de la gestion des déchets et politiques de cohésion sociale).

L'AdCF a noté que, partout en France, les intercommunalités se sont engagées dans le soutien de leur tissu économique en abondant des fonds d'urgence créés par les régions ou en instituant leur propre dispositif local. Un effort particulier est fourni en soutien des commerces locaux et des entreprises de proximité, via des dégrèvements fiscaux (CHR) ou des aides aux loyers. Cet effort est appelé à se poursuivre avec leur engagement en faveur du plan de relance.

En plus des difficultés sanitaires et de la situation de confinement, les intercommunalités ont dû faire face au printemps dernier à une situation inédite dans le cadre du renouvellement des exécutifs locaux (étiré sur une période de plus de trois mois). L'AdCF se félicite de l'engagement et de l'esprit de responsabilité dont ont fait preuve l'ensemble des élus et agents des communes et intercommunalités au cours de cette période.

L'AdCF partage l'analyse de la Cour concernant les effets diversifiés de la crise sanitaire sur les recettes des collectivités du bloc local en 2020. Les recettes de « stock », comme les différentes taxes assises sur les valeurs locatives, ainsi que les dotations de l'État, n'ont pas été affectées et ont joué un rôle stabilisateur. C'est leur vertu contra-cyclique. En outre, les recettes fiscales plus sensibles à la conjoncture économique, comme la CVAE notamment, n'ont pas été immédiatement affectées, en raison des décalages entre années de référence et de taxation. Les recettes fiscales ont connu dans l'ensemble une bonne dynamique en 2020 principalement du fait de la croissance des assiettes.

En revanche les recettes tarifaires ont subi (comme cela a été montré par le rapport du député Jean-René Cazeneuve) une très forte érosion au cours de la première période de confinement que la seconde, bien que moins sévère, ne semble pas être en mesure de combler. L'autre sujet d'inquiétude, lié à la structure de son assiette, tient au versement mobilités (VM) impacté dès 2020 par les effets du recours massif au chômage partiel par les employeurs. A ce titre, la situation des autorités organisatrices de la mobilité (voir ci-après) est particulièrement préoccupante.

Certaines recettes très ciblées (DMTO, redevances d'occupation, taxe d'aménagement, taxe de séjour, Tascom...) seront fortement perturbées en 2020. Selon la composition du panier de ressources plus moins spécialisé sur telles ou telles recettes, les budgets 2020 seront

différemment affectés d'une collectivité à l'autre. L'AdCF a calculé pour chaque intercommunalité un indice de fragilité de son panier de ressources. Elle a constaté que les espaces littoraux (effet taxe de séjour), les agglomérations (effet DMTO et recettes domaniales), les collectivités ultra-marines (octroi de mer) sont plus particulièrement touchées.

Il est à noter que la rigueur budgétaire dont ont fait preuve les communes et intercommunalités depuis 2014 leur ont permis de faire face à la crise, grâce à un effort significatif. Elles ont pu faire face à de nombreuses dépenses imprévues et venir en aide aux acteurs économiques locaux et au monde associatif.

La Cour envisage dans son rapport un tassement de l'épargne brute des collectivités de l'ordre de 20 % et considère que cela ne devrait pas fragiliser durablement les équilibres financiers. L'AdCF se veut beaucoup plus prudente sur ce point et surtout attire l'attention sur les incidences d'une contraction de cette épargne en phase de relance, au moment où leur rôle contra-cyclique est attendu.

La Cour observe en effet que si les collectivités parviendront pour la plupart à équilibrer les budgets 2020, c'est au prix d'une ponction sur leurs excédents. Une enquête réalisée par l'AdCF en septembre dernier le confirme : plus du tiers des collectivités interrogées envisageaient puiser dans leurs excédents, qui peuvent représenter un volume financier conséquent. Mais une dégradation rapide des capacités d'autofinancement serait antinomique avec une relance de l'investissement. L'AdCF considère que c'est une priorité absolue pour engager les plans d'investissement du début de mandat.

La question spécifique des AOM (autorités organisatrices des mobilités) n'est pas réglée

Comme l'AdCF l'a fait remarquer à la Cour, le principal souci pour les intercommunalités en 2020 est lié aux impacts de la crise (et des mesures de l'État) sur les recettes fiscales des autorités organisatrices des mobilités (AOM). La situation des intercommunalités exerçant des compétences d'AOM est affectée par une perte de recettes tarifaires très significative mais également de lourds impacts des mesures de chômage partiel sur l'assiette du versement mobilités.

Le dispositif de neutralisation des pertes de recettes mis en place par la loi de finances rectificative adoptée en juillet, n'apporte pas de solution satisfaisante pour les AOM gérant directement leur service de transport (sans le recours à un syndicat mixte).

Certaines AOM vont se retrouver dans des situations très délicates. Différentes démarches ont été entreprises conjointement avec France Urbaine et le GART : courriers, communiqués de presse, etc. Un cadre de travail a été mis en place avec la DGFIP. L'AdCF demande à ce qu'une solution soit trouvée dans le cadre du projet de loi de finances pour 2021.

L'AdCF s'est déjà exprimée sur le caractère très partiel du dispositif de garantie et son caractère inéquitable. La baisse des recettes tarifaires et des assiettes de VM du fait des mesures prises en matière de chômage partiel, est « diluée » dans la progression des autres ressources intégrées dans le dispositif. Cela est inéquitable car les règles de compensation dépendront du statut des AOM. Les autorités organisées en syndicat mixte (mono-recette fiscale) pourront bénéficier d'une compensation quasi-complète du VM, ce qui ne sera pas le cas des autres AOM. Une disparité de traitement très importante sera notamment constatée entre de nombreuses agglomérations et métropoles en région mais également avec Ile-de-France mobilités.

Concernant les recettes tarifaires, l'AdCF souhaiterait que soit réalisé un bilan global d'exploitation : « pertes de recettes tarifaires + surcoûts (sécurisation, mesures de désinfection...) - économies constatées (recours au chômage partiel des délégataires, carburants...) » afin d'étaler les effets dans le temps via le dispositif d'étalement des charges prévu par la LFR3.

Des incertitudes pour les budgets 2021

Sur le plan des ressources, les recettes tarifaires et autres recettes de flux devraient repartir à la hausse par rapport au point bas atteint en 2020. Mais leur volume et leur dynamique vont dépendre de l'intensité de cette reprise. Pour de nombreuses collectivités, l'application des contraintes sanitaires aux services ouverts au public impactent les volumes de recettes et perturbent les équilibres financiers des services et équipements publics (piscines, musées, médiathèques...), ce qui interroge le « modèle de financement » de certains services publics.

Concernant les recettes fiscales, beaucoup d'incertitudes demeurent à ce jour. Le système d'acompte propre à la CVAE génère une très forte fluctuation de cet impôt. Les versements de 2021 dépendront, en outre, des stratégies des entreprises quant à l'acompte de septembre. Pour une grande partie des territoires, on peut s'attendre à une chute (qui pourra être très sévère) de la CVAE en 2021 et un rebond possible en 2022. Les premiers chiffres concernant la CVAE, publiés par la DGFIP, donnent au niveau national, une première estimation de l'ordre de -2 % à -3 %. Il

convient de rester très prudent à leur égard. Une très grande diversité territoriale devrait se dessiner autour de cette moyenne.

Projet de loi de finances pour 2021 : Allégement des impôts de production

Divers ajustements sur les recettes des collectivités sont intégrés au projet de loi de finances pour 2021. Il s'agit notamment de la réduction de moitié des valeurs locatives des entreprises classées dans la catégorie des locaux industriels (locaux U) au titre de l'allégement des impôts dits « de production ». Cette mesure s'inscrit dans le cadre du plan de relance à hauteur de 20 milliards d'euros sur les exercices 2021 et 2022.

Cela se traduira chaque année par sept milliards d'euros d'allégement de la CVAE (suppression de la part régionale en accord avec les régions) et trois milliards de fiscalité foncière (CFE + TFPB) sur les locaux industriels. L'État s'engage à compenser communes et intercommunalités de façon dynamique (qui épousera la dynamique de l'assiette fiscale). Cela reviendrait à un quasi-dégrèvement

Ce « re-paramétrage » de la valeur fiscale des locaux industriels était l'une des pistes discutées avec les organisations professionnelles (MEDEF, UIMM, France industrie...) car elle garantissait un ciblage sur l'industrie sans effet d'aubaine pour d'autres secteurs moins exposés. Non concernés par la révision des valeurs locatives des locaux professionnels opérée ces dernières années, les locaux industriels étaient exposés à un risque de sur-taxation. Il était à la fois nécessaire de parvenir à un rééquilibrage de la charge fiscale entre types d'entreprises sans pour autant ne pas décourager les territoires à accueillir des établissements industriels.

L'AdCF a plaidé pour une compensation dynamique, sous forme de quasi-dégrèvement, qui maintienne le lien entre entreprises et territoires d'accueil des industries, dans l'objectif de favoriser la réindustrialisation. L'association a considéré que la disposition prévue était préférable à ce que demandaient les industriels, à savoir la suppression complète de la CFE ou de la CVAE.

L'AdCF sera néanmoins très attentive aux mécanismes de compensation et à leur évolutivité dans la durée.

Les incertitudes liées aux incidences de la réforme fiscale

Les communes, quant à elles, bénéficieront de la part de foncier bâti départemental. L'AdCF a déjà fait part à la Cour de ses réserves sur les options retenues par le Gouvernement pour partager entre communes et intercommunalités le panier de remplacement de la taxe d'habitation. Une

étude réalisée avec l’Institut des politiques publiques (IPP) et l’Institut CDC pour la recherche met en évidence les problèmes majeurs soulevés par la réforme. La création du « coefficient correcteur » est, pour l’AdCF, une source de complexité majeure, qui ne pourra s’inscrire dans la durée, et qui est source d’illisibilité sur les responsabilités fiscales de chacun. Des stratégies de partage des nouvelles dynamiques des recettes fiscales devront être encouragées au sein des ensemble intercommunaux, via les pactes fiscaux et financiers par exemple.

La loi de finances de 2020 prévoyait que la compensation en 2021 de la suppression de la taxe d’habitation devait s’opérer par l’attribution d’une quote-part du produit de TVA de 2020 équivalente au produit de TH de 2020. Il n’y aura donc pas de croissance prévue pour cette fraction des recettes fiscales des intercommunalités en 2021.

Par ailleurs, il était prévu que les intercommunalités et départements perçoivent en 2022 la croissance de la TVA constatée entre 2020 et 2021. Évoquant des difficultés d’anticipation au moment de la rédaction de cette disposition, le Gouvernement a fait adopter un amendement modifiant les années de référence et les modalités de calcul de la fraction de TVA. Il est désormais prévu que la quote-part de TVA pour les collectivités locales sera calculée d’une part, sur le produit de TVA de 2021 (et non plus 2020) et d’autre part, que ce ratio s’appliquerait à la TVA de l’année « n » et non plus à celle de l’année « n-1 » (soit une « contemporéanisation » du dispositif). Le manque à gagner pour les intercommunalités sera de l’ordre de 400 millions d’euros. Cette correction peut se comprendre au regard de l’évolution erratique de la TVA dans ce contexte de crise, mais le ressaut de 2022 aurait permis de compenser la non-croissance de 2021 et les baisses de CVAE.

Il doit être noté que la loi de finances pour 2020 a intégré un amendement du Gouvernement qui a supprimé la revalorisation des bases de taxe d’habitation en 2020, qualifiée alors d’année blanche, et donnant lieu à une perte de ressources estimée à 200 M€.

Pour toutes ces raisons, les évolutions des recettes fiscales des intercommunalités en 2021 et 2022 devraient être modérées, moins soutenues en moyenne qu’au cours des dernières années. Une forte modération est à attendre sur les taux d’imposition.

L’avenir du dispositif de contractualisation.

La prochaine loi de programmation des finances publiques devra revoir le dispositif de contractualisation. Il s’agit d’une part, de « re calibrer » la norme d’encadrement des dépenses fixée à 3 % et, d’autre part, de revoir l’objectif national d’évolution du besoin annuel de financement intégré dans la dernière loi de programmation des finances publiques.

L'AdCF s'est toujours montrée très réservée concernant ce second objectif qui supposerait un encadrement du volume d'emprunt annuel. Non seulement, il introduit une forte inégalité entre collectivités selon leur capacité à dégager l'autofinancement, mais il semble très peu compatible avec l'engagement des collectivités dans la relance économique locale et nationale en lien avec le Plan de relance préconisé par le Gouvernement.

Le nouveau contexte impose de toute évidence une relecture de ces normes.

Par ailleurs, ainsi qu'elle l'a déjà souligné, l'AdCF estime que l'analyse des évolutions de dépenses des collectivités du bloc communal doit intégrer une logique de consolidation « verticale » et « horizontale » : la croissance des dépenses et des masses salariales à l'échelle intercommunale ne peut être comprise sans analyse des transferts en provenance des communes (ou des syndicats de communes) et des flux financiers croisés les concernant.

En outre, une réflexion devra être conduite sur l'intérêt de prendre en compte les budgets annexes (un tiers de la dépense d'investissement des intercommunalités) ainsi que ceux des syndicats intercommunaux. Nous savons que la Cour partage cette préoccupation depuis plusieurs années.

L'un des défis des nouveaux mandats sera de maîtriser les évolutions de coûts constatées dans ces grands services publics sans dégrader leur qualité et l'offre. Il S'agira aussi de revoir les modèles de financement de ces services publics et les équilibres à trouver entre fiscalité dédiée (versement mobilités, Gemapi, TEOM...), recettes tarifaires, effets des tarifications incitatives (déchets, eau.) et apports du budget général.

La bonne situation financière des collectivités est une chance pour engager la relance de l'activité économique, en agissant en premier lieu sur la commande publique. La reprise de celle-ci est absolument nécessaire et urgente.

Le cycle électoral (étiré sur un trimestre supplémentaire) et la crise sanitaire se sont combinés pour provoquer une forte chute de la commande publique au cours des trois premiers trimestres de l'année. Le Baromètre AdCF-Banque des territoires, constitué à partir d'une analyse de tous les marchés attribués, indique un frémissement au troisième trimestre, mais très insuffisant au regard de l'ampleur de la chute du premier semestre. En montants cumulés de janvier à septembre 2020, la commande publique (tous acheteurs confondus) n'atteint que 51,2 milliards d'euros, soit un recul de - 22 % par rapport aux trois premiers trimestres de 2019. Le nombre d'appels d'offre chute pour sa part de -25 %, passant de 181 295 à 135 139 pour l'ensemble des acheteurs.

L'AdCF a plaidé lors de sa récente assemblée générale pour qu'une visibilité soit donnée aux communes et intercommunalités. Notre association plaide pour une « garantie de non baisse » des ressources fiscales et une juste compensation de certaines recettes fiscales.

Comme l'AdCF l'a exposé à plusieurs reprises, la clause de garantie des ressources mise en place par la troisième loi de finances rectificative s'est, finalement, révélée assez peu protectrice des budgets en 2020. En englobant une large partie des recettes de fonctionnement des collectivités (fiscalité, recettes domaniales) et en laissant de côté les recettes tarifaires, le « taux de couverture » du dispositif est de fait très modeste, et ne concerne que des situations de pertes de ressources très marquées, ou des collectivités ayant des budgets très spécialisés sur un type de ressources (taxe sur les casinos par exemple). En outre, la bonne croissance des assiettes fiscales en 2020 a pour effet d'absorber des pertes plus ciblées. L'enveloppe financière initialement prévue à hauteur de 750 millions d'euros pour 12 000 à 13 500 collectivités bénéficiaires se révèle finalement être très inférieur : 230 millions d'euros pour dix fois moins de collectivités concernées.

Dans un courrier adressé au Premier ministre et lors de plusieurs auditions parlementaires dans le cadre du projet de loi de finances, l'AdCF a appelé à des « compensations justes » et a demandé que le dispositif de sauvegarde soit reconduit en 2021. C'est en effet en 2021 et en 2022 que les incidences de la crise économique vont se faire lourdement sentir sur certaines assiettes fiscales (CVAE, CFE...).

Le lancement du plan « France relance »

L'AdCF s'est félicitée du lancement du plan « France relance » et a pris connaissance avec la plus grande attention des mesures le composant.

Elle souscrit aux nombreuses dispositions prévues par ce plan en matière de transition écologique, de rénovation énergétique des bâtiments publics et des logements, de transports, de cohésion sociale et territoriale et de développement industriel. De nombreux axes concernent les politiques publiques pilotées par les intercommunalités et sont sous leur responsabilité, ainsi que celles de leurs opérateurs directs (EPL, SEM, OPHLM...). Des enveloppes importantes (dont 5 M€ en partie déjà votés dans la LFR3) leur sont ainsi destinées. L'AdCF rappelle que les communes et intercommunalités représentent à elles seules la moitié de la commande publique en France et seront aux avant-postes de la reprise économique.

La priorité va être à présent de décliner les différentes thématiques dans les territoires.

L'AdCF considère que le défi est double : il s'agit de toucher les territoires là où sont les attentes les plus fortes tout en engageant les opérations dans un délai très court afin d'avoir un effet rapide sur les acteurs économiques.

Il conviendra, toutefois, d'éviter la multiplication des appels à projets, ces derniers ayant tendance à privilégier les collectivités déjà bien outillées en ingénierie et qui ne sont pas forcément celles où se trouvent les besoins.

Aussi, l'AdCF a interpellé le Gouvernement sur les conditions de la territorialisation du plan de relance et plaide pour qu'ils s'inscrivent dans une contractualisation globale. Depuis plusieurs années, l'AdCF préconise de refonder la contractualisation avec les territoires afin de renforcer la cohérence des aides publiques et de l'action locale.

L'AdCF se montera également attentive aux différents calendriers de mise en œuvre des mesures et aux capacités différencier des territoires à s'inscrire dans les axes thématiques.

Il conviendra également de veiller à la bonne articulation avec les autres enveloppes financières, la DETR et la DSIL dont le montant a été majoré par la LFR3.

Analyses des métropoles

Une partie du nouveau rapport est consacrée à l'analyse de la mise en place des métropoles. L'AdCF a été frappée par la tonalité plutôt critique de ce chapitre qui met surtout l'accent sur les imperfections de ces jeunes institutions, sur ce qui reste à faire et les progrès attendus. Les acquis de la création des métropoles semblent sous-estimés. Un bilan plus nuancé nous semble s'imposer.

La transformation de communautés urbaines ou communautés d'agglomération en métropoles reste relativement récente pour évaluer des effets majeurs sur les politiques conduites et les transformations institutionnelles. Comme le souligne la Cour, il convient sans doute de distinguer la transformation de communautés urbaines en métropoles, qui fut relativement simple à opérer, de la transformation à partir d'un statut de communauté d'agglomération.

Les « sauts » institutionnels ont été plus élevés et plus complexes dans le second cas, notamment en matière d'urbanisme et de voirie, parfois en matière d'eau et assainissement et dans le champ des compétences du domaine social. Pour certaines agglomérations encore peu intégrées, cette transformation opérée en quelques mois a été un véritable défi, dans l'ensemble couronné de succès, qui mériterait d'être davantage considéré. Certaines métropoles sont par ailleurs nées de fusions institutionnelles verticales ou horizontales dont chacun connaît la complexité en termes de mise en œuvre.

Il est un fait que le nouveau statut de métropole (en ce qui concerne le statut de droit commun) n'a pas représenté une rupture radicale avec la catégorie préexistante des communautés urbaines. Certains observateurs ont dénoncé une simple opération de marketing territorial. Ceci est sans doute excessif mais il est vrai que par rapport aux ambitions du rapport du comité Balladur et du discours de Toulon d'octobre 2008 du chef de l'Etat de l'époque (Nicolas Sarkozy), le nouveau statut a été revu à la baisse en termes d'ambition et n'a apporté que des avancées institutionnelles limitées, telles que les appels de voirie des départements puis d'autres compétences départementales liées au champ social, ou le droit d'intégrer les sociétés d'accélération des transferts de technologie (SATT).

La prérogative d'autorité organisatrice de la distribution d'énergie est une avancée réelle, lourde d'enjeux à moyen terme, mais qui n'a pas été exclusivement réservée aux métropoles puisqu'elle est aussi ouverte aux communautés urbaines (et gagnerait à l'être pour les autres intercommunalités).

Dans les faits, comme l'AdCF l'a rappelé à plusieurs reprises, le nouveau concept de métropole relève tout autant d'une volonté de reconnaissance du « fait métropolitain » que d'une quête d'efficacité institutionnelle accrue. Depuis les débats de 2008-2009 (rapport Perben, rapport du comité Balladur, rapport de la mission sénatoriale Krattinger-Gourault...), les finalités assignées à la politique des métropoles ont oscillé entre le renforcement de l'armature urbaine française au service de nos politiques d'attractivité internationale et les enjeux de cohérence des politiques urbaines (urbanisme, transports, réseaux, cohésion territoriale...). Ces finalités ne s'excluent pas nécessairement mais sont différentes. Les premières « ciblent » un spectre réduit de très grandes conurbations quand les autres concernent un ensemble plus large d'agglomérations, toutes marquées par des problématiques de congestion urbaine, de pénurie de logements, d'inégalités territoriales, de quartiers en grande difficulté.

L'objectif de « labellisation » de métropoles (avec un débat récurrent depuis 2010 sur la notion vague et subjective de « taille européenne » ou sur les seuils démographiques et critères qualitatifs à prendre en compte) l'a parfois emporté sur les considérations plus institutionnelles ou démocratiques. Il est manifeste que les débats parlementaires ont davantage porté sur les contributions des métropoles aux politiques nationales et régionales de compétitivité qu'aux enjeux de cohésion urbaine intra-métropolitaine.

Ce fait est dommageable car les enjeux de solidarité et de résorption des inégalités territoriales au sein des grandes conurbations sont tout aussi importants à considérer que la fonction « motrice » des métropoles sur les économies régionales et leur environnement territorial (« hinterland »). Nos métropoles doivent répondre conjointement à ces deux défis. Il est à noter que même jeunes, elles se sont toutes engagées dans l'esprit du « Pacte de Dijon » que France urbaine et l'AdCF ont signé en juillet 2018 avec le Premier ministre pour donner une nouvelle perspective aux contrats de villes et aux politiques de cohésion urbaine.

L'AdCF considère, en outre, que l'intégration institutionnelle des métropoles va contribuer à accroître les solidarités financières et fiscales entre communes. Les responsabilités complètes des métropoles en matière de mobilités, de voirie, de stationnement, de qualité de l'air... sont un progrès majeur que les territoires pourront très vite mesurer. Nombre de métropoles ont, par ailleurs, accompagné leur création ou transformation par l'élaboration (ou la mise à jour) d'un projet métropolitain qui fixe des perspectives de long terme. Ces documents stratégiques étaient relativement rares il y a quinze ans. Leur généralisation et leur appropriation politique sont, pour l'AdCF, des progrès indiscutables.

La Cour des comptes mentionne les analyses de France stratégie, du CGET et du laboratoire Economix de Nanterre (Nadine Levratto, Denis Carré) sur le développement de l'emploi dans les métropoles et dans leurs périphéries. L'AdCF connaît ces travaux très intéressants. Elle fait néanmoins remarquer que la polarisation de l'emploi dans les grandes aires urbaines et métropoles (au sens géographique de ces termes) au cours de la décennie post-crise de 2010 est sans rapport direct avec le processus de structuration institutionnelle porté dans les années 2016-2017 par les lois de la précédente législature.

L'essor des coopérations inter-territoriales qu'évoque la Cour est encore trop récent et trop parcellaire pour assurer un effet de « ruissellement ». Une métropole a certes un rôle important d'accompagnement et de soutien du développement économique de son territoire d'influence. La qualité de son action peut exercer un effet de

levier réel mais il faut bien distinguer l'institution métropolitaine elle-même et le dynamisme des acteurs économiques du ressort géographique dont elle a la charge. Les métropoles sont des espaces au sein desquels cohabitent de très grands opérateurs publics et privés (hôpitaux, universités, ports, aéroports, sièges sociaux de grandes entreprises, laboratoires...), où existent des dynamiques spontanées d'investissement (immobilier, foncier, commercial, hôtellerie...) qui contribuent à l'attractivité. La « métropole-territoire » précède en quelque sorte la « métropole-institution ». Il y avait déjà un « Grand Paris », région urbaine qui concentre 30% du PIB national, avant l'existence de la Métropole du Grand Paris, institution naissante, et sans réel bilan opérationnel. Par conséquent, il convient de ne pas imputer à la construction institutionnelle très récente des métropoles les résultats économiques, qu'ils soient négatifs ou positifs, de la dernière décennie.

La Cour souligne à juste titre que la notion de métropole recouvre des réalités institutionnelles distinctes. Le terme n'est pas une marque déposée, ce qui conduit plusieurs communautés urbaines et d'agglomération à utiliser le terme métropole dans leur patronyme, sans disposer pour autant du statut juridique de métropole au sens des lois RCT-MAPTA-MOTRe. Dans un souci de clarification conceptuelle, l'AdCF avait d'ailleurs proposé, lors des débats parlementaires, que soit employée l'expression « communauté métropolitaine » plutôt que métropole. Le substantif « métropole » recouvre aujourd'hui des réalités juridiques plurielles avec un statut de droit commun et des statuts particuliers pour le Grand Paris, Aix-Marseille et Lyon.

Ces trois statuts particuliers sont eux-mêmes d'une hétérogénéité maximale puisqu'ils recouvrent :

- une collectivité à statut particulier à Lyon, issue de la fusion verticale avec le conseil départemental, disposant d'un mode électoral distinct ;
- une véritable intercommunalité à fiscalité propre à Aix-Marseille issue de la fusion horizontale de 6 groupements ;
- un nouveau type d'intercommunalité « hybride » pour l'organisation du Grand Paris, plus proche d'une logique de syndicat mixte que d'une communauté.

Les degrés d'intégration institutionnelle, les budgets gérés (budget principal et budgets annexes) et les responsabilités opérationnelles entre ces trois statuts n'ont rien à voir et se situent même aux extrêmes opposés. Le coefficient d'intégration fiscale (CIF) de la métropole du Grand Paris est de 1%, soit le plus faible de toutes les intercommunalités de France.

Les effets institutionnels et socio-économiques de la création législative des métropoles doivent être, par conséquent, évalués sur le temps long. Les premières analyses de la Cour sont utiles pour mesurer les impacts de court terme et les améliorations à apporter au cas par cas. Comme évoqué plus haut, les lois récentes ont exercé moins de changements réels dans certains territoires que dans d'autres, ce qui nécessite de nuancer les analyses.

L'AdCF suggère d'observer attentivement la manière dont les nouvelles métropoles articulent leurs stratégies avec les nouvelles régions (après leurs propres fusions). Notre association avait plaidé pour que toutes les régions (continentales) disposent a minima d'une métropole afin d'y consolider les offres de services qualifiés. Il est désormais de la responsabilité des régions, en bonne intelligence avec les métropoles, de veiller à ce que le dynamisme de ces dernières bénéficie à l'ensemble de l'espace régional et exerce de véritables effets d'entraînement.

Les orientations des SRADDET, les mesures des plans de relance et futurs CPER ou programmes européens, des programmes comme Action Cœur de ville et Territoires d'industrie, doivent veiller à repenser nos modèles d'aménagement du territoire dans une vision davantage polycentrique et graduée. Les récentes élections locales ont montré que même les habitants des métropoles dénoncent les excès d'une « métropolisation » mal maîtrisée.

RÉPONSE DE LA PRÉSIDENTE DE FRANCE URBAINE

Par courrier en date du 26 octobre, vous nous avez adressé le projet de rapport sur Les finances publiques locales 2020 - fascicule 2 et fascicule 3 que la Cour se propose de publier prochainement. Ce projet de rapport appelle de notre part les observations exprimées dans la présente lettre.

A- Fascicule 2 et chapitre III du fascicule 3

1- Des fondamentaux financiers solides qui, au plus fort de la crise sanitaire, se sont révélés essentiels pour rendre possibles les initiatives des grandes villes, grandes communautés et métropoles en soutien aux tissus économiques et sociaux locaux

Le fascicule 1 du rapport 2020 de la Cour avait mis en lumière l'affermissement des grands équilibres financiers des grandes villes et grands EPCI, le fascicule 3 le documente plus précisément en ce qui concerne les métropoles, lesquelles « étaient globalement en bonne santé

financière », du fait des efforts des gestionnaires locaux pour consolider leur niveau d'autofinancement. Pour France urbaine, une bonne santé financière ne saurait constituer une politique publique en tant telle. Pour autant elle s'est avérée précieuse pour faire face à l'impact sans précédent que la crise financière a eu sur les budgets locaux.

Tant le fascicule 2 que le fascicule 3 (s'agissant des métropoles) mettent opportunément en lumière les initiatives et actions entreprises en ce qui concerne notamment les aides à la reprise des activités commerciales, l'accompagnement des structures culturelles et sportives subventionnées et la contribution aux fonds d'intervention. Par ailleurs, le fait que les métropoles aient plus précisément eu une action économique renforcée mérite effectivement d'être souligné.

2- L'incidence de la crise ne peut être qualifiée de « modérée »

Dans le deuxième paragraphe de la synthèse du fascicule 2, la Cour écrit « d'ampleur globale a priori modérée, l'incidence de la crise sera très inégale selon les collectivités locales et accroîtra les écarts existants entre elles ». Cette formulation, synonyme d'optimisme relatif, ne fait pas écho à nos propres observations, lesquelles conduisent à envisager une forte rétraction de l'épargne brute pour 2020 et à constater la persistance d'incertitudes et donc d'inquiétudes pour 2021. La Cour précise qu'elle a notamment fondé ses analyses sur une enquête à laquelle les collectivités ont répondu au mois d'août et sur des données comptables d'exécution arrêtées fin septembre. Aujourd'hui, fin novembre, il s'avère, d'une part, que les projections relatives à l'exercice 2020 sont plus précises (il est possible de raisonner en compte administratif simulé) et, d'autre part, que le reconfinement a des impacts notables sur les recettes tarifaires et sur certaines ressources fiscales (DMTO, taxe de séjour, ...). Cela conduit malheureusement à réviser à la hausse l'effet de ciseau que la Mission Cazeneuve avait pertinemment documenté, mais à partir de données arrêtées en juin.

Par ailleurs, on connaît aujourd'hui les conséquences d'un parti pris rédactionnel « globalisant » de l'article 21 de la 3ème loi de finances (dit « clause de sauvegarde »), à savoir un niveau d'aide et un nombre de bénéficiaires très en-deçà de ce qui avait été annoncé (mais conforme aux estimations que certains techniciens locaux avaient établies lors de la discussion du projet de loi et que l'État avait récusé). Dès lors, et sachant que le projet de loi de finances pour 2021 ne comporte aucune des dispositions attendues pour contrecarrer l'amputation de la capacité d'autofinancement, mentionner que « L'État a mise en place diverses mesures de soutien » ne nous semble guère, s'agissant du bloc communal, faire écho à une réalité avérée.

Dans son analyse plus particulièrement focalisée sur métropoles, la Cour converge, avec les préoccupations des gestionnaires de terrain : effectivement la révision des PPI est envisagée à la baisse et les prévisions du ratio de désendettement n'invitent pas à un effort d'investissement volontariste. Dès lors pourquoi écrire (3ème paragraphe de la conclusion) « la crise sanitaire ne devrait pas modifier significativement les ambitions des métropoles en matière d'investissement » ?

3- Un point de méthode : ni la démographie ni l'inflation ne peuvent être ignorés

Le parti pris consistant à exprimer les évolutions de grandeurs financières uniquement en euros, et non en euros constants par habitant, laisse penser que les charges auxquelles doivent faire face les gestionnaires locaux se situent dans un environnement invariant ; il n'en est rien dès lors que la dynamique démographique est une réalité partagée entre la plupart des agglomérations. Pour la bonne information du lecteur, il nous apparaîtrait nécessaire que les évolutions interannuelles puissent être exprimées en euros constant par habitant (dès lors qu'il est d'autant plus difficile de contenir l'évolution des dépenses que la population s'accroît).

B- Chapitres I et II du fascicule 3

1- Métropoles : la reconnaissance d'une réalité métropolitaine qui ne se limite pas à un statut juridique

France urbaine souhaite nuancer l'analyse de la Cour suivant laquelle la création du statut de métropole s'est avérée « sans effet structurant ». Sans revenir sur les discours délétères opposant les territoires urbains aux territoires ruraux, souvenons-nous que la France a historiquement connu un retard dans la reconnaissance institutionnelle du fait urbain. À ce titre, les lois RCT, MAPTAM et NOTRÉ n'avaient pas tant vocation à créer un nouveau statut juridique qu'à reconnaître la réalité de l'armature urbaine et métropolitaine du pays, et la responsabilité territoriale élargie de certaines de ses agglomérations. En d'autres termes, la loi n'a pas créé les métropoles, mais les réalités métropolitaines ont justifié des évolutions de la loi.

À ce titre, le fascicule aurait pu davantage insister sur la véritable caractéristique des métropoles dans notre organisation territoriale. Aux termes du Code général des collectivités territoriales (L5217-1), la métropole doit « concourir à un développement durable et solidaire du territoire régional » et « valoriser [ses] fonctions économiques métropolitaines [...] dans un esprit de coopération régionale et interrégionale ». Cette notion de responsabilité territoriale élargie est donc bien au cœur de ses missions et de ses objectifs.

À notre sens, c'est bien cet objectif qui doit fonder l'évaluation de la mise en place des métropoles, davantage que l'analyse de problématiques communes à l'ensemble des intercommunalités ;

2- Un « bilan » qui se fonde principalement sur des caractéristiques communes à toutes les intercommunalités sans prendre en compte la spécificité du fait métropolitain

Certaines conclusions de la Cour nous semblent donc devoir être relativisées ou nuancées dans la mesure où elles sont inhérentes à l'ensemble des intercommunalités et ne constituent pas un facteur discriminant pour juger de l'effet structurant de la création des métropoles.

Sur les transferts de compétences : le rapport justifie l'absence d'effet structurant de la création des métropoles par le nombre limité de compétences transférées (tout en reconnaissant qu'il est « en croissance »). Tout d'abord, rappelons que la marche a été particulièrement haute pour les anciennes communautés d'agglomération, comme le reconnaît à juste titre la Cour (le « statut antérieur » de l'intercommunalité a donné lieu dans ce cadre à une exigence d'intégration radicalement différente). Par ailleurs, cela conforte surtout le fait que la principale différence entre une métropole et une communauté urbaine ne se résume pas au nombre de compétences exercées.

Sur la mutualisation : le rapport semble regretter que la transformation en métropole n'ait pas suffisamment renforcé les logiques de mutualisation. Rappelons d'abord que les intercommunalités urbaines, plus intégrées que les autres intercommunalités, ont mis en place une organisation d'avantage structurée autour de la proximité. Il pourrait être rappelé que les économies d'échelle ne sont pas le seul objectif des élus lorsqu'ils décident d'une mutualisation. La cohésion territoriale et la montée en qualité du service public à la population le sont tout autant.

Sur le rapport aux maires et à la territorialisation : le rapport semble parfois faire de la territorialisation un déficit d'intégration. Or elle traduit le plus souvent une longue histoire intercommunale, et une certaine maturité dans l'exercice des compétences avec les communes. Il s'agit donc plus d'un marqueur de stabilité que d'un déficit de stratégie métropolitaine ; en revanche, France urbaine ne peut que partager le constat suivant lequel les débats parlementaires récents (loi Engagement et proximité) ont pu véhiculer un discours remettant en cause le principe même de la construction intercommunale. Alors même que, du point de vue financier, la création des métropoles a pu se traduire, comme le rapport l'illustre opportunément, par des mécanismes défavorisant la structure intercommunale. Sur ce point (gouvernance des CLECT et flux d'AC déséquilibrés), une recommandation de la Cour aurait pu être opportune.

Sur les périmètres : le rapport semble présenter comme un constat d'échec le fait que les périmètres n'aient quasiment pas évolués lors de la transformation en métropole, mais rappelle que selon France urbaine, « la recherche d'une échelle pertinente est un exercice voué par définition à l'échec. Tout d'abord parce que les échelles fonctionnelles sont par définition mouvantes, mais aussi parce que la volonté de calquer l'institution sur l'aire urbaine intégrale ne manquerait pas de poser, au vu des règles actuelles de représentation des communes dans les intercommunalités, des difficultés de gouvernance difficilement surmontables. »

3- Le dialogue avec l'État et la région : la véritable ambition métropolitaine à concrétiser en actes ?

La véritable distinction entre les métropoles et les autres catégories d'intercommunalité tient bien davantage aux capacités de dialogue qui leur sont reconnues avec le département, la région et l'État. C'est davantage sur ces points qu'une analyse peut être faite de leur mise en œuvre.

S'agissant des transferts de compétences départementales, la Cour pointe que les transferts se sont fait « a minima ». Rappelons cependant que pour les métropoles, l'objectif était d'amplifier la portée de leurs propres compétences (logement, politique de la ville). D'où le choix de récupérer notamment le FSL, le FSL et la prévention spécialisée. Comme le reconnaît la Cour, « ces transferts ont parfois été l'occasion de repenser des politiques et de définir des orientations qui se distinguent de celles précédemment mises en œuvre par les conseils départementaux ».

Du point de vue des relations avec la Région, outre le SRDEII, le rapport aurait pu davantage insister sur le fait que la métropole dispose d'un statut spécifique dans l'élaboration du CPER (association de plein droit et volet métropolitain). Ces dispositions illustrent la spécificité du territoire métropolitain au sein du territoire régional. Par sa densité démographique et économique, il nécessite une collaboration étroite avec le Conseil régional. Le rapport de la Cour des Comptes aurait pu gagner à étudier d'avantage ce dialogue entre métropole et région, au cœur de ce qui fait l'identité d'une métropole. Il aurait également permis de dépasser le simple constat de l'hétérogénéité démographique des métropoles : c'est d'abord la concentration des fonctions métropolitaines au service d'un territoire élargi qui fait la métropole, la question la « masse critique » (très relative à l'échelle européenne) s'effaçant derrière celle de l'aménagement du territoire.

C'est ce champ qui aurait pu être interrogé plus en détail, et ce d'autant plus qu'il ne relève pas de la seule responsabilité des métropoles. À ce titre, le rapport pointe à juste titre, que « l'articulation de l'action des métropoles avec les régions reste limitée et hétérogène (notamment dans le cadre de la préparation et de la mise en œuvre des contrats de plan État-Régions CPER) ». Il en conclut qu'il est donc « particulièrement difficile de mesurer leur apport particulier au rayonnement des territoires ». Sur ce point, il nous semble que la reconnaissance des métropoles est également de la responsabilité de l'État et des régions, a fortiori dans le contexte de relance actuel à laquelle les territoires urbains ne sont pas suffisamment associés malgré les textes. La pleine concrétisation de ce nouveau statut, qui a vocation à servir l'ensemble du territoire régional, relève donc d'une responsabilité partagée.

4- La reconnaissance opportune de la nécessité d'une montée en puissance de l'Alliance des territoires

La Cour souligne opportunément la montée en puissance des coopérations interterritoriales, traduisant « la nécessaire structuration des relations entre les métropoles et les territoires voisins, dans une recherche de bénéfice mutuel ». France urbaine ne peut que souscrire à ce constat, et à la nécessité de renforcer l'Alliance des territoires.

Nous souscrivons pleinement au constat suivant lequel « nonobstant l'existence de dispositifs incitatifs de l'État, qui n'ont pas apporté la preuve de leur efficacité, force est de constater [que ces coopérations] s'inscrivent de manière préférentielle dans des cadres souples et adaptés aux spécificités locales » ; l'expérience des contrats de réciprocité, qui n'ont fonctionné que là où ils partaient d'une réalité de terrain, l'a clairement illustré ; la formule des conventions, des ententes ou des pôles métropolitains illustrent la grande diversité des leviers de coopérations mobilisés. Ainsi, la Cour souligne que les coopérations entre métropoles et villes moyennes se sont accrus en 2019, que les dispositifs de coopération prennent des formes multiples avec « une préférence affichée pour les coopérations volontaires adaptées aux besoins réels des territoires ».

Vers une contractualisation renouvelée et davantage intégrée : face au constat – partagé – d'une grande hétérogénéité dans la relation à l'État et aux régions pour l'élaboration des CPER, le rapport cite à juste titre l'exemple des conventions métropolitaines intégrées conclues entre les métropoles de Brest et de Rennes avec la région Bretagne. Il s'agit pour France urbaine d'une démarche vertueuse, promue de longue date et qui permet aux différents échelons de s'entendre sur des projets partagés, et de mobiliser en regard l'ensemble des dispositifs contractuels dans une

logique de cohérence et de lisibilité. La Cour des comptes pourrait utilement faire de cette expérience une bonne pratique à encourager, notamment pour la territorialisation du Plan de relance, sous la forme par exemple d'une recommandation.

Telles sont les observations que nous souhaitions porter à votre connaissance.

RÉPONSE DU PRÉSIDENT DE L'ASSOCIATION DES MAIRES DE FRANCE (AMF)

Depuis cinq ans, la Cour a renforcé la procédure contradictoire permettant d'échanger avec l'Association des Maires de France et des présidents d'intercommunalité (AMF) sur l'analyse de la situation financière des collectivités du bloc communal.

Vous trouverez ci-après l'avis de l'AMF sur le second fascicule du rapport public annuel tel qu'il nous a été communiqué et qui porte sur les conséquences de la crise sanitaire sur les finances publiques locales d'une part, et sur la mise en place des métropoles d'autre part.

L'AMF partage l'analyse de la Cour des Comptes selon laquelle l'impact de la crise sanitaire sur les ressources des collectivités est plus important que celui de la crise de 2008-2009 en raison de la baisse des marges de manœuvre des collectivités du bloc communal et notamment « de plusieurs modifications du panier de ressources des collectivités ». En effet, selon la Cour, « la sensibilité de la fiscalité locale vis-à-vis de l'activité économique a augmenté. Au moment de la crise de 2008-2009, les recettes fiscales des collectivités reposaient principalement sur des bases stables, notamment la valeur locative cadastrale (taxe professionnelle, taxes foncières, taxe d'habitation, ...). De plus, la capacité à moduler les taux dont disposaient les collectivités est moins importante aujourd'hui, notamment en raison de la suppression de la taxe d'habitation ». Aussi, « la période de confinement a eu un effet immédiat sur les comptes des collectivités locales en les privant de recettes (transport, stationnement, taxe de séjour, fonctionnement des équipements), alors que l'effet de la crise de 2008-2009 était indirect ».

L'AMF ajoute que le mandat 2008-2013 avait enregistré une augmentation de l'investissement de plus de 12% entre 2008 et 2013 en raison d'un soutien aux ressources d'investissement via l'avancement du FCTVA. Le FCTVA étant une ressource libre d'emploi et non affectée si ce n'est à la section d'investissement, non fléchée sur des projets définis par

l'État, l'avancement de son versement avait permis de restaurer les marges de manœuvres des élus locaux en partie entravées par une épargne de précaution constituée pour faire face à la crise. L'avancement du FCTVA a ainsi permis de contrer les effets de l'épargne de précaution, et les investissements sont repartis à la hausse dès 2011.

L'AMF partage les observations du rapport de la Cour des comptes sur l'impact de la crise sur les ressources des communes et des EPCI, particulièrement les communes touristiques. Par exemple, la taxe de séjour et le produit des jeux ont fortement baissé en 2020. Suivra une baisse importante de CVAE en 2021 et 2022.

La Cour des comptes indique cependant que « la fiscalité locale devait poursuivre sa progression » en 2020. Mais indépendamment des effets directs de la crise sanitaire (baisse de la taxe de séjour par exemple), cette hausse devrait être moins importante qu'en 2019 particulièrement pour le bloc communal en raison notamment :

- d'une moindre évolution des bases de fiscalité directe locale (revalorisation des bases à 2,2% en 2019 contre 0,9% pour les bases de TH sur les résidences principales et 1,2%, pour les autres taxes ménages),*
- du gel des taux de TH à leur niveau de 2020,*
- de l'annulation des effets des augmentations de taux de TH sur les résidences principales entre 2017 et 2019 pour les 80% des contribuables les plus modestes entraînant une perte de recettes estimée à 100 M€,*
- d'une moindre évolution du produit de la CVAE : +6,8% en 2019 contre +3% en 2020.*

L'AMF soutient la demande de la Cour à la Direction du Budget sur la communication des causes de l'augmentation des allocations compensatrices. L'AMF ajoute qu'une partie de ces compensations concerne le dispositif « vieux parents » qui, depuis 2018, devait être pris en charge par l'État sous forme de remboursement de dégrèvements.

En effet, selon la législation en vigueur au 1er janvier 2019, la taxe d'habitation due par les « vieux parents » au titre de 2019 devrait être intégralement prise en charge par l'État et remboursée aux collectivités la même année (2019). Toutefois, l'État a décidé de manière rétroactive, en loi de finances pour 2020, de transférer une partie du financement de cet allègement fiscal aux collectivités, réduisant les recettes fiscales des communes et de EPCI.

Si l'AMF ne discute pas l'intérêt de soutenir le pouvoir d'achat des ménages les plus défavorisés par le biais d'allégements fiscaux, elle s'oppose au transfert du financement des décisions de l'État vers le bloc communal, d'autant plus que ce transfert intervient rétroactivement sur les budgets locaux.

L'AMF partage les anticipations de la Cour qui prévoit que « Les perspectives pour 2021 se heurtent aux incertitudes quant à l'évolution de la crise sanitaire au second semestre, à l'évolution de la situation économique, mais également à la mise en œuvre des mesures pour y faire face (plans de relance, dispositifs de soutien à l'économie nationale ou spécifiques aux collectivités) et aux multiples réformes engagées ou à venir (fiscalité locale, décentralisation, fiscalité économique). » L'AMF ajoute que ces incertitudes pèsent sur la décision d'investir et sur l'efficacité du plan de relance, le premier levier de l'investissement public étant le bloc communal.

Ces pertes, ajoutées à la fragilisation des recettes locales dont une part grandissante dépend du budget de l'État, pèsent sur les perspectives et les marges de manœuvre des élus locaux. Avec la suppression de la taxe d'habitation (23 Md€), 8 Md€ de dépenses et de pertes induites par la crise sanitaire et 3,3 Md€ de suppression d'impôts économiques, c'est plus de 34 Md€ de recettes fiscales qui sont remises en cause et dépendent de l'État, soit 10 mois d'investissement du bloc communal (43 Md€ en 20191) et plus de 27% de recettes constituant l'autofinancement (budgets annexes compris).

L'AMF estime ainsi que la reprise de l'investissement du bloc communal, essentielle au plan de relance, n'est pas certaine si rien n'est fait pour préserver les ressources et les marges de manœuvre des communes et EPCI et permettre l'affectation de l'autofinancement à l'investissement.

L'AMF souscrit ainsi au constat de la Cour qui conclut à une possible chute de près de 20 % de l'épargne brute du bloc communal.

L'AMF regrette cependant que le rapport n'évoque pas les conséquences de la crise sanitaire sur la situation financière des collectivités ultramarines au regard notamment des baisses du produit de l'octroi de mer et des taxes sur les carburants.

Le chapitre II du projet de rapport porte sur l'appréciation par la Cour des comptes « des conditions de constitution des métropoles et de la situation dans laquelle elles se trouvent actuellement ».

Le constat est critique sur leur effet structurant, leur performance en terme de gestion, leur périmètre qui demeurerait flou et leurs compétences. Cette appréciation, qui n'épargne pas les communes regroupées au sein de métropoles, vise in fine à promouvoir l'élection au suffrage universel direct, supra communal, des conseillers métropolitains, selon le modèle lyonnais.

Si l'AMF s'est clairement prononcée en faveur d'un renforcement des métropoles de dimension européenne, elle a toujours souligné le risque d'une multiplication du nombre des métropoles au détriment de leur vocation initiale à l'échelle nationale et de leur capacité d'entraînement et d'irrigation sur les territoires environnants, pourtant indispensable.

S'agissant de leur évolution institutionnelle promue par le projet de rapport, l'AMF rappelle que la proposition d'une élection au suffrage universel direct supra communal et sans fléchage des élus métropolitains, conduirait inévitablement à dissoudre les communes dans les métropoles. Or une telle transformation pose des questions essentielles notamment sur le statut des communes membres, seules détentrices de la clause de compétence générale, et de leur maire qui remplit également des fonctions essentielles au nom de l'État.

Dans un contexte de crise économique et sociale sans précédent que connaît le pays, il ne semble pas que la priorité soit à la création d'un niveau de collectivité supplémentaire, qui écarterait ou affaiblirait les maires et les communes, alors qu'ils participent indéniablement à la création du lien social et représentent le premier secours des habitants notamment dans les zones urbaines denses.

Loin d'opposer communes-maires et métropoles, l'AMF estime que la loi Engagement et Proximité de décembre 2019, qui fait suite au Grand débat national et aux échanges entre les maires et le président de la République, va dans le bon sens en mettant à disposition des élus de nouveaux outils de gouvernance pour renforcer le dialogue, les échanges et la coopération entre eux.

L'AMF ne partage pas les observations de la Cour qui voit dans cette loi le retour d'« une forme de contrôle et de tutelle plus stricte » des communes et des maires sur leur métropole, ce qui apparaît d'ailleurs paradoxal avec le statut d'établissement public des métropoles. Elle s'oppose également à une certaine remise en cause de la légitimité des conseillers métropolitains (hors métropole de Lyon) qui ne serait pas « comparable à celle des conseillers municipaux » selon la Cour. Que dire alors de celle des élus des conseils de Paris, Lyon et Marseille ?

L'AMF se sent d'autant plus à l'aise sur ces sujets puisqu'elle porte également, dans son principe, la commune-communauté (c'est-à-dire la création volontaire d'une nouvelle commune à l'échelle intercommunale regroupant l'ensemble des communes membres et leur intercommunalité). La commune-communauté s'inscrit pleinement dans les axes de mutualisation des compétences, d'intégration et de consolidation des ressources et des charges entre les communes et leur intercommunalité, ce qui a déjà concerné 30 intercommunalités depuis 2015 dont une communauté urbaine.

Le projet de rapport omet de tirer les conséquences d'une très forte disparité des situations au sein même des 13 métropoles observées. Il semble alors délicat de mener une analyse comparative entre les métropoles issues des plus anciennes communautés urbaines déjà très intégrées, créées avant 2010 (et pour certaines dès 1967) et celles issues de communautés urbaines ou d'agglomération plus récentes, qui sont encore en période de transition. Il semble tout aussi difficile de chercher à rapprocher des métropoles dont la situation géographique, démographique ou socio-économique est diverse, notamment si l'on considère la situation très particulière de la Métropole d'Aix-Marseille-Provence créée en 2016 et qui compte 92 communes sur une superficie de 3 173 km².

Enfin, l'AMF prend note des écueils relevés par la Cour d'une organisation métropolitaine souffrant de nombreuses rigidités et entraînant une grande complexité dans les transferts de compétences mais elle regrette que les observations sur la définition de l'intérêt métropolitain s'apparentent à un contrôle d'opportunité, tant sur la méthode que sur le contenu de la définition.

RÉPONSE DE LA PRÉSIDENTE DE VILLES DE FRANCE (VDF)

Villes de France - qui rassemble les maires de villes de 10 000 à 100 000 habitants et leurs présidents d'intercommunalités - défend la place et le rôle des villes infra-métropolitaines, charnières entre les grandes métropoles et les espaces ruraux, qui bénéficient en particulier pour cette mandature du programme « Action cœur de ville ».

Je tenais à vous remercier d'avoir invité Villes de France à formuler ses remarques à propos de ce projet de rapport public 2020 (fascicules 2 et 3), consacré aux conséquences de la crise sanitaire sur les finances publiques locales et à la mise en place des métropoles.

En ce qui concerne la crise sanitaire, il apparaît clairement que les répercussions seront plus sensibles pour les EPCI des Villes de France que pour leurs villes-centre en termes de volumes budgétaires. Cette exposition s'explique davantage par la sensibilité à la conjoncture des assiettes de ressources perçues les EPCI (versement mobilité fortement impacté, CFE, CVAE, TASCOM...) et la compétence développement économique, que par le niveau des dépenses engagées pour la gestion de la crise. En effet, les « remises » accordées aux commerces concernent essentiellement la CFE et la TLPE, et redevances d'occupation du domaine, dans des volumes qui restent toutefois acceptables pour l'équilibre des finances des Villes de France et leurs EPCI.

Vis-à-vis de l'évaluation des pertes réelles de nos recettes, de nombreuses interrogations demeurent chez nos élus, comme l'adéquation du montant du filet de sécurité par rapport au volume de nos pertes, et l'effectivité du déploiement du fonds de soutien pour les pertes de ressources au-delà de 2020, alors que l'épidémie continuera toujours à produire ses effets.

En effet, ni les pertes de recettes des autorités organisatrices de mobilité (de 20 à 30% pour cette année), ni la chute prévisible du versement mobilité - dont l'effet à la baisse est attendu principalement en 2021 (-25%) - ne font l'objet de compensations. Au niveau du sauvetage des autorités organisatrices, seules des mesures de trésorerie sont prévues, avec les 750 millions d'euros de crédits d'avances engagés à leur profit. À un niveau d'offre de transports inchangé, des risques de défaillance sont à prévoir : risques pour les délégataires de petits réseaux, ou pour les plus grands réseaux qui seraient très fortement endettés.

Au-delà de cette érosion progressive des ressources locales résultant de la crise sanitaire et économique s'ajoute, paradoxalement, une série de réformes contribuant à la réduction de l'autonomie fiscale des collectivités territoriales, limitant toujours plus leur capacité à soutenir l'économie et la population. La limitation à 2020 de la clause de sauvegarde des recettes fiscales et domaniales, la suppression de 3,3 milliards de fiscalité économique locale conjuguée au remplacement de taxe d'habitation, sont autant de mesures préjudiciables aux investissements et au rôle contra-cyclique des acteurs locaux.

S'agissant de l'évolution des dépenses de fonctionnement, comme la Cour le précise, il est probable que la masse salariale enregistre une hausse plus importante que prévue en raison de la mise en place des primes Covid. Le poste des achats et frais généraux devrait connaître également cette année une hausse significative liée à la fourniture de matériels de protection (plusieurs centaines de milliers d'euros pour une ville

moyenne). Vis-à-vis des dépenses d'intervention (subventions, paiement de prestataires malgré la suspension du contrat, autres mesures de solidarité sur décision de la collectivité), l'évaluation de l'impact de la crise pour ce poste reste pour l'heure plus difficilement réalisable, mais devra a posteriori être précisément évalué comme le suggère le rapport du député Jean-René Cazeneuve.

Au-delà des conséquences en matière de dépenses ou de recettes affectant les budgets des collectivités du bloc local et leur niveau d'épargne brute, les maires des Villes de France redoutent également les « conséquences secondaires » de la crise. Il en va ainsi de toutes les recettes indirectes dégagées par l'attractivité culturelle et touristique qui vont impacter les Villes de France, à travers : les festivals, les foires et marchés à thèmes, les théâtres, les manifestations sportives. Autant d'évènements, dont les collectivités locales sont les partenaires étroits. À court terme, il s'agit plutôt des défaillances qui vont affecter les cafés, restaurants, et commerces de centre-ville.

Pour 2021 et les années postérieures, Villes de France partage les analyses produites par la Cour dans ce second fascicule, c'est-à-dire une stabilisation probable des dépenses de fonctionnement des collectivités - si l'inflation et le coût des matières premières reste maîtrisé - et un rétablissement progressif de l'épargne brute. Pour leur part, les investissements qui vont être réalisés en 2020 ont déjà été programmés et correspondent à la fin du cycle municipal. Les difficultés vont émerger véritablement en 2021, si le rôle d'amortisseur de crise des collectivités est perturbé par une diminution significative des ressources fiscales et des dotations. Pour garantir la relance, il est nécessaire d'assurer une visibilité financière aux collectivités locales.

Parmi les autres effets observés dans les Villes de France, résultant de la crise sanitaire, ont été relevés à la fin du premier semestre, le rehaussement des coûts proposés dans le BTP (évolution de l'ordre de +10% à +15%), ce qui pourrait ralentir un peu plus le rythme de reprise des investissements. Par ailleurs, au niveau intercommunal, nous constatons comme la Cour, le renforcement du processus d'extinction de la dotation de solidarité communautaire, ce qui illustre la baisse anticipée des mécanismes de solidarité financière à cette échelle, dans une période de contraction des ressources.

En ce qui concerne le chapitre consacré à la mise en place des métropoles, Villes de France ne souhaite pas s'exprimer en opportunité sur les choix de gestion réalisés dans ces collectivités (dépenses de personnel, endettement, politiques d'intervention...), et qui relèvent désormais de leurs représentants nouvellement élus.

Au-delà du nombre de collectivités ayant le statut de « métropole » et qui n'a eu de cesse de s'étendre au fil des années, Villes de France déplore un processus de métropolisation qui s'est fait au détriment du reste du territoire. Non seulement la métropolisation n'est pas à la hauteur des espérances, des moyens humains et financiers engagés, mais surtout les bénéfices ne se sont pas étendus aux territoires environnants.

Ces dernières décennies, la grande majorité des politiques publiques (CPER, fonds européens, contrats métropolitains) a été concentrée sur les métropoles, avec des moyens qui ont délibérément été ciblés sur la grande vitesse ferroviaire, la construction neuve, les grands équipements, les hôpitaux et universités des métropoles. A ces politiques directes, il faudrait également ajouter en creux toutes les incitations fiscales massives qui concernent ces territoires, comme celles sur le logement. Il nous apparaît nécessaire de dresser un bilan par strates des politiques publiques, et de l'éventuel ruissellement ou assèchement qui en découle.

Si comme vous l'indiquez par ailleurs, les métropoles peinent à se distinguer des autres EPCI par leurs performances de gestion, ceci pose à l'évidence la pertinence du niveau de dotation d'intercommunalité (en euros par habitant) attribué à ces territoires.

En effet, entre 2019 et 2020, la dotation d'intercommunalité des Villes de France a progressé légèrement en-deçà de l'inflation, soit un niveau bien moindre que l'ensemble des autres EPCI, notamment les communautés de communes. Les dispositifs de garantie pour les communautés d'agglomération sont intervenus en effet dans plus de la moitié des EPCI des Villes de France et jouent à plein, pour lisser les effets d'une réforme qui leur est défavorable.

RÉPONSE DU PRÉSIDENT DE L'ASSOCIATION DES PETITES VILLES DE FRANCE (APVF)

Le rapport « Les finances publiques locales » contribue, en outre, à enrichir la discussion parlementaire sur le projet de loi de finances.

Ce fascicule porté à l'attention de l'APVF établit un premier bilan de la crise sanitaire et économique sur le budget des collectivités locales. Nous partageons le constat de la Cour des comptes suivant lequel les collectivités abordent la crise actuelle de manière très différente de celle de 2008. C'est vrai pour les petites villes. Leur situation est globalement saine à la fin du mandat municipal qui vient de s'achever, témoignant

d'une certaine rigueur de gestion durant une période caractérisée par de fortes contraintes budgétaires et une baisse continue des dotations. Toutefois, ce constat d'ensemble ne peut occulter la diversité des situations individuelles, notamment en termes de capacités d'investissement et, donc sur la capacité de nombre de petites villes à absorber le choc de la crise sanitaire et économique.

Certaines d'entre elles pourraient même être durablement affectées, dans un contexte marqué par les incertitudes liées aux réformes en cours (baisse de 10 milliards d'euros de la fiscalité économique locale, suppression de la taxe d'habitation et son impact sur les indicateurs financiers utilisés pour la répartition des dotations de péréquation...), susceptibles d'engendrer de nouvelles disparités territoriales. D'ailleurs, les marges de manœuvre des collectivités locales, du côté de leurs recettes fiscales, sont beaucoup plus tendues qu'en 2008. Alors que la Cour des comptes semble considérer que cette modification du panier de ressources des collectivités a favorisé la hausse de l'épargne brute des collectivités et le dynamisme des recettes fiscales, l'APVF craint que ces réformes fiscales ne réduisent la visibilité des élus locaux sur le court et moyen terme et compromettent leur capacité à participer à la relance économique sur leur territoire.

Si la dégradation des recettes fiscales du bloc communal demeure limitée en comparaison de celles des autres catégories de collectivités, l'assiette des impôts dits « ménages » n'étant pas sensibles à la conjoncture économique, certaines petites villes sont durement impactées par crise. Il en va des petites villes touristiques et ultramarines qui ont subi de lourdes pertes de recettes fiscales. Selon les dernières estimations connues, les pertes engendrées concernant l'octroi de mer pourraient s'élever à 200 millions d'euros en 2020 (-15% par rapport à 2019), sans préjuger des pertes différencées que les collectivités d'Outre-mer subiront les années suivantes. À noter que ces pertes s'ajoutent à plusieurs années de baisse des dotations ; au décrochage lié à la dotation d'aménagement des communes d'Outre-mer qui demeure insuffisamment péréquatrice et dynamique ; à des difficultés, dans le domaine du logement et des infrastructures notamment, accumulées depuis la crise de 2008 ; gestion des échouages massifs de sargasses pélagiques a entraîné des charges (financières, humaines, sanitaires) supplémentaires conséquentes pesant sur les budgets des collectivités des Antilles et de la Guyane. Pour les petites villes touristiques, elles sont impactées par la réduction des recettes de la taxe de séjour (-50% par rapport à 2019). Ces impacts sont amplifiés par le deuxième confinement.

En outre, la fermeture des services et des équipements publics (restauration scolaire, garderies scolaires, transports scolaires, château-musée, maison municipale pour tous (location de salles), cinéma-théâtre, piscines, patinoires, campings...), la mise à l'arrêt de l'activité sociale et économique induisant une diminution de la fréquentation de certains équipements et les décisions des municipalités d'exonérer du paiement de la redevance d'occupation du domaine public certains bénéficiaires d'occupation du domaine publics (terrasses de bars, restaurants, glaciers...) ainsi que les artisans et les entreprises du bâtiment ayant obtenu une autorisation d'occupation temporaire pendant la période du confinement et qui ont dû suspendre leurs chantiers, ont entraîné également des pertes de recettes domaniales et tarifaires importantes dans les petites villes. Comme l'indique la Cour des comptes, une partie de ces recettes ont été les principaux leviers mobilisés par les collectivités pour adapter la situation locale aux circonstances de crises.

Parallèlement, il convient de souligner qu'à côté de la contraction des recettes locales, les collectivités ont dû faire face à une augmentation de leurs dépenses, notamment pour soutenir les populations les plus fragilisées par le confinement ou bien pour assurer le bon fonctionnement des services. Face à ces augmentations de dépenses, certes des économies importantes ont pu être réalisées, du fait de l'annulation des fêtes, des manifestations culturelles, marchés de Noël, mais celles-ci ne suffiront pas partout à absorber le choc de la crise.

Pour l'APVF, la compensation des pertes de recettes résultant de la crise promise par l'État est insuffisante : non-reconduction de la clause de sauvegarde en 2021, aucune compensation des pertes de recettes tarifaires (en baisse de plus de 30 % dans les petites villes à la suite du premier confinement), réduction sensible du montant de la compensation annoncée lors du dernier CFL, passant de 750 à 230 millions d'euros pour le bloc local.

Cette forte diminution du soutien financier de l'État fait peser un risque fort sur la capacité d'autofinancement et d'investissement des petites villes et donc sur leur faculté de soutenir la relance économique sur leur territoire, où les besoins sont pourtant les plus criants (commerces de proximité...).

La préservation de la santé financière des petites villes (maîtrise de l'endettement) est largement conditionnée par le niveau de soutien de l'État. Les éléments de souplesse donnés aux élus locaux seront utiles (basculement des excédents d'investissement en fonctionnement, étalement de charges covid...), mais pas suffisant pour leur participation au plan de relance.

C'est pourquoi, l'APVF tient à rappeler tout l'enjeu d'une territorialisation du plan de relance. Certains élus de l'APVF ont d'ailleurs saisi la préfecture afin de connaître le calendrier de mise en œuvre du plan et les modalités d'octroi des crédits. En retour, très peu de visibilité de la part des préfets et surtout, il leur a été indiqué que les dossiers les plus aboutis techniquement bénéficieraient en priorité des crédits du plan. Cette affirmation contrevient avec la volonté des différents ministères, notamment ceux du logement et de la transformation de l'action publique, de flécher l'argent du plan sur les collectivités les plus fragiles et démunies en termes d'ingénierie.

En premier lieu, l'APVF alerte sur les risques de la contractualisation qui pourrait engendrer une dilution des crédits préjudiciable aux petites villes, et des appels à projets, qualifiés par de nombreux élus comme étant des « primes à l'ingénierie », dont on sait qu'elle fait souvent cruellement défaut aux petites villes. Il faut que ces dernières puissent également capter les crédits du plan le plus rapidement possible, conformément aux engagements pris par l'État. Pour ce faire, l'APVF préconise « une cartographie » précise de l'impact de la crise par territoire afin de cibler les crédits du plan sur les territoires les plus fragilisés.

En deuxième lieu, l'APVF souhaite une meilleure articulation entre les comités régionaux de pilotage et de suivi et les comités départementaux. D'une part, les instances départementales doivent être mieux associées aux décisions des comités régionaux et, d'autre part, nous pensons que les sous-préfets pourraient participer utilement aux travaux des comités départementaux. Pour l'APVF, l'une des conditions d'efficacité du plan de relance tient, en effet, au renforcement du couple Maire/sous-préfet, ces derniers étant les mieux à même de relayer les difficultés opérationnelles dans la mise en œuvre du plan de relance. Nous regrettons d'ailleurs que le Gouvernement n'envisage de créer, à ce jour, que 30 postes de « sous-préfets à la relance », ce qui reviendrait à couvrir moins d'un département sur trois. En outre, il est essentiel que les comités régionaux et départementaux associent effectivement les représentants de l'ensemble des collectivités territoriales, et notamment les élus des petites villes.

En troisième lieu, concernant les modalités de répartition des crédits déconcentrés du plan de relance et les contrats de relance infrarégionaux, l'APVF demande une vraie concertation en amont entre les préfets de département et l'ensemble des exécutifs locaux. Les projets doivent être définis à la bonne échelle et les mesures de relance dans les territoires ne peuvent s'envisager que de manière « intégrée » : elles ont nécessairement vocation à résorber les fractures territoriales dans de nombreux domaines – ceux de la santé, des transitions écologique et numérique, de la mobilité,

de l'habitat... – et doivent contribuer à renforcer l'attractivité des territoires en soutenant le commerce de proximité. Connaissant parfaitement les limites et les potentialités de leur territoire, les élus des petites villes peuvent, en outre, jouer un rôle de levier démultiplificateur, dans le cadre de la mise en place d'une économie circulaire et la création de nouvelles filières et chaînes logistiques locales.

Ce dernier point entre en résonance avec notre quatrième sujet d'inquiétude : le fléchage des crédits d'investissement sur les grandes priorités nationales, le plus souvent, défavorable aux petites villes. Si l'APVF ne remet pas en cause ces grandes priorités (transition énergétique, rénovation des bâtiments publics, ...), elle regrette le manque de souplesse laissée aux élus locaux dans la détermination de leurs propres priorités.

RÉPONSE DU PRÉSIDENT DE L'ASSOCIATION DES MAIRES RURAUX DE FRANCE (AMRF)

Préambule

Le Rapport de la Cour des Comptes sur les finances publiques locales 2020 intervient dans un contexte particulier. Marqué par un constat de recul inédit des mécanismes de décentralisation par la suppression progressive des moyens accordés à la commune, tant financiers que décisionnels, l'Association des Maires Ruraux de France alerte sur cette situation désormais ancrée dans trop de mécanismes.

De nombreuses mesures traduites par le législateur sont venues réduire les ressources financières et contraint la commune à l'impossible équation de l'autonomie fiscale.

La suppression de la taxe d'habitation, la diminution de la CFE, la diminution de la CVAE, la réforme de la taxe sur l'électricité, la mise en œuvre de la DETR et de la DSIL confirment cette tendance.

Les réponses pour compenser ces baisses de revenus ne sont pas à la hauteur de l'ambition des maires ruraux qui tous les jours veulent agir et développer leur territoire. La grande disparité des ressources existantes, leurs complexités et leurs absences de lisibilité et de cohérence, forment un cadre inadapté aux réalités communales rurales.

La faible concertation avec les élus locaux dans le choix et la mise en œuvre des politiques publiques conduisent à des situations locales absurdes.

Les réponses apportées localement, mettent en évidence la capacité mobilisatrice de la commune qui s'appuient sur l'adhésion forte des entreprises et des habitants à leur territoire local. Ces réussites témoignent de l'efficience de l'action communale par la proximité et la capacité à œuvrer avec les singularités de nos territoires.

Leurs représentants sont élus pour répondre aux besoins, des populations. Les élus communaux doivent alors être associés aux processus décisionnels mise en œuvre par l'État, afin de garantir, auprès de nos citoyens et de nos territoires, l'égalité républicaine.

De même, dans la production d'informations ou de démarches comme celle qui est contenu dans ce rapport, il nous apparaît indispensable de nous étonner quant à certaines conclusions du rapport qui s'appuient sur une approche par trop globalisante.

Celles visant « les communes et leurs groupements » ou encore « les collectivités du bloc communal » ne peuvent avoir de portée générique et globale vis-à-vis des communes rurales.

En effet, comme chaque année, malgré notre demande répétée, l'ensemble du chapitre 1 du rapport, spécifiquement dédié aux communes et aux EPCI, ne fait aucune mention particulière aux communes rurales, hormis dans le texte introductif.

Il est regrettable, bien que la particularité soit relevée en introduction, de ne pas avoir engagé une étude spécifique sur les communes rurales, tant leurs réalités financières sont spécifiques et différentes du terme générique « bloc communal » ou tout simplement de les prendre en compte dans les données analysées.

Les comptes des communes rurales fonctionnent sur de volumes financiers réduits en proportion, comparativement aux villes et grandes villes. Leurs réalités sont alors « noyées » dans les chiffres et bilans précisés.

Il est difficile d'apporter des éléments et remarques complémentaire quant à ce rapport. Vous trouverez ci-après quelques remarques sur les propos avancés.

Page 19

Le texte introductif précise que certaines petites communes sont confrontées à des conditions financières difficiles que la crise a aggravée. Pourtant, le rapport n'argumente pas cette affirmation et devra le préciser dans ses futurs travaux.

Page 26

Le rapport focalise son travail sur les pertes de recettes dues aux billetteries ou revenus des équipements et concernant les « collectivités supportant des charges de centralité ». Peu après est minimisé les pertes pour les communes sans avancer de chiffres « devrait être relativement limité dans un premier temps ».

De plus, l'analyse sur les pertes des petites communes est absente. Par exemple, les pertes de recettes du périscolaire ou de location de salle communale. Ces pertes, qui ne représentent pas de grande somme en valeur absolue, peuvent créer de réelles difficultés pour les communes rurales.

Page 33

Est annoncé une baisse de l'épargne brute et on prédit un endettement. Le rapport se focalise sur les grosses collectivités et les petites communes ne sont appréhendées qu'au travers de données macroéconomiques. Une étude détaillée d'exemple de budget de communes rurales aurait donné une approche complémentaire intéressante.

Conclusion

L'Association des Maires ruraux de France demande à ce que les communes rurales fassent l'objet d'études plus spécifiques, avec un découpage démographique fin, afin de caractériser la réalité qui les concerne et non de prendre le risque de les associer à des analyses qui n'ont rien de comparables avec des collectivités plus peuplées ou des outils intercommunaux.

L'empilement et la complexité des mécanismes qui président à la fiscalité locale sont tels qu'il est difficile de faire un état des lieux clairs de la situation des communes, selon une vision d'ensemble. D'où la nécessité d'affiner l'analyse par strate de population de commune.

En outre, l'AMRF préconise de renforcer l'évaluation de l'impact des décisions de l'État sur les finances locales, particulièrement concernant les communes rurales. Les fiches d'impact sont actuellement insuffisantes. Elle ajoute que conformément aux engagements, tout projet de loi – donc ceux concernant les finances – doivent faire l'objet d'études d'impact territorial qui permettrait d'anticiper et accroître la visibilité pour les élus.

Un dispositif d'évaluation partagé permettant d'objectiver les dépenses exceptionnelles engagées et les pertes de recettes en lien avec la crise sanitaire par les collectivités locales, tant urbaines que rurales, doit être mis en œuvre.

RÉPONSE DU PRÉSIDENT DE BORDEAUX MÉTROPOLE

Vous avez bien voulu me faire part des projets de fascicule n°2 et n°3 du Rapport annuel sur les finances publiques locales.

Je souhaite revenir tout d'abord sur la réalisation du projet global de transformation de notre Établissement public de coopération intercommunale, que les élus métropolitains ont souhaité à la fois ambitieux dans ses objectifs et pragmatique dans sa mise en œuvre.

Comme le souligne votre rapport, le modèle de mutualisation adopté à Bordeaux Métropole ne trouve pas d'équivalent en France. Bordeaux Métropole est la seule métropole de France dont le modèle de mutualisation repose sur la volonté de proposer à l'ensemble des communes de son territoire un périmètre très large de domaines à mutualiser.

Dès 2015, dans le contexte de métropolisation, la mutualisation des services a posé comme postulat de redonner des marges de manœuvre aux communes, dans un contexte financier contraint sur un territoire à fort développement. L'enjeu était que les économies réalisées par les communes sur la dynamique des charges des personnels transférés ne pèsent pas sur les équilibres financiers de la métropole, mais au contraire génèrent des marges d'actions supplémentaires du bloc communal, augmentant ainsi le niveau de service rendu à la population.

Les économies générées par les communes sont très significatives. Si l'on tient compte uniquement de la masse salariale totale transférée dans le cadre du cycle 1, soit 80,3 M€, les communes ont réalisé une économie cumulée évaluée à 13,5 M€ à fin 2018, soit une projection de 28,8 M€ à fin 2020.

Sur la même période, les dépenses de fonctionnement à l'échelle du bloc communal sont maîtrisées. En effet, si on prend en compte uniquement les dépenses de fonctionnement impactées par la mutualisation (chapitres 011 et 012), les dépenses de Bordeaux Métropole et des 15 communes du cycle 1 diminuent en € constants par habitant passant de 1270 € constants/hab. en 2014 à 1228 € constants/hab. en 2018.

Ces résultats tendent à démontrer un effet vertueux de la mutualisation en terme de dynamique des dépenses de fonctionnement, permettant de dégager les marges d'action supplémentaires recherchées. Ils ont été obtenus en organisant une forte territorialisation des services communs, afin de garantir la proximité, la réactivité et l'adaptation aux besoins des territoires. Appliquant le principe de subsidiarité, l'organisation des services communs est centralisée lorsque cela permet

une plus grande efficacité et une optimisation des moyens (parc matériel roulant, bâtiments, informatique, affaires juridiques), tout en prévoyant des relais dans les territoires lorsque c'est nécessaire.

La recherche d'économies de fonctionnement s'appuie sur différents leviers : la convergence dans le domaine des outils numériques, les gains sur les achats grâce au développement des groupements de commande, l'essaimage des compétences à travers la multiplication des réseaux métiers. Des marges de manœuvre ont ainsi pu être trouvées dans le budget métropolitain.

Conformément à la loi MAPTAM, la Métropole s'est vu transférer durant cette période un grand nombre de compétences des communes et dans une moindre mesure du Département. Ces transferts se sont traduits par des plans d'investissement ambitieux, qui permettront notamment d'améliorer les ouvrages de protection contre les inondations, de moderniser les équipements sportifs et culturels, d'accélérer la transition énergétique sur notre territoire grâce au développement des réseaux de chaleur. La Métropole a assumé ces charges nouvelles tout en poursuivant ses efforts dans ses domaines de compétences historiques.

La bonne gestion de notre établissement nous permet de disposer de marges de manœuvre financières que nous consacrons notamment à la relance économique sur notre territoire, avec un plan d'aide de 80 millions d'euros supplémentaires. Dans le même temps, nous engageons des investissements essentiels pour poursuivre le développement de notre métropole tout en préservant la qualité de vie de ses habitants, à travers une politique du logement à la fois volontariste et raisonnée, un appui fort à la transition écologique, une ambition inédite pour promouvoir la place de la nature en ville avec le projet « 1 million d'arbre », et l'amélioration des mobilités en développant les modes doux et les transports en commun.

Ce projet de développement, nous souhaitons le construire à la bonne échelle, en travaillant davantage avec les territoires qui nous entourent. Qu'il s'agisse de l'offre de mobilité, avec le projet de RER métropolitain, ou de l'accueil des investissements économiques, c'est au travers de collaborations nouvelles avec le Département de la Gironde et avec les EPCI girondins que nous parviendrons à une dynamique de développement équilibré du territoire.

J'apporterai également quelques précisions sur certains passages de votre rapport, dont je ne partage pas toutes les conclusions.

S'agissant du nombre d'agents dans les services communs de Bordeaux Métropole :

Au 31 décembre 2019, les services communs constitués par Bordeaux Métropole et par les communes engagées dans la mutualisation regroupaient au total 4075 agents. Au total, 2098 agents sur emploi permanent ont été transférés des communes. La mutualisation s'est également traduite par des transferts de postes non pourvus, ainsi que par des transferts d'agents sur emploi non permanent, portant le nombre de postes transférés des communes à 2376.

S'agissant de l'exercice de la compétence voirie :

Dans le cadre de la régularisation de l'exercice de cette compétence, des conventions sur le fondement de l'article L.5215-27 du code général des collectivités territoriales ont été passées. Aux termes de cet article, « la communauté urbaine peut confier par convention avec la ou les collectivités concernées, la création ou la gestion de certains équipements ou services relevant de ses attributions à une ou plusieurs communes membres, à leurs groupements ou à toute autre collectivité territoriale ou établissement public.

Dans les mêmes conditions, ces collectivités peuvent confier à la communauté urbaine la création ou la gestion de certains équipements ou services relevant de leurs attributions ».

Cette disposition est applicable aux métropoles sur le fondement des articles L.521 77 du code général des collectivités territoriales. Comme le rappelle la doctrine du Ministère de l'intérieur, cet article recouvre des prestations de service (cf. circulaire NORILBL/B/041100751C, point 3.7).

Dès lors, la circonstance que le champ soit étendu ne constitue pas un élément permettant d'établir une délégation de la métropole aux communes. Tout d'abord, le périmètre est déterminé : les conventions votées par délibération 2015-773 du 18 décembre 2015 listent les contours précis des missions à exécuter. En outre, la métropole finance, aux termes de l'article 4 des conventions, les communes pour la mise en oeuvre de ces missions en totalité. Enfin, les biens n'ont pas été transférés aux communes.

Dès lors, la qualification de délégation de la compétence ne nous paraît pas adaptée, la métropole ayant confié une prestation de service aux communes, qui l'exécutent sous son contrôle, et apportant un financement dans ce cadre, en application des articles L.5215-27 et L.5217-7 du code général des collectivités territoriales.

S'agissant des équipements d'intérêt métropolitain transférés à la Métropole :

La Métropole assure bien l'exploitation des équipements d'intérêt métropolitain au sens de l'entretien des bâtiments et espaces extérieurs, afin de les maintenir en condition d'usage. Elle n'a pas en revanche à en assurer l'exploitation au sens de l'accueil des usagers, puisqu'elle ne dispose pas de la compétence sport ou culture notamment. Les communes continuent donc à assurer et à assumer logiquement cette partie financière du fonctionnement des équipements.

Pour l'ensemble des équipements culturels et sportifs qui rentreraient dans le cadre des critères qualifiants l'intérêt métropolitain, il est utile de rappeler que préalablement à tout transfert, les communes doivent identifier, au sein de leur patrimoine, les équipements qu'elles considèrent comme relevant de l'intérêt métropolitain. Ainsi les communes peuvent proposer le transfert à la métropole qui en analyse l'opportunité ensuite, et non au préalable.

La création de l'attribution de compensation d'investissement ayant permis d'amoindrir la contrainte budgétaire de ces transferts pour les communes, la Métropole a écrit à l'ensemble d'entre elles à l'été 2017 pour leur indiquer cette nouvelle opportunité. Elle les a invités à réexaminer leurs propositions et à envisager de nouveaux transferts, ce qui pourrait être le cas pour les différents bâtiments de l'opéra de Bordeaux.

S'agissant de l'organisation de la commande publique à Bordeaux Métropole :

Depuis 2012, la Communauté Urbaine de Bordeaux s'est dotée d'un outil de pilotage de la commande publique via un contrat conclu avec la société ORDIGES. Le logiciel mis en place, dénommé Petrus, est encore aujourd'hui utilisé. Il oblige tous les services métropolitains préalablement au lancement de chaque marché (indépendamment des montants) à rédiger dans cet outil une fiche de démarche contractuelle. Chaque fiche est ensuite analysée par le service achats de la Direction de la commande publique, qui vérifie sa complétude et sa cohérence. Ces contrôles permettent de garantir le respect de la computation des seuils, la mise en place des procédures adéquates et de regrouper si nécessaire des besoins communs à différents services au sein d'une seule et même consultation.

Néanmoins, dans le cadre de la transformation numérique et afin de développer et d'améliorer ses indicateurs, la métropole s'est dotée mi-2019 d'un nouvel outil de pilotage, déployé à l'été 2020. Ce nouveau module achats a été commandé à la société Agysoft qui fournit déjà le logiciel de rédaction des marchés (logiciel Marco web). Ce futur module

offrira les mêmes contrôles que le logiciel actuel mais il sera directement interfacé avec l'outil de rédaction ce qui permettra de fiabiliser les données et d'éviter des retraitements de données.

Indépendamment de ce nouveau module achats, la métropole a également acquis auprès du même éditeur un module de statistiques qui devrait être mis en place sur 2020 et qui sera lui aussi interfacé avec le logiciel de rédaction des marchés. Ce nouveau module nous permettra de piloter la commande publique avec plus de précisions et de détails.

RÉPONSE COMMUNE DU PRÉSIDENT DE DIJON MÉTROPOLE ET DU MAIRE DE LA COMMUNE DE DIJON

*Vous m'avez adressé les fascicules 2 et 3 du projet de rapport intitulé *Les finances publiques locales 2020*, que la Cour se propose de publier prochainement en application des dispositions de l'article L. 132-8 du code des juridictions financières, afin de recueillir mes observations.*

Dans ce cadre, je vous remercie par avance de l'attention que vous voudrez bien apporter aux éléments de réponse que je souhaite porter à votre connaissance.

1. Fascicule 2 Une incidence financière de la crise sanitaire très inégale entre collectivités locales en 2020 :

Dans le contexte de mise en tension des finances publiques, et en premier lieu des finances de l'État, il me semble nécessaire d'attirer votre attention sur le fait que la Ville de Dijon et Dijon Métropole bénéficient d'une situation financière saine et solide pour affronter cette crise sanitaire, résultat d'un travail d'optimisation de leur gestion, engagé de longue date.

Concrètement, et grâce notamment à une gestion exigeante de leurs charges courantes, les deux collectivités affichent des indicateurs plus que satisfaisants en termes de niveaux d'épargne, de désendettement (continu depuis 2008 pour la Ville de Dijon), une stabilité des taux d'imposition depuis 2017 et un niveau d'investissement maintenu dans des proportions importantes.

La Ville de Dijon et Dijon Métropole ont ainsi conservé en 2020, malgré la crise sanitaire, une capacité à agir afin de prendre pleinement leur place dans la gestion des impacts de cette crise sanitaire sur leurs administrés et leurs territoires.

De façon très opérationnelle, la Ville de Dijon a délibéré en juillet 2020 pour décider l'exonération totale, d'une part des droits d'installation et des redevances d'occupation du domaine public relatifs aux extensions temporaires de terrasses autorisées pour l'année 2020, et, d'autre part, des redevances d'occupation du domaine public relatives à l'installation des chantiers et au stationnement des véhicules d'autopartage pour la période de janvier à juin 2020.

La Ville de Dijon a également adopté un plan de mesures sociales, d'un montant total de 1,3 M€ au bénéfice des plus démunis, qui comprend en particulier des ajustements tarifaires sous conditions de ressources pour le second semestre 2020 ainsi que l'attribution d'une subvention complémentaire de 500 000 € au CCAS compensant une augmentation de l'enveloppe des aides financières (150 000 €) ainsi qu'une aide exceptionnelle pour le secteur de l'alimentaire (250 000 €) et le secteur caritatif (100 000 €).

Dijon Métropole, dans le cadre de sa compétence en termes de développement économique, a décidé la création d'un Fonds de Solidarité Métropolitain pour apporter son soutien aux acteurs économiques et à la relance du pays aux côtés de la Région Bourgogne Franche-Comté avec, dans un premier temps, un volume de crédits d'environ 1,6 M€, ce fonds permettant en particulier d'apporter des aides de trésorerie aux entreprises et commerçants (paiement du loyer, reconstitution de stocks, etc.).

2. Fascicule 3 La mise en place des métropoles : un premier bilan peu convaincant :

Observations concernant les domaines financiers et comptables :

Je partage et regrette tout d'abord le constat établi par la Cour des Comptes sur le fait que le pacte État-Métropoles de juillet 2016 concernant les quinze métropoles existantes à cette date n'ait pas été étendu aux sept métropoles créées après le 1er janvier 2016, générant ainsi une rupture évidente d'équité de traitement.

Il convient à cet égard d'indiquer que Dijon Métropole s'est inscrite au moment de sa création dans une démarche de coopération territoriale au travers de la signature le 5 avril 2018 d'un contrat de Métropole avec la Région Bourgogne Franche-Comté. Ce contrat porte sur un volume de plus de 266 M€ d'investissements au titre desquels la Région apporte un concours de 50 M€. Les projets listés dans le contrat sont issus du projet métropolitain adopté le 30 novembre 2017.

Enfin, si le projet de rapport de la Cour des Comptes met plusieurs fois en avant le retard pris dans la réalisation des transferts patrimoniaux en pleine propriété à la suite des transferts de compétences, il semble utile de rappeler que le formalisme qui entoure ces transferts (actes administratifs ou notariés en très grand nombre, écritures comptables en volume tout aussi important) ne facilite pas la réalisation de ces transferts dans un temps raisonnable, mais, au contraire, explique aisément le retard constaté par la Cour des Comptes.

Il pourrait sans doute être recherché une simplification des opérations à mettre en œuvre, ce qui ferait sens avec les travaux en cours sur la création du compte financier unique et la certification des comptes des collectivités territoriales.

Observations concernant les transferts de compétences départementales :

Je relève que la situation très spécifique de Dijon Métropole en termes de transfert de compétences du Département n'est pas évoquée dans le projet de rapport.

Il est fait état dans le document de la tendance généralement observée d'un transfert portant sur 3 compétences, minimum légal, en complément de la voirie.

Dijon Métropole a, de manière singulière et inédite à l'échelle nationale, acquis l'ensemble des compétences départementales auxquelles elle pouvait prétendre, à l'exception de la gestion des collèges.

Le transfert de la totalité des compétences visées par la loi, notamment dans le domaine social, est en effet apparu particulièrement pertinent sur le territoire de Dijon Métropole, qui a entendu s'appuyer sur une coopération structurée avec les CCAS des communes membres, dans l'objectif de parvenir à une meilleure intégration des services sociaux, au plus près des usagers, et en relation de proximité avec les services municipaux de l'éducation, de la culture, des sports, de la petite enfance, du logement, autant de leviers essentiels à un accompagnement global des publics en difficulté dans leur quotidien.

Ce transfert large de compétences s'est donc inscrit comme un objectif structurant de l'intercommunalité dijonnaise en termes de service public, dont les impacts de la crise sanitaire et économique actuelle sur la population et le territoire viennent encore démontrer la pertinence.

Par ailleurs, Dijon Métropole s'est engagée très tôt dans l'élaboration d'un plan local d'urbanisme intercommunal habitat et déplacement (PLUI-HD) et une approche intégrée qui, associée aux

actions menées en matière environnementale et aux nouvelles compétences sociales, a permis de dessiner les contours d'un projet social et urbain durable pour la métropole.

Il faut ensuite relever que Dijon Métropole a dû composer avec de réels dysfonctionnements dans le processus d'évaluation des conditions matérielles et financières du transfert de compétences prévu par les textes.

Si le projet de rapport indique que « la gestion des transferts s'est révélée globalement efficace pour ce qui relevait des compétences départementales », Dijon Métropole souhaite sur ce point qu'il soit pris note d'un processus de transfert qui s'est révélé particulièrement ardu au niveau local.

À titre liminaire, il est important de rappeler que le calendrier de transformation en métropole prévu par la loi du 28 février 2017 relative au statut de Paris et à l'aménagement métropolitain, régime dans lequel s'est inscrit Dijon Métropole, prévoit non pas la date butoir du 1er janvier 2017 pour le transfert, seule date dont fait mention le projet de rapport (p.39), mais le 1er janvier de la deuxième année suivant la création de la métropole, soit le 1er janvier 2019 pour Dijon métropole.

Or, le transfert effectif des compétences départementales, acté depuis 1er janvier 2019 par transfert d'office, n'a pu être concrétisé qu'à compter du 1^{er} janvier 2020.

En effet, si Dijon Métropole est finalement parvenue à exercer courant 2020, après une ultime période de transition, l'ensemble des compétences départementales qui lui étaient dévolues, c'est au prix de graves difficultés rencontrées dans le processus d'évaluation des charges transférées, à tel point que le Préfet du département a renoncé à transmettre, comme la loi l'y contraignait, un projet de convention avant le 1er mai 2019. Dans son courrier du 30 avril 2019, il renvoyait le Conseil départemental et la Métropole à l'intervention d'un tiers de confiance, en dehors de tout cadre institutionnel et législatif.

La présente réponse n'entend évidemment pas aborder la nature des désaccords constatés avec le département de la Côte d'Or afin de ne pas altérer l'objectivité du propos. Il reste que ces difficultés ont révélé d'une part une limite liée à l'absence de définition opérationnelle de certaines des compétences visées par la loi, et d'autre part une insuffisance de garanties prévues par le législateur dans l'hypothèse où les deux collectivités ne parviennent pas à trouver un consensus sur la compensation financière des transferts.

Cette constatation, porteuse d'enjeux financiers majeurs, sera pour Dijon Métropole extrêmement lourde de conséquences, puisqu'elle devra définitivement supporter les conséquences d'une compensation insuffisante des charges transférées, étant rappelé que le principe de neutralité financière des transferts de compétences est pourtant de valeur constitutionnelle.

Observations concernant les effets du statut de métropole en matière d'optimisation de la gestion

La situation de Dijon Métropole n'est pas évoquée dans le rapport, alors même que son émergence a permis de construire de nouvelles modalités de gouvernance et de dialogue, de structurer les échanges sur les mutualisations, et d'aboutir à l'écriture du premier schéma de mutualisations et à son adoption, moins d'un an après la transformation en métropole. En effet, dans la dynamique immédiate de la transformation en Métropole, les étapes suivantes ont pu être franchies, dans des délais contenus et un climat extrêmement constructif entre l'intercommunalité et ses communes membres :

- révision du dispositif juridique obsolète d'une partie des mutualisations opérationnelles entre "EPCI et la Ville centre, et création de 18 services communs,*
- ouverture d'un certain nombre (8) de ces services communs à l'ensemble des communes membres qui le souhaitaient. Chaque service commun nouvellement constitué a recueilli l'adhésion de 10 à 23 communes (sans compter les CCAS).*

À l'occasion de la mise en œuvre ce premier schéma, 170 agents communaux ont été transférés dans les services communs métropolitains nouvellement constitués.

L'ensemble des communes adhérentes ont par ailleurs salué, dès les premiers mois de mise en œuvre des services communs, les gains en expertise (juridique, numérique...) qui leur permettent de renforcer la sécurité et la qualité du service rendu, mais aussi la capacité de pouvoir bénéficier de l'appui de la Métropole dans la négociation face aux opérateurs extérieurs, et de dégager des marges de manœuvre grâce aux économies réalisées.

Cette expérience récente de mutualisation et d'intégration est en voie de se renforcer. Les échanges en cours sur le schéma de mutualisations du nouveau mandat font en effet émerger de nouvelles demandes en matière d'adhésions aux services communs précédemment créés, mais également de nouvelles créations de services communs, ainsi que de développement de coopérations horizontales pour lesquelles l'action facilitatrice et experte de la métropole est sollicitée.

Ces avancées réalisées en 2019 en matière de mutualisation vont faire évoluer notamment le Coefficient d'Intégration Fiscale (CIF) de la métropole en 2021, alors que la Cour mentionne Dijon parmi les intercommunalités dotées d'un CIF particulièrement faible de 0,34.

RÉPONSE DU PRÉSIDENT DE LA MÉTROPOLE DE LYON

*Par lettre du 26 octobre 2020, vous me communiquiez les fascicules 2 et 3 du projet de rapport intitulé *Les finances publiques locales 2020, consacrés à l'incidence financière de la crise sanitaire très inégale entre collectivités locales (fascicule 2) et à la mise en place des métropoles : un bilan peu convaincant (fascicule 3)*.*

Dans le cadre de son analyse de l'incidence financière de la crise sanitaire, dans le fascicule 2, la Cour cite la situation de la Métropole de Lyon, page 22, au titre des pertes de recettes estimées à 6,7 M€ pour les péages du boulevard périphérique nord de Lyon, au titre des recettes du bloc communal.

Il est proposé d'apporter un complément d'information à la Cour sur les conséquences financières de la crise sanitaire pour la Métropole de Lyon, notamment pour ses actions qui relèvent du bloc « département » (page 39 et suivantes du fascicule) et qui concernent l'essentiel de ses interventions en ce domaine.

En effet, au titre de la première vague de la crise sanitaire, la perte de recettes est estimée à 81 M€. Elle recouvre :

- 73,5 M€ au titre des droits de mutation à titre onéreux (DMTO), soit une perte de 20 % par rapport à la prévision 2020,

- 6M€ des recettes de péage du boulevard périphérique nord de Lyon (sur un total prévu de 39 M€),

- 2,0 M€ pour le produit de la taxe de séjour, sur 10 M€ prévus au budget primitif 2020,

- 1,3 M€ d'exonérations de loyers (3 mois) des locataires professionnels,

- 1,0 M€ au titre d'un report d'échéance accordé au délégataire exploitant le Centre de Congrès.

La perte est atténuée par une participation de l'État de 2,7 M€ pour l'achat de masques.

L'augmentation des dépenses s'élève à près de 200 M€. Elle comprend notamment :

- 105 M€ d'abondement du fonds de soutien aux entreprises,*
- 28,0 M€ pour le revenu de solidarité active (RSA) pour une prévision de 247 M€ au budget primitif 2020,*
- 11,7 M€ achats et prestations liés à la crise (achats de masques, gels, lingettes, gardiennage Maisons de la Métropole durant le Covid, surcoût nettoyage collèges...),*
- 10,2 M€ pour les services d'aide et d'accompagnement à domicile œuvrant auprès des personnes âgées et handicapées (disposition ordonnance n°2020-428 du 15 avril 2020 qui prévoit le financement intégral des heures attribuées dans les plans d'aide et non les heures réalisées + prime exceptionnelle aux intervenants selon décret n°2020-711 du 12 juin 2020),*
- 5,8 M€ pour les établissements sociaux et médicaux sociaux (ESMS) accueillant des personnes âgées et handicapées (ordonnance n°2020-313 du 25 mars 2020 visant à maintenir un niveau de financement des ESMS en cas de sous-activité ou fermeture temporaire résultant de l'épidémie),*
- 6,0 M€ de mesures d'urgence d'accompagnement des ménages, du tissu associatif, économique et social,*
- 2,0 M€ au titre du versement de la prime exceptionnelle aux agents métropolitains,*
- 1,7 M€ cité de la gastronomie indemnité résiliation délégation service public,*
- 1,6 M€ actions stratégie nationale de prévention et de lutte contre la pauvreté.*

Pour la deuxième vague de la crise sanitaire, le portefeuille de dépenses et pertes de recettes représente un montant de 2,1 M€.

La Métropole de Lyon a pris les principales mesures suivantes :

- aides d'urgence aux associations qui œuvrent sur le terrain en faveur des personnes en situation de précarité sur les besoins de première nécessité,*
- subventions à des fondations et des associations pour la mise en place d'un soutien psychologique dans le cadre du reconfinement, pour des programmes d'accompagnement des ménages hébergés, pour la mise à*

l'abri des sans domicile, pour des travaux concernant un site d'hébergement pour des femmes victimes de violence, pour favoriser l'inclusion numérique des personnes en situation de précarité,

- approvisionnement des services d'aide et d'accompagnement à domicile (SAAD) prestataires en équipement de protection individuelle (EPI),

- accompagnement du secteur de l'insertion par l'activité économique et contribution à la participation des bénéficiaires du RSA aux activités de première nécessité,

- accompagnement des commerçants,

- soutien à l'économie de proximité,

- accompagnement des entreprises dans l'élaboration de plans d'activité et dans la recherche de solutions adaptées et personnalisées,

- exonération d'une partie des loyers dus à la Métropole par des professionnels,

- actions au profit de divers acteurs culturels en réponse aux mesures de confinement sur celles-ci.

Ainsi, à ce stade de la crise sanitaire et de la crise économique liée, l'impact au titre de l'année 2020 peut être estimé à approximativement 283 M€ pour la Métropole de Lyon.

À cela, il conviendra d'ajouter à l'avenir d'éventuelles mesures complémentaires, ainsi que des pertes de recettes significatives au titre tout particulièrement de la CVAE que la collectivité estime pour le moment à plus de 20 M€ au titre de l'année 2021.

À l'instar des autres collectivités, et notamment les départements, la Métropole de Lyon subira une réduction de son autofinancement et un besoin supplémentaire de recours à l'endettement.

Sa capacité de désendettement, tous budgets, pourrait ainsi passer de 3 ans 3 mois constatés au compte administratif 2019 à 6 ans et 6 mois à fin 2020.

Telles sont les précisions que je souhaitais porter à votre connaissance.

RÉPONSE DU PRÉSIDENT DE METZ MÉTROPOLE

J'ai bien reçu le projet de rapport de la Cour Les finances publiques locales 2020 et vous en remercie.

Suite à sa lecture, je souhaiterais apporter deux précisions quant aux constats dressés par la Cour concernant Metz Métropole.

La Cour constate que la moitié des Métropoles de France, dont Metz Métropole, ont eu recours au levier des taux sur la période 2015-2019. Dans le cas de Metz Métropole, les hausses de taux décidées en 2015, alors que la collectivité était encore Communauté d'Agglomération, ont été partiellement compensées par une politique de modération fiscale décidée en 2018, date de création de la Métropole. Ainsi, le taux de TEOM a été progressivement diminué de 11.06% en 2017 à 9.25% en 2020.

Le rapport fait état d'une évaluation, par Metz Métropole, de l'impact de la crise sanitaire sur les dépenses de la collectivité limitée à 500k€. Or les conséquences financières de la crise sur le budget de la Métropole sont nettement plus élevées et ont été évaluées à l'occasion du Budget Supplémentaire voté le 28 septembre 2020. Globalement, le coût de la crise est estimé à 17,1M€ pour 2020. L'impact sur les dépenses, déduction faite des baisses de dépenses consécutives à des reports de projet ou à la fermeture des services publics, est évalué à 10.4M€, dont 8.5M€ au titre du plan de redémarrage porté par la Métropole pour soutenir l'économie locale. Concernant les recettes, déduction faite des compensations accordées par l'État (2.6M€), la perte afférente à la crise est évaluée à 6.7M€ au titre du seul exercice 2020. Des pertes de recettes, notamment en matière de cotisation sur la valeur ajoutée des entreprises et de versement mobilité, sont également attendues pour 2021, pour un montant prévisionnel de l'ordre de 6 à 7M€.

RÉPONSE DE LA PRÉSIDENTE DE NANTES MÉTROPOLE

J'ai bien reçu votre courrier daté du 26 octobre par lequel vous m'informez que la Cour des Comptes publiera prochainement les fascicules 2 et 3 de son rapport annuel sur les finances publiques locales 2020.

À cet effet, vous me transmettez ces deux fascicules respectivement intitulés « Une incidence financière de la crise sanitaire très inégalée entre collectivités locales en 2020 » et « La mise en place des métropoles : un premier bilan peu convaincant », afin que je puisse y répondre.

Le fascicule 2 consacré à l'incidence financière de la crise sanitaire appelle de ma part les observations suivantes :

L'incidence financière de la crise sanitaire est indéniable et les premiers constats dressés ne peuvent constituer un bilan définitif.

La crise sanitaire a un impact mécanique sur des pertes de recettes et certaines dépenses nouvelles auxquelles se conjuguent des mesures volontaristes pour venir en aide aux personnes les plus fragiles et pour favoriser la relance économique et l'emploi.

Pour ne prendre qu'un exemple, la perte de « versement mobilité » estimée à 15 millions d'euros pour Nantes Métropole vient se cumuler à la baisse des recettes tarifaires des usagers des transports en commun, lesquelles sont reversées par le délégataire de ce service public.

Cette perte, estimée à 20 millions d'euros, est nettement supérieure aux économies de charges du premier confinement, évaluées à environ 12 millions d'euros.

Pour la Ville de Nantes, le tassement de l'épargne brute est estimé à 15 millions d'euros, soit une baisse de 40 % et pour Nantes Métropole à 45 millions d'euros soit une baisse de près de 20 %.

Les recettes de fiscalité économique et de fiscalité indirecte seront de fait très fortement impactées à la baisse en 2021 alors même que l'accompagnement des plus vulnérables, le soutien aux secteurs sinistrés, dont celui de la culture et de la vie associative, et l'accompagnement de la relance économique, nécessiteront un effort financier de nos collectivités dans la durée.

Je souhaite au demeurant faire part de la démarche qui est la nôtre pour tirer collectivement les premiers enseignements de la crise.

Nantes Métropole organise un temps de concertation inédit en France à cette échelle, qui associe les habitants et les acteurs du territoire. Cette démarche citoyenne vise à recueillir le point de vue des habitants en complément d'expressions expertes et politiques qui ont occupé et occupent encore l'espace démocratique durant cette crise.

Il s'agit d'engager dès à présent à l'échelle métropolitaine un temps de dialogue indispensable pour alimenter les réflexions, reposer les enjeux futurs et éclairer les élu·e·s et services à l'aube de ce nouveau mandat et en amont de la formalisation et de l'écriture des politiques publiques.

Les observations relatives au fascicule n°3 consacré aux métropoles sont les suivantes :

En matière de mutualisation, la Cour souligne que la métropole nantaise a créé des services communs essentiellement avec la Ville-centre et qu'elle fait figure d'exception en ce qui concerne le nombre de services et d'agents mis en commun, à savoir 1 580 agents mutualisés représentant 40 % de l'effectif total sur la période sous contrôle, soit un nombre effectivement très élevé.

Il convient de préciser que sur la période de référence de la Cour (jusqu'en 2018), les 24 communes membres de Nantes Métropole ont toutes été sollicitées afin d'identifier les services qu'elles ont souhaité mettre en commun. Quatre services communs ont ainsi été créés. La recherche d'efficience et la cohérence politique inciteraient ainsi à la poursuite de la création de services communs à destination des populations.

Concernant les services supports, la logique de travail en réseau (finances, achat public...), telle qu'elle a commencé à se développer, apparaît comme étant une réponse adaptée.

Au regard des travaux à conduire sur le nouveau pacte métropolitain, le schéma de mutualisation sera également questionné avec les 24 communes adhérentes et de nouveaux services communs pourront être constitués en fonction des souhaits exprimés.

Concernant les processus de gestion et d'organisation, la Cour indique que « les rôles respectifs de l'audit interne et de la mission d'inspection pourraient être mieux identifiés et leurs moyens adaptés aux objectifs qui leur ont été fixés ».

Je prends note de cette remarque. La mission inspection, dont la qualité du travail réalisé a été soulignée par la Chambre Régionale des Comptes des Pays de la Loire, produit des audits internes sous la dénomination de « missions d'inspections ». Ces missions ne doivent en effet pas être confondues avec les enquêtes administratives et procédures disciplinaires pilotées par le Département des ressources humaines.

Sur un autre sujet, la Cour constate « l'absence de certaines provisions pour risques et charges qui devraient être constituées ou qui sont sous-dimensionnées (Grenoble, Montpellier, Nantes, Lyon, Bordeaux) ».

Il doit être spécifié qu'il s'agit pour Nantes Métropole de constituer des provisions pour risque au titre des comptes épargne temps. Les provisions seront ainsi évaluées sur la base du risque de monétisation réellement constaté sur ces dernières années.

La Cour mentionne par ailleurs « Un manque de clarté dans la gestion des autorisations de programmes et des crédits de paiement (AP/CP) est plus spécifiquement relevé dans certaines métropoles (Grenoble, Nancy, Nantes, Toulouse). »

La CRC des Pays de la Loire a en effet observé des carences dans la tenue de l'annexe relative aux AP/CP pour les exercices 2015 et 2016. Le nouvel état annexe de 2015 n'avait effectivement pas de documentation précise ce qui a occasionné une difficulté dans la production des données. Cette annexe est renseignée depuis 2017.

Il est également fait mention que « la transparence de l'information budgétaire et comptable à destination des élus et des citoyens pourrait être améliorée. Le débat d'orientations budgétaires donne encore trop souvent lieu à une présentation incomplète au regard des exigences légales (Nantes, Rouen, Saint-Etienne, Grenoble, Strasbourg, Toulouse, Tours). La qualité de l'information contenue dans les annexes budgétaires est essentielle et pourtant parfois insuffisante (Toulon, Nantes, Grenoble). »

Je tiens à souligner que la qualité de l'information financière apportée aux membres du conseil métropolitain à l'occasion du débat d'orientation budgétaire est indéniable et la présentation des orientations est en totale conformité avec l'article D. 2312-3 CGCT contrairement à une observation de la CRC des Pays de la Loire.

Au demeurant, quelques améliorations seront apportées au rapport d'orientation budgétaire comme Nantes Métropole s'y est engagée.

Nantes Métropole a par ailleurs contesté l'observation de la CRC des Pays de la Loire portant sur l'inexistence de certaines annexes (annexes B1.7, B1.8.3 et B1.9). Elles sont en effet « sans objet » au titre de l'exercice 2018 dans la mesure où il n'y a pas eu de renégociation d'emprunt, ni de dette pour financer d'autres organismes, ni même de partenariat public privé sur le budget principal mais uniquement sur le budget annexe Stationnement.

En ce qui concerne le pacte financier, la Cour indique que « l'adoption d'un pacte financier n'est pourtant pas toujours le gage d'une stratégie équitable de redistribution des richesses, ce document étant parfois de portée modeste et purement déclarative (Montpellier, Nantes) ».

À Nantes Métropole, ce pacte a notamment eu pour objet d'atténuer les disparités de richesse sur le territoire métropolitain via la dotation de solidarité communautaire (DSC) qui répond à un besoin de péréquation au sein des intercommunalités afin, essentiellement, de lutter contre la fracture territoriale.

Le dispositif repose sur la solidarité et ce sont essentiellement les huit communes les moins riches par habitant qui ont vu leur montant de dotation augmenter significativement sur la période 2014-2018.

Je confirme enfin que le montant issu de la diminution de 1% de la DSC a fait l'objet d'une redistribution au bénéfice des plus petites communes.

Il résulte de ce qui précède que le haut niveau de versement financier aux communes est un choix assumé par la Métropole. C'est pourquoi elle n'a pas diminué l'attribution de compensation de 15 % comme cela était possible en 2015.

Au titre de la gouvernance, la Cour indique que « Dans les métropoles de Montpellier Méditerranée, Nice Côte d'Azur et Nantes, l'instance de coordination entre la métropole et les maires des communes membres, dénommée selon les cas « conférence métropolitaine », « conférence des maires » ou « conseil des maires », se réunit très fréquemment et au minimum avant chaque conseil métropolitain. »

J'ajouterais que Nantes Métropole organise également sa gouvernance ouverte au travers de diverses instances de politiques publiques et de gouvernance territoriale permettant une consultation de la société civile et des habitants.

Le titre décerné en 2019 par la Commission européenne de « capitale européenne de l'innovation » constitue ainsi une reconnaissance de la capacité de Nantes et de sa métropole à donner sens à l'innovation pour améliorer la vie des citoyens, avec eux, dans le cadre d'une gouvernance ouverte et collaborative.

En matière de coopération, la Cour souligne les démarches de la métropole avec le pôle métropolitain Bretagne-Pays de la Loire, qui regroupe les métropoles de Nantes, Brest et Rennes ainsi que la communauté urbaine d'Angers et la communauté d'agglomération de Saint-Nazaire, dans le but de favoriser le rayonnement du Grand Ouest et échanger sur de bonnes pratiques.

Elle fait état également de la convention métropolitaine qui territorialise les opérations des CPER et précise en outre que « La métropole de Nantes a fait le choix de coopérations souvent multipartites,

notamment avec le département de Loire-Atlantique et la région Pays de la Loire. Elle s'inscrit dans une logique de réseau de métropoles, à l'échelle régionale (avec Brest et Rennes) ou européenne, mais a en revanche moins développé sa relation au bloc communal environnant. »

À titre de précision, Nantes Métropole fait partie des quelques métropoles françaises avec Brest, Toulouse, Montpellier notamment, à avoir signé un contrat de réciprocité avec un territoire périurbain ou rural. Ce contrat avec le Pays de Retz comprend 4 grands volets : alimentation, développement économique, mobilité, tourisme déclinés en projets concrets.

Il s'agit par exemple de travailler à la mise en œuvre d'une voie dédiée de covoiturage, de soutenir la relocalisation des outils de transformation comme une légumerie, un abattoir mobile, ou encore de prendre appui sur le transfert du Marché d'Intérêt National (MIN) pour repenser la logistique et l'approvisionnement local des productions agricoles et alimentaires.

En termes de recettes en fonctionnement dynamiques, la Cour indique qu'au-delà des dynamiques des bases, la moitié des métropoles a également utilisé le levier des taux, dans des proportions variables. Les plus fortes augmentations ont été décidées par Nantes Métropole et Toulouse Métropole. »

Cette hausse de taux de la fiscalité, qui a été compensée pour partie par une baisse des taux de la taxe d'enlèvement des ordures ménagères, a permis de soutenir le niveau d'investissement souhaité par l'exécutif et l'ensemble des Maires, toutes sensibilités confondues. L'évolution de l'épargne nette l'atteste mathématiquement et politiquement.

S'agissant des investissements, la Cour indique ainsi par exemple que « les métropoles ont souvent planifié dans les années à venir des investissements importants, en particulier dans le domaine des transports : 460 M€/an pour Aix-Marseille, 694 M€ pour Bordeaux sur 2018-2022, plus de 350 M€/an pour Nantes en 2023 et 2024 ».

Enfin, la Cour constate « une trajectoire financière favorable affectée par la crise sanitaire de 2020. Nonobstant ces programmes d'investissement ambitieux, les rapports des chambres régionales des comptes confirment que la situation financière des métropoles apparaissait globalement saine et favorable fin 2019, les indicateurs principaux que sont l'épargne brute et la capacité de désendettement étant en constante amélioration depuis 2015, même si de ce point de vue la situation est variable d'une métropole à l'autre ».

La CRC des Pays de la Loire qualifie effectivement la situation financière de Nantes Métropole de « saine ».

Le fascicule n°3 porte par ailleurs mention d'une note de bas de page n°118 qui indique que « Selon la prospective 2020-2026 réalisée en 2019 par la CRC Pays de la Loire, l'épargne nette de la métropole de Nantes se dégraderait fortement, jusqu'à devenir négative à partir de 2026. La capacité de désendettement atteindrait 8 années en fin de période. La CRC « invite la métropole à anticiper le risque d'effet ciseaux à court terme en adaptant sa politique d'investissement et de redistribution de la fiscalité aux communes et en maîtrisant l'augmentation de ses charges de gestion ».

Je tiens à rappeler que les éléments repris par la Chambre au titre de la prospective qu'elle a réalisée n'avaient aucune valeur d'engagement. Elle a en effet retenu, sous sa responsabilité, un scenario qui ne préjuge pas des choix politiques et de la stratégie financière qui seront décidés par l'exécutif.

Enfin, l'éventuel « effet ciseaux » mentionné par la Chambre, n'est ni observé aujourd'hui, ni à court terme.

Telles sont les observations que je tenais à apporter.

RÉPONSE COMMUNE DU PRÉSIDENT DE LA MÉTROPOLE DE NICE CÔTE D'AZUR ET DU MAIRE DE LA COMMUNE DE NICE

*Par courriers en date du 26 octobre 2020 adressés au Président de la Métropole Nice Côte d'Azur et au Maire de Nice, vous m'avez transmis le projet de rapport intitulé *Les finances publiques locales 2020*. Je vous transmets, par la présente, la réponse que la Ville de Nice et la Métropole Nice Côte d'Azur souhaitent apporter à la Cour des comptes dans la perspective de l'adoption de son rapport définitif.*

Concernant la partie relative aux conséquences de la crise sanitaire sur les finances publiques locales, il est indispensable de rappeler l'engagement exemplaire des collectivités territoriales, de leurs élus et de leurs agents qui ont pris leurs responsabilités et agi rapidement et efficacement pour répondre à cette crise.

La Métropole Nice Côte d'Azur a notamment participé au soutien et à la protection des personnels soignants hospitaliers et de ville, des services publics prioritaires et des professionnels du secteur privé particulièrement exposés, par l'acquisition massive et la distribution de masques, gels hydroalcooliques, gants, surblouses et autres matériels de protection.

La Ville et la Métropole ont également soutenu le tissu économique et associatif par le biais d'exonérations de recettes domaniales et tarifaires, la participation à des fonds de soutien et le maintien d'un haut niveau d'investissement pour encourager la reprise de l'activité économique.

Cette crise sanitaire, économique et sociale constitue un choc exceptionnel pour nos territoires, tant au niveau de la gestion stratégique et opérationnelle qu'elle exige que dans ses effets sur les équilibres budgétaires. Alors même que ses conséquences vont s'étaler sur plusieurs années et nécessiter une action résolue et durable des pouvoirs publics, et notamment du bloc local, les lois de finances qui se succèdent n'apportent aucune visibilité aux collectivités territoriales et à leurs groupements.

À titre d'exemple, le dispositif actuel de garantie de recettes apparaît largement insuffisant et inopérant. La Métropole ne saurait notamment accepter l'inégalité de traitement que l'État accorde aux collectivités concernant la compensation des pertes de recettes liées à la politique publique des transports.

De la même manière qu'il a su leur faire confiance lors de l'élaboration des contrats financiers, l'État doit à nouveau faire confiance aux collectivités territoriales en les plaçant en première ligne et en leur donnant les moyens de la mise en œuvre concrète d'une relance économique vigoureuse.

Concernant le bilan de la mise en place des métropoles, la Métropole Nice Côte d'Azur souhaite rappeler les principes qui ont guidé sa fondation et qui régissent sa gouvernance :

Des Maires placés au cœur d'une gouvernance consensuelle

Première métropole créée en France sur le fondement la loi du 16 décembre 2010, le projet métropolitain de Nice Côte d'Azur s'enracine d'abord dans la volonté librement exprimée des communes de construire ensemble un mode d'intégration nouveau, plus approfondi et mieux à même de répondre à la double exigence de cohésion sociale et territoriale et de préparation à la compétition européenne et internationale.

La Métropole Nice Côte d'Azur a été précurseur d'un modèle que le législateur a souhaité généraliser en 2014, par la simple transformation de communautés urbaines. Notre projet va bien au-delà d'un changement de statut, il est avant tout la concrétisation institutionnelle de la réalité vécue d'un bassin de vie fondé sur des relations multiséculaires entre le littoral et les espaces valléens de la Tinée et de la Vésubie.

Parce qu'il a une vraie légitimité démocratique et parce qu'il est divers, notre territoire est capable d'impulser à la fois une dynamique de développement économique et durable et d'assurer une qualité de vie à l'ensemble de ses habitants. Il permet de réconcilier tous les supposés antagonismes présentés comme tels dans le débat public : l'urbain avec le rural, le littoral avec les Moyen et Haut Pays, la petite commune avec la grande commune, le centre connecté internationalement avec le terroir isolé.

Il convient de rappeler la quasi-unanimité qui s'est dégagée en faveur du projet de création de la première Métropole de France, et donc de son périmètre géographique.

Nice Côte d'Azur se distingue ainsi par son projet de territoire, fondé sur la complémentarité, la solidarité et la cohésion. Sur cette base, plutôt qu'un pacte financier et fiscal purement déclaratif et non opérationnel, la Métropole a privilégié la mise en œuvre concrète de la solidarité à travers son action, dont les budgets annuels constituent la traduction d'un pacte politique de solidarité aussi effectif que vivace.

Au-delà de la préexistence d'une communauté d'agglomération et d'une communauté urbaine, la réussite de l'intégration progressive de communes aux caractéristiques très variées est principalement liée au caractère volontaire et consensuel qui anime la construction de la Métropole depuis sa création. Cette dynamique permet aux communes d'avoir en partage un projet, qui dépasse le cadre communal, notamment grâce au rôle central confié au Conseil des Maires, placé au cœur du système décisionnel par la Charte fondatrice.

Tout en étant au service des communes qui la composent, la Métropole Nice Côte d'Azur, avec sa gouvernance singulière, a su éviter l'écueil de la fragmentation des intérêts sur son territoire, au profit d'un projet de développement équilibré et durable.

Le succès de ce projet repose sur l'exigence de consensus et de respect mutuel, qui peut expliquer le temps nécessaire au transfert de la compétence « promotion du tourisme », ou bien encore à l'établissement des actes relatifs à l'achèvement du processus d'intégration intercommunale.

Concernant la mutualisation, la Métropole Nice Côte d'Azur s'est inscrite en pionnière de la dynamique au niveau national, notamment au travers de la mise en commun de services métropolitains, de la Ville de Nice et, singularité à l'époque, de son Centre communal d'action sociale.

Les conventions qui régissent les rapports organisationnels et financiers entre les partenaires sont le reflet de la dynamique du processus, lequel s'adapte en permanence à l'évolution des activités et aux besoins. Si ces ajustements imposés par les réalités quotidiennes paraissent complexifier le pilotage, les objectifs de cette forme aboutie de collaboration sont atteints avec la diffusion d'une culture commune, une harmonisation des pratiques et des économies de gestion favorisées par la mise en commun de moyens. Il s'agit d'un choix assumé de faire progresser la mutualisation dans une approche opérationnelle.

Une stratégie engagée de résilience et de croissance économiques

La Métropole, par sa stratégie de diversification, organise la résilience économique du territoire et relève le défi de la compétitivité et de l'attractivité à l'échelle européenne. Forte de la robustesse de son activité touristique, la Métropole Nice Côte d'Azur s'est ainsi fixée comme priorité de développer son attractivité par un soutien à l'innovation et en diversifiant ses activités, notamment dans le secteur industriel, des nouvelles technologies et dans l'accueil de startups.

L'Opération d'Intérêt National (OIN) Eco-vallée constitue, à ce titre, un des principaux outils au service de l'objectif d'attractivité économique du territoire : les contributions des partenaires publics évaluées à 90,5 millions d'euros sur la période 2012-2032 doivent générer près de 3,5 milliards d'euros d'investissements privés. 900 millions d'euros d'investissements privés sont d'ores et déjà engagés.

Installées dans l'Eco-vallée, des entreprises issues des secteurs de l'éclairage, de la santé et du bâtiment poursuivent leur développement, notamment en lien avec la labellisation French Tech. Deux opérations d'aménagement sont à la pointe de cette stratégie de diversification économique : la technopole urbaine du développement durable Nice Méridia et le quartier international d'affaires éco-exemplaire du Grand Arénas.

La réussite de cette stratégie de résilience et de croissance économiques repose également sur la poursuite de la coordination avec les partenaires de la Métropole, au premier rang desquels la Région et l'État. Ainsi, le schéma métropolitain de développement économique, d'innovation et d'internationalisation (SMDEII) s'intègre dans le dispositif régional (SRDEII), dont il constitue une déclinaison au niveau local. La Métropole approfondit également la coopération avec la Région et l'État à travers différents outils de contractualisation : le contrat de plan État-Région, le pacte métropolitain d'innovation, le contrat régional d'équilibre territorial.

La Métropole entend enfin participer activement à la mise en œuvre concrète du plan de relance du Gouvernement dans les territoires.

L'adaptation de notre territoire par une stratégie d'investissement ambitieuse

Malgré l'effet délétère de la baisse des dotations, la Métropole a su conserver une situation financière saine pour assurer l'exécution de sa stratégie d'investissement ambitieuse.

La Métropole s'étonne à ce titre du traitement marginal que le rapport accorde à la baisse des dotations sur la période étudiée, ce sujet étant pourtant majeur pour les finances des métropoles.

La Métropole Nice Côte d'Azur tient ainsi à rappeler qu'elle a fait face, au cours de la période sous revue :

- à la baisse de la dotation globale de fonctionnement (DGF) allouée par l'État, qui a diminué de plus de 30 % entre 2014 et 2018, engendrant une perte de recettes cumulée de plus de 112 millions d'euros ;

- à la baisse de la dotation de compensation allouée par le Département des Alpes-Maritimes, qui a également diminué, du fait de son indexation sur l'évolution de la DGF jusqu'en 2015 par la loi, engendrant une perte cumulée de plus de 25 millions d'euros.

Malgré les effets encore patents de ces baisses, la Métropole Nice Côte d'Azur a pleinement respecté les objectifs fixés dans le contrat financier signé avec l'État :

- une maîtrise de ses dépenses réelles de fonctionnement avec une évolution inférieure à l'objectif de progression de +1,35% par an : -0,17% en 2018 et +0,18% en 2019 par rapport au plafond de 2018 ;

- un désendettement cumulé de 37 millions d'euros en 2018 et 2019 ;

- une amélioration marquée de sa capacité de désendettement : environ 4 années en 2019 (avec cessions), soit un ratio bien inférieur à celui recommandé par l'État.

De plus, dans un contexte de taux particulièrement bas, la Métropole a recouru à l'emprunt pour financer ses investissements et soutenir l'emploi, notamment lorsque la durée de vie des investissements en question était nettement supérieure à celle d'une génération.

*La Métropole souhaite rappeler que la politique de maîtrise budgétaire qu'elle a engagée de longue date lui **a permis de préserver sa capacité d'investissement** pour préparer son avenir et développer les projets structurants nécessaires à son développement.*

*Cette politique assumée d'investissement répond aux besoins du territoire, et notamment à l'exigence de **rattraper le retard relatif en matière d'infrastructures de transports urbains par rapport à d'autres métropoles** déjà dotées d'importantes lignes structurantes de métro ou de tramway (dont le financement est, dans la plupart des cas, porté par une structure satellite).*

La Métropole fait observer, à titre d'illustration, qu'entre 2016 et 2018, le programme d'investissement qu'elle a engagé en matière de voirie a représenté un volume moyen annuel de 66 millions d'euros : elle a ainsi affecté 7 millions d'euros par an supplémentaires, par rapport aux capacités d'investissement transférées des communes (33,6 millions d'euros) et du Département (25,6 millions d'euros).

Cet effort a été amplifié en 2018 par l'adoption du Plan Pluriannuel d'Investissement pour la Croissance et l'Emploi (PPICE), doté de 140 millions d'euros par an au titre du seul budget principal et actant la poursuite d'une politique volontariste en matière d'investissements pour les années 2018 à 2020, notamment par le programme ambitieux de travaux routiers structurants et la mise en œuvre d'un programme de proximité d'aménagements des espaces publics et de travaux de voirie. Le niveau d'exécution 2018 comme 2019 de ce PPICE, proche de 100 %, est venu confirmer cet effort exceptionnel et le respect des engagements pris au service de l'emploi et de la cohésion du territoire métropolitain.

Depuis sa création, la Métropole a ainsi investi plus de 2 milliards d'euros spécifiquement en faveur de la mobilité et du développement durable avec le déploiement des lignes 2 et 3 du tramway et l'adoption d'un Plan Climat Air Énergie Territorial (PCAET) ambitieux.

Dans les années à venir, la Métropole entend poursuivre la maîtrise de ses dépenses de fonctionnement et préserver sa capacité d'investissement pour permettre la réalisation des projets indispensables au développement de son territoire et au respect de ses engagements écologiques tels que : le prolongement du réseau de tramway, les travaux de réaménagement de la sortie Ouest de la voie Mathis, la création de pôles d'échanges multimodaux (Cagnes-sur-Mer, Beaulieu-sur-Mer, Carros et Nice Saint-Augustin), ou encore la création de nombreuses pistes cyclables dans le cadre d'un plan vélo.

La Métropole observe que d'autres intercommunalités ont choisi de freiner leurs investissements, plutôt que de soutenir l'activité de leur territoire en maintenant ou en augmentant leur niveau d'investissement.

Par ailleurs, la Métropole Nice Côte d'Azur réfute la méthodologie retenue dans ce rapport pour la comparaison des indicateurs budgétaires et financiers, au vu de l'effet des choix des modes de gestion sur ces indicateurs, notamment sur la consolidation de la dette.

En effet, comparer sans retraitement les comptes des métropoles qui exercent des compétences en régie directe (comme la Métropole Nice Côte d'Azur) et des métropoles externalisant l'exercice de ces compétences par des satellites ne permet pas une présentation juste et objective de la situation.

Cette approche, et l'appréciation qui en est faite, revient à privilégier un certain mode de gestion du service public, indépendamment de la question de sa performance. L'absence de retraitement est d'autant plus préjudiciable que la Cour rappelle dans son rapport que certaines métropoles font porter le financement des investissements dans le domaine des transports par une entité liée, mais non consolidée. Cette remarque est également valable pour d'autres domaines de compétences qui nécessitent des investissements conséquents pour assurer un service public répondant à l'impératif de transition écologique.

La Cour aurait pu privilégier une approche différente, en comparant les résultats obtenus par les métropoles dans le cadre de leur contractualisation financière. En effet, malgré ses limites, la contractualisation permet une comparaison moins biaisée de la trajectoire financière des métropoles. Dans ce cadre, tel que rappelé précédemment, la Métropole Nice Côte d'Azur a pleinement respecté les objectifs fixés avec l'État.

À titre conclusif, je souhaite souligner que la Métropole demeure, pour notre territoire comme pour la France, une formidable opportunité. Les citoyennes et citoyens qui la composent y sont particulièrement attachés et voient en elle l'institution publique la plus à même de répondre aux enjeux du développement du territoire. Une récente enquête d'opinion a d'ailleurs permis d'établir que 71 % des habitants considèrent que la Métropole Nice Côte d'Azur joue un rôle important dans leur vie quotidienne et 82 % sont satisfaits de l'action de la Métropole sur l'ensemble du territoire.

Désormais reconnue de tous, elle a montré son agilité et sa capacité de réaction face à des crises majeures et à des urgences certaines. Elle est un outil de développement à la hauteur des enjeux de notre siècle, en permettant d'allier expertise, efficacité et proximité.

Ce rôle, pleinement assumé par la Métropole, ses communes membres et plus généralement par l'ensemble des acteurs locaux, doit éclairer les choix du Gouvernement et du Parlement dans l'élaboration et l'adoption du projet de loi Décentralisation, différenciation et déconcentration et inciter le pouvoir central à faire confiance aux territoires, en réalisant un nouvel et véritable acte de décentralisation.

Cet acte pourrait ainsi se traduire par le transfert massif de compétences et de moyens dans tous les domaines qui touchent à la vie quotidienne et à la protection des Français, à l'emploi, à la sécurité, au développement économique, à la formation et à l'insertion professionnelle, à l'action et à la protection sociales, à l'environnement et à la santé.

RÉPONSE DU PRÉSIDENT DE LA MÉTROPOLE ROUEN NORMANDIE

*Vous m'avez adressé le 26 octobre 2020 le fascicule 3 du projet de rapport intitulé *Les finances publiques locales 2020* que vous publierez prochainement.*

À sa lecture, il apparaît que son contenu est quasiment identique à celui du document que vous m'avez adressé le 17 septembre dernier (extrait du relevé d'observations provisoires du futur rapport public annuel sur la gestion des collectivités territoriales) et concernant lequel je vous ai dressé en réponse mes observations le 25 septembre.

En conséquence, je vous réitère mon étonnement relatif aux nombreuses remarques contenues dans ce rapport, qui dresse un bilan plutôt négatif de la mise en place des métropoles issues de la loi Notre. Cette transformation a été entreprise avec la contrainte législative d'un calendrier exigeant et d'objectifs ambitieux. Pourtant s'agissant de notre Établissement, comme l'a relevé la Chambre Régionale des Comptes de Normandie à l'issue du contrôle qu'elle a opéré « la prise en charge des nouvelles compétences a été correctement anticipée par la métropole, qui a su s'organiser pour les exercer sans tarder. La préparation de ces transferts a donné lieu à de nombreux échanges avec les communes pour évaluer avec sincérité et en toute transparence le montant des charges transférées ».

Nous sommes ainsi en présence d'un travail de compilation d'observations sur les dysfonctionnements des contrôles régionaux davantage que d'une évaluation de la dynamisation des territoires qu'avait souhaitée le législateur pour les lois Maptam et Notre, en créant l'échelon métropolitain.

Comme me le permet le Code des Juridictions Financières, je vous fais part des observations relatives à la gestion de notre Établissement, qui sont les mêmes que celles adressées au mois de septembre, et qui seront annexées au texte définitif adopté et publié.

Vous indiquez au paragraphe traitant des démarches de pilotage et de contrôle : « Les métropoles ont rarement défini et mis en place une véritable stratégie immobilière (à Rouen...). »

Je ne partage pas cette analyse. Dès 2011, l'Établissement a élaboré un programme global d'implantation des principaux sites sur le territoire. Même si celui-ci n'a pas fait l'objet d'une communication spécifique en Conseil communautaire - l'adaptation d'un schéma directeur immobilier n'étant pas un acte obligatoire – c'est bien l'existence d'une stratégie immobilière qui a permis de prendre en compte avec réactivité les adaptations majeures eu égard aux transferts de compétences. La mise en œuvre de cette stratégie a permis de rationaliser l'implantation des services de la Métropole, en passant de 11 sites principaux à 7, ceci alors même que l'évolution soudaine des compétences de l'Établissement et la mise en place des services communs ont entraîné, en 2015, de profonds bouleversements de ses services qui auraient pu l'amener à reporter les optimisations immobilières engagées.

Par ailleurs, comme elle s'y est engagée, la Métropole a lancé une démarche afin d'adopter une stratégie immobilière complète et structurante avec une vision à long terme. Celle-ci fera l'objet d'une présentation formalisée aux élus métropolitains lors de la réunion de l'assemblée délibérante qui se tiendra en décembre 2020.

Il est noté page 35, s'agissant de la fiabilité des comptes : « ... les chambres régionales relèvent des écarts entre l'inventaire comptable de l'ordonnateur et l'état de l'actif tenu par le comptable dans la quasi-totalité des collectivités contrôlées (... Rouen ...). ... Un retard dans l'intégration des immobilisations est également fréquemment relevé, ce qui nuit à la fiabilité du patrimoine et au niveau des amortissements pratiqués. »

Je tiens à vous préciser sur ce point qu'un travail partenarial étroit et fructueux avec la Direction des Finances Publiques est mis en place de longue date, que ce soit sur les questions de rapprochement d'inventaire

ou d'intégration des immobilisations. Dans le cadre du rapprochement de l'actif du comptable et de celui de la Métropole, une méthodologie conjointe a été définie, qui s'appuie sur des rencontres fréquentes et a déjà permis de valider la concordance des inventaires sur plusieurs budgets annexes.

De plus, les biens transférés par les communes dans le cadre de la création de la Métropole ont fait l'objet de procès-verbaux de transfert retournés dans un délai plus ou moins long par les 71 communes du territoire, ce qui retarde l'intégration dans le patrimoine métropolitain.

À ce jour, je peux vous informer que la mise à jour de toute la partie « Dette » est terminée et concernant la partie « inventaire », le travail étant beaucoup plus long suite aux transferts successifs de ces dernières années, le rapprochement, amorcé avec les services du trésorier va s'effectuer sur plusieurs années, selon les moyens humains dont dispose chacune des parties.

La Métropole de Rouen est de plus pilote dans les évolutions d'organisation avec les services fiscaux, puisqu'elle a été signataire en décembre 2019 d'une convention relative à l'expérimentation du Compte Financier Unique (CFU) avec l'État.

Vous estimatez page 43 au sujet de la définition de l'intérêt métropolitain : « Les contrôles mettent en évidence le fait que la définition de l'intérêt métropolitain a le plus souvent été arrêtée de manière empirique, les critères retenus relevant plus d'une analyse propre à chaque situation locale que d'une véritable stratégie métropolitaine d'intervention. À la Métropole Rouen Normandie, la multiplicité et le caractère peu précis des critères retenus pour qualifier les équipements culturels et sportifs d'intérêt métropolitain ne permettent pas de tracer une ligne de partage claire entre métropole et communes dans l'exercice de la compétence. »

La définition donnée à l'intérêt métropolitain par l'assemblée délibérante repose sur la liberté de choix laissée par le législateur dans les modalités de détermination de cet intérêt. En effet, l'amendement déposé par le gouvernement lors du vote de la loi n°99-586 du 12 juillet 1999 qui visait à imposer au conseil de communauté de déterminer l'intérêt communautaire au moyen de critères n'a pas été approuvé (amendement 502 – discussion du Sénat séances des 7 avril et 4 mai 1999).

L'assemblée délibérante de la Métropole a ainsi le plus souvent fait le choix de recourir à un procédé mixte (liste + critères) permettant, à la fois de fixer sans ambiguïté les contours de sa compétence, et d'éclairer sur les critères qui ont guidés ses choix.

Il a été pris bonne note toutefois, concernant spécifiquement la définition de l'intérêt métropolitain culturel et sportif, d'en parfaire la lisibilité lors de prochaines délibérations à intervenir dans ces domaines.

Vous indiquez encore page 47 « à Rouen, un dispositif d'écrêttement des charges a été mis en place pour éviter de pénaliser les communes ayant fortement investi dans leur réseau de voirie avant transfert. Son coût est de près de 2 M€ par an pour les finances métropolitaines. ».

Le transfert de la compétence voirie prévoyait un dispositif d'écrêttement. De nombreuses communes présentaient des dépenses d'investissement jugées exceptionnelles en voirie. Or, figer ces dépenses exceptionnelles dans l'attribution de compensation voirie, alors qu'elles les avaient réalisées avant la prise de compétence, les auraient exagérément pénalisées ad vitam suite à leur important effort.

Vous écrivez en page 48 et suivantes « Les chambres régionales des comptes constatent que la plupart des métropoles contrôlées, sans préjudice du développement de politiques de solidarité avec les communes, ne se sont pas dotées d'un pacte financier et fiscal non plus que de règles de répartition de la richesse fiscale ou d'un régime de solidarité territorial (Grenoble, Toulouse, Rouen, Lyon, Lille, Nice). Le niveau de redistribution aux communes des produits fiscaux perçus par la métropole peut pourtant y être très important. »

Il est inexact d'écrire que la Métropole de Rouen n'est pas dotée d'un pacte financier et fiscal sans règles de répartition de notre richesse fiscale.

La Chambre des comptes de Normandie a reconnu que la Métropole a développé une politique de solidarité avec ses communes. Cependant, la Métropole et la CRC de Normandie ont une divergence de fond sur la lecture de l'article 1609 nonies C VI du Code Général des Impôts. En effet, l'ensemble des mesures de solidarité ne sont pas dans un document unique dénommée « pacte financier et fiscal ». Néanmoins, au-delà de la simple forme soulevée par la Chambre, le fond des dispositions législatives du dossier est bien respecté : un renforcement de la solidarité entre les communes. L'ensemble de ces dispositions a été débattu et voté dans les différentes instances jusqu'au Conseil de la Métropole. De plus, la solidarité financière et fiscale va ainsi bien au-delà du seul contrat de ville.

Les dispositions législatives (article 1609 nonies C VI) sont respectées : « A défaut d'avoir élaboré un tel pacte au plus tard un an après l'entrée en vigueur du contrat de ville, l'établissement public de coopération intercommunale à fiscalité propre ou la collectivité territoriale concernée est tenu d'instituer, au profit des communes concernées par les dispositifs prévus dans ce contrat de ville, une dotation de solidarité communautaire. ».

La Métropole Rouen Normandie a bien institué une dotation de solidarité communautaire conformément aux critères énoncés au code général des impôts. Elle n'a failli ni à ses obligations légales, ni à ses obligations de solidarité. Les délibérations prises sont bien dénommées « pacte financier et fiscal », sans aucune ambiguïté, il n'y a pas une seule délibération mais plusieurs délibérations en fonction du dispositif évoqué.

Sur l'année 2018, plus de 15 M€ sont reversés aux communes membres selon des critères de solidarité, soit presque l'équivalent de la Dotation d'intercommunalité perçue par la Métropole. En 2020, ce montant s'élève à 16,5 M€.

Notre Pacte Fiscal et Financier est composé : d'une attribution de compensation (82 M€ net), d'une Dotation de Solidarité Communautaire (16,5 M€), d'une répartition du FPIC où 60% de l'enveloppe revient aux communes membres (7,5 M€), de fonds de concours notamment répartis par des ratios fiscaux et sociaux (Fonds de soutien aux investissement communaux : 60 M€ sur le dernier pacte 2016-2020 (dont une enveloppe réservée de 15 M€ pour les opérations PNRU2), un fonds de concours spécifique aux petites communes pour 600.000 € par an.

Cet ensemble de dispositifs de solidarité est loin d'être modeste ou purement déclaratif. Il représente un effort significatif de solidarité sur notre territoire.

Enfin, je tiens à préciser que l'ensemble de ce dispositif a été voté par le Conseil de la Métropole en séance publique en début de mandat et chaque année en séance lors de la présentation du DOB, du budget primitif et du vote des enveloppes annuelles, ce qui garantit la transparence et par là même l'équité de ce système.

Il est fait le constat page 53, concernant la forte association des maires à la prise de décision que : « À Rouen, le passage en métropole a même conduit à amoindrir le rôle de l'assemblée délibérante, qui se réunit à une fréquence inférieure à la fréquence minimale prévue par la loi, au profit d'un rôle accru de la conférence métropolitaine et des conférences locales des maires. »

Il n'apparaît pas opportun de tirer une conclusion de la seule absence de réunion du Conseil métropolitain sur la période estivale, justifié, comme noté par la Chambre lors de son contrôle, par la difficulté d'obtenir le quorum sur cette période. Le Conseil se réunit usuellement à la toute fin du mois de juin et au début du mois d'octobre. Il doit néanmoins être noté que le Bureau communautaire, assemblée délibérante en formation restreinte, a reçu une très large délégation de pouvoir du Conseil et se réuni chaque année en septembre.

De plus, la Métropole a d'ores et déjà pris note de cette observation et s'est conformée à la réglementation dès l'année 2019.

Au total, le nombre de réunion de l'organe délibérant dans sa formation plénière est passé de 7 à 8 sur la période du contrôle, ce qui correspond quasiment au double du minimum pour une assemblée composée de 156 membres.

À titre d'illustration, les élus métropolitains se sont réunis en séance de Bureau et de Conseil 14 fois en 2014 pour examiner et voter 698 délibérations, et 17 fois en 2019, pour examiner et voter 765 délibérations.

Il est important, en complément, de confirmer que le Conseil métropolitain exerce de manière pleine et entière ses prérogatives. Celui-ci a, en effet, acté un mode de fonctionnement qui associe largement les élus métropolitains à travers un travail préparatoire et d'évaluation collective réalisé dans les différentes instances légalement prévues ou mises en place à titre facultatif.

De plus, cette interprétation est contraire à la Loi du 27 décembre 2019 relative à l'engagement dans la vie locale et à la proximité de l'action publique qui vise à rééquilibrer le rôle des communes et des maires au sein des établissements publics de coopération intercommunale (EPCI), qui est venue confortée le choix fait depuis 2015 par la Métropole Rouen Normandie de travailler en concertation et d'associer largement les communes sur tous les sujets structurants pour le territoire. À mon sens, cette Loi ne constitue pas un recul par rapport à la loi Maptam, mais un ajustement à la réalité de la vie des territoires que sont les métropoles.

*Il apparaît inapproprié d'affirmer **page 66** de votre rapport : « Les volets métropolitains de ces contrats ont ainsi été élaborés avec l'ensemble des métropoles existantes, hormis celles de Rouen et Paris. » pour les raisons suivantes :*

La construction du CPER 2015-2020, « Haute-Normandie » s'est en grande partie réalisée en partenariat avec les services de la Métropole Rouen Normandie et plus particulièrement sur les volets « mobilité multimodale » (fiche 1 du CPER), « enseignement supérieur, recherche et innovation » (fiche 2 du CPER) et « métropolitain » (fiche 7.5 du CPER). En effet une programmation d'actions, sur le temps du contrat, a été établie pour les deux premiers volets, engageant ainsi la Métropole à hauteur de plus de 43 M€.

Concernant le volet métropolitain, le choix a été fait, en accord avec l'ensemble des partenaires (État, Région et Métropole), d'en faire un élément de valorisation et d'articulation des partenariats autrement établis, tels que :

- le « Contrat de Métropole », signé entre la Région (Haute-Normandie) et la Métropole le 18 février 2015 (portant un total de 578,8 M€ HT d'investissement financés à hauteur de 135 M€ par la Région, montants revalorisés lors de la fusion des régions normandes),*
- les engagements financiers de l'État dans le cadre du Programme des Investissements d'Avenir (PIA),*
- les investissements réalisés dans le cadre du CPIER.*

Ceux concernant la Métropole et inscrits dans les volets cités du CPER y sont également repris de manière synthétique.

C'est pourquoi ce volet ne comprend pas un programme d'actions détaillé mais est bien le reflet de manière synthétique des accords passés entre les trois partenaires (État, Région et Métropole), dans un souci d'articulation et de cohérence de l'utilisation des outils financiers existants.

Il est ainsi écrit dans le CPER : « il est donc intéressant de mettre en évidence, dans ce volet métropolitain du CPER, les liens qui existent entre ces différentes approches au profit du développement régional global. »

Par ailleurs, il est à souligner que les services de la Métropole ont contribué à la rédaction, à la fois des éléments de stratégie, et à la fois des fiches thématiques dont la métropole était partie prenante (dont le volet métropolitain).

Enfin, vous faites le constat page 70 concernant le rayonnement des métropoles : « ... certaines agglomérations devenues métropoles (...Rouen ...) n'ont pas acquis de véritable dimension européenne, a fortiori mondiale, dans les domaines de rayonnement attendus : l'économie, les finances, les services, la recherche universitaire, la santé, la culture. »

Je m'interroge sur le fondement de cette remarque. Sur quelles données, quels éléments, indicateurs factuels s'appuie cette affirmation ?

La Métropole Rouen Normandie porte de nombreux projets majeurs, participent à différents réseaux et partenariats de dimension européenne. Pour ne citer que quelques exemples : notre Établissement porte, pour 2028, la candidature du territoire au titre de Capitale

Européenne de la Culture ; l'engagement de la Métropole dans le pilotage de l'appel à projet Territoires Innovation de Grande Ambition pour le projet des mobilités intelligentes pour tous qui mobilisera des financements à hauteur de 92 M€ montre son rôle moteur ; la Métropole Rouen Normandie a été choisie parmi les 6 lauréats nationaux du programme européen ICC.

Il y a, au-delà de l'impulsion sensible sur son environnement régional, un impact indéniable dans la dynamique nationale et internationale du territoire porté par la Métropole Rouen Normandie que le rapport communiqué méconnait.

Tels sont les éléments correctifs ou complémentaires que je souhaitais porter à votre connaissance dans le délai très court qui m'était imparti.

RÉPONSE DU PRÉSIDENT DE SAINT-ETIENNE MÉTROPOLE

Vous m'avez adressé le 26 octobre dernier les fascicules 2 et 3 du projet de rapport sur les Finances Publiques Locales 2020.

S'agissant du fascicule 3 sur la mise en place des métropoles, je vous renouvelle les remarques déjà formulées dans mon précédent courrier du 25 septembre dernier, à savoir :

Chapitre 1 - Mise en place des métropoles - 1ère partie : un statut juridique sans réel effet structurant :

- vous indiquez que sur Saint-Etienne Métropole, « le recensement des besoins n'est pas exhaustif et ne s'appuie pas sur une nomenclature des biens et services regroupés par famille homogène ».

Saint-Etienne Métropole applique le plus rigoureusement possible les principes fondamentaux de la commande publique. Ainsi, les éléments suivants doivent être précisés :

La computation des seuils est opérée au niveau des directions. Toutefois, le service Marchés Publics veille à ce que les estimations des marchés prennent en compte [e caractère homogène des fournitures ou services, soit en raison de leurs caractéristiques propres, soit parce qu'ils constituent une unité fonctionnelle au sens de l'article 27 de l'ancien Code des Marchés Publics. Il alerte le cas échéant les directions sur la nécessité de regrouper certains montants d'achats.

Ce travail d'alerte est conforté par le service Achat qui tient à jour un tableau des marchés transversaux et fait un travail de recensement des besoins en ce domaine.

Le nombre de marchés de fournitures est relativement peu important au regard de l'ensemble des marchés lancés par Saint-Etienne Métropole. L'essentiel des marchés est constitué de marchés de travaux ou de services. La computation des seuils en matière de fournitures en est donc facilitée.

En ce qui concerne les marchés de services, ils sont très souvent adossés à des marchés de travaux : marchés d'études, maîtrise d'œuvre, etc. La procédure mise en œuvre résulte donc de l'estimation cumulée de ces marchés de services et de l'opération de travaux, ce qui conduit dans la plupart des cas à adopter la procédure la plus formalisée.

Par ailleurs, un travail sur la création d'une nomenclature des biens et services est en cours au sein des directions de la Métropole.

Chapitre 1 — Mise en place des métropoles - 2nde partie : Les promesses non tenues de la transformation en métropole :

- il est écrit « la logique de gestion intercommunale ayant prévalu pour certains équipements sportifs ou culturels, semble avoir été réglée au cas par cas et non relever d'une réflexion d'ensemble »

Chaque transfert d'équipements sportifs ou culturels a fait l'objet d'une étude préalable, notamment sur leur fréquentation, qui doit relever de l'intercommunalité. Par ailleurs, les transferts font l'objet d'un débat au sein des instances métropolitaines afin qu'un large consensus se dégage.

- il est écrit « À Saint-Etienne, la métropole a confié par conventions pluriannuelles avec ses communes membres la gestion de ses compétences en matière de voirie, d'eau...Les conventions sont réputées permettre un mode de gestion qui s'inscrit dans « un cadre d'optimisation des moyens humains et matériels » sans néanmoins que cette affirmation de principe ne soit étayée »

Saint-Etienne Métropole n'a pas confié la globalité de la gestion de ses compétences à certaines communes, mais uniquement quelques missions très circonscrites de proximité, missions mieux exercées par les communes, qui avaient par ailleurs conservé les personnels et les matériels, engins qui étaient également mis en œuvre sur d'autres compétences conservées par les communes (entretien des bâtiments communaux, des espaces verts...). Le champ d'actions de Saint-Etienne Métropole a évolué très rapidement et la mise en œuvre de ces conventions de gestion a donné du temps pour mettre en œuvre de nouvelles

organisations tant dans les communes qu'à Saint-Etienne Métropole. La création de territoires de proximité a ainsi été un véritable choix pour l'action territoriale de Saint-Etienne Métropole et marque la présence quotidienne de proximité de l'intercommunalité pour la mise en œuvre efficiente des nouvelles compétences.

- il est écrit « À Saint-Etienne...le projet d'agglomération défini pour les années 2014-2020 expose les éléments sur le contexte et la stratégie de l'EPCI, mais les objectifs affichés ne sont ni chiffrés, ni assortis de calendriers de mise en œuvre. En outre, son état d'avancement ne donne pas lieu à restitution régulière en assemblée délibérante ».

Cette affirmation doit être complétée car Saint-Etienne Métropole dispose d'un document exhaustif appelé « Programmation Pluriannuelle des Investissements (PPI) » qui liste l'ensemble des opérations inscrites au projet d'agglomération, leurs volumes financiers, et qui précise par année les réalisations envisagées sur le mandat au travers des crédits de paiement à mettre en œuvre. Ce document est actualisé lors de chaque compte administratif pour tenir compte de l'avancement effectif des projets.

-page 77 : renvoi concernant le CIF des métropoles.

Tels sont les compléments d'informations que je souhaitais porter à votre connaissance suite à la transmission de ce document,

RÉPONSE DU PRÉSIDENT DE TOULOUSE MÉTROPOLE

Vous m'avez adressé le rapport 2020 de la Cour des comptes relatif à l'état des finances publiques locales. Cette publication, dont le troisième fascicule est dédié au bilan de la mise en place des métropoles, m'amène à réagir sur plusieurs éléments, notamment lorsque Toulouse Métropole est directement citée.

En premier lieu, vous indiquez que l'organisation des services mutualisés entre Toulouse Métropole et la Mairie de Toulouse relève de dispositifs « complexes » et « peu lisibles ». Je tenais à vous indiquer que les deux collectivités se sont efforcées ces dernières années de simplifier les méthodes de refacturations en fondant celles-ci sur une approche par indicateurs d'activités plutôt que sur des évaluations réelles. Ces nouvelles méthodes ont d'ailleurs été approuvées par la Chambre régionale des comptes d'Occitanie, à la fois dans le cadre du contrôle des comptes et de la gestion des collectivités, mais également dans le cadre de

l'accompagnement à la certification. Enfin, ces refacturations annuelles sont systématiquement soumises à la commission locale d'évaluation des transferts de charges (CLETc) et au contradictoire d'élus métropolitains et municipaux pour ce qui concerne les mutualisations hors services communs.

En second lieu, vous affirmez que la démarche de contrôle interne est insuffisamment développée à Toulouse Métropole. Or, depuis 2017 et l'inscription de notre collectivité dans la démarche d'expérimentation à la certification des comptes, de grandes avancées ont pu être mises en œuvre. Depuis 2019, la collectivité est dotée d'un référentiel de contrôle interne, sur la base duquel les risques associés à chacun des processus clés ont pu être identifiés. Chaque année, à l'occasion du comité de gestion et d'évaluation des risques (CoGER) de la collectivité, les directions opérationnelles et ressources font valider des référentiels dédiés et les mesures de remédiation permettant la maîtrise des risques identifiés. En complément, un pilotage financier de nos principaux satellites a été mis en place afin de contrôler leurs équilibres financiers de moyen terme et, ainsi, de sécuriser les garanties explicites et implicites que nous leurs octroyons.

Enfin, vous notez que les collectivités faisant l'objet de ce fascicule présentent des écarts significatifs entre l'inventaire comptable de l'ordonnateur et l'état de l'actif tenu par le comptable. Cet état de fait est bien connu. Aussi, Toulouse Métropole a récemment présenté une feuille de route 2020-2023 ambitieuse en la matière, afin de parvenir à lever toute réserve relative à ce processus à l'issue de la phase de certification. Les ressources humaines nécessaires ont été affectées à cette feuille de route. Toutefois, pour faire aboutir ce chantier, il est indispensable que la mobilisation du comptable public soit proportionnelle à celle de Toulouse Métropole.

RÉPONSE DU PRÉSIDENT DE TOURS MÉTROPOLE VAL DE LOIRE

Par courrier reçu le 26 octobre, vous m'avez transmis le fascicule du rapport annuel de la Cour des comptes sur les finances publiques locales, consacré aux métropoles. J'ai pris connaissance avec intérêt de ce travail important et riche d'enseignements.

Au-delà de sa richesse et sa complétude, je souhaite mettre en avant trois points particuliers, concernant spécifiquement Tours Métropole Val de Loire, et prenant généralement appui sur le rapport d'observations définitives de la Chambre Régionale des Comptes Centre Val de Loire délibéré le 31 janvier 2019, portant sur les exercices 2012 et suivants (ci-après ROD 2019).

Ainsi, s'agissant de la Métropole de Tours, le rapport écrit que « la tenue de la comptabilité d'engagement fait globalement défaut ». Cette assertion apparaît peu nuancée. Le ROD 2019 avait en effet mis en évidence, sur la base des exercices 2013 à 2015, la nécessité d'un suivi plus rigoureux des restes à réaliser. Il avait mis en avant des erreurs de rattachement sur le budget annexe de l'assainissement. Pour autant, il notait que « au budget principal, tous les exercices ont fait l'objet de rattachements réguliers, aussi bien en dépenses qu'en recettes ».

Sans nier la réalité des difficultés pointées, et qui ont donné lieu à la mise en place de procédures mieux définies, parfois évoquées par le ROD 2019, cette assertion me semble excessive et ne trouve d'ailleurs pas de traduction dans l'évaluation de la qualité comptable par le comptable public.

Le rapport évoque également le débat d'orientations budgétaires, en précisant qu'il « donne souvent lieu à une présentation incomplète au regard des exigences légales ». Le rapport cite ici, notamment, la métropole de Tours.

Le ROD 2019 n'examine que le seul débat d'orientations budgétaires 2017, année de la création de la Métropole, précisément en mars 2017, et il note que « la transformation du statut de l'établissement n'a pas facilité les prévisions de dépenses et de recettes, dans la mesure où l'évaluation des charges et des transferts n'était pas totalement achevée au moment du vote du budget le 27 mars 2017 » -.

Cette mise en avant de la métropole ne me paraît pas justifiée.

Vous notez enfin que la métropole de Tours ne s'est pas dotée d'un règlement budgétaire et financier « conformément à l'obligation créée par l'article L.5217-10-8 du CGCT » (note de bas de page n°045).

Or cet article dispose précisément « qu'avant le vote de la première délibération budgétaire qui suit son renouvellement, le conseil de la métropole établit son règlement budgétaire et financier ». La Métropole ayant été créée par une assemblée préexistante, celle-ci n'était pas soumise alors à cette obligation. C'était d'ailleurs précisé dans le ROD 2019 : « l'article L. 5217-10-8 du CGCT ne rend obligatoire l'adoption d'un tel document par les métropoles qu'à compter de 2020 ».

La formulation du rapport et de la note de bas de page me paraît donc inadaptée. La métropole a d'ailleurs satisfait à ses obligations en adoptant son règlement budgétaire et financier le 27 juillet 2020, avant l'adoption d'une décision modificative.

Comme précisé dans le ROD 2019, la métropole s'est toujours attachée à mettre en œuvre les recommandations de la Chambre Régionale des Comptes et poursuivra en ce sens. Il m'apparaît alors important que le Rapport public annuel sur la situation financière et la gestion des collectivités territoriales et de leurs établissements publics donne une image fidèle des observations faites et actions mises en œuvre par notre établissement.

RÉPONSE DU MAIRE DE LA COMMUNE DE BORDEAUX

Par courrier en date du 26 octobre 2020, vous m'avez fait part de votre projet de rapport sur les Finances publiques locales 2020, comprenant:

- L'incidence financière de la crise sanitaire sur les collectivités (« fascicule 2 »)*
- Le bilan de la mise en place des métropoles (fascicule 3)*

L'ensemble des informations financières fournies dans ce rapport concerne la métropole bordelaise, je m'en remets donc aux remarques du président de Bordeaux métropole, s'il y a lieu.

Je porte uniquement à votre connaissance le paragraphe du fascicule 3 :

« À Bordeaux un principe de « cogestion intercommunale » destiné à préserver le rôle des communes et des maires est institué depuis 1968 de manière informelle. Il trouvait notamment une application pratique dans le fait que, jusqu'en juillet 2020, les 28 maires de la métropole étaient membres du bureau, qui comptait 32 membres au total, les décisions prises nécessitant de fait l'accord d'une majorité des maires des communes membres. »

Je vous précise que ce principe de cogestion intercommunale n'est plus effectif depuis le 17 juillet 2020.

RÉPONSE DE L'ANCIEN PRÉSIDENT DE MONTPELLIER MÉDITERRANÉE MÉTROPOLE

Tout d'abord merci pour ce rapport et merci de m'accorder la parole au travers de ce courrier.

À la page 63 du rapport, la coopération territoriale de Montpellier Méditerranée Métropole est qualifiée « d'insuffisante ».

Outre le contrat cadre Toulouse/Montpellier qui assure entre les deux Métropoles d'une même région le caractère pacifique et constructif de leur relation, voici, donc, l'ensemble des coopérations territoriales, internationales et décentralisées à mettre à l'actif de la Métropole de Montpellier pendant la durée de mon mandat.

(Concernant l'absence des communes littorales et de l'Aéroport dans le périmètre Métropolitain, il faut se reporter à l'Histoire de l'Institution. Les communes concernées sont sorties de l'Agglomération en 2003 alors sous la présidence de Georges FRECHE).

I - Coopérations Interterritoriales Locales : Sète Agglopôle / Vallée de l'Hérault / Pays de l'Or / CC Pays de Lunel et Ville de Lunel / CC Grand Pic St Loup

1. Les coopérations Sète Agglopôle :

Un accord actuel entre Sète Agglopôle et la 3M pour la gestion des collines de la Moure dans le cadre de Natura 2000 - Volonté de Sète Agglopôle de redynamiser cet accord et d'aller au-delà de ce cadre sur ce secteur, notamment sur les thématiques suivantes : Agro-tourisme et sport de plein air (vtt/ randonnée), Projets Énergie Renouvelable (solaire/éolien) - Le site des collines de la Moure concerne 3 intercos : 3M, Sète Agglopôle Méditerranée et Communauté de Communes du Pays de l'Hérault

- *Stand de tir interterritorial*
- *Candidature commune Jeux Olympiques 3M/CC Millau/SAM*
- *Accueil équipe de Waterpolo de Sète*
- *Convention de gestion des étangs palavasiens dans le cadre du SIEL*
- *Accord-cadre Sète / Montpellier / Nîmes / Alès : Montpellier Capital Santé, Tourisme, coordination transports*

- *Modélisation transports / mobilités actives*
- *Coopération potentielle en matière de circuits-courts*
- *Possibilité de gratuité Musées 3M dans le cadre des tombolas des écoles (simples courriers)*
- *Développement économique (attractivité/Zones économiques d'activités...)*
- *Travail actuel gouvernance GEMAPI et à terme gestion cordon littoral*
- *Travail à moyen terme sur la production et la gouvernance de l'eau SBL*
- *Convention avec le service Archéologie Préventive de Sète*
- *Circuit touristique romanité*

2. Les coopérations avec Pays Cœur de l'Hérault :

Pour rappel, un 1er travail de réflexion avait été mené avec le directeur du Pays Cœur d'Hérault (Communauté de Communes du Lodévois et Larzac / Communauté de Communes du Clermontais / Communauté de Communes Vallée de l'Hérault)

- *Tourisme (CCVH déjà associée au tourisme de pleine nature)*
- *Culture et Patrimoine*
- *Natura 2000 Collines de la Moure*
- *Œnotourisme*
- *Circuits-courts (Extension périmètre du Bon et Local)*
- *Transports BHNS / TAD / rabattements de lignes*
- *Urbanisme (voir association SCOT et Montpellier Territoire)*
- *Gouvernance GEMAPI et ressources en eau (CCVH)*
- *Possibilité de gratuité Musées 3M dans le cadre des tombolas des écoles (simples courriers)*

3. Les coopérations avec POA (Pays de l'Or Agglomération) :

- *Convention RD26*
- *Possibilité de gratuité Musées M3 dans le cadre de la tombola des écoles (simples courriers)*

- *Raccordements Maera (zone aéroport / Carnon / Palavas) : déjà fait et intégré dans le schéma de modernisation de la station d'épuration Maera*
- *Mobilité : desserte 3M bus Pays de l'Or (déjà fait) / modélisation transports / vélos stations et intégration dans notre système de mobilité active*
- *Circuits-courts : poursuite coopération du Bon et Local*
- *Développement économique (Zone d'activités)*
- *Gouvernance GEMAPI et convention de gestion étangs palavasiens suite à la dissolution du SIEL*
- *Gestion du cordon littoral (à moyen terme)*
- *Tourisme (tourisme de plein air / Enotourisme)*

4. Les coopérations avec la Com-Com du Pays de Lunel :

- *Mise à disposition de lignes d'eau piscine de St Brès*
- *Possibilité de gratuité Musées 3M dans le cadre de la tombola des écoles (simples courriers)*
- *Continuité piste Cyclable Boisseron – St Génies – Montpellier (V70)*
- *Gouvernance GEMAPI (SYMBO)*
- *Tourisme (association aux différents schémas directeurs)*
- *Circuits-courts : extension coopération du Bon et Local*
- *Développement économique : accompagnement des entreprises / gestion zone d'activité de 50 hectares à proximité de l'échangeur autoroutier*

5. La poursuite des concrétisations du partenariat avec le Grand Pic St Loup (2018-2019-2020) :

- *Balle au tambourin : tournoi des intercos à Cournonterral et manifestation St Martin de Londres*
- *Association des clubs du territoire à la coupe du monde féminine*
- *Association clubs de football de la CCGSPL aux manifestations de la coupe du monde féminine*

- *Finalisation et mise en œuvre de l'étude aménagement Trifontaine avec le CD 34*
- *Projet d'établissement d'une convention tripartite M3 /CCGPSL / 3M pour participation des entreprises de la CCGSPL aux voyages de prospection et de découverte économique (à étendre à toutes les intercos)*
- *Poursuite coopération circuits-cours notamment du Bon et Local*
- *Expo Bioulès en 2019 au Musée des Matelles en partenariat avec le Musée Fabre*
- *Organisation spectacles Saperlipopette sur plusieurs communes du Pic Saint Loup*
- *Desserte future base de loisir Communautaire de St Gély du Fesc (ancien site UCPA) par réseau des pistes cyclables 3M*
- *Gratuité Musées 3M dans le cadre de la tombola des écoles (simples courriers)*
- *« La Métropole fait son cirque » (voir possibilité et arbitrage manifestation sur territoire Pic St Loup avec financement CCGPSL et partenariat Epic)*
- *« La Métropole fait son cinéma » : idem*
- *Réalisation des diverses études structurantes tourisme : activités de pleine nature / œnotourisme et patrimoine vernaculaire / archéologie patrimoine sacré*
- *Gouvernance GEMAPI*
- *Achat d'eau et études source du Lez, sécurisation, eau potable, connexion au niveau de Bissy.*
- *Assainissement Teyran / Assas*
- *Coordination schémas directeurs « Eau Brute »*
- *Expérimentation valorisation des eaux épurées*
- *Réalisation piste cyclable RD986 (St Gély du Fesc – Montpellier)*
- *Mise en place des panneaux Rézo Pouces sur le territoire de la Métropole (en cours de finalisation)*
- *Groupement de commandes mises en œuvre et exploitation du nouveau service public des mobilités actives (location vélos électriques longue durée)*

- *Coordination aires de co –voituring*
- *Extension TAD Zonal sur territoire Pic St Loup (rentrée 2019)*
- *Aides Exceptionnelles aux Viticulteurs du Pic St Loup suite aux intempéries*
- *Promotion des Vins du Pic St Loup notamment pour la Comédie du Livre*

II – Coopérations Régionales (évoquées dans le rapport)

- *Toulouse (accord cadre)*
- *Création du Parlement des Territoires, Pôle Métropolitain informel regroupant une cinquantaine de Communautés de Communes sur six départements (les cinq départements de l'ancien Languedoc-Roussillon plus l'Aveyron)*
- *Monts de Lacaune*
- *Millau*

III – Coopérations Internationales : Rayonnement et Attractivité

Il y a une tradition historique montpelliéraise de dialogue avec les villes du monde. Depuis très longtemps des jumelages ont été initiés avec Barcelone, Chengdu, Heidelberg, ... D'autres accords de partenariats ont suivi pour la ville et la Métropole durant ces dernières années : Rio. Mais, durant le mandat 2014 / 2020, le rayonnement et l'attractivité à l'international, pour la ville et la métropole montpelliéraise ont été un des axes forts du projet politique. Le contenu de certains jumelages a été actualisé, étendu. Des coopérations ont été renforcées. Des accords ont été signés et des coopérations décentralisées ont vu le jour, dans le seul but de créer des échanges avec des villes partout sur la planète afin d'une part, d'insérer Montpellier, 7ème ville française, sur la scène internationale et d'autre part, d'enrichir les politiques publiques mises en place sur ce territoire des expériences et réussites d'ailleurs.

Ces échanges ont aussi un impact sur les communautés et diasporas vivant dans chacun des pays. Pour ce qui concerne Montpellier, les collaborations initiées se font avec la participation des associations du pays concerné.

13 jumelages, 7 accords de coopération, 2 projets de coopération décentralisée et 1 projet de jumelage en attente.

Les accords de coopération réactivés et étendus durant le mandat

• En octobre 2016, au contrat de jumelage signé entre la Ville de Montpellier et celle de Chengdu le 24 avril 1981, est adjoint un accord de coopération avec l'EPCI. Il porte sur l'innovation, la santé, l'économie et le tourisme. Durant le mandat, l'accent a été mis sur la santé en développant les coopérations avec l'Hôpital N°5 de Chengdu. Par ailleurs, c'est ce dernier axe qui aura été le plus développé avec la venue de tour opérators chinois autour de la thématique œnotourisme.

• Cette volonté d'englober les deux collectivités montpelliéraines dans les accords afin d'ouvrir plus de possibilités de discussion a été appliquée à Fès, jumelée avec Montpellier depuis 2003. En décembre 2016, un accord tripartite est signé. Il va faciliter l'obtention de contrats économiques pour les entreprises montpelliéraines. Il va aussi permettre les échanges culturels et la mise en place d'événements permettant la découverte réciproque de l'artisanat d'art, notamment lors du salon Ob'Art à Montpellier.

• Pour Heidelberg, l'accord tripartite a été signé le 5 octobre 2016. Pour la ville, durant ce mandat, il a été décidé de jumeler deux écoles primaires ; une à Heidelberg et l'autre à Montpellier. Ce programme a été initié avec Chengdu pour permettre aux petits montpelliérains de découvrir les cultures des autres enfants du monde. Pour la Métropole, cette collaboration a été axée sur l'échange de savoirs technologiques et l'investigation touristique.

• Pour Sherbrooke, en avril 2016, renouvellement de la convention de partenariat économique entre Montpellier Méditerranée Métropole et Sherbrooke Innopole de la Ville de Sherbrooke. Comme pour Louisville et Bethléem, et Tibériade, les accueils annuels d'étudiants perdurent.

Les accords de coopération à l'international initiés durant le mandat

• Avec la ville de Palerme, un accord de jumelage est signé le 5 juillet 2016, il porte sur les thématiques Santé, éducation, développement économique, agro-alimentaire et culture. Dans ce domaine, l'accent sera rapidement mis sur la collaboration autour du Cinéma Méditerranéen.

Plus politiquement, par cette collaboration entre les deux exécutifs, Montpellier entre dans le Global Parliament of mayors et signe l'appel de Berlin avec le Maire de Palerme, en faveur des migrants en Méditerranée.

• *Kalouga / Obninsk : Le 6 octobre 2017, sont signés simultanément, le jumelage de la région de Kalouga avec la Métropole de Montpellier et le jumelage de la Ville d 'Obninsk avec la ville de Montpellier.*

Les accords portent sur Industrie, techniques informatiques, innovation, tourisme, recherche et enseignement, santé, énergie, management environnemental et protection de l'environnement, sport, culture et art.

En 2011, un accord de partenariat avait été contracté entre l'EPCI la ville d'Obninsk, l'agence économique de la région de Kalouga.

Ce renforcement des liens entre la France et la Russie, entre Montpellier et Kalouga et Obninsk vaudront à Mr Saurel d'être décoré de la médaille des amis de la Russie, par Vladimir Poutine au Kremlin.

Daegu (Corée du Sud) : Signature avec la Métropole de Montpellier, le 5 septembre 2019 d'un M.O.U basé sur la compétence EAU. Daegu a souhaité contractualiser avec Montpellier pour son tissu économique spécialisé dans ce domaine et l'implantation du Pole mondial de l'eau à Montpellier.

Manchester : L'exécutif local souhaite, au moment des discussions sur le Brexit, engager un dialogue formalisé avec une ville de Grande Bretagne.

Suite à des discussions entre le gouvernement français, l'ambassadeur et la ville de Montpellier, il est proposé à celle-ci d'engager une discussion avec le Grand Manchester. Une première visite a lieu à Manchester, le 20 Août 2019 pour rencontrer le Maire et l'équipe dédiée au montage d'un accord. Du 3 au 5 Février 2020, afin de poursuivre le travail engagé, une équipe de Manchester est reçue à Montpellier. Les thèmes principaux retenus sont alors : la santé, l'innovation, économie, la jeunesse et le sport.

Les accords de coopération décentralisée initiés durant ce mandat et faisant objet d'appel à projet auprès du MEAE

Grace à la participation au Pacte de Milan, des collaborations bilatérales ont vu le jour :

COOPALIM : projet porté par Terre en Ville et Let's Food visant à établir des diagnostiques sur les systèmes alimentaires de collectivités territoriales françaises et étrangères en vue de favoriser la coopération internationale sur ces thèmes. Montpellier s'est engagée avec sa ville jumelle de Fès.

Rufisque (Sénégal) : projet de coopération/échange d'expérience pour la création d'un MIN et d'un système de marchés locaux (porté par GRDR). Ce projet passe en phase opérationnelle en cette fin d'année.

La participation aux réseaux internationaux

À l'international, une autre forme de coopération a été développée durant ce mandat, avec l'entrée de Montpellier dans certains réseaux internationaux.

En effet, cette participation est venue compléter l'action entreprise à l'international pour d'une part faciliter les échanges pour l'ensemble des acteurs économiques, scientifiques, culturels, avec leurs homologues étrangers mais aussi, faire rayonner les collectivités sur la scène internationale.

Ainsi durant ce mandat, cette participation a permis de faire connaître la ville et son EPCI dans certains réseaux internationaux et d'intervenir lors des journées de travail et colloques sur les thèmes de la santé (politique de prévention en faveur des plus démunis), de l'éducation (programme Montpellier Ville amie des enfants), de l'agroalimentaire (les cantines, le MIN) et du développement durable (éco-pâturage, approvisionnement bois local, éco-quartier et en matière d'énergie : la centrale tri-génération), ...

Cela a aussi permis à Montpellier d'organiser, avec le Ministère des affaires étrangères, le « 5 + 5 culture » (pays et villes de la Méditerranée) et d'être présent au « 5 + 5 sur la coopération décentralisée » à Marseille et enfin, d'accueillir le Pacte de Milan.

Montpellier est ainsi membre des réseaux : GPM (Global Parliament of Mayors), Cités unies France, CGLU (Cités et gouvernements locaux unis) : Ainsi, le Maire de Montpellier a été invité à l'ONU en 2019 pour présenter lors d'une session, le Manifeste de Montpellier. La ville est aussi adhérente de MedCities et Réseau Villes Santé (OMS). Par ce biais-là, Montpellier collabore sur des thématiques partagées telles que la lutte contre l'hépatite, celle contre le SIDA, ... « Montpellier sans hépatite », « Montpellier sans SIDA », « Montpellier pour la santé orale » : projet sur cette thématique avec l'Afrique pour le développement de politique de prévention, en collaboration avec l'OMS.

Avec le pacte de Milan, des métropoles ont lancé en 2015 un forum d'échanges de bonnes pratiques sur les questions alimentaires. Les représentants de ces villes, élus, ministres ou responsables locaux échangent sur plusieurs thématiques, déclinées selon les dix-sept objectifs de développement durable (ODD) des Nations unies pour 2030 : assurer la sécurité alimentaire, lutter contre les inégalités sociales ou de genre,

sécuriser les ressources en eau, soutenir l'emploi, favoriser l'innovation... Des chercheurs, représentants des agences de l'ONU et de la société civile sont également présents, mais le gouvernement français ne devait en revanche pas y participer.

Avec le secrétariat général du pacte, l'évènement éponyme a été accueilli à Montpellier, à cette occasion a été signé « l'appel de Montpellier ».

Montpellier a aussi intégré l'Alliance for Urban Sustainability (Alliance franco-suédoise pour un urbanisme durable) : Un réseau de villes françaises et suédoises, axé sur le développement urbain durable.

Fondée en 2016. ... L'Alliance soutient les objectifs énergétiques et climatiques au niveau de l'UE ainsi qu'au niveau des pays participants et les objectifs de développement durable des Nations Unies.

Chaque année, des échanges d'expertise et de pratique sur l'urbanisme durable sont initiés avec accueil une année sur deux, en formation, d'urbanistes suédois, à Montpellier.

Enfin, Monsieur le Premier Président, je vous informe que dans un souci de transparence fiscale, la Métropole s'est engagée dans les process de « full-démat » et de certifications des comptes.

RÉPONSE DE L'ANCIEN PRÉSIDENT DE LA MÉTROPOLE ROUEN NORMANDIE

*Vous m'avez adressé le 9 novembre 2020, en ma qualité d'ancien président de la Métropole Rouen Normandie, le fascicule 3 du projet de rapport intitulé *Les finances publiques locales 2020* que vous publierez prochainement.*

À sa lecture, je tiens en premier lieu à vous signifier mon étonnement relatif aux nombreuses remarques contenues dans ce rapport, qui dresse un bilan plutôt négatif de la mise en place des métropoles issues de la loi Notre. Cette transformation a été entreprise avec la contrainte législative d'un calendrier exigeant et d'objectifs ambitieux. Pourtant s'agissant de notre Établissement, comme l'a relevé la Chambre Régionale des Comptes de Normandie à l'issue du contrôle qu'elle a opéré « la prise en charge des nouvelles compétences a été correctement anticipée par la métropole, qui a su s'organiser pour les exercer sans tarder. La préparation de ces transferts a donné lieu à de nombreux échanges avec les communes pour évaluer avec sincérité et en toute transparence le montant des charges transférées ».

Nous sommes ainsi en présence d'un travail de compilation d'observations sur les dysfonctionnements des contrôles régionaux davantage que d'une évaluation de la dynamisation des territoires qu'avait souhaitée le législateur pour les lois Maptam et Notre, en créant l'échelon métropolitain.

Comme me le permet le Code des Juridictions Financières, je vous fais part des observations, qui seront annexées au texte définitif adopté et publié, relatives à la gestion de notre Établissement, que j'ai eu l'honneur de présider de septembre 2019 à juillet 2020, et pour lequel j'ai été amené à poursuivre les démarches initiées par mon prédécesseur et engager les évolutions nécessaires au changement de gouvernance.

Vous indiquez page 31 au paragraphe traitant des démarches de pilotage et de contrôle : « Les métropoles ont rarement défini et mis en place une véritable stratégie immobilière (à Rouen...). »

Je ne partage pas cette analyse. Dès 2011, l'Établissement a élaboré un programme global d'implantation des principaux sites sur le territoire. Même si celui-ci n'a pas fait l'objet d'une communication spécifique en Conseil communautaire - l'adaptation d'un schéma directeur immobilier n'étant pas un acte obligatoire – c'est bien l'existence d'une stratégie immobilière qui a permis de prendre en compte avec réactivité les adaptations majeures eu égard aux transferts de compétences. La mise en œuvre de cette stratégie a permis de rationaliser l'implantation des services de la Métropole, en passant de 11 sites principaux à 7, ceci alors même que l'évolution soudaine des compétences de l'Établissement et la mise en place des services communs ont entraîné, en 2015, de profonds bouleversements de ses services qui auraient pu l'amener à reporter les optimisations immobilières engagées.

Par ailleurs, comme elle s'y est engagée, la Métropole a lancé une démarche afin d'adopter une stratégie immobilière complète et structurante avec une vision à long terme. Celle-ci fera l'objet d'une présentation formalisée aux élus métropolitains lors de la réunion de l'assemblée délibérante qui se tiendra en décembre 2020.

Il est noté page 33, s'agissant de la fiabilité des comptes : « ... les chambres régionales relèvent des écarts entre l'inventaire comptable de l'ordonnateur et l'état de l'actif tenu par le comptable dans la quasi-totalité des collectivités contrôlées (... Rouen ...). ... Un retard dans l'intégration des immobilisations est également fréquemment relevé, ce qui nuit à la fiabilité du patrimoine et au niveau des amortissements pratiqués. »

Je tiens à vous préciser sur ce point qu'un travail partenarial étroit et fructueux avec la Direction des Finances Publiques est mis en place de longue date, que ce soit sur les questions de rapprochement d'inventaire ou d'intégration des immobilisations. Dans le cadre du rapprochement de l'actif du comptable et de celui de la Métropole, une méthodologie conjointe a été définie, qui s'appuie sur des rencontres fréquentes et a déjà permis de valider la concordance des inventaires sur plusieurs budgets annexes.

De plus, les biens transférés par les communes dans le cadre de la création de la Métropole ont fait l'objet de procès-verbaux de transfert retournés dans un délai plus ou moins long par les 71 communes du territoire, ce qui retarde l'intégration dans le patrimoine métropolitain.

À ce jour, je peux vous informer que la mise à jour de toute la partie « Dette » est terminée et concernant la partie « inventaire », le travail étant beaucoup plus long suite aux transferts successifs de ces dernières années, le rapprochement, amorcé avec les services du trésorier va s'effectuer sur plusieurs années, selon les moyens humains dont dispose chacune des parties.

La Métropole de Rouen est de plus pilote dans les évolutions d'organisation avec les services fiscaux, puisqu'elle a été signataire en décembre 2019 d'une convention relative à l'expérimentation du Compte Financier Unique (CFU) avec l'État.

Vous estimez page 43 au sujet de la définition de l'intérêt métropolitain : « Les contrôles mettent en évidence le fait que la définition de l'intérêt métropolitain a le plus souvent été arrêtée de manière empirique, les critères retenus relevant plus d'une analyse propre à chaque situation locale que d'une véritable stratégie métropolitaine d'intervention. À la Métropole Rouen Normandie, la multiplicité et le caractère peu précis des critères retenus pour qualifier les équipements culturels et sportifs d'intérêt métropolitain ne permettent pas de tracer une ligne de partage claire entre métropole et communes dans l'exercice de la compétence. »

La définition donnée à l'intérêt métropolitain par l'assemblée délibérante repose sur la liberté de choix laissée par le législateur dans les modalités de détermination de cet intérêt. En effet, l'amendement déposé par le gouvernement lors du vote de la loi n°99-586 du 12 juillet 1999 qui visait à imposer au conseil de communauté de déterminer l'intérêt communautaire au moyen de critères n'a pas été approuvé (amendement 502 – discussion du Sénat séances des 7 avril et 4 mai 1999).

L'assemblée délibérante de la Métropole a ainsi le plus souvent fait le choix de recourir à un procédé mixte (liste + critères) permettant, à la fois de fixer sans ambiguïté les contours de sa compétence, et d'éclairer sur les critères qui ont guidés ses choix.

Il a été pris bonne note toutefois, concernant spécifiquement la définition de l'intérêt métropolitain culturel et sportif, d'en parfaire la lisibilité lors de prochaines délibérations à intervenir dans ces domaines.

Vous indiquez encore page 47 « à Rouen, un dispositif d'écrêttement des charges a été mis en place pour éviter de pénaliser les communes ayant fortement investi dans leur réseau de voirie avant transfert. Son coût est de près de 2 M€ par an pour les finances métropolitaines. ».

Le transfert de la compétence voirie prévoyait un dispositif d'écrêttement. De nombreuses communes présentaient des dépenses d'investissement jugées exceptionnelles en voirie. Or, figer ces dépenses exceptionnelles dans l'attribution de compensation voirie, alors qu'elles les avaient réalisées avant la prise de compétence, les auraient exagérément pénalisées ad vitam suite à leur important effort.

Vous écrivez en page 48 et suivantes « Les chambres régionales des comptes constatent que la plupart des métropoles contrôlées, sans préjudice du développement de politiques de solidarité avec les communes, ne se sont pas dotées d'un pacte financier et fiscal non plus que de règles de répartition de la richesse fiscale ou d'un régime de solidarité territorial (Grenoble, Toulouse, Rouen, Lyon, Lille, Nice). Le niveau de redistribution aux communes des produits fiscaux perçus par la métropole peut pourtant y être très important. »

Il est inexact d'écrire que la Métropole de Rouen n'est pas dotée d'un pacte financier et fiscal sans règles de répartition de notre richesse fiscale.

La Chambre des comptes de Normandie a reconnu que la Métropole a développé une politique de solidarité avec ses communes. Cependant, la Métropole et la CRC de Normandie ont une divergence de fond sur la lecture de l'article 1609 nonies C VI du Code Général des Impôts. En effet, l'ensemble des mesures de solidarité ne sont pas dans un document unique dénommée « pacte financier et fiscal ». Néanmoins, au-delà de la simple forme soulevée par la Chambre, le fond des dispositions législatives du dossier est bien respecté : un renforcement de la solidarité entre les communes. L'ensemble de ces dispositions a été débattu et voté dans les différentes instances jusqu'au Conseil de la Métropole. De plus, la solidarité financière et fiscale va ainsi bien au-delà du seul contrat de ville.

Les dispositions législatives (article 1609 nonies C VI) sont respectées : « A défaut d'avoir élaboré un tel pacte au plus tard un an après l'entrée en vigueur du contrat de ville, l'établissement public de coopération intercommunale à fiscalité propre ou la collectivité territoriale concernée est tenu d'instituer, au profit des communes concernées par les dispositifs prévus dans ce contrat de ville, une dotation de solidarité communautaire. ».

La Métropole Rouen Normandie a bien institué une dotation de solidarité communautaire conformément aux critères énoncés au code général des impôts. Elle n'a failli ni à ses obligations légales, ni à ses obligations de solidarité. Les délibérations prises sont bien dénommées « pacte financier et fiscal », sans aucune ambiguïté, il n'y a pas une seule délibération mais plusieurs délibérations en fonction du dispositif évoqué.

Sur l'année 2018, plus de 15 M€ sont reversés aux communes membres selon des critères de solidarité, soit presque l'équivalent de la Dotation d'intercommunalité perçue par la Métropole. En 2020, ce montant s'élève à 16,5 M€.

Notre Pacte Fiscal et Financier est composé : d'une attribution de compensation (82 M€ net), d'une Dotation de Solidarité Communautaire (16,5 M€), d'une répartition du FPIC où 60% de l'enveloppe revient aux communes membres (7,5 M€), de fonds de concours notamment répartis par des ratios fiscaux et sociaux (Fonds de soutien aux investissement communaux : 60 M€ sur le dernier pacte 2016-2020 (dont une enveloppe réservée de 15 M€ pour les opérations PNRU2), un fonds de concours spécifique aux petites communes pour 600.000 € par an.

Cet ensemble de dispositifs de solidarité est loin d'être modeste ou purement déclaratif. Il représente un effort significatif de solidarité sur notre territoire.

Enfin, je tiens à préciser que l'ensemble de ce dispositif a été voté par le Conseil de la Métropole en séance publique en début de mandat et chaque année en séance lors de la présentation du DOB, du budget primitif et du vote des enveloppes annuelles, ce qui garantit la transparence et par là même l'équité de ce système.

Il est fait le constat page 53, concernant la forte association des maires à la prise de décision que : « À Rouen, le passage en métropole a même conduit à amoindrir le rôle de l'assemblée délibérante, qui se réunit à une fréquence inférieure à la fréquence minimale prévue par la loi, au profit d'un rôle accru de la conférence métropolitaine et des conférences locales des maires. »

Il n'apparaît pas opportun de tirer une conclusion de la seule absence de réunion du Conseil métropolitain sur la période estivale, justifié, comme noté par la Chambre lors de son contrôle, par la difficulté d'obtenir le quorum sur cette période. Le Conseil se réunit usuellement à la toute fin du mois de juin et au début du mois d'octobre. Il doit néanmoins être noté que le Bureau communautaire, assemblée délibérante en formation restreinte, a reçu une très large délégation de pouvoir du Conseil et se réuni chaque année en septembre.

De plus, la Métropole a d'ores et déjà pris note de cette observation et s'est conformée à la réglementation dès l'année 2019.

Au total, le nombre de réunion de l'organe délibérant dans sa formation plénière est passé de 7 à 8 sur la période du contrôle, ce qui correspond quasiment au double du minimum pour une assemblée composée de 156 membres.

À titre d'illustration, les élus métropolitains se sont réunis en séance de Bureau et de Conseil 14 fois en 2014 pour examiner et voter 698 délibérations, et 17 fois en 2019, pour examiner et voter 765 délibérations.

Il est important, en complément, de confirmer que le Conseil métropolitain exerce de manière pleine et entière ses prérogatives. Celui-ci a, en effet, acté un mode de fonctionnement qui associe largement les élus métropolitains à travers un travail préparatoire et d'évaluation collective réalisé dans les différentes instances légalement prévues ou mises en place à titre facultatif.

De plus, cette interprétation est contraire à la Loi du 27 décembre 2019 relative à l'engagement dans la vie locale et à la proximité de l'action publique qui vise à rééquilibrer le rôle des communes et des maires au sein des établissements publics de coopération intercommunale (EPCI), qui est venue confortée le choix fait depuis 2015 par la Métropole Rouen Normandie de travailler en concertation et d'associer largement les communes sur tous les sujets structurants pour le territoire. À mon sens, cette Loi ne constitue pas un recul par rapport à la loi Maptam, mais un ajustement à la réalité de la vie des territoires que sont les métropoles.

La construction du CPER 2015-2020, « Haute-Normandie » s'est en grande partie réalisée en partenariat avec les services de la Métropole Rouen Normandie et plus particulièrement sur les volets « mobilité multimodale » (fiche 1 du CPER), « enseignement supérieur, recherche et innovation » (fiche 2 du CPER) et « métropolitain » (fiche 7.5 du CPER). En effet une programmation d'actions, sur le temps du contrat, a été établie pour les deux premiers volets, engageant ainsi la Métropole à hauteur de plus de 43 M€.

Concernant le volet métropolitain, le choix a été fait, en accord avec l'ensemble des partenaires (État, Région et Métropole), d'en faire un élément de valorisation et d'articulation des partenariats autrement établis, tels que :

- le « Contrat de Métropole », signé entre la Région (Haute-Normandie) et la Métropole le 18 février 2015 (portant un total de 578,8 M€ HT d'investissement financés à hauteur de 135 M€ par la Région, montants revalorisés lors de la fusion des régions normandes),*
- les engagements financiers de l'État dans le cadre du Programme des Investissements d'Avenir (PIA),*
- les investissements réalisés dans le cadre du CPIER.*

Ceux concernant la Métropole et inscrits dans les volets cités du CPER y sont également repris de manière synthétique.

C'est pourquoi ce volet ne comprend pas un programme d'actions détaillé mais est bien le reflet de manière synthétique des accords passés entre les trois partenaires (État, Région et Métropole), dans un souci d'articulation et de cohérence de l'utilisation des outils financiers existants.

Il est ainsi écrit dans le CPER : « il est donc intéressant de mettre en évidence, dans ce volet métropolitain du CPER, les liens qui existent entre ces différentes approches au profit du développement régional global. »

Par ailleurs, il est à souligner que les services de la Métropole ont contribué à la rédaction, à la fois des éléments de stratégie, et à la fois des fiches thématiques dont la métropole était partie prenante (dont le volet métropolitain).

Enfin, vous faites le constat page 70 concernant le rayonnement des métropoles : « ... certaines agglomérations devenues métropoles (...Rouen...) n'ont pas acquis de véritable dimension européenne, à fortiori mondiale, dans les domaines de rayonnement attendus : l'économie, les finances, les services, la recherche universitaire, la santé, la culture. »

Je m'interroge sur le fondement de cette remarque. Sur quelles données, quels éléments, indicateurs factuels s'appuie cette affirmation ?

La Métropole Rouen Normandie porte de nombreux projets majeurs, participent à différents réseaux et partenariats de dimension européenne. Pour ne citer que quelques exemples : notre Établissement porte, pour 2028, la candidature du territoire au titre de Capitale

Européenne de la Culture ; l'engagement de la Métropole dans le pilotage de l'appel à projet Territoires Innovation de Grande Ambition pour le projet des mobilités intelligentes pour tous qui mobilisera des financements à hauteur de 92 M€ montre son rôle moteur ; la Métropole Rouen Normandie a été choisie parmi les 6 lauréats nationaux du programme européen ICC.

Il y a, au-delà de l'impulsion sensible sur son environnement régional, un impact indéniable dans la dynamique nationale et internationale du territoire porté par la Métropole Rouen Normandie que le rapport communiqué méconnait.

Tels sont les éléments correctifs ou complémentaires que je souhaitais porter à votre connaissance dans le délai très court qui m'était imparti.

RÉPONSE DU PRÉSIDENT D'AMIENS MÉTROPOLE

La Cour des comptes a transmis à la Communauté d'agglomération Amiens Métropole des extraits du fascicule n°2 du rapport public annuel sur les finances publiques locales consacré à la mesure de l'incidence très inégale de la crise sanitaire entre collectivités locales.

L'analyse approfondie menée par la Cour en lien avec un panel important et représentatif des collectivités territoriales permet de dresser un constat partagé qui n'appelle pas de remarque particulière.

3 points saillants doivent conduire à une vigilance au regard des impacts potentiels sur la situation financière et budgétaire des agglomérations de taille importante comme la nôtre :

- L'impossibilité d'absorber les baisses fortes du Versement Mobilité, ce qui rend à la fois l'équilibre du budget annexe dédié très difficile et le niveau potentiel de soutien par le budget principal insoutenable. Des mesures spécifiques d'accompagnement doivent être prises pour assurer la pérennité et la qualité de ce service public essentiel.*
- La dégradation des niveaux d'épargne qui va s'accentuer en cas de prolongation de la crise sanitaire, avec une diminution durable des recettes assises sur l'activité économique mais aussi par des mesures de soutien qui deviendraient plus lourdes (soutien au tissu économique, associatif, accompagnement des prestataires et délégataires de service public, ...).*

- *La nécessité de disposer de visibilité, notamment sur les moyens mobilisables dans le cadre du plan de relance. En effet, au regard de leur poids relatif très important dans l'investissement national, les collectivités doivent disposer rapidement de visibilité sur les moyens mobilisables, en particulier en ce début de mandat et d'élaboration de la Programmation Pluriannuelle des Investissements.*
-

RÉPONSE DE LA PRÉSIDENTE DU CONSEIL RÉGIONAL DE BOURGOGNE-FRANCHE COMté

Vous m'avez adressé le 27 octobre dernier, des extraits du fascicule 2 du projet de rapport intitulé « Les finances publiques locales 2020 » que la Cour publiera prochainement.

Ce projet de rapport fait suite aux travaux de la formation interjuridiction finances publiques locales auxquels j'ai apporté une réponse le 9 octobre dernier.

Ces travaux sont consacrés aux conséquences de la crise sanitaire sur les finances publiques locales et je prends note que vous mentionnez dans cette dernière version, la forte mobilisation de la région Bourgogne-Franche-Comté pour répondre à cette crise sanitaire aux impacts économiques et sociaux sans précédent.

Comme vous le soulignez, la région Bourgogne-Franche-Comté a voté le 9 octobre dernier un plan d'accélération de l'investissement de 435 M€ auxquels viendront s'ajouter 105 M€ de financements européens.

En complément, je souhaite rappeler l'ampleur des dispositifs déployés par la région dès le début de la crise sanitaire au printemps, pour accompagner de façon adaptée et rapide les secteurs particulièrement exposés et fragilisés par la crise. Près de 100 millions d'euros ont été affectés à des mesures d'urgence, entre les assemblées plénières de mai et de la fin juin.

La région a mis l'accent en particulier sur l'accompagnement des acteurs économiques, afin de maintenir le tissu productif et préserver l'emploi : mise en place de fonds de soutien, d'outils de garantie des prêts, de « prêts rebond » avec BPI, report systématique des échéances d'avances remboursables des entreprises par exemple.

Elle a également soutenu par des mesures spécifiques les acteurs du secteur associatif, touristique, et de l'économie sociale et solidaire avec des aides d'urgence.

RÉPONSE DU PRÉSIDENT DU CONSEIL RÉGIONAL DE BRETAGNE

Par courrier en date du 24 septembre dernier, je vous avais adressé les remarques de la Région Bretagne sur le fascicule 2 provisoire du rapport annuel sur la situation financière et la gestion des collectivités territoriales et de leurs établissements publics, reçu le 16 septembre. Or, je constate que dans la première version définitive de ce même rapport il n'en a été aucunement tenu compte. En conséquence, par ce nouveau courrier, je réitère la teneur de mon premier envoi.

Ce document appelle une remarque de ma part. Celle-ci concerne l'affirmation de la page 82, qui stipule que : "sur les sept régions ayant répondu à la Cour sur ce point, seule la Bretagne n'avait pas octroyé de subventions de fonctionnement aux associations. Les dépenses des six autres s'élevaient à 108 M€, avec des montants s'échelonnant de 0,7 M€ (Centre-Val de Loire) à 60 M€ (Provence-Alpes-Côte d'Azur) ».

La Région Bretagne a mis en place plusieurs dispositifs permettant de répondre aux besoins des associations de son territoire, confrontées à des difficultés engendrées par la crise sanitaire.

À savoir :

1) La Région Bretagne a répondu favorablement aux organisateurs d'activités et d'événements culturels et sportifs pour le maintien du niveau de leur subvention, malgré l'annulation des événements. Ainsi, la volonté d'accompagnement des acteurs associatifs s'est traduit dès le 23 mars par l'adoption d'une délibération prévoyant : « DE MAINTENIR le soutien aux manifestations, projets et activités. Dans ce contexte, les subventions de fonctionnement seront versées intégralement, en une seule fois, sans justificatif. En cas d'annulation passée ou à venir de ces projets ou de baisse sensible de l'activité subventionnée, la subvention sera maintenue à 100 % dès lors que les bénéficiaires ont pu prendre des engagements, accomplir des démarches ou faire face à des aléas les impactant financièrement (perte de recettes) ».

Le maintien du soutien régional a été effectif pour la quasi-totalité des organisateurs d'événements, y compris en cas d'annulation des événements.

La Région a mis en place un tableau de bord de suivi correspondant aux impacts de la crise sur la tenue des évènements.

2) Par ailleurs, la Région Bretagne a mis en œuvre le Fonds Covid Résistance au bénéfice des associations. Dont la gestion a été déléguée à Bpifrance. À fin juin, 137 prêts Covid Résistance Bretagne avaient été octroyés. À fin août, cela représente plus de 2 M€ de soutien.

3) Enfin, un dispositif d'accompagnement et de soutien est envisagé pour l'exercice 2021 au vu de la situation financière constatée des associations bretonnes.

RÉPONSE DU PRÉSIDENT DU CONSEIL EXÉCUTIF DE CORSE

Pour faire suite à votre courrier en date du 26 octobre 2020, vous voudrez bien trouver ci-après les observations que je souhaite formuler concernant les extraits du Fascicule 2 du projet de rapport intitulé « Les finances publiques locales en 2020 » que la Cour des Comptes se propose de publier.

Au sujet de la perte de recettes (page 9 du rapport – dernier paragraphe), un point particulier doit être effectué s'agissant du remboursement de la TICPE qui se base sur les consommations réalisées au titre de l'année antérieure. La prévision de la baisse pour 2021 a donc été estimée à -10% par rapport à 2020, représentant 5,9M€.

Concernant cette perte de recettes, il est à noter que la loi n°2020-935 du 30 juillet 2020 de finance rectificative et notamment son article 23 prévoit une dotation destinée à compenser, « pour la Collectivité de Corse, la perte de certaines recettes en 2020 résultant des effets de la crise sanitaire et économique due à l'épidémie de covid-19 ». Cette dotation de compensation s'appliquant à la TICPE, les montants perçus par la Collectivité de Corse pour cette taxe se feront sur la base de l'année 2019 et par voie de conséquence sur une année non impactée par la crise sanitaire. Le montant perçu en 2021 sera quant à lui calculé en prenant en considération l'impact de la crise.

La baisse sur la taxe transport évaluée à - 50% représentera une perte de 17M€ sur 2020.

S'agissant des dépenses supplémentaires issues de la crise sanitaire (pages 12 et 13 du rapport – 3ème paragraphe), il convient de souligner que la Collectivité de Corse a consacré 5,3 M€ de crédit de fonctionnement pour l'achat de matériel de protection (masques, gel, etc.).

En complément de sa contribution au Fonds national de solidarité, la Collectivité de Corse a également mis en place deux fonds de soutien à destination des TPE/PME pour un montant total de 11,5M€ comptabilisés en crédit d'investissement.

Enfin et au regard de l'ensemble des éléments susvisés, j'ai saisi, en date du 1er août dernier, le Premier Ministre afin d'appeler son attention sur l'impérieuse nécessité d'acter dans le cadre de la loi de finances 2021, à l'instar de celle de 2020, la poursuite des garanties de ressources des recettes fiscales spécifiques de la Collectivité de Corse et en particulier celles perçues par la Collectivité sur la base du produit encaissé sur l'exercice de l'année antérieure.

Tels sont les éléments qu'il me paraît utile de porter à votre connaissance dans le cadre de la consultation objet de la présente.

RÉPONSE DE LA PRÉSIDENTE DU CONSEIL RÉGIONAL D'ILE-DE-FRANCE

Par courrier du 26 octobre 2020, vous m'avez transmis les extraits concernant les Régions du fascicule 2 du projet de rapport intitulé Les finances publiques locales 2020, que la Cour se propose de publier prochainement en application des dispositions de l'article L. 132-8 du code des jurisdictions financières.

D'une manière générale, ce rapport, consacré à l'incidence de la crise sanitaire sur les finances locales, intègre les éléments transmis par la Région en réponse à votre enquête de l'été dernier, actualisés des échanges entre mes services et les rapporteurs au cours de l'automne.

Si les extraits transmis par vos soins n'appellent pas de remarques factuelles de la part de la Région Ile-de-France en amont d'une publication, je tenais néanmoins à vous faire part des 3 considérations suivantes. Elles permettent d'apprécier à la fois l'ampleur de la crise sur nos finances régionales mais également l'ampleur de la réponse apportée par notre collectivité.

1. Des recettes régionales durablement diminuées et recentralisées

Dans ses extraits, la Cour mentionne tout d'abord l'incidence de la crise sur nos recettes, avec notamment un encadré dédié sur « L'impact de la crise sur les ressources spécifiques de la région Île-de-France » qui illustre parfaitement l'exposition de nos recettes à la volatilité de la croissance.

La prévision de nos recettes 2020 s'établit à 4,28 Md€, soit un repli sensible de - 5,7 % par rapport à 2019. Mais la baisse est en réalité plus importante. Il faut en effet raisonner en isolant les recettes exceptionnelles de 2020 (notamment grâce à une politique immobilière volontariste). La réduction 2020 est ainsi estimée à ce stade à 10,3 % par rapport à 2019, soit 456 M€. Cette baisse est proportionnellement supérieure à celle de l'État.

Sur la période 2016 - 2021, la croissance annuelle moyenne des recettes régionales a été + 0,48 %, contre + 1,24 % pour l'inflation, soit trois fois moins. Nos recettes sont fortement affectées sur le court et moyen terme.

2021 marquera la poursuite de la recentralisation par l'État des ressources financières des régions, se traduisant par un affaiblissement du lien entre nos finances et l'économie du territoire. En 2019, 84 % de notre fiscalité était assise sur une assiette régionale. En 2021, ce sera seulement 28 %, conséquence de la réforme de l'assiette de TICPE de 2020, puis de l'échange entre la CVAE et la TVA prévu en 2021.

2. Un budget régional offensif face à la crise

La Cour détaille également l'impact de la crise sur nos dépenses, en donnant également quelques détails sur son plan de relance. A cet égard, la réponse de la Région Ile-de-France a en effet été particulièrement volontariste.

En fin d'année 2019, la Région Île-de-France a adopté un budget robuste pour 2020 : des dépenses de fonctionnement en baisse pour la 5eme année consécutive et une hausse de + 6 % des investissements, soit + 40 % depuis le début du mandat.

Cette stratégie ambitieuse, initiée dès 2016, s'accompagnait d'une baisse de la dette, effective en 2019 et prévisionnelle pour 2020. En fin d'année dernière, la Région avait les ratios financiers les plus performants de son histoire et des dépenses d'investissement à un point haut jamais atteint.

C'est ce qui a permis à la Région de faire face à la crise de la Covid-19. Notre réponse a été massive et immédiate : en quelques jours, plus de 150 M€ ont été débloqués puis dépensés tandis qu'un budget supplémentaire de 1,3 Md€ était engagé en juin, soit le plan de relance le plus important après celui de l'État, comme le relève la Cour parmi les plans régionaux.

Les procédures ont été modifiées pour que les paiements interviennent sans délai. Elles ont été adaptées aux contraintes de nos partenaires. Lorsqu'il le fallait, les aides ont été prolongées. La Région a tenu à verser 100 % de ses soutiens financiers qui n'avaient pu honorer leurs engagements, comme dans les secteurs de la culture ou du sport.

Forte de ces marges de manœuvre, la Région va amplifier en 2021 son action face à la crise. Les engagements de l'acte I de la relance régionale, objet du budget supplémentaire de juin dernier, auront été concrétisés à 100 %, et payés à 90 % en seulement 8 mois. L'urgence était ainsi le soutien à l'économie (déjà 400 000 entreprises aidées) ; l'amplification de la formation, le retour à l'emploi ; une solidarité accrue pour les plus exposés, un soutien au pouvoir d'achat et à la santé ; ainsi qu'un engagement amplifié pour l'environnement. Précisément, l'acte II de la relance s'est traduit par les 192 engagements issus de la COP régionale pour une Île-de-France plus verte.

Cette stratégie est conforme à celle que j'ai souhaitée mener depuis 2016. En 2021, la part des dépenses de fonctionnement représentera environ 40 % des dépenses totales (contre 60 % en 2015). L'année prochaine, elles seront strictement stabilisées. Au total, la baisse cumulée des dépenses de fonctionnement est de - 20 % depuis le début de la mandature : soit 2 Md€ d'économies depuis 2015, c'est à dire 380 € par foyer.

Les dépenses de fonctionnement de l'administration régionale baisseront à nouveau en 2021 : de - 7 %. Au total, elles auront diminué de - 25 % par rapport à 2010, illustration de la puissante réorganisation depuis 2016.

3. En dépit de la crise, une crédibilité financière restaurée depuis 2016

Enfin, la Cour relève que « La région Île-de-France a procédé fin juin 2020 à une émission obligataire, « 100 % verte et responsable », d'un montant total de 800 M€ pour financer en particulier son plan de relance économique, au taux le plus bas de son histoire (coût moyen pondéré de 0,27 %, pour des obligations réparties sur deux maturités, 10 et 20 ans). »

Fin 2020, le niveau de la dette s'établit à 5,75 Md€ contre 5,36 Md€ fin 2015, soit une stabilisation en euros constants (hors inflation). L'évolution, en euros courants, de seulement 0,4 Md€ entre 2015 et 2020, a été rendue nécessaire principalement par les pertes anticipées de recettes liées à la crise, comme prévu au budget supplémentaire 2020.

Au total, la quasi intégralité, des dépenses de relance, engagées en 2020, ont été absorbées grâce aux marges de manœuvre reconstituées depuis 2016. La stabilisation de la dette est d'autant plus remarquable que la Région a engagé l'équivalent de 2 années supplémentaires d'investissement (3,6 Md€) sur cette mandature (+ 66 % des investissements).

En dépit de la crise, les ratios financiers conserveront en 2021 une orientation plus favorable qu'en 2015. Le taux d'épargne brute serait en 2021 à 22,6 % (contre 18,6 % en 2015). Notre capacité d'autofinancement devrait s'établir autour de 70 % en 2021 (contre 49,3 % fin 2015). La capacité de désendettement correspond à 7,9 années au budget primitif 2021 (fin 2021, elle pourrait descendre à un niveau inférieur à 6 années, soit sensiblement en dessous de fin 2015 : 7,5 années).

Cette crédibilité financière se double d'un fort engagement en faveur des emprunts verts et responsables, comme le relève la Cour depuis plusieurs années. Ils contribuent à l'attractivité internationale de nos émissions obligataires, en particulier pour les investisseurs d'Europe du Nord. La Région s'est engagée à recourir uniquement à ces nouveaux emprunts ; leur part dans l'encours total de la dette régionale est passé de 29 % en 2015 à 75 % en 2020.

La Région Île-de-France bénéficie de la meilleure note possible de la part des deux agences de notation chargées de son évaluation (Fitch Ratings et Moody's). Nous entendons poursuivre une gestion exemplaire en améliorant l'évaluation de la dépense. Après la réalisation en 2020 d'un diagnostic d'entrée pour la certification des comptes, la Région souhaite pouvoir réaliser une première concrétisation sur l'exercice 2022. À cet égard, des échanges avec la Cour seront particulièrement utiles, comme ceux déjà menés l'année dernière.

RÉPONSE DU PRÉSIDENT DU CONSEIL RÉGIONAL DE NORMANDIE

Par courrier téléchargé le 27 octobre, j'ai pris connaissance des extraits du fascicule 2 du projet de rapport intitulé Les finances publiques locales 2020. Je vous en remercie.

L'extrait communiqué porte sur les conséquences de la crise sanitaire sur les finances publiques locales.

La Région Normandie n'est pas épargnée par l'érosion de son épargne liée aux pertes de recettes évoquée par la Cour (page 5), mais également aux nouvelles dépenses engagées pour soutenir l'économie locale durement touchée par la crise sanitaire. Dès le premier confinement, parmi les engagements forts pris auprès des acteurs économiques locaux, j'ai proposé aux élus de maintenir un rythme soutenu des dépenses d'investissement, avec un recours accru à l'emprunt du fait de la diminution de l'épargne brute, malgré les dispositions prises par l'État au travers de l'accord de méthode (compensation CVAE, soutien à l'investissement). Ce rythme soutenu se traduira également dans les prévisions budgétaires 2021.

L'hypothèse avancée par la Cour (page 6) d'une augmentation d'ampleur plus importante des produits de la CVAE au cours du 1er semestre 2020 par rapport à la même période en 2019, ne correspond pas au constat fait par la Région. En effet, après avoir connu la plus faible progression en 2019, +2,2% contre +6% pour la moyenne des autres régions, l'évolution de cette ressource, sur la période 1er janvier au 31 août 2020, s'élève à +0,16 %, soit une progression quasi nulle.

La Cour évoque la diminution estimée en octobre 2020 par la direction du budget, des recettes concernant la taxe sur les certificats d'immatriculations qui se situerait à -6,8% (page 7) ; estimation corroborée par les données d'exécution comptable sur les neuf premiers mois de l'année, soit -6,4%. Concernant la Région Normandie et pour cette même période, la baisse constatée au niveau ses montants réellement encaissés pour cette recette atteint 20%, soit plus de trois fois supérieure à celle annoncée par la direction du budget. Le 2ème confinement, instauré depuis le 30 octobre et toujours en vigueur, risque d'amplifier cette tendance d'ici la fin de l'année.

Ce constat infirme également les explications données par la Cour (page 10) à propos de la différence de baisse des recettes réelles de fonctionnement traduite dans les budgets des régions et l'estimation du rapport Cazeneuve.

À propos des régions citées par la Cour qui ont mis en place des mesures de soutien sous la forme de bonifications de prêts ou d'avances remboursables, associant les départements et les EPCI (page 11), comme déjà précisé dans mes réponses du questionnaire mis en ligne par la Cour, je rappelle que la Région Normandie a créé lors de la première période de confinement un fonds « Impulsion Relance » de 20 M€ avec un abondement de ce fonds par les EPCI Normands à hauteur de 12 M€. Ce dispositif se traduit par des subventions forfaitaires attribuées aux petites structures (TPE) qui ne bénéficient pas du fonds de solidarité national. Je constate que la Cour a pris note que ces crédits ont été imputés pour la Région en fonctionnement et non en investissement suite à un refus de la DGFIP.

La Région a également créé un fonds « Relance+ » de 13 M€ abondé pour moitié par la Banque des Territoires, et qui permet d'accorder rapidement des prêts à taux zéro aux entreprises en difficulté.

Le 2ème confinement a nécessité la mise en place de nouveaux outils d'accompagnement des entreprises « impulsion résistance » en lien avec les EPCI notamment pour un budget prévisionnel estimé à 15 M€ euros en 2020. Ce fonds vient en aide aux entreprises les plus touchées par le second confinement et permet d'élargir l'assiette des bénéficiaires (entreprises faisant l'objet d'une fermeture administrative ou entreprises en activité qui connaissent une perte de leur chiffre d'affaires comprise entre 30% et 80%).

La Cour cite les régions qui ont octroyé des aides aux étudiants infirmiers et aides-soignants (page 12). La Région Normandie a attribué une aide exceptionnelle aux élèves aide-soignant et étudiants en soins infirmiers dans le cadre de la crise sanitaire COVID-19 pour un montant de 2,5 M€.

La Cour relève les achats supplémentaires de matériel informatique réalisés par la Région Normandie (page 14), d'un montant de 4 M€ débloqués pendant l'été pour la rentrée 2020, pour permettre aux lycéens d'accéder au cours à distance pour limiter la fracture numérique, le décrochage scolaire et anticiper un contexte sanitaire encore tendu sur le 2ème semestre 2020. Afin de consolider cet accompagnement des lycéens dans la durée, j'ai souhaité faire également inscrire une AP de 16 M€ supplémentaires de crédits pour cette opération de dotation en matériel informatique dans les prévisions budgétaires 2021 à laquelle s'ajoutera des investissements sur l'infrastructure notamment.

Le soutien aux secteurs culturel et sportif de la part des certaines régions mis en avant par la Cour (page 14), s'est traduit pour la Normandie, par un versement total (manifestations reportées) ou partiel pour compenser les coûts réellement engagés par les structures.

La prise en charge par l'État de 50% du coût d'achat des masques par les collectivités sur la période du 13 avril au 1er juin (page 15) s'élève pour la Région 1,3 M€. En réalité, cette indemnisation ne correspond pas à 50% du coût réellement supporté par la Région. L'État a plafonné le prix d'achat unitaire des masques, alors qu'à cette période les difficultés d'approvisionnement en masques ont généré une inflation importante des prix pratiqués par les fournisseurs en capacité de répondre aux demandes dans l'urgence, situés pour la plupart à l'étranger. Sur 3,9 M€ de masques achetés entre le 13 avril et le 1er juin, la prise en charge par l'État s'élève à 1,3 M€, soit 33% du coût réellement supporté par la Région.

Pour information, le montant des masques, achetés avant le 13 avril et distribués notamment aux soignants et non pris en charge par l'État, représente 3,2 M€.

La dégradation probable de la capacité de désendettement de près de 2 années supplémentaires évoquée par la Cour des Comptes (page 18) se trouve confirmée par les projections du CA 2020 effectuées par la Région. Ainsi, cette capacité passerait de 1,6 année en 2019 à 3,2 années.

Je regrette que la Cour n'ait pas cité la Région Normandie parmi celles qui ont considéré la capacité de désendettement comme un critère d'arbitrage au recours à l'emprunt (pages 19-20). En effet et comme précisé dans les réponses au questionnaire mis en ligne par la Cour, la Région Normandie s'est fixée en début de mandat de ne pas dépasser le plafond de 5 années de capacité de désendettement. Ce critère constitue un des piliers de la stratégie financière mise en place au sein de la Région.

Enfin, dans sa conclusion (page 22), la Cour évoque une baisse d'ampleur modérée des principales recettes perçues par les régions en 2020. A mi-novembre, les projections faites par la Région Normandie aboutissent à une perte de 123 M€ des recettes réelles de fonctionnement pour l'année 2020, soit une diminution de 8% par rapport à 2019.

À propos de l'évolution des dépenses de fonctionnement, la Cour estime qu'elle dépendra des résultats des négociations avec la SNCF sur l'ampleur et les modalités de reprise des pertes de recettes TER 2020. Dans ma réponse en date 24 septembre 2020, le montant des pertes de recettes estimé à cette date par SNCF pour la Région Normandie s'élevait à 80 M€. Au vu de la situation sanitaire, ce montant sera probablement revu à la hausse.

RÉPONSE DU PRÉSIDENT DU CONSEIL RÉGIONAL DE NOUVELLE-Aquitaine

Dans le cadre de l'examen de la situation financière et la gestion des collectivités territoriales et de leurs établissements publics, vous avez bien voulu m'adresser par courrier en date du 16 septembre 2020, reçu le 17 septembre 2020, des extraits du fascicule 2 du projet de rapport dont le chapitre premier est consacré aux impacts de la crise sanitaire sur les finances publiques.

Dans ce cadre, vous trouverez ci-après quelques observations qu'il me semble utile de porter à votre attention.

Tout d'abord j'observe avec satisfaction que les évaluations de la Cour sont plus conformes à celles réalisées par l'État en juillet 2020. Je partage également votre analyse mettant en exergue combien la crise est venue impacter la Région Nouvelle-Aquitaine, à l'instar des autres Régions.

Comme vous l'indiquez, les mesures de confinement prises pour endiguer la propagation de l'épidémie au printemps ont eu pour conséquence un ralentissement de l'activité économique – productive et de consommation – et donc une baisse des fiscalités assises sur ces dynamiques. Le choc en la matière est rude, et pour la Nouvelle-Aquitaine nous l'estimons entre 100 et 120M€ pour l'année 2020, l'impact du re-confinement partiel de novembre 2020 restant pour l'heure complexe à estimer finement.

Cette baisse est d'ailleurs plus faible que la chute réelle des produits fiscaux, car comme vous le signalez, les régions disposent de mécanismes de garantie constitutionnels ayant permis de limiter les pertes sur la TICPE et la fraction de TVA, sans quoi la soutenabilité aurait été impossible.

J'ajoute que cette perte de ressources n'a pas empêché la Région de porter, en responsabilité, des actions fortes pour faire face à la crise. Votre analyse sur les dépenses supplémentaires ayant été réalisée au cœur de l'été, je me permets d'y apporter quelques compléments : si la Région a répondu à la crise en portant dès le mois d'avril des mesures fortes au cœur de l'urgence (près de 115M€ de dépenses dont 94M€ de mesures de soutien économique et 23M€ de dépenses sanitaires), elle a également voté début octobre, près de 124M€ d'autorisations complémentaires (et 106M€ de crédits à payer sur l'exercice), dans le cadre du plan régional de relance, axé autour de l'innovation, de la reconquête technologique, de la transformation écologique, de la formation des demandeurs d'emplois et du soutien aux jeunes issus de formation.

Au global, sur 2020, ce sont près de 240M€ de crédits qui ont été ouverts et largement payés en plus. En complément, et en réaction à la nouvelle période du confinement actuelle, nous venons de voter un second plan d'urgence portant entre 15 et 20M€ de nouvelles dépenses (10M€ pour les entreprises et associations fermés, 2M€ de chèques transformation numérique pour faciliter le passage au digital, 1,3 M€ de dépenses de secours alimentaires...).

Certes, quelques dépenses n'ont pas été réalisées comme prévu. Ainsi, en a-t'il été de nos dispositifs d'accompagnement des jeunes au permis B – les auto-écoles étant fermées – ou à la mobilité internationale. De même, conséquence indirecte de la crise, le report de l'installation des

nouvelles municipalités et EPCI a occasionné du retard sur des projets que nous cofinançons dans les territoires. Toutefois, aucun projet n'a été abandonné pour faire face aux difficultés budgétaires liées à la crise. Mieux, chaque euro libéré a été réalloué au financement de nos actions de relance et d'urgence.

Ainsi, c'est bien une dépense complémentaire forte à laquelle la Région consent. D'ailleurs, le niveau d'investissement anticipé en fin d'année – 840M€ - est inédit dans l'histoire de notre jeune collectivité.

S'agissant par ailleurs de votre affirmation selon laquelle la Région Nouvelle Aquitaine a dû imputer en fonctionnement les aides d'urgences liées aux fonds de soutien aux entreprises, je souhaite vous informer que nous avions initialement imputé ces aides en investissement, mais que le payeur régional nous a demandé de les ré-imputer en section de fonctionnement.

S'agissant ensuite des appréciations quant aux économies liées au confinement, je me permets de souligner que nous avons fait le choix de maintenir la rémunération des transporteurs routiers, les aides aux manifestations culturelles (même celles qui n'ont pu se tenir), ainsi que la rémunération des demandeurs d'emploi dont les formations ont été interrompues. De même, il convient de mentionner l'effort de notre Région sur d'autres secteurs comme celui du ferroviaire. Ainsi, si comme vous le mentionnez, les économies restent limitées, il s'agissait prioritairement d'éviter les ruptures d'action et de soutien susceptibles d'aggraver la crise et ses conséquences pour nos entreprises et concitoyens. Pour une part au moins, cela explique la chute de l'épargne de près de 250M€ et un recours plus fort à l'emprunt. En Nouvelle-Aquitaine, alors qu'en 2019 l'emprunt annuel était de 150M€, il sera en effet de près de 500M€ en 2020. Cette progression retrace l'exakte conjonction de notre perte de recettes et du financement des dépenses supplémentaires d'urgence et de relance.

Cette situation – nous devons tous l'espérer sur un plan sanitaire – est conjoncturelle et dès 2021 les ratios de la Région devraient se rétablir progressivement avec la remontée des produits fiscaux.

Je note que le questionnaire a été bâti avant la signature, le 30 juillet dernier, de l'accord entre l'État et les Régions concernant la méthode qui prévoit notamment que les Régions, aux côtés de l'État, mobilisent davantage de moyens pour construire la relance, en contrepartie de la prise en considération de la réalité de leurs baisses fiscales et, en particulier, de la neutralisation de la baisse prévue de la cotisation sur la valeur ajoutée des entreprises (CVAE) en 2021.

Les données prospectives seront sans doute à revoir ultérieurement, sous réserve que le projet de loi de finances pour 2021 confirme les engagements de l'État et en précise les modalités de mise en œuvre.

Je suis également dans l'attente de plus de clarté de la part de l'État quant à la nature, les modalités et le calendrier de son intervention au titre de la relance afin de coordonner l'action régionale au bénéfice de la plus grande efficacité dans tous les domaines de relance.

RÉPONSE DE LA PRÉSIDENTE DU CONSEIL RÉGIONAL D'OCCITANIE

J'ai bien pris connaissance des extraits du projet de rapport de la Cour sur « Les finances publiques locales 2020 », portant plus particulièrement sur l'incidence financière de la crise sanitaire sur les finances publiques des Régions.

Je vous confirme que la Région Occitanie partage globalement les analyses de la Cour sur les impacts de cette crise sanitaire et économique sans précédent.

Je note que la Cour souligne justement les efforts conséquents consentis par les Régions dans ce contexte pour accompagner par une palette de mesures, que ce soit dans l'urgence sanitaire ou dans la relance, les citoyens, associations et acteurs économiques les plus impactés, allant même jusqu'à être plus réactives que l'État.

La Région Occitanie a ainsi mis en œuvre dès début avril 2020 plusieurs nouveaux dispositifs, les a progressivement amplifiés pour répondre au mieux aux besoins concrets des entreprises et des secteurs d'activités en intégrant l'effet du re-confinement décidé fin octobre.

Ce sont ainsi plus de 630 M€ que la Région aura décidé de mobiliser en 2020 pour aider les habitants d'Occitanie à faire face à une crise sanitaire, mais aussi économique et sociale, sans précédent, avec 52 M€ votés par l'Assemblée Plénière de novembre pour 22 nouvelles actions. Ces actions ont bien évidemment vocation à accompagner les entreprises et associations dans le cadre des compétences de développement économique, de formation et d'aménagement du territoire de la Région. Ce sont ainsi 48 000 entreprises, représentant près de 250 000 emplois, et 2700 associations qui auront bénéficié des aides de la Région Occitanie pour faire face à cette crise en 2020. Mais au-delà de leurs compétences, les Régions et l'Occitanie en particulier se sont mobilisées pour aider directement les populations les plus démunies devant l'accroissement de

leur précarisation et la dégradation de leurs conditions de vie. À titre d'exemple, plus de 22 millions de masques ont été commandés par la Région pour être distribués gratuitement aux habitants d'Occitanie. Et, en rachetant les surplus des agriculteurs régionaux pour les mettre à disposition des associations d'aide alimentaire, la Région Occitanie aura permis la distribution de plus de 900 tonnes de produits alimentaires frais et de qualité aux plus défavorisés de nos concitoyens (30 000 d'entre eux ont pu en bénéficier dès le printemps 2020).

J'ai tout particulièrement souhaité que la Région agisse au plus près du terrain et donc en étroite concertation et partenariat avec l'ensemble des collectivités mobilisées au profit du maintien de l'activité et des emplois dans tous les territoires. La Cour souligne d'ailleurs l'ampleur inédite du caractère partenarial de « L'Occal » en faveur des secteurs du tourisme et du commerce-artisanat, qui « regroupe 166 partenaires financeurs autour de la Région et associe les réseaux consulaires à l'accompagnement et l'analyse des projets ». La décision de re-confinement intervenue fin octobre a encore amené la Région Occitanie à élargir ce dispositif aux secteurs de la culture, de l'évènementiel, du sport et des loisirs, ainsi qu'à le renforcer en faveur de la transformation digitale des entreprises et de la prise en charge du loyer d'environ 26 000 commerces ayant subi une fermeture administrative en cette période cruciale de l'année pour leur chiffre d'affaires.

Au-delà de cette crise, et nourrie d'un certain nombre de ses enseignements, la Région poursuivra son action volontariste en faveur du développement économique et du rééquilibrage territorial et social dans le cadre d'un Green New Deal régional, nouveau modèle de développement plus juste, résilient et plus durable.

Je note d'ailleurs que la Cour souligne dans son rapport que la Région Occitanie pour ses aides économiques « fixe, en plus des règles d'éco-conditionnalité classiques, des critères relatifs à l'absence de versement de dividendes ou d'augmentation de salaires des dirigeants », dans cette même volonté de combiner développement économique et justice sociale. Dans le même esprit, le Green New Deal d'Occitanie prévoit l'accentuation de la « conditionnalité climatique » des aides de la Région aux porteurs de projets.

Même s'il est prématuré de tirer des conclusions définitives sur les conséquences financières de cette crise, tant les incertitudes sont encore grandes à moyen terme, je partage l'analyse de la Cour sur l'importance de son impact sur les recettes régionales, qui en subiront les effets sur plusieurs exercices budgétaires.

Ainsi, malgré les dispositions figurant dans l'accord de partenariat État-Région du 28 septembre 2020 et retranscrites dans le Projet de loi de finances pour 2021, les capacités d'action des Régions seront considérablement atténuées dans les années à venir, en lien avec une solvabilité largement affectée.

En effet, si notamment la substitution de la part régionale de CVAE par une fraction équivalente de TVA permettra d'éviter une situation trop tendue en 2021 et 2022, la baisse de certaines ressources régionales exposées à la conjoncture économique en 2020 et l'importance des dépenses engagées au titre des Plans d'urgence et de relance (notamment au profit des filières les plus exposées : l'aéronautique, le tourisme, la viticulture...) aboutira à un accroissement de l'endettement régional. Cette évolution, combinée à une certaine atonie des ressources, réduira les marges de manœuvre et les capacités d'action futures. C'est pourquoi pour la Région Occitanie, comme le précise la Cour dans ce rapport, « le respect des règles de solvabilité prudentielles fait clairement partie des éléments pris en considération pour recalibrer le plan pluriannuel d'investissement au regard des capacités de financement à moyen terme ».

Enfin, il me semble que l'entame du chapitre consacré aux Régions mérite quelques précisions éclairant l'augmentation des dépenses de fonctionnement.

En effet, pour ce qui concerne la Région Occitanie, la réalité de la progression des dépenses de fonctionnement sur la période 2013-2019, soit antérieurement à la crise Covid, résulte essentiellement de la montée en puissance de l'Autorité de gestion des fonds européens, du transfert en 2017 des compétences transports scolaires et interurbains des Départements (amplifié par les reversements de produits à certains d'entre eux) auxquels se sont ajoutés d'autres transferts : compétence économique des Départements, CREPS, liaisons ferroviaires (TET), plan déchets, orientation, ..., ainsi que la mise en œuvre pour le compte de l'État du Plan 500 000 (2016-2018) puis à compter de 2019 du Plan d'investissement dans les compétences (PIC) pour des montants importants. Or la particularité de l'ensemble de ces dépenses est qu'êtant gagées sur des recettes équivalentes, elles n'impactent pas le besoin de financement régional (excepté à la marge du fait de certains décalages en termes de flux financiers).

Concernant la Région Occitanie, la raison de la hausse constatée de l'endettement régional réside essentiellement dans la politique volontariste menée en matière d'investissement. Je rappelle d'ailleurs que la Région Occitanie étant fortement attractive, avec 42 000 nouveaux habitants accueillis chaque année, les nombreux investissements liés à cet

afflux de population conduisent mécaniquement à une augmentation maîtrisée de ses dépenses de fonctionnement. C'est par exemple le cas pour les dépenses de personnel non enseignant des lycées (ARL) liées à l'ouverture de 10 nouveaux lycées entre 2016 et 2021.

Pour finir sur ce point, je souligne d'ailleurs qu'en fin de période, les Régions ont respecté la norme d'évolution imposée par l'État.

RÉPONSE DU PRÉSIDENT DU CONSEIL DÉPARTEMENTAL DE L'AIN

J'accuse bonne réception du projet de rapport de la Cour sur les finances publiques locales. La Cour énonce dans ce rapport (p. 20) que « la majorité des départements anticipent des contraintes accentuées en section de fonctionnement en 2020 et donc un moindre virement à la section d'investissement. La plupart de ces collectivités prévoient une hausse des investissements en 2020 financée par l'emprunt. Un quart des départements ont voté une diminution de leurs dépenses d'équipement tout en devant augmenter leurs emprunts pour les financer (Ain, Bas-Rhin, Vaucluse) ».

Le Département de l'Ain souhaite préciser la situation : s'il y a bien eu une légère baisse du budget prévisionnel de dépenses d'équipement (hors participation) lors du vote de la DMI 2020, on ne peut pas parler de hausse des emprunts pour financer ces dépenses car en 2020, le recours à l'emprunt ne sera pas supérieur à celui constaté sur les exercices précédents (30 M€/an jusqu'en 2018). De plus, l'exercice 2019 se caractérise par l'absence de nouveaux emprunts, le Département ayant fait le choix d'affecter, en plus de l'autofinancement disponible, une partie du résultat cumulé de clôture au financement des investissements de l'exercice afin de poursuivre l'effort de désendettement de la collectivité.

Par conséquent, il n'est pas exact d'indiquer qu'en 2020, le Département de l'Ain a dû augmenter ses emprunts pour financer ses dépenses d'équipement.

D'une manière plus globale, il est bon de rappeler que le Département de l'Ain :

- a subi une baisse drastique des dotations de l'État (- 52 M€ entre 2014 et 2017) ;*
- s'est appliqué à lui-même, bien que n'ayant pas signé le pacte de Cahors, une poursuite d'une gestion très rigoureuse en respectant*

le non-dépassement de 1,270 par an, de ses dépenses de fonctionnement sur les années concernées ;

- a pu ne pas recourir à l'emprunt sur l'année 2019, améliorant sensiblement son ratio de désendettement (3,77 années au compte administratif 2019 contre 4,73 années au compte administratif 2018) ;*
- a contracté un emprunt de 25 M€ en 2020, compte tenu du taux très intéressant (taux fixe de 0,6 % sur 20 ans) ;*
- a ainsi pu, grâce à cette gestion extrêmement rigoureuse depuis l'exercice 2015, financer sans nouveau recours à l'emprunt un plan d'action de 32 M€ sur l'année 2020 à la suite de la crise sanitaire Covid 19 et de la crise économique en cours.*

Le Département contribue ainsi de manière très active et efficiente à la fois à la solidarité nationale et au redressement des finances publiques.

RÉPONSE DU PRÉSIDENT DU CONSEIL DÉPARTEMENTAL DE L'AISNE

Par votre courrier du 26 octobre 2020, vous m'avez communiqué le projet de rapport de la Cour des comptes relatif aux finances publiques locales en 2020. Ce rapport analyse notamment les conséquences de la crise sanitaire sur les finances publiques locales observables en 2020 et attendues pour 2021.

S'agissant plus spécialement des départements, je souhaite compléter cette analyse en vous apportant un certain nombre d'éléments à propos de la situation financière et des perspectives propres au département de l'Aisne et, plus largement, la manière dont notre Département traverse cette crise.

Comme pour l'ensemble des départements, la situation financière du département de l'Aisne s'améliore en 2019, mais cette amélioration doit cependant être relativisée

Comme le souligne tout d'abord la Cour, la situation financière des départements s'est globalement améliorée en 2019. Ils ont en effet pu reconstituer leur épargne brute (de 7,78 Md€ en 2018 à 9,14 Md€ pour les budgets principaux), grâce à l'effet cumulé du dynamisme de leurs recettes de fonctionnement (+3,2% entre 2018 et 2019) et de la maîtrise de leurs dépenses de fonctionnement (+1,3% entre 2018 et 2019) rompant ainsi avec l'effet ciseau.

Pour la première fois depuis de nombreuses années, l'investissement départemental est par ailleurs reparti à la hausse en 2018, cette hausse étant confirmée en 2019. Les départements ont ainsi pu mieux autofinancer leurs investissements et moins avoir recours à l'emprunt (de 2,49 Md€ en 2018 à 2,44 Md€ en 2019). Leur encours de dette a été réduit de 32,22 Md€ en 2018 à 31,40 Md€ en 2019 et leur capacité de désendettement améliorée en passant de 4,1 années en 2018 à 3,4 années en 2019.

Cette situation est également observable pour le département de l'Aisne dont les principaux ratios financiers se sont améliorés en 2019. L'épargne brute du Département est passée de 26,9 M€ à 37,3 M€ entre 2018 et 2019 grâce au dynamisme des recettes de fonctionnement (+3,8%) et à la maîtrise des dépenses de fonctionnement (+2,0% à périmètre courant et +1,7% à périmètre constant après retraitement des charges rattachées). Le Département, qui a respecté ses objectifs en 2018 et 2019 dans le cadre du contrat de Cahors, a notamment engagé des efforts significatifs de maîtrise de ses dépenses de personnel et de rationalisation de ses dépenses d'intervention. Il a par ailleurs stabilisé son encours de dette à 499,3 M€ et baissé sa capacité de désendettement de 18,6 à 13,4 années tout en finançant des dépenses d'investissement en hausse de +10,3% de 70,7 M€ à 78,1 M€.

Cette amélioration doit cependant être relativisée par rapport à la situation de l'ensemble des départements. Le budget du département de l'Aisne est tout d'abord structurellement plus fragile car il est plus sensible aux effets de la conjoncture. Par rapport à la strate de comparaison, c'est-à-dire les départements de 500 000 à 999 999 habitants, les impôts directs représentent 35,76% des recettes réelles de fonctionnement (contre 30,38% pour la strate de comparaison) et les subventions et contingents (dont notamment les aides à la personne) pèsent 79,14% des dépenses réelles de fonctionnement contre 71,16% pour la strate de comparaison. Par conséquent, la capacité d'autofinancement (CAF) du Département représente seulement 7,48% de ses recettes réelles de fonctionnement contre 13,72% pour la strate de comparaison. Par ailleurs et par effet d'accumulation, le Département présente à fin 2019 un niveau d'endettement comparativement beaucoup plus lourd puisque l'encours de dettes bancaires et assimilées pèse 12,10 fois sa CAF contre un facteur 3,25 pour la strate de comparaison. Par habitant, cette dette représente 931 euros soit deux fois la dette par habitant de la strate de comparaison (449 € par habitant). En dépit des efforts engagés par le Département, ses marges de manœuvre restent donc limitées.

La crise sanitaire liée à la covid19 révèle le rôle-clé et l'engagement des départements dans la solidarité nationale et l'économie locale

La crise sanitaire liée à la covid19 et le choc qu'elle produit sur l'économie et les finances publiques montre la fragilité de l'équilibre financier des départements, en particulier pour le département de l'Aisne.

Comme le permettait à titre exceptionnel l'ordonnance n° 2020-330 du 25 mars 2020, le budget primitif du Département a été voté les 20 et 21 juillet. Il a par la suite été ajusté par une décision modificative adoptée le 12 octobre 2020 afin de mieux prendre en compte les conséquences connues et attendues de la crise. Les prévisions budgétaires du Département sont notamment marquées par un retour de l'effet ciseau puisque la progression des recettes de fonctionnement (+1,5% hors reprise de l'excédent) décroche par rapport à la hausse des dépenses de fonctionnement (+4,4%). Dans ces conditions, l'épargne brute s'érode fortement de 37,3 M€ à 28,2 M€.

En recettes, si les dotations de l'État sont globalement maintenues, le Département subit instantanément et brutalement la baisse voire l'arrêt de l'activité économique, qui se traduit notamment par une dégradation de ses recettes fiscales. Le budget primitif prévoyait initialement une baisse des droits de mutation à titre onéreux (DMTO) de -27,6% soit -12,8 M€ par rapport à 2019. Cette prévision a cependant été révisée en décision modificative, la baisse des DMTO étant estimée à -11,5% soit une baisse de -5,3 M€ par rapport aux recettes de 2019. Cette perte de recettes est encore plus importante pour le Département, dont les orientations budgétaires initiales pour 2020 anticipaient une progression raisonnable de +2,4%. À cela, il convient d'ajouter une baisse prévisible de la taxe d'aménagement (TA) à hauteur de -1,0 M€ de 2,7 M€ à 1,7 M€. Conjuguée à la montée en charge des paiements, cette baisse de recettes met sous tension la trésorerie du Département.

En dépenses, le budget du Département intègre en effet le coût des achats de matériel de protection afin de faire face à la crise sanitaire pour 1,6 M€, la revalorisation de l'indemnité journalière d'entretien des assistants familiaux afin de tenir compte de l'accroissement de leurs charges pour 0,5 M€ ainsi qu'une progression des dépenses de RSA qui attendraient plus de 114 M€ (+6,3% soit +6,8 M€ par rapport à 2019). Des mesures complémentaires de soutien aux professionnels des secteurs social et médico-social ont également été prises en compte en décision modificative. Il s'agit essentiellement d'un maintien du financement des établissements sous compétence du Département afin de garantir la

rémunération du personnel, d'une hausse exceptionnelle des dotations, notamment afin de pouvoir rétribuer les heures supplémentaires réalisées et attribuer des primes au titre de l'engagement et du travail accompli par les personnels.

Afin de limiter la baisse de son autofinancement en 2020, le Département n'a eu d'autre choix que d'intégrer 5,5 M€ correspondant à l'affectation de l'intégralité des excédents cumulés à fin 2019 et de solliciter de l'État 1,3 M€ correspondant aux avances remboursables des DMTO.

Malgré cela, le Département reste confronté à un effet ciseau qui obère son autofinancement, l'épargne brute baissant de -24,3% (de 37,3 M€ à 28,2 M€).

Le Département a fait le choix de maintenir ses investissements en 2020 afin de soutenir l'économie locale et ses partenaires territoriaux mais au prix d'un accroissement de son endettement

Afin de soutenir la demande et de ne pas pénaliser davantage le secteur économique local déjà lourdement frappé, le département de l'Aisne a fait le choix de maintenir le niveau de ses investissements, y compris auprès de ses partenaires.

Pour 2020, il est ainsi prévu une progression des dépenses d'investissement hors remboursements de la dette de 52,3 M€ à 57,8 M€ soit +10,5% dont +10,5% pour les équipements départementaux et +10,9% pour les équipements non départementaux.

Dans ces conditions, l'emprunt nécessaire afin d'équilibrer le budget s'élève à 39,6 M€ dont 13,6 M€ directement imputables aux effets de la crise. L'encours de dette du Département, qui avait pu être stabilisé en 2019, repartirait de nouveau à la hausse de 499,3 M€ à 511,0 M€ et sa capacité de désendettement serait de 18,1 années au lieu de 13,4 années en 2019. Les ratios financiers du Département redeviennent donc de nouveau préoccupants.

Cette situation révèle la profonde fragilité du modèle financier des départements qui vont de nouveau devoir affronter une tension budgétaire forte en 2021

Les mesures d'urgence à destination des collectivités territoriales mises en œuvre par le Gouvernement permettent d'amortir partiellement et temporairement les effets financiers de la crise pour 2020. Elles sont néanmoins insuffisantes comme le montre notamment la situation de notre Département.

Les avances remboursables de DMTO permettent, en partie, d'aider les départements à faire face aux tensions sur leur trésorerie, elles sont en revanche insuffisantes pour compenser la perte immédiate et massive de recettes qui impacte leur équilibre budgétaire pour 2020. Le mécanisme de calcul ainsi que le versement en deux temps complexifient les prévisions budgétaires, pour 2020 mais aussi pour 2021, et ne donnent pas assez de visibilité aux départements pour lesquels les prévisions de DMTO s'avèrent déjà très incertaines. Les Départements qui ont sollicité ces avances devront en outre les rembourser sur trois années, même s'ils bénéficient d'une clause de « retour à meilleure fortune ».

Par ailleurs, si la mesure exceptionnelle d'étalement des charges liées à la crise sanitaire est de nature à alléger la contrainte budgétaire pour 2020, elle n'en demeure pas moins un report de charges pour les années à venir. Le Département envisage néanmoins le recours à ce dispositif à la lumière des orientations budgétaires présentées le 9 novembre 2020 qui confirment une situation budgétaire difficile pour 2021.

En 2021, les départements ne bénéficieront pas du dynamisme de la taxe foncière sur les propriétés bâties (TFPB) dans la mesure où ils percevront uniquement le montant de référence assis sur les bases de 2020 et le taux de 2019, qui servira à calculer la fraction de TVA allouée chaque année. Pour le département de l'Aisne, la progression de la TFPB entre 2018 et 2019 représentait +2,2% soit +3,5 M€ de recettes supplémentaires.

Les départements vont par ailleurs subir en 2021 et sur plusieurs années les effets retardés de la baisse de la valeur ajoutée des entreprises sur la CVAE. Cette baisse reste encore difficile à chiffrer et son ampleur dépendra de l'importance de la récession, de la rapidité et de l'intensité de la reprise économique.

Enfin, la péréquation horizontale reste fragile comme le montre l'abondement de l'État pour 2021. La refonte de la péréquation horizontale qui s'est matérialisée par la mise en place d'un nouveau fonds globalisé de péréquation des DMTO est une avancée positive (1,8 Md€ distribués en 2020 contre 1,54 Md€ en 2019 grâce à l'activation par le Comité des finances locales (CFL) de la réserve de précaution (120 M€). Elle n'en demeure pas moins fragile puisque son maintien à 1,6 Md€ en 2021 n'est possible qu'au prix d'un soutien financier de l'État. Le Département de l'Aisne appelle de nouveau à une sécurisation et un renforcement de ce dispositif dans la durée.

Plus largement, la crise agit comme un véritable « stress test » sur les finances des collectivités territoriales en révélant l’impasse budgétaire à laquelle les départements sont confrontés.

Si elle a permis de démontrer le rôle crucial qu’ils jouent à la fois comme amortisseur social, et soutien économique et aux territoires, elle a également mis en lumière la fragilité de leur modèle financier qui appelle une révision en profondeur afin de redonner aux départements les moyens de leur action.

RÉPONSE DU PRÉSIDENT DU CONSEIL DÉPARTEMENTAL DES ALPES-MARITIMES

*Vous m’avez adressé le projet de chapitre dédié aux Départements dans le fascicule 2 du rapport sur les finances publiques locales en 2020, intitulé *Une incidence financière de la crise sanitaire très inégale entre collectivités locales en 2020*.*

En réponse, je souhaite vous faire part des observations suivantes.

En ce qui concerne la baisse des droits de mutation à titre onéreux, principale recette impactée par la crise sanitaire, il est pris acte que les Départements anticipaient en moyenne une baisse de DMTO de 23 % en 2020 mais qu’elle n’était inférieure que de - 3,6 % à celles au 30 juin 2019 et que selon la DGFiP, la perte de recettes se limitait à - 2,6 % au 31 août.

Comme vous le signalez, cette différence provient d’un effet retard de l’impact du confinement de mars-avril sur la finalisation des transactions immobilières et l’encaissement des DMTO. Mais vous concluez un peu rapidement, me semble-t-il, que globalement l’attractivité du secteur immobilier demeure. En effet, le manque de visibilité en la matière, dû à un contexte inédit qui induit des comportements d’achat difficile à modéliser, ne semble pas autoriser cet optimisme.

Votre rapport laisse de côté le fait que 2020 est aussi l’année de la mise en œuvre du fonds globalisé de péréquation horizontale des DMTO. Ainsi, au moment où tous les Départements affrontent une crise sans précédent, un certain nombre d’entre eux auront à contribuer davantage au fonds de péréquation, doté de 1,6 Md €, sur le fondement d’un calcul prenant en compte les recettes de 2019. Pour le Département des Alpes-Maritimes, il s’agit d’une évolution de 86 M€ à 99,3 M€. C’est un autre effet ciseau, en plus de celui de la hausse des dépenses sociales combinée à la baisse des recettes de DMTO, qui obère naturellement la capacité d’auto-financement des Départements contributeurs.

Enfin, il est indiqué que le Conseil départemental des Alpes-Maritimes aura recours, comme d'autres, au compte d'étalement des charges proposé par l'État, mais ce n'était qu'une hypothèse qui a été très vite abandonnée car elle n'était pas pertinente.

RÉPONSE DU PRÉSIDENT DU CONSEIL DÉPARTEMENTAL DE L'ARIÈGE

Par courrier du 26 octobre 2020, vous m'avez adressé le fascicule 2 du projet de rapport sur Les finances publiques locales 2020 relatif aux incidences financières de la crise sanitaire.

Je vous prie de trouver ci-joint mes remarques dans le cadre d'une lecture de la crise sanitaire comme étant le révélateur d'un financement des départements totalement inadapté, et source comme nous le vivons, d'une menace sur la cohésion sociale que nous essayons de maintenir, tant bien que mal, auprès de nos concitoyens.

Une crise sanitaire qui menace les finances départementales déjà fragilisées par les réformes de l'État

Des finances départementales déjà affaiblies par la perte de la taxe foncière

Les Départements ne disposent plus de la TFPB à partir de 2021. Cette évolution porte atteinte à l'autonomie financière des départements et décroche les ressources de la collectivité de sa base territoriale et de son lien fiscal avec les habitants. Si les ariégeois connaissent bien la collectivité départementale et ses domaines d'intervention au quotidien, par contre le financement de ce service public ne leur est plus lisible. En effet la TFPB est remplacée en 2021 par une fraction de la TVA. Cette substitution d'une ressource « locale et citoyenne » (TFPB) par une ressource « nationale et non identifiable » (TVA) comporte, outre cet affaiblissement de la démocratie locale, d'autres points de faiblesses qui impactent le budget 2021

- *La perte de dynamique des bases 2021*

La compensation octroyée en 2021 sous la forme d'affectation de fraction de TVA est calculée sur les taux 2019 de TFPB de chaque département X par ses bases fiscales 2020. Or ce calcul fait perdre aux départements la revalorisation annuelle qu'il y aurait dû avoir des bases 2021 qui en moyenne est de +2%. Pour l'Ariège la perte s'élève à 1 M€.

- *Le plafonnement de la hausse de TVA*

Le gouvernement est venu modifier les conditions de l'équilibre posé dans la loi des finances 2020 relatif à la substitution d'une fraction de la TVA à la TFPB, en plafonnant la dynamique de la hausse. L'objectif est pour le gouvernement de capter la dynamique de rebond 2021 qui est estimé à +100/0 de recettes de TVA.

- *L'absence d'effet de cliquet*

L'État n'a pas accepté d'intégrer un mécanisme de garantie de produit de TVA dès lors que le montant de la TVA affectée en année N est inférieur à celui versé l'année précédente. Alors que le produit de la TFPB était un stock de ressources finançant des charges de stock (AIS, masse salariale, charges générales), le produit de TVA peut être en recul. C'est un élément d'instabilité supplémentaire pour le budget départemental. Ce risque devrait être provisionné dans le cadre d'une gestion prudente. Il conviendra, une fois la crise passée, d'actualiser la délibération de juin 2019 calculant une réserve prudentielle en cas de mauvaise conjoncture (2008-2009 & la crise actuelle).

Sur ce sujet sensible TFPB/TVA on retiendra que l'État n'a pas été un partenaire loyal. Il a modifié les termes de l'échange posé en 2020 au détriment des départements et des EPCI, en amputant la dynamique de la ressource, tout en faisant une économie sur la revalorisation des bases. Cette fraction de TVA ne porte pas bien son nom, car sa force vitale a été siphonnée et il ne reste plus en fait, qu'un régime « banal » de subvention.

Des finances départementales otages de la conjoncture économique et sociale

- *Un budget départemental captif de la conjoncture pour 121 M€*

Captivité du budget à la conjoncture économique. Base : CA 2020 estimé

Recettes captives de la conjoncture	82 147 015
Dont fraction de TVA (ex TFPB)	42 115 149
Dont DMTO	31 195 463
Dépenses captives de la conjoncture	39 805 095 (RSA)
Total captivité à la conjoncture	121 952 110
Taux de captivité	71%

Le taux de captivité est défini par le total des recettes et dépenses captives divisées par le budget de fonctionnement réel. On peut tenir le raisonnement suivant sur la base de ce tableau :

- cette captivité se traduit par une assiette de 121 M€ qui peut varier à la hausse ou à la baisse selon les aléas de la conjoncture économique nationale et internationale
- 71 % du budget de fonctionnement de la collectivité est captif, à savoir 121 M€

La dégradation de cette assiette par une mauvaise conjoncture se fait de manière cumulée : le cumul de la hausse des dépenses captives et de la baisse des recettes captives. La sensibilité (élasticité) à la conjoncture est donc forte et rapide. L'importance en volume de cette assiette fait qu'une variation de 1 0/0 de cette assiette génère 1,2 M€ à compenser pour équilibrer le budget de fonctionnement. Comme le département n'a strictement aucune marge de manœuvre sur les recettes de fonctionnement, il doit automatiquement compenser par une baisse de ses dépenses de fonctionnement, ou/et une baisse de son autofinancement donc de l'investissement.

En 2020 la dégradation liée à la conjoncture est estimée à 4,6M€ soit 3,8 % de l'assiette. On estime une perte de 1,6 M€ de recettes de fonctionnement (Cf. partie 6 Recettes du rapport) et à une hausse de dépenses de fonctionnement de 3 M€ (hausse RSA de 2020 par rapport à 2019).

En 2021 la dégradation liée à la conjoncture est estimée à 7,1M€ soit 5,8 % de l'assiette. On estime une perte de 3,7 M€ de recettes de fonctionnement (Cf partie 7 Epargne du rapport) et à une hausse de dépenses de fonctionnement de 3,4 M€ (hausse RSA de 2021 par rapport à 2020).

L'amélioration de la conjoncture, comme on l'a connu par exemple en 2019, permet au département d'augmenter son autofinancement. Pour investir sans trop s'endetter mais aussi pour constituer une réserve prudentielle afin de traverser les années de mauvaise conjoncture... qui peuvent arriver comme nous le constatons. C'est le choix fait par le département afin de préserver la santé du budget départemental, et que ces recettes en plus générées par la conjoncture ne viennent pas « grossir » le train de vie de la collectivité car elles sont réversibles à l'inverse des charges supplémentaires.

Une crise sanitaire qui révèle l'importance des missions de solidarité du département et l'ardoise que l'État doit au département pour faire face à ces missions

A/ Les efforts du département en matière de solidarité

Le département est l'institution des solidarités de par ses compétences mais aussi par le volume de ses interventions financières auprès des usagers.

Les départements représentent 50% des dépenses d'aide et d'action sociales au niveau national :

Répartition des dépenses d'aide et d'action sociales par financeur, en 2018

	<i>État</i>	<i>Organis-mes de sécurité sociale santé</i>	<i>Organis-mes de sécurité sociale famille</i>	<i>Organis-mes de sécurité sociale vieillesse -survie</i>	<i>Organis-mes de sécurité sociale : autres</i>	<i>Départe-ments</i>	<i>Commu-nes et inter-commu-nalités</i>	<i>Total</i>
<i>En %</i>	7,0	26,0	3,0	2,0	1,0	50,0	11,0	100

Lecture > En 2018, les dépenses des départements représentent 50 % des dépenses totales d'aide et d'action sociales.

Champ > France métropolitaine et DROM, hors Mayotte.

Notes > Les dépenses des institutions sans but lucratif au service des ménages (ISBLSM) ont été ventilées dans les dépenses des différents acteurs

Sources > DREES, Comptes de la protection sociale et enquête Aide sociale. Édition octobre 2020

Pour le Département de l'Ariège, son intervention sur la solidarité humaine représente 121 M€

C'est la compétence première du département. Avec 121 M€ elle représente 71 % des dépenses de fonctionnement du département. On ne peut s'empêcher de faire le lien avec les 121 M€ de budget de fonctionnement captif de la conjoncture.

En cette période de crise sanitaire, économique et sociale, le rôle du département est encore plus essentiel à la cohésion sociale. a aussi fait apparaître que la pauvreté, le pouvoir d'achat, l'inquiétude du déclassement, les inégalités, sont autant de risques qui peuvent porter atteinte à l'équilibre de notre société et de notre démocratie. Risques sur lesquels le département intervient en premier plan. La menace sur les finances départementales liée à la situation actuelle, et au mode de financement du RSA, est un facteur d'aggravation de ces risques sociétaux.

B/ L'ardoise que l'État doit au département

	2019	2020 estimé	DOB 2021
<i>Total dépenses AIS</i>	58 990	63 088	66 885
<i>Total compensations perçues</i>	46 538	46 224	46 206
<i>Taux de couverture</i>	79%	73%	69%
<i>Reste à charge sur AIS</i>	12 452	16 864	20 679

L'État doit en 2020 plus de 16 M€ au département au titre du transfert des allocations individuelles de solidarité. La dégradation prévue en 2021 liée au RSA alourdit l'ardoise et montre que le taux de couverture se dégrade. Si on rajoute les 1,5 M€ qu'on pourrait toucher au titre du fonds d'urgence (Cf. partie 3 du rapport), le reste à charge se monte à 19,1 M€. Le compte n'y est pas.

Les effets de la crise sanitaire économique et sociale sur le RSA

Ceci est un essai de modélisation par facteur, c'est-à-dire par variable impactant le RSA.

On se pose la question : à quoi est due la hausse du RSA de 2020 et celle projetée de 2021 ?

Les facteurs de hausse du RSA

	CA 2020 estimé	BP 2021	BP 2022
<i>Facteur 1 : l'augmentation courante</i>	2,53%	2,53%	
<i>Facteur 2 : l'augmentation réforme assurance chômage</i>	0,69%		?
<i>Facteur 3 : l'augmentation crise sanitaire</i>	4,77%	6,20%	
<i>Total</i>	7,98%	8,73%	

Sur 2020 on constate que le facteur crise sanitaire a été dominant.

La suspension de la réforme de l'assurance chômage s'est d'abord opérée sur le 2nd volet prévu en avril 2020 (nouveau mode de calcul de l'indemnité- le + impactant). Puis à partir du 29 juillet 2020 sur le 1^{er} volet (condition d'éligibilité et de recharge). Cette suspension totale de la réforme a neutralisé l'impact de la réforme pour les bénéficiaires ... et pour le département. Cette mesure de suspension prise par le gouvernement démontre en quelque sorte que cette réforme n' était pas adaptée. Elle « enfonce » encore plus les chômeurs dans la précarité au moment d'un cycle de stagnation ou de baisse de la conjoncture et ... elle fait basculer une partie du financement du risque perte du travail sur les départements via l'allocation RSA. Le social vient se substituer au travail. Cela revient de manière déguisée à faire baisser le financement du chômage par les cotisations du travail et à transférer aux départements une charge déguisée. Le gouvernement ne semble pas prêt à lâcher sa réforme, le 1^{er} ministre ayant annoncé lors de la suspension qu'elle serait reportée au 1^{er} janvier 2021, les dernières annonces parlent d'avril 2021.

Cette réforme est particulièrement douloureuse pour le 09

Douloureuse pour les ariégeois : les contrats CDD et les saisonniers récurrents

Douloureuse pour le département : l'économie touristique/agricole et le budget RSA de la collectivité

Cette réforme pénalise le modèle des contrats saisonniers récurrents et donc des personnes qui sont insérées dans la société, avec leur famille, et qui ont adapté leur activité aux besoins de l'économie locale. Ce sont aussi les entreprises ariégeoises qui vont être mis en difficulté, car elles n'ont pas les moyens de payer des salaires en dehors de la saison. L'assurance chômage joue un rôle d'interstice entre 2 saisons quand il n'y a pas suffisant de travail (au même moment pour tous les saisonniers) sur le territoire pour combler la période creuse d'activité. La bascule au RSA va précariser une partie de ces travailleurs et mettre en difficulté l'économie locale. Au moment où l'on cherche à insérer les personnes en âge de travailler et à développer le tissu économique local, cette réforme vient « désinserer » une partie des actifs qui peuple et fait vivre nos vallées et de surcroit fragiliser notre tissu économique local (stations de ski par exemple) et donc notre territoire. Cette réforme est significativement contreproductive pour notre territoire rural.

Ce modèle de contrat saisonnier récurrent a sa place entre un le CDI et le RSA. Dans une économie où le travail en CDI devient plus rare et la durée de travail plus fragmentée, c'est un modèle pertinent. Surtout qu'il s'est profondément inscrit dans la morphologie de notre territoire ariégeois et qu'il contribue à sa dynamique (non délocalisable).

Le coût pour la société de la « désinsertion » liée à cette réforme est bien supérieur au gain comptable d'économie de l'assurance chômage.

Ce que nous dit la crise sanitaire sur 2021

On peut se projeter dans l'année 2021 sous 2 regards : le regard de la crise sanitaire que nous vivons et le regard plus structurel des relations de l'État avec les collectivités locales.

2021 sous le regard de la crise sanitaire

L'État parle de plan de relance et annonce des chiffres importants. Mais force est de constater que l'État a clairement circonscrit son aide à l'économie productive. L'économie publique est ignorée. Et plus encore mise en danger au moment où que ce soit l'hospitalier ou les collectivités locales, le service public est mobilisé comme jamais pour assurer ses missions auprès des habitants et ... poursuivre son programme d'investissement. Le département a résolument décidé d'être contre cyclique pour soutenir son économie locale et les emplois du territoire. Toutefois la crise sanitaire met profondément en péril les comptes locaux menant mécaniquement, comme on l'a vu pour le RSA ou les DMTO, le budget départemental dans une impasse. Or l'État n'alimente pas les ressources perdues et ne compense pas les charges qui grimpent. Il temporise et colmate par des pseudo dispositifs qui ne sont que de l'affichage. On est clairement dans une conception d'un État qui dédaigne le rôle d'investisseur et de levier des collectivités, et pour le département de garant de la cohésion sociale et des solidarités. Le gouvernement profite de la crise pour contraindre les collectivités à faire des coupes dans leurs budgets de fonctionnement, tout en leur faisant des injonctions culpabilisantes de s'inscrire dans son plan de relance. Le gouvernement a trouvé là un moyen alternatif au contrat de Cahors.

2021 sous le regard de la relation de l'État avec les départements

Le gouvernement reste sur sa posture « de mise au pas » des collectivités locales.

- *par un creusement du reste à charge pour les départements des AIS que l'État lui a transférées. Pour le département de l'Ariège ce trou s'élève en 2019 à 12,4 M€. Avec la crise sanitaire & économique il passe à 16,8 M€ en 2020 et il est estimé à 20,6 M€ pour 2021*
- *par un « grignotage rampant » de l'autonomie des collectivités locales et le basculement sur un régime de subventionnement. Pour les départements c'est un affaiblissement du lien au territoire et une mise sous tutelle financière.*
- *par des réglementations qui « ferment » la différenciation territoriale et les possibilités d'apporter des réponses locales nouvelles. Par des finances départementales tellement gênées par ce reste à charge que les moyens pour des politiques publiques préventives et structurelles sont nettement en dessous des enjeux de société auxquels le département doit répondre. La crise des gilets jaunes a révélé ces enjeux sur lesquels le département est en 1^{er} ligne pour colmater les brèches que l'État laisse s'agrandir. A savoir, cette société à 2 vitesses. Ceux qui sont dans la métropolisation, la mondialisation, les nouvelles technologies...Les autres qui sont au ralenti et en marche arrière avec des classes moyennes qui basculent et des classes défavorisées qui s'enfoncent plus durablement.*

RÉPONSE DU PRÉSIDENT DU CONSEIL DÉPARTEMENTAL DU BAS-RHIN

Vous avez bien voulu me faire parvenir des extraits du fascicule 2 du projet de rapport intitulé « Les finances publiques locales en 2020 » et je vous en remercie.

J'ai pris connaissance de ce document avec beaucoup d'attention et il n'appelle qu'une seule remarque de ma part.

En effet, il mentionne que « la majorité des départements anticipent des contraintes accentuées en section de fonctionnement en 2020 et donc un moindre virement à la section d'investissement. La plupart de ces

collectivités prévoient une hausse des investissements en 2020 financée par l'emprunt. Un quart des départements ont voté une diminution de leurs dépenses d'équipement tout en devant augmenter leurs emprunts pour les financer (Ain, Bas-Rhin, Vaucluse). »

Je tiens à porter à votre connaissance le fait que le Département du Bas-Rhin prévoit bien une hausse de ses dépenses d'investissement par rapport à 2019 et a voté cette augmentation de crédits lors des décisions modificatives.

RÉPONSE DE LA PRÉSIDENTE DU CONSEIL DÉPARTEMENTAL DES BOUCHES-DU-RHÔNE

Au cours du mois de juillet 2020, la Cour des comptes a sollicité différents acteurs locaux afin d'effectuer un premier bilan de la crise sanitaire pour les collectivités locales. Le département des Bouches-du-Rhône a été interpellé le 8 juillet et a déposé ses réponses conformément à vos attentes avant le 15 août.

Par lettre visée en référence, vous m'avez fait remettre un extrait du rapport en cours de finalisation et vous en remercie.

Le Département n'a pas d'observations majeures à formuler.

Au moment de la crise, le Département a subi une contraction de sa trésorerie en raison de la raréfaction des recettes et de la nécessité de faire face à des dépenses, dont de nombreuses dépenses imprévues. Pour y faire face et ne pas avoir à retarder certains paiements, il a très rapidement fait passer sa couverture de trésorerie de 95 M€ avant la crise à 250 M€ courant avril, assurant ainsi ses obligations quotidiennes de décaissement. Malgré tout, l'avance de fiscalité perçue au mois d'août s'est avérée parfaitement nécessaire, les plafonds de tirages des lignes ouvertes se rapprochant inexorablement faute de recours à l'emprunt en l'absence de budget voté.

Le concept de pilotage des dépenses exprimé doit être pris dans un sens positif. En effet, le Département, avec l'aide efficace du comptable public, a utilisé des procédures de paiement accélérées et prioritaires pour certaines dépenses de crise (achat de masques et autres équipements de protection essentiellement). De même, j'ai souhaité que les prestations en direction des personnes les plus démunies soient prioritaires et exécutées rapidement et que les entreprises n'aient pas à souffrir de retards de paiement. Enfin, les calendriers de versement des salaires ont été anticipés pour soutenir nos salariés en ces moments difficiles.

Si la situation a été très tendue, grâce à une excellente collaboration entre Monsieur le Payeur départemental, les banques et le Département, par le maintien et l'optimisation de la chaîne comptable à travers le télétravail, la collectivité n'a pas dégradé ses délais de paiement et a assumé ses missions envers les habitants des Bouches-du-Rhône.

RÉPONSE DU PRÉSIDENT DU CONSEIL DÉPARTEMENTAL DE CHARENTE-MARITIME

Par courrier du 26 octobre 2020, vous m'avez transmis des extraits du fascicule 2 du projet de rapport intitulé « Les finances publiques locales 2020 » que la Cour des comptes se propose de publier prochainement, conformément à l'article L.132-8 du Code des juridictions financières.

Je tiens à saluer la qualité du travail réalisé par la Cour des comptes et vous confirme que les analyses proposées par votre institution représentent, pour les Départements, des éléments d'information et de recommandation très utiles.

Sur de nombreux points, les conclusions du rapport convergent avec les analyses du Département de la Charente-Maritime. Néanmoins, plusieurs observations et compléments d'information peuvent être formulés quant à l'incidence financière de la crise sanitaire pour notre collectivité en 2020 et, plus généralement, sur les perspectives budgétaires des Départements à la veille du renouvellement des Assemblées départementales.

La Cour des comptes considère que les conséquences financières de la crise sanitaire se traduisent par une contraction des recettes de fonctionnement associée à une augmentation des dépenses d'intervention, en particulier à caractère social, conduisant en 2020 à une dégradation de l'épargne et une probable hausse de l'endettement.

Comme l'a souligné le Député du Gers Jean-René CAZENEUVE dans son rapport « Impact de la crise du covid-19 sur les finances locales » remis au Premier Ministre le 29 juillet dernier, « les Départements seront le niveau le plus impacté en 2020 par des pertes de recettes fiscales », au premier rang desquelles les Droits de Mutation à Titre Onéreux (DMTO).

La Cour des comptes chiffre une diminution de cette recette départementale à -3,6 % au 30 juin 2020 (page 6). En Charente-Maritime, il a été constaté une baisse de -5 % au 31 octobre 2020 par rapport au 31 octobre 2019 (139,7 M€ en 2020 contre 147,5 M€ en 2019), ce qui signifie que le marché immobilier local, avec sa forte attractivité littorale, reste

encore relativement dynamique. Ce chiffre situerait le Département en-dessous de l'estimation actualisée du Député Jean-René CAZENEUVE qui, dans sa « note-baromètre » du 20 octobre 2020, anticipe une diminution du produit des DMTO de -10 % en 2020 (-20 % dans son rapport initial) et prévoit un rebond de +8 % en 2021. Il convient toutefois de rester prudent sur l'évolution de cette recette fiscale compte tenu des incertitudes relatives à l'instauration, depuis le 29 octobre 2020, d'un deuxième confinement sur l'ensemble du territoire et ses effets sur le volume des transactions immobilières.

En outre, si les autres recettes fiscales, telles que la Taxe sur la Consommation Finale d'Électricité (TCFE) et la taxe additionnelle à la taxe de séjour ont bien enregistré des pertes, en revanche, le Département de la Charente-Maritime n'a pas prévu en 2020 de baisse de la Cotisation sur la Valeur Ajoutée des Entreprises (CVAE) dans la mesure où elle concerne l'activité économique de l'année 2019.

La Cour des comptes relève à juste titre que « les dépenses sociales devraient fortement augmenter » (page 10), principalement les dépenses au titre du Revenu de Solidarité Active (RSA), analyse partagée par le Département de la Charente-Maritime. En effet, compte tenu de la dégradation de la situation économique et des conséquences sur l'emploi, le coût de la prise en charge des bénéficiaires du RSA va nécessairement augmenter, pour une période qui excédera la seule année 2020.

Le Département de la Charente-Maritime a constaté, dès le 31 août 2020, une hausse des dépenses de RSA de +8,5 % par rapport au 31 août 2019 (les dépenses réalisées s'élevaient à 65,8 M€ en août 2020 contre 60,7 M€ en août 2019), bien au-dessus du chiffre de +1 % retenu par la Cour des comptes. Le montant des dépenses de RSA estimées pour l'exercice 2020 représenterait environ 100 M€ (contre 91,5 M€ en 2019) soit une augmentation annuelle de +9,3 %. Cette évolution rejoint l'approche du Député Jean-René CAZENEUVE qui, dans sa « note-baromètre » du 20 octobre 2020, a estimé que les dépenses de RSA pourraient augmenter de +10 % en 2020, soit environ +1 Md€ (contre +650 M€ dans son rapport initial). Considérant l'évolution significative de cette dépense sociale sur l'exercice 2020, le Département de la Charente-Maritime a augmenté, dans le cadre d'une décision modificative, ses prévisions budgétaires dans ce domaine.

Mais s'il existe bien une corrélation entre le taux de chômage et le taux de bénéficiaires du RSA (lorsque le premier augmente, le second progresse également), en revanche, le recul du chômage n'entraîne pas pour autant une diminution proportionnelle du nombre de bénéficiaires du RSA. De ce fait, les finances départementales seront, au-delà de l'année

2020, durablement impactées par la crise sanitaire et économique. Il convient de rappeler que, suite à la crise financière de 2008, les dépenses de RSA des Départements ont augmenté de plus de 5 Md€ entre 2008 et 2018 et enregistré une très forte progression, surtout en 2009 (+9,7 %) et en 2010 (+12,8 %).

En ce qui concerne les autres dépenses d'intervention, il convient de souligner que le Département de la Charente-Maritime a institué un Fonds de soutien (doté de 10 M€) aux Établissements Sociaux et Médico-Sociaux (ESMS) et aux Services d'Aide et d'Accompagnement à Domicile (SAAD) fragilisés par la crise afin de compenser leurs pertes d'activité et de ressources, et de financer leurs charges nouvelles ainsi qu'un dispositif de reconnaissance de l'engagement professionnel de leurs personnels.

De plus, le Département de la Charente-Maritime a réservé une enveloppe de 2 M€ pour soutenir les tissus culturel, sportif et associatif, avec un dispositif d'aide aux associations ayant subi des pertes du fait de la crise sanitaire. Le bénéfice des subventions accordées aux différents organismes partenaires, même lorsque des manifestations ou évènements n'ont pu se tenir durant la période couverte par l'état d'urgence sanitaire, a ainsi été préservé.

L'État a mis en place des mesures de soutien aux collectivités territoriales ayant rencontré des difficultés financières durant la crise sanitaire (page 13).

En vertu des dispositions de l'article 25 de la loi de finances rectificative n°3 pour 2020, le Département de la Charente-Maritime a sollicité l'attribution d'une avance remboursable des DMTO pour un montant de 9,222 M€ (arrêté du 30 septembre 2020).

De plus, l'Assemblée délibérante a approuvé, lors de la session plénière d'octobre 2020, l'application du mécanisme d'étalement sur 5 ans des charges exceptionnelles réalisées en lien avec la crise sanitaire (les prévisions budgétaires représentent à ce jour 8,534 M€, le montant définitif des charges à étailler ne pourra être établi qu'à la fin de l'exercice 2020), conformément aux dispositions de la circulaire du 24 août 2020.

En ce qui concerne le plan « France relance » (page 13) et « ses éventuelles incidences indirectes sur le niveau de dépenses sociales des départements, et en particulier de RSA », il est probable que ses effets contribueront à soutenir l'activité économique et donc l'emploi mais il est, à ce jour, difficile d'en mesurer la portée exacte. Le Département s'associera et accompagnera les mesures mises en place par l'État au titre du Plan de Relance.

La Cour des comptes a relevé que « l'incidence de la crise sanitaire sur les dépenses d'équipement des Départements est plus incertaine » (page 11). Le Département de la Charente-Maritime rejoint cette approche dans la mesure où sa politique d'investissement s'est adaptée au contexte sanitaire en tenant compte des décalages de chantier constatés pour des opérations départementales mais également pour des opérations d'investissement subventionnées.

Le Département de la Charente-Maritime a aussi, comme le note la Cour des comptes, « anticipé une probable augmentation de la durée de contrats de Délégation de Service Public (DSP) pour compenser les effets de la crise ».

La Cour des comptes rappelle que l'augmentation des prévisions budgétaires d'investissement dans les budgets départementaux a pu être le fait des reports de crédits (« restes à réaliser ») d'un exercice sur un autre (page 17). Cela n'est pas le facteur principal de l'augmentation des dépenses réelles d'investissement de la Charente-Maritime, puisque les reports n'ont représenté que 5,771 M€ des 47 M€ de crédits du budget supplémentaire 2020. Elle indique aussi, en mentionnant le Département de la Charente-Maritime, que « les dépenses d'investissement sont souvent surévaluées » et que « le contexte de crise pourrait conduire à un niveau d'investissement réalisé sensiblement inférieur aux crédits votés » (page 18). Elle rappelle à ce sujet que le taux moyen d'exécution des dépenses d'investissement des Départements de l'échantillon était de 80% en 2019. Le Département de la Charente-Maritime précise qu'il consacre une partie importante de son budget à des subventions d'équipement et de ce fait, ne maîtrise pas le rythme de réalisation des projets portés par ses partenaires. Par ailleurs, il est à souligner que le niveau des dépenses d'investissement du Département de la Charente-Maritime est particulièrement élevé, puisque le ratio par habitant s'élève à 209 € par an contre 166 € en moyenne pour les Départements de la même strate.

Il convient également de préciser que « les économies liées au confinement » susceptibles d'atténuer la diminution du niveau d'épargne (page 22) se sont avérées très modestes pour le Département de la Charente-Maritime au regard de son budget, voire quasiment inexistantes.

Depuis plusieurs années, les remboursements de dette du Département de la Charente-Maritime sont supérieurs aux nouveaux emprunts, lui permettant de poursuivre une stratégie de désendettement efficace. L'encours de la dette départementale est passé de 415,551 M€ en 2015 à 387,252 M€ en 2019. Ce repli du stock de dette, associé à un niveau d'épargne en progression l'a autorisé à afficher en 2019 une capacité de désendettement en amélioration, passant de 4,22 à 3,16 ans sur la période.

Toutefois, la dégradation annoncée de l'épargne et la reprise probable d'un endettement pourraient peser dans les résultats d'exécution de l'exercice 2020.

La crise sanitaire de 2020 met en exergue les fragilités financières des Départements, connues depuis la crise de 2008, qui tiennent au décalage existant entre un panier de ressources fortement cyclique et soumis aux fluctuations économiques et des dépenses d'allocations individuelles de solidarité (en particulier de RSA) contracycliques, c'est-à-dire en augmentation lorsque la croissance économique ralentit.

La Cour des comptes indique que « les effets de la crise n'entameront que partiellement les réserves budgétaires des Départements en 2020 » (page 21). Mais il convient de rappeler que l'environnement financier des Départements sera bouleversé en 2021 avec le remplacement de la fiscalité directe (Taxe Foncière sur les Propriétés Bâties) par une fraction de Taxe sur la Valeur Ajoutée (TVA) nationale, très dépendante de l'activité économique.

RÉPONSE DU PRÉSIDENT DU CONSEIL DÉPARTEMENTAL DE LA CÔTE D'OR

Vous m'avez adressé récemment, le projet de rapport portant sur les finances publiques locales 2020 en vue de sa publication prochaine.

La rédaction de ce rapport et, plus particulièrement les passages concernant le Département de la Côte-d'Or, n'appellent pas de remarque de ma part.

La situation décrite reflète la réalité vécue par le Département de la Côte-d'Or jusque fin octobre. L'étude prend en effet, en compte le confinement général du printemps 2020, mais n'aborde pas la période de reconfinement que le pays traverse actuellement. Elle illustre de façon incomplète l'activité de l'année 2020.

Les recettes de fonctionnement concernant les mois de novembre et décembre 2020 seront impactées par le ralentissement de l'économie et subiront des décalages notoires. Le produit des Droits de Mutation à Titre Onéreux, mais aussi celui de la Cotisation sur la Valeur Ajoutée des Entreprises connaîtront un rendement diminué dont les effets se prolongeront sur les exercices 2021 et 2022.

Conjugués aux conséquences de la mise en œuvre de la réforme fiscale qui prive la collectivité départementale du dynamisme de la Taxe sur le Foncier des Propriétés Bâties, il sera constaté une diminution du volume de recettes de fonctionnement, bien mal venue alors que les Allocations Individuelles de Solidarité connaissent une progression certaine. Le Revenu de Solidarité Active enregistre déjà une augmentation très significative.

Par ailleurs, la crise sanitaire renforce les conséquences de la crise sociale. Les Départements, chefs de file des solidarités humaines, prorogeront, néanmoins, les mesures d'aide aux plus défavorisés. La progression des dépenses de fonctionnement qui en découlera, entraînera les finances départementales vers un redoutable effet ciseaux.

RÉPONSE DU PRÉSIDENT DU CONSEIL DÉPARTEMENTAL DE L'ESSONNE

Par courrier signé du secrétaire général Xavier Lefort, en date du 26 octobre 2020, vous nous avez transmis la version provisoire du chapitre 2 concernant les finances départementales, du prochain rapport annuel de la Cour des Comptes sur les finances publiques locales publié en application de l'article 1132- I du Code des Juridictions Financières. Comme le permettent les articles L 143-B et R143-13 du code des juridictions financières, vous trouverez dans ce courrier l'ensemble des observations formulées par le Département de l'Essonne.

Nous partageons les constats que vous présentez dans le rapport pour l'exercice 2020 et notamment :

L'effet ciseau important auquel sont soumises les finances départementales, dont l'impact est accru dans les départements urbains comme vous le mentionnez dans le rapport. En effet la crise sanitaire et économique a généré une pression forte sur les dépenses et sur les recettes fiscales, principalement les droits de mutation à titre onéreux.

Entre les prévisions du budget primitif 2020 et les inscriptions budgétaires de la décision modificative n°3 les dépenses réelles de fonctionnement ont augmenté de 76 M€, soit 6,7 %, sous l'effet de la hausse des dépenses sociales et des charges exceptionnelles liées à la crise sanitaire, alors que les recettes sont restées stables et seront même en baisse par rapport à la réalisation 2019.

Malgré un taux de chômage faible, le département de l'Essonne est très sensible aux évolutions du RSA. En effet, sur la période 2015-2019, il est à noter que l'Essonne était le département ayant connu la plus forte hausse du RSA en Ile-de-France (+ 16,8 %). La période de crise induit logiquement une augmentation forte de l'allocation puisque le RSA augmenterait de 13,1 % en 2020 Contre 6,5 % à l'échelle nationale.

Au niveau des recettes, selon les prévisions de réalisation à la mi-novembre, les DMTO devraient par ailleurs chuter de 18 % par rapport aux recettes de l'exercice 2019.

Le maintien d'un niveau d'investissement important qui doit notamment aux excédents de fonctionnement des exercices précédents et dans une moindre mesure par un financement par l'accroissement de la dette. Cet accroissement de la dette n'appelle pas d'alerte de la cour des comptes sur la soutenabilité des finances départementales. Ce constat est partagé par le Département qui a financé une part importante des charges exceptionnelles 2020 liées à la crise par un report du résultat 2019. Le Département a par ailleurs gardé un haut niveau d'investissement en 2020.

Cependant, le rapport ne rentre pas dans le détail des perspectives 2021 qui sont alarmantes pour les départements. En effet, la croissance forte des dépenses sociales devrait perdurer, l'impact de la crise sur les recettes de CVAE ne se ressentira qu'en 2021 et la reprise des DMTO est très incertaine. Du fait du remplacement au 1er janvier 2021 de la part départementale de taxe foncière par une fraction des recettes de TVA nationale, les départements perdront également tout pouvoir d'ajustement de leurs recettes par le taux. Ainsi le maintien d'une capacité de financement des investissements, pourtant indispensables à la relance de l'économie et de l'emploi, dépendra des solutions structurelles apportées à la soutenabilité des finances départementales. Le Projet de Loi de Finances 2021, en cours d'examen au Parlement n'apporte que des réponses insuffisantes.

Dans cette optique, le département de l'Essonne est mentionné comme faisant partie des 6 4épartements dont la capacité de désendettement se dégraderait au-delà du seuil d'alerte des 10 ans sur l'exercice 2020

Cette affirmation doit être nuancée :

D'une part, les ajustements de crédits votés en décision modificative n°3 non intégrés dans l'analyse de la Cour conduisent à restaurer en partie la capacité de désendettement (encours de dette / épargne brute) en ajustant à la baisse les dépenses réelles de fonctionnement et d'investissement. Les différentes prévisions de réalisation de fin d'année conduiraient à une capacité de désendettement de 9,7 années à 13,7 années selon les hypothèses retenues.

D'autre part, l'imputation comptable comme une dette en section d'investissement de l'avance DMTO, initialement considérée comme une avance de fiscalité, dégrade fortement la capacité de désendettement puisqu'elle majore l'encours de dette et joue à la baisse sur l'épargne brute. Une comptabilisation de cette recette comme une réelle avance de fiscalité, permettant de compenser la chute des recettes de DMTO, aurait permis d'obtenir une capacité de désendettement inférieure au seuil d'alerte.

Il convient de souligner que cette dégradation n'est que conjoncturelle. En effet, elle s'explique d'abord par la contraction forte de l'épargne brute du Département, beaucoup plus impacté que la moyenne des départements par la hausse du RSA. L'effort de maîtrise des dépenses de fonctionnement et l'optimisation des recettes permettra au Département de l'Essonne de retrouver une capacité de désendettement inférieure au seuil de 10 ans au plus tard en 2022.

Par ailleurs, elle n'altère pas la soutenabilité de la dette départementale. En effet, le travail de gestion active de la dette a permis au Département d'en limiter le coût. Son taux moyen était fin 2019 de 1,13% contre 2,05 % pour la moyenne des départements. Par ailleurs, son profil de remboursement est lissé de manière à maintenir la capacité de remboursement annuel du capital de l'emprunt.

RÉPONSE DU PRÉSIDENT DU CONSEIL DÉPARTEMENTAL DU FINISTÈRE

*J'ai été destinataire le 27 octobre dernier des extraits d'un projet de rapport public de la Cour des comptes, intitulé *Les finances publiques locales 2020*, via votre plateforme sécurisée d'échanges.*

J'ai l'honneur de vous indiquer que ce projet de rapport, qui retrace de manière objective la situation financière des départements dans un contexte de crise sanitaire n'appelle pas de remarque de ma part.

RÉPONSE DU PRÉSIDENT DU CONSEIL DÉPARTEMENTAL DE LA GIRONDE

J'ai pris connaissance avec grand intérêt du projet de rapport sur les conséquences de la crise sanitaire sur les finances publiques locales en 2020 qui doit être prochainement remis au Gouvernement et au Parlement.

Pour ce qui concerne les analyses au regard desquelles le Département de la Gironde est cité, je tenais à vous faire les observations suivantes :

- *le Département de la Gironde a pour caractéristique d'être paradoxalement à la fois riche et dynamique mais aussi marqué par des besoins sociaux importants. ; (évolution forte du R.S.A. de la P.C.H. et de l'A.S.E., très importants restes à charge sur les A.I.S.) ;*
- *bien que la dynamique démographique n'ait pas été reconnue à travers le Pacte de Cahors non signé avec l'État, elle génère en particulier de forts besoins d'équipements, qui se sont traduits par la nécessité de mettre en œuvre un plan collèges très ambitieux pour accueillir 12.000 collégiens supplémentaires à horizon 2024 (12 constructions neuves et 11 réhabilitations pour un total estimé à 640 M€) ;*
- *le contexte récent de la crise sanitaire ne fait que révéler l'inadéquation entre la structure des recettes départementales et celle des dépenses et met en lumière les insuffisantes compensations financières des transferts de compétences implicites ou explicites de l'État. La réforme en cours sur la suppression de la part départementale de la Taxe sur le Foncier Bâti ne fera que conforter cette inadéquation.*
- *Ainsi, cette crise montre la fragilité de la collectivité départementale à la perte des ressources de D.M.T.O, (bien que cette ressource continue à fonder la forte contribution de la Gironde à la péréquation horizontale) l'augmentation corrélative du R.S.A. (15 M€ supplémentaires en 2020) aura un impact significatif sur l'épargne brute qui pourra être constatée au Compte Administratif 2020.*

Paradoxalement et malgré ce contexte, l'État va accentuer la détérioration des comptes du Département en appliquant la reprise financière au titre de l'exercice 2019 pour un montant aujourd'hui estimé à 24,5 M€ alors que dans le même temps il nous sollicite pour participer au plan de relance.

Pour autant, si le Département est susceptible d'approcher conjoncturellement le seuil d'alerte de 10 ans de capacité de désendettement sur le Compte Administratif 2020 ce serait, comme le souligne votre rapport, non par l'existence d'un niveau d'endettement excessif, mais par un niveau d'épargne en large partie affecté par les pertes de ressources de D.M.T.O. et la reprise financière opérée par l'État.

**RÉPONSE DU PRÉSIDENT DU CONSEIL DÉPARTEMENTAL
DES HAUTES-PYRÉNÉES**

*Par courriel du 27 octobre, vous nous avez transmis un courrier du Premier président de la Cour des comptes, ainsi que des extraits du fascicule 2 du projet de rapport intitulé *Les finances publiques locales 2020*, pour avis.*

Je puis vous répondre qu'il convient de modifier, page 28, la phrase suivante : « Ces nouvelles décisions modificatives pourront également tenir compte du plan d'aide de l'État et notamment de la mobilisation éventuelle des avances de DMTO, dont les conditions de remboursement ont été assouplies, ou de l'utilisation du compte d'étalement de charges (Alpes-Maritimes, Hautes-Pyrénées, Saône-et-Loire) ». En effet, les Hautes-Pyrénées ne devraient pas être citées car le CD65 a fait le choix de ne pas recourir à aux deux dispositifs précités.

**RÉPONSE DU PRÉSIDENT DU CONSEIL DÉPARTEMENTAL
DE L'HÉRAULT**

Vous m'avez adressé des extraits du projet de rapport intitulé « les finances publiques locales 2020 » et je vous en remercie.

Il appelle de ma part les éléments de réponse ci-après :

En préambule, j'adhère globalement à l'analyse faite par la Cour sur les effets de la crise et d'une situation moins défavorable que prévue pour 2020 avec un report possible des effets sur 2021 et suivantes.

Cependant, cette situation moins défavorable ne doit pas cacher les fragilités réelles de notre situation financière avec un effet de ciseau qui arrive en limite de soutenabilité.

En effet, il ne faut pas laisser croire que la capacité de résilience des Départements face à la crise ne remet pas en cause leur fragilité structurelle liée aux évolutions des dépenses d'ordre social et du reste à charge qui ne cesse de s'accroître...

...et la fin de l'autonomie fiscale ne permet plus de maîtriser totalement la trajectoire budgétaire.

Je vous expose ci-après les éléments concernant le CD 34.

I. Incidence de la crise

A / Une perte de recettes

1. La perte prévisible de DMTO sera moins marquée que prévue en 2020. Le CD 34 envisage d'encaisser une somme à peu près conforme à ses prévisions budgétaires. Cependant, cette somme sera inférieure à celle perçue en 2019.

L'amélioration attendue du contexte financier, malgré la crise sanitaire, pour l'année 2020 sur les encaissements de DMTO du Département ne doit cependant pas masquer le contexte morose de l'exercice 2021. Les recettes du Département devraient diminuer notamment en lien avec la dégradation de l'inflation et du niveau de croissance sur le plan national, l'augmentation du chômage sur le territoire Héraultais ainsi que les conséquences à venir du second confinement.

2. TICPE : La perte envisagée est de l'ordre de 1,7M€ en 2020 soit un peu plus de 1%

3. CVAE : Une hausse est effectivement attendue en 2020. Par contre, en 2021, cette recette devrait « plonger » avec une baisse envisagée de plus de 10% par rapport à 2020 ce qui est considérable.

4. Autres recettes

Quelques baisses attendues sur diverses recettes (crèche, fond de soutien à la restauration scolaire...) ainsi que sur la taxe de séjour et la taxe d'aménagement en 2021

B / Des dépenses supplémentaires

1. Dépenses sociales

Le RSA connaît une hausse très importante. Ainsi en 2020, la hausse est estimée à environ 26M€ en 2020 (soit plus de 11% par rapport au BP 2020) ;

En 2021, cette hausse va se poursuivre avec une prévision envisagée à 274 M€ soit 42 M€ de plus qu'au BP 2020 !

Le reste à charge pour le Département atteindra des proportions insoutenables : déjà de 62,4 M€ au BP 2020, il passerait à plus de 100M€ au BP 2021 (contre 54 M€ au BP 2017 par ex).

Toutes les dépenses sociales connaissent d'ailleurs une hausse avec la crise : dépenses de l'ASE (mise à l'abri, notamment des MNA), subventions versées aux établissements (primes...) ...

En conclusion, les dépenses sociales, qui augmentaient déjà de façon continue avant la crise et sur lesquelles le Département n'a aucune marge de manœuvre, connaissent une hausse supplémentaire qui devient difficilement soutenable. Ces dépenses sont contraintes et impactées par des décisions et politiques de l'État (hausse allocations, politique MNA, décisions de justice...) non compensées par des ressources idoines.

C'est donc le Département qui assume pleinement l'impact de ces augmentations.

C'est la raison pour laquelle, le Département s'inscrit dans l'action engagée par d'autres Départements et j'ai adressé un courrier aux ministres de l'Intérieur et des comptes publics pour leur demander de prendre un arrêté constatant les dépenses résultant d'un accroissement des charges, tel que prévu par l'article L. 1614-3 du code général des collectivités territoriales et qui n'a toujours pas été édicté à ce jour, à la suite des revalorisations règlementaires successives du RSA.

2. Dépenses d'intervention

Le CD 34, tout comme ses homologues, a été grandement impacté par les dépenses d'intervention supplémentaires : Équipements de protection individuelle dont masques, aides versées au secteur agricole et maritime, maintien de subventions...

Des acquisitions informatiques ont aussi été effectuées pour les agents en télétravail.

C / Mesures de soutien de l'État

Certaines décisions de l'État certes bienvenues, telles que la compensation partielle de l'achat de masques, sont peu compréhensibles dans leurs modalités d'application : dates imposées ne correspondant pas à celles des commandes passées (alors qu'il était indispensable de passer des commandes au plus tôt), plafonnement des montants unitaires...

Effectivement, le remboursement est loin de correspondre à la dépense supportée, d'autant qu'il ne concerne que les masques et non les autres achats.

Pour le CD 34, le remboursement des masques par l'État se chiffre à 3M€ environ pour une dépense de matériels de protection de plus de 15M€.

La possibilité de percevoir des avances de DMTO est un système peu avantageux : en effet, le calcul de l'avance est effectué sur une moyenne de produit perçu les 3 dernières années et non sur le produit perçu l'année N-1.

Hors, les montants perçus étaient bien supérieurs en 2019 et rien ne permettait d'envisager de baisse en 2020 avant la crise. Par ailleurs, ce n'est qu'une avance remboursable et non une compensation à la différence de l'aide prévue pour les communes ou EPCI. Cette mesure se traduit au final par une dette envers l'État : Devra-t-elle figurer sans les états annexes ? Devra-t-elle être prise en compte dans les ratios d'endettement ?

Quant à l'étalement des charges, celui-ci ne permet que de lisser celles-ci sur les exercices futurs mais non de les annuler. Il constitue de même une charge pour les exercices futurs.

II. Des budgets préservés

A / De premiers ajustements budgétaires

Les DM ont procédé à un ajustement des crédits, à la hausse comme à la baisse. Le BS voté en juin a principalement acté des hausses de dépenses et des baisses de recettes. Les DM d'automne permettent d'ajuster un certain nombre de points (prise en compte avance DMTO, hausse du RSA, restitution de certains crédits...)

B / Un effet de ciseau

Je partage l'analyse faîte sur cette thématique en insistant, comme cité ci-dessus, sur le caractère difficilement soutenable de cet effet.

Focus sur les recettes

Une diminution des recettes de DMTO a bien été prévue pour l'année 2020 même si elle sera sans doute moins forte que prévue. Cette baisse pourrait impacter aussi 2021, notamment avec la mise en place du second confinement et aucun rattrapage n'est donc acquis à cette date. Les recettes de CVAE seront bien sûr impactées en 2021.

Je souhaite attirer votre attention sur l'amendement déposé par le Gouvernement qui vise à plafonner la dynamique de la fraction de TVA reversée pour 2021. Si ce système est mis en place, le Département qui a déjà perdu tout pouvoir fiscal, perdrait aussi le bénéfice d'une reprise économique, contrairement aux arguments énoncés par le gouvernement lors de la mise en place de cette réforme. Par ailleurs, ce plafonnement des recettes ne s'accompagnerait pas d'un plafonnement ou compensation des dépenses contraintes !

C / Prévisions d'investissement

Les prévisions se maintiennent en grande partie mais avec un décalage de certains projets et au prix d'une augmentation considérable de notre endettement.

D / Un équilibre budgétaire assuré par les résultats excédentaires 2019

1. Des DM équilibrées

L'équilibre budgétaire assuré par des résultats excédentaires confirme la difficulté structurelle des Départements. Cette situation n'est viable qu'à court terme dans la mesure où, structurellement, les budgets hors excédents antérieurs continueront à se dégrader. Le conjoncturel ne doit cependant pas éluder les difficultés structurelles. À terme, la Cour pourrait être amenée à constater la disparition des fonds de roulement des Départements.

2. Des budgets 2020 contraints mais soutenables

La soutenabilité de l'emprunt doit aussi se regarder en fonction de l'évolution de l'épargne brute. Si l'impact sur le ratio d'endettement est linéaire en fonction de l'évolution du capital restant dû, il est par contre exponentiel dès que l'épargne brute diminue.

Ainsi, même si la situation 2020 est moins dramatique que prévu, les ratios du Département se dégradent : Le taux d'épargne brute passerait de 11,4% au CA 2019 à moins de 7% au CA 2020, l'épargne nette baisserait de moitié, la capacité de désendettement doublerait presque...

...et ces ratios vont se dégrader davantage au BP 2021

E / Un fonds de roulement excédentaire

Comme expliqué au D), les fonds de roulement risquent de se réduire comme une peau de chagrin.

III. Contraction de l'épargne et probable hausse de l'endettement

Voir réponse infra.

En conclusion, les effets de la crise déjà ressentis en 2020 impacteront considérablement 2021 et les suivantes (notamment en matière de dépenses sociales).

Ceci, couplé à la suppression de toute marge de manœuvre du Département en matière de ressources, continuera à dégrader les ratios budgétaires.

Les rustines proposées depuis plusieurs années par l'État pour le financement des dépenses sociales (notamment le RSA) ne permettent aucunement de palier un reste à charge qui devient abyssal.

RÉPONSE DU PRÉSIDENT DU CONSEIL DÉPARTEMENTAL D'ILLE-ET-VILAINE

Vous m'avez adressé l'extrait du projet de rapport sur les finances publiques locales 2020 relatif à la situation financière des départements, que la Cour se propose de publier prochainement.

Ce rapport revêt un caractère particulier dans le contexte de crise sanitaire, en réalisant une approche des conséquences financières de cette crise sur les finances des départements, se fondant notamment sur les indications données par les départements dans le cadre du questionnaire diffusé en août dernier. La Cour relève que les départements devraient voir leur épargne brute diminuer, en raison de la contraction des recettes et de la hausse des dépenses sociales. La Cour relève cependant que malgré cette dégradation, les budgets départementaux devraient rester équilibrés compte tenu de la bonne santé financière globale des départements. La Cour indique ainsi que les budgets seront préservés par les résultats excédentaires des exercices précédents.

Les conclusions de la Cour doivent à mon sens être nuancées pour la situation présente et plus encore pour la situation future des départements.

Pour l'année 2020, si l'impact sur les recettes ne devrait pas atteindre l'ampleur envisagée au printemps, les Départements doivent faire face à une hausse des dépenses de fonctionnement très importante. Comme le relève la Cour, les départements ont mis en place des dispositifs de soutien aux établissements sanitaires et sociaux et aux associations notamment. Ils ont dû par ailleurs engager des dépenses importantes pour l'achat d'équipements de protection ou le versement de primes covid à des fins d'équité entre agents exerçant en première ligne dans la lutte contre la covid 19. Ces dépenses exceptionnelles se sont conjuguées à une hausse très forte des dépenses sociales, en particulier pour le RSA et le secteur de l'enfance en danger. Sur ce sujet, le constat fait par la Cour d'une hausse du RSA limitée à 1% à fin août apparaît déconnecté de la réalité ou relève d'une très grande disparité entre départements. Pour l'Ille-et-Vilaine, la hausse constatée à fin août s'établissait à + 11%, rythme qui s'est encore accéléré par la suite pour atteindre + 16 % à la date d'aujourd'hui. Le Département a dû ainsi porter de 95 à 110 M€ les crédits du RSA inscrits sur l'exercice.

La Cour insiste sur le fait que la dégradation de l'épargne brute en 2020 est absorbée par la bonne situation financière des départements et les excédents existants. Il convient cependant de relativiser ce propos, dans la mesure où le maintien par le passé d'une situation financière satisfaisante pour les départements a résulté d'une action volontariste de leur part sur leur budget.

Ainsi, en Ille-et-Vilaine, la hausse des besoins sociaux conjuguée à la perte de plus de 50 M€ de dotation globale de fonctionnement entre 2014 et 2017 a nécessité des décisions importantes en matière de réductions de politiques publiques, notamment dans le champ de la prévention primaire (sport, culture, actions de développement social...). De même, le Département a réalisé des efforts significatifs de gestion en matière d'allocation des moyens en personnel notamment. Enfin, pour poursuivre ses politiques prioritaires, le Département a dû, parce qu'il le pouvait encore, avoir recours au levier fiscal. Ainsi, sur la période de 2012 à 2020, le produit supplémentaire de taxe sur le foncier bâti, résultant de l'effet base et des ajustements de taux, a représenté 48% du volume total des augmentations de recettes.

Le transfert de la taxe sur le foncier bâti au bloc communal et son remplacement par une fraction de TVA nationale place donc les départements en position de fragilité. Il a en effet deux types de conséquences : pour l'année 2021, face aux suites de la crise, notamment sur le volet social, les départements ne disposeront d'aucune augmentation de la recette correspondant à cette part de fiscalité, puisqu'ils percevront un produit égal au produit fiscal 2020, perdant de ce fait, l'effet prix et l'effet variation physique des bases. De manière pérenne, les départements perdent toute possibilité de faire appel au levier fiscal pour faire face, pour partie, à l'augmentation de leurs charges.

En outre, les départements constituent le seul échelon territorial qui ne dispose d'aucune aide de l'État face à la crise sanitaire. Les dispositifs mis en place ne portent que sur une avance sur les DMTO d'une part et sur une modalité budgétaire permettant d'équilibrer le compte administratif d'autre part. Les dispositifs envisagés par l'État dans le cadre du projet de loi de finances rectificative n°4 et le projet de loi de finances pour 2021 ne sont pas à la hauteur des enjeux.

Ainsi à ce jour, le surcout pour le financement du RSA sera proche de 1,5 milliards d'euros en 2020.

La Cour fait part de ses incertitudes sur l'évolution à venir de la situation financière des départements et sur leur capacité à participer au plan de relance national. Je ne peux que partager ce constat. Mais au-delà,

la fragilité induite par ce nouveau modèle de financement des départements pose le problème de la réponse qui pourra être apportée à de nouvelles crises à l'avenir et plus certainement, dès maintenant, de leur capacité à investir.

Je crois pouvoir affirmer que le « modèle financier » des départements sera bloqué à partir de 2021. S'agissant d'un échelon territorial que le législateur a principalement dédié aux solidarités humaines et territoriales, ce constat est alarmant et appelle une réforme des finances locales permettant aux départements d'assumer pleinement, dans un cadre décentralisé, leurs compétences d'actions publiques si indispensables à l'équilibre sociétal de nos territoires.

Telles étaient les observations que je souhaitais formuler à l'occasion de ce rapport.

RÉPONSE DU PRÉSIDENT DU CONSEIL DÉPARTEMENTAL DU JURA

Par courrier en date du 26 octobre dernier, vous m'avez transmis des extraits du projet de rapport sur les finances publiques locales 2020, que la Cour souhaite publier très prochainement en application des dispositions du Code des juridictions financières.

Vous sollicitez de ma part une éventuelle réponse aux thématiques développées dans le projet de rapport.

Il est indiqué page 24 du document, dans la partie « une probable hausse de l'endettement », que les départements envisagent des hausses de l'endettement en 2020 avec des variations très hétérogènes selon les collectivités.

Le Jura fait partie des départements qui anticipent des hausses substantielles du stock de dette.

Dans la réponse du Conseil département du Jura, dont je souhaite la publication, je tiens à préciser que la projection financière sur l'évolution des encours de dette, réalisée par la Cour, s'appuie sur un sondage des départements envoyé durant l'été 2020.

Or, il s'avère qu'à la fin novembre 2020, c'est-à-dire à quelques semaines de la fin de l'exercice, le Département du Jura n'aura finalement pas recours à l'emprunt et que la politique de désendettement engagée depuis 2015 va se poursuivre sur l'exercice 2020.

Je tenais à vous faire part de ces éléments qui vous permettront d'ajuster vos projections réalisées sur l'exercice en cours.

RÉPONSE DU PRÉSIDENT DU CONSEIL DÉPARTEMENTAL DE LA RÉUNION

Suite à la transmission du projet de rapport de la Cour des comptes relatif aux Finances publiques locales 2020, le Département de La Réunion partage les analyses qui y figurent relatives à l'impact de la crise financière sur les collectivités locales.

Notamment, le rapport met en exergue la forte dépendance des Départements - et particulièrement des Départements d'Outre-Mer - vis-à-vis des recettes de fiscalité indirecte. Cette structure financière particulière, qui expose donc fortement nos collectivités aux retournements de cycle en situation de crise, va être encore plus affirmée à partir de 2021 en conséquence de la réforme fiscale, et appelle donc à notre sens des mécanismes forts de sauvegarde ou de garantie, qui aujourd'hui ne sont que partiels.

Concernant plus spécifiquement la position du Département de La Réunion, il convient de souligner différents facteurs de résilience de notre collectivité dans ce contexte de crise hors-normes :

- la recentralisation du RSA depuis le 1er Janvier 2020, obtenue grâce à un important travail de négociation et de préparation technique avec les services de l'État, est aujourd'hui un facteur décisif de préservation de nos équilibres budgétaires, qui nous a permis d'accroître la capacité d'action de notre collectivité en 2020 et le déclenchement de différentes mesures d'urgence face à la crise ;

- le faible niveau d'endettement en valeur absolue de notre collectivité (350 € par habitant réunionnais contre 500 €/habitant en moyenne nationale) lié à une gestion prudentielle, rend disponible le levier de l'emprunt, opportun dans le contexte actuel ;

- enfin, les mécanismes de péréquation existants (fonds de péréquation des DMTO, fonds de stabilisation, etc.), expression de la solidarité nationale, concourent significativement à la correction des impacts adverses de la crise, et doivent donc être absolument préservés.

Ces facteurs, conjugués à une rigueur de gestion qui nous a conduit notamment à privilégier les redéploiements budgétaires internes pour répondre à la crise, devraient donc permettre à notre collectivité en 2020 d'enregistrer un infléchissement qui restera maîtrisé de ses ratios financiers.

Pour l'avenir, et dès cette fin d'exercice 2020, l'enjeu propre aux finances locales nous semble relever de la « territorialisation » des mesures de relance à conduire ; le Département de La Réunion a dans ce cadre formalisé un Plan départemental de relance économique et social visant à fédérer les différents acteurs et filières aptes à œuvrer au redressement et à la croissance durable de notre territoire.

Dans ce contexte, notre collectivité sera attentive à la dynamisation des recettes de cofinancement issues des plans de relance européen et national, et à leur fléchage équitable vers les besoins des territoires de manière à soutenir une relance efficiente et soutenable.

RÉPONSE DU PRÉSIDENT DU CONSEIL DÉPARTEMENTAL DES LANDES

Vous m'avez adressé le 26 octobre des extraits du fascicule 2 du projet de rapport intitulé « Les finances publiques locales 2020 » que la Cour des comptes doit publier en application des dispositions de l'article L.132-8 des codes des juridictions financières.

Ce document appelle une seule remarque concernant le paragraphe consacré aux perspectives d'évolution de la CVAE en 2020.

Mon précédent courrier du 24 septembre relatif au projet de rapport annuel sur « la situation financière et la gestion des collectivités territoriales et de leurs établissements publics » relevait déjà cet élément pour lequel j'apportais les données en notre possession, très largement différentes.

En effet, il est mentionné page 21 du fascicule une évolution de +83% au cours du premier semestre 2020 par rapport au premier semestre 2019 pour le Département des Landes.

À notre connaissance notre collectivité a perçu au titre des avances de CVAE 8,53 M€ au premier semestre 2019 et 9,36 M€ au premier semestre 2020 soit une évolution de +9,7% sachant que les états de notification de la fiscalité directe locale font apparaître une évolution globale de la CVAE entre 2019 et 2020 limitée à +0,1%.

**RÉPONSE DE LA PRÉSIDENTE DU CONSEIL DÉPARTEMENTAL
DU LOT-ET-GARONNE**

J'accuse réception du projet de rapport « Les finances publiques locales 2020 » que vous avez bien voulu m'adresser par votre courrier en date du 26 octobre 2020.

J'observe que le Département de Lot-et-Garonne est cité à trois reprises :

- *Une fois p14, pour souligner qu'en votant « son budget primitif tardivement », la collectivité a pu « anticiper partiellement les effets de la crise ». Je précise que ce vote est intervenu le 3 juillet 2020, donc dans le respect de la réglementation qui donnait aux collectivités jusqu'au 31 juillet 2020 pour adopter leur budget primitif 2020 au regard de la crise sanitaire. La collectivité n'ayant pas adopté son budget 2020 avant le confinement, j'ai fait le choix de retarder le vote de façon à intégrer le plus possible les conséquences budgétaires de la crise sanitaire.*
- *Deux fois pp17 et 24, pour observer que de « nombreux départements ont souhaité manifester, à travers leur budget, leur volonté de maintenir ou d'accroître leur programme d'investissement au titre du soutien à l'activité économique ». Je vous confirme que les départements ne pouvant plus accorder d'aide directe aux entreprises, j'ai décidé de soutenir l'économie par la commande publique, en maintenant les dépenses au niveau prévu ans le Plan pluriannuel d'investissement (PPI) de la collectivité.*

Je me félicite que la Cour relève dans son rapport deux choix importants de la collectivité qui ont guidé et qui continuent de guider ma stratégie budgétaire durant la crise sanitaire, économique et sociale.

Je souligne enfin que le reconfinement décidé par le gouvernement à compter du 30 octobre 2020 risque de peser lourdement dans les équilibres budgétaires de la collectivité. Je serai très attentive aux mesures que l'État prendra pour soutenir les départements qui se retrouveront en première ligne pour amortir le choc social de la crise sanitaire.

RÉPONSE DE LA PRÉSIDENTE DU CONSEIL DÉPARTEMENTAL DE LA LOZÈRE

J'ai bien reçu votre projet de rapport annuel sur la situation financière et la gestion des collectivités territoriales et de leurs établissements publics qui sera remis au Gouvernement et au Parlement et je vous en remercie.

S'agissant de la 1^{ère} partie sur les conséquences de la crise sanitaire, je porte à votre connaissance les décisions prises dans la gestion de la crise sanitaire qui ont généré des dépenses supplémentaires tant en fonctionnement qu'en investissement.

J'ai proposé au vote de l'assemblée dès le 20 avril 2020, la création d'un fonds de soutien exceptionnel en fonctionnement de 1 M€ qui a été porté à 1,7 M€ en juin et complété par la création d'un fonds COVID en investissement d'un montant de 500 000 €.

En fonctionnement, ce fonds a permis de financer :

- toutes les dépenses urgentes d'achats de matériel de protection (240 000 €),*
- les subventions de soutien aux associations. Ces aides ont été versées après étude de leur situation financière et en tenant compte des engagements financiers déjà pris par ces structures.*
- l'augmentation des dépenses relatives au RSA qui représente un montant de 450 000 € soit + 6,12 % par rapport au BP 2020.*
- S'agissant des Mineurs Non Accompagnés, l'augmentation des délais de mise à l'abri et du nombre de placements supplémentaires ont conduit à une augmentation de dépenses de l'ordre de 800 000 € soit 55,4 % supplémentaires par rapport au BP 2020,*
- les mesures de soutien au secteur social. Il s'agit :*

de compenser la baisse d'activité liée à la crise sanitaire dans le secteur hébergement pour personnes handicapées et pour personnes âgées

d'attribuer une prime exceptionnelle aux auxiliaires de vie des services d'aide et d'accompagnement à domicile

de maintenir les financements de la participation du Département calculée sur la base de l'activité prévisionnelle sans tenir compte de la sous-activité liée à la crise et de procéder à la compensation de la perte de recettes de la part bénéficiaire sur la base de l'activité qui aurait prévalu en période normale.

Je vous confirme, comme vous l'indiquez dans le projet de rapport, qu'il a été décidé de contribuer au fonds L'Occal de l'Occitanie sans participer au fonds national de solidarité.

De plus, il convient de préciser que le département va également être sollicité dans le cadre de ses délégations de service public et notamment sur les activités très exposées lors de la crise, les deux stations thermales par exemple.

L'ensemble de ces dépenses supplémentaires soit 2,727 M€ pèse très lourd sur le budget du département qui représente en dépenses réelles fonctionnement 100,7 M€ et investissement 41,9 M€ (compte administratif 2019).

RÉPONSE DU PRÉSIDENT DU CONSEIL DÉPARTEMENTAL DE LA NIÈVRE

Je rejoins les conclusions générales des extraits du fascicule 2 que vous avez bien voulu me communiquer du rapport de l'observatoire intitulé Les Finances publiques locales 2020. Mais je me permets néanmoins d'y apporter les remarques complémentaires qui suivent, soit à titre personnel parce qu'elles ne citent pas le département dont j'ai avec d'autres la charge, soit de manière plus emblématique parce qu'elles ne traduisent pas tout à fait les difficultés particulières auxquelles la crise sanitaire a exposé les départements ruraux aux recettes peu dynamiques et aux dépenses de solidarité conséquentes du fait de la composition socio-démographique de leur population.

Vous me permettrez d'apporter ces commentaires au fur et à mesure de la lecture que j'ai faite dudit rapport, et en me référant aux numéros des pages de l'extrait concerné.

Si vous notez (p. 6) que la baisse des recettes de DMTO au niveau national, constatée à fin août par la DGFIP (-2,6%) est relative, elle n'est pas représentative de la situation de tous les départements, puisque la Nièvre à fin août constatait une baisse de 16% de ces mêmes recettes à date.

Plus loin, je me permets de vous signaler que la Nièvre contribue également à un fonds de soutien au secteur associatif, celui constitué par la région Bourgogne Franche-Comté, et grâce à l'ingénierie de France Active, et ce à travers un double dispositif d'avances remboursables et de subventions (p.11).

Je joins ma voix à la protestation concernant la restriction temporelle de la période prise en compte pour le remboursement des masques (p. 12), que je déplore parmi tant d'autres collectivités. Elle n'a permis à la Nièvre, qui avait vertueusement anticipé la commande de masques de n'en bénéficier qu'à la marge, et plus encore a privé les communes qui sont passées par notre intermédiation logistique. Nous avons en effet commandé la majeure des parties des masques entre les 7 et 10 avril, soit 3 à 6 jours seulement avant la date d'éligibilité.

En revanche, nous avons pu nous inscrire dans le dispositif d'avance de DMTO (p. 14), qui n'est certes qu'une avance remboursable, mais dont le département de la Nièvre a bénéficié à hauteur de 1,4 M€.

En ce qui concerne l'équilibre général de la section de fonctionnement, la Nièvre fait partie des départements qui ont voté un budget en hausse de 3,5% (p. 15) sur l'opération dédiée au paiement de l'allocation RSA, hausse des crédits qui s'est avérée insuffisante pour couvrir une évolution du RSA en hausse de 8%, comparativement à 1% l'an dernier, dans un département qui connaît rarement des évolutions aussi brutales.

De même la crise sanitaire a induit un effort particulier envers les personnels particulièrement sollicités, le département ayant décidé de verser non pas une prime mais à plus proprement parler une compensation pour les assistants familiaux (p.16), qui ont subi des charges supplémentaires générées par la garde tout au long de la journée d'enfants ne pouvant plus être scolarisés.

Enfin, la Nièvre n'est pas citée parmi les départements ayant mis en place un plan de soutien aux acteurs touristiques (p.16), aux côtés de la Côte d'Or, des Landes, des Pyrénées Atlantiques, plan à hauteur de 150 000 € et incarné par un dispositif « Essayez la Nièvre », qui a eu des retombées médiatiques considérables.

Comme préalablement noté, l'ajustement des dotations et participations à la hausse pour tenir compte de la contribution de l'État à l'achat de masques (évoquée page 17) n'est pas significative au vu du montant de cette participation, 97 K€, comparé à 1 200 K€ d'achats de masques.

Par ailleurs la Nièvre n'est pas citée page 18 dans le cadre de la mise en place d'un fonds d'avances remboursables en appui au secteur associatif.

En conclusion, seul le résultat excédentaire constitué lors des années précédentes, et plus particulièrement en 2019 grâce à l'apport du FSID, permet de surmonter cette année dont l'exercice sera déficitaire de manière considérable (p. 18).

En comparaison des éléments que vous constatez au niveau national, une hausse des dépenses de gestion +2,4% et baisse des recettes de 1,2 %, un département rural tel que la Nièvre connaît des évolutions sensibles, avec respectivement une hausse de 2,8 % des dépenses et une baisse des recettes de 2,2 %. Il en résulte une baisse du virement à la section d'investissement à hauteur de 13,7 M€, qui conduira à contester au compte administratif une épargne nette tout juste positive.

Les départements les plus denses ne sont donc pas les seuls touchés par la conjoncture très particulière connue cette année.

En conséquence en ce qui concerne la section d'investissement, la Nièvre prévoit certes en 2020 une hausse de ses dépenses d'équipement (p. 19) mais au prix d'une mobilisation importante du résultat de clôture constitué lors des années antérieures.

La Nièvre s'était éloignée du ratio de désendettement de dix années en 2019 (8 années) après trois années successives de désendettement, mais fera partie de l'échantillon - évoqué page 20 - qui passera ce seuil d'alerte en 2020.

Et, partant, les réserves financières du département seront, contrairement à votre présomption générale, lourdement entamées (p. 21).

La baisse de notre épargne globale en 2020, 51 %, sera supérieure à la moyenne constatée (45%) pour les départements de votre échantillon.

Et si le ratio de désendettement moyen passe de 3,4 années à 6,2 années en 2020, celui de la Nièvre franchira la ligne rouge des dix années (de 8 ans à environ 15 années du fait de la diminution de 50 % de l'épargne brute).

Et ce bien que La Nièvre n'ait pas recours à une augmentation de l'emprunt en 2020 (p.24), qu'elle devra appeler en revanche en 2021 du fait de la mise en chantier de projets structurants.

Enfin, l'impact du second confinement, et la prévalence du virus me laissent à penser que, contrairement à votre affirmation (p.26), certaines dépenses d'urgence sanitaire devront malheureusement être reconduites en 2021, et pour notre part dans la construction budgétaire en cours nous avons prévu des crédits de paiement de 500 000 € pour l'achat de masques et autres dépenses visant à protéger au mieux la santé des agents et de nos usagers.

RÉPONSE DU PRÉSIDENT DU CONSEIL DÉPARTEMENTAL DE SAÔNE-ET-LOIRE

Suite à vos courriers cités en référence, je tenais à vous faire part des observations suivantes pour le Département de Saône-et-Loire.

Nous partageons la même analyse que la Cour : les Départements seront le niveau de collectivités le plus touché par cette crise sanitaire, ses conséquences économiques et sociales en raison de leur structure financière et de l'effet ciseau induit.

Tout comme la Cour, nous sommes surpris que ces conséquences soient en cet automne 2020 moins importantes qu'anticipées au printemps. De même, la Saône-et-Loire constate un dynamisme significatif de son marché de l'immobilier dans le contexte national en berne et en comparaison d'autres départements très affectés.

Nous nous permettons quelques remarques par rapport aux mentions du Département dans vos rapports provisoires. La première pagination citée renvoie au fascicule 2, la seconde à celle du rapport 130 qui reprend quelques éléments identiques.

Nous vous confirmons le recours accru à l'emprunt (p33 / p19), l'utilisation du chapitre de dépenses imprévues en investissement (p32 / p18) ainsi que l'augmentation des charges à caractère général (p29 / p15).

En revanche, nous n'avons eu recours qu'au dispositif d'avance sur DMTO fin septembre (p28 / p15) qui s'avèrerait inutile si nos dernières prévisions de DMTO se réalisent (en croissance / 2019). De même, nous n'avons pas finalement participé au fonds national de solidarités. En effet, il ne permettait pas, à notre grand regret, au Département de garantir aux contribuables de Saône-et-Loire un juste et utile retour sur le territoire pour limiter les conséquences économiques et sociales de la crise sanitaire.

S'agissant de notre niveau de capacité de désendettement, le Département va probablement se situer à un niveau supérieur à 5 ans fin 2020, sans toutefois atteindre ni le seuil de vigilance de 8 ans, ni le seuil d'alerte de 10 ans. Dans les faits, nos dernières prévisions confirment que nous devrions être proche des 6 ans de capacité de désendettement.

En conclusion, la période que nous vivons est caractérisée par une incertitude accrue. Comme la Cour le souligne, la crise sanitaire n'est pas finie et pour les Départements et leurs finances, beaucoup dépendra de la durée de la crise et des mesures mises en œuvre collectivement pour sortir d'une de ses conséquences : la crise économique et sociale sans précédent depuis la seconde guerre mondiale que connaît notre pays.

Le Département de Saône-et-Loire sera présent pour répondre aux enjeux auquel notre pays devra faire face. Toutefois, comme tous les Départements, il ne pourrait rester seul pour ce faire. L'État devra se tenir au côté des Départements pour les soutenir financièrement pour remplir les missions qu'ils sont les mieux placés pour mettre en œuvre auprès de nos concitoyens.

RÉPONSE DU PRÉSIDENT DU CONSEIL DÉPARTEMENTAL DU TARN

Vous avez bien voulu me communiquer la partie du projet de rapport sur les finances locales 2020 concernant les Départements et intitulée à juste titre : « Des fragilités qui s'accentuent » et dans le cadre duquel vous analysez les conséquences de la crise sanitaire, avec ses répercussions économiques et sociales, sur les budgets des Départements.

Pour le Département du TARN, les ajustements de crédits, dans le cadre de deux décisions modificatives, ont été pour l'essentiel centrés sur les conséquences de cette crise. Indépendamment des mesures de soutien prise en faveur des acteurs du monde économique, social et associatif, nous pouvons constater, en section de fonctionnement (400 M€ de charges au budget primitif), des dépenses nouvelles directement liées à la crise sanitaire pour un montant de l'ordre de 7,4 M€ (et en atténuation, 0,8 M€ de recettes) avec notamment des achats de protection des personnes (avec en premier lieu des masques) mais surtout l'augmentation du RSA ou encore le financement de la prime pour les personnels des services d'aide et d'accompagnement à domicile. Le maintien des paiements, en faveur des services d'aide et d'accompagnement à domicile et à certains établissements dans le secteur du handicap, représente une enveloppe de 5 M€. Ces montants peuvent apparaître minimes mais ils doivent être comparés aux 4 M€ d'augmentation de crédits entre les budgets primitifs pour 2019 et 2020.

Le Département du TARN s'est inscrit dans une démarche de gestion rigoureuse et de maîtrise de ses dépenses de fonctionnement avec en 2018 et 2019 une majoration inférieure au 1,2 % autorisé dans le cadre du pacte financier décidé par l'État. Nous serons inévitablement sur une évolution supérieure en 2020, ce qui montre le poids des événements extérieurs sur les finances départementales.

Cependant, et comme vous pouvez l'indiquer dans votre rapport, la dégradation, en 2020, de nos finances sera moins prononcée qu'annoncée car le TARN bénéficie jusqu'à ce jour du maintien des DMTO quasiment

au niveau qu'en 2019 (- 1 % à fin octobre) et cela nous permet d'absorber la forte augmentation de l'allocation versée aux bénéficiaires du revenu de solidarité active « socle » (autour de + 8%). Par contre, nous pouvons craindre un report de l'impact de la crise sur le budget pour 2021 pour lequel nous avons l'assurance de constater une forte progression des prestations sociales tout en ayant plus d'incertitudes sur le niveau des recettes de fonctionnement. Il faut rappeler que la suppression de la perception de la taxe foncière au profit des Départements est un nouvel élément de fragilité. Nous avions l'assurance d'une progressivité des bases et donc de son produit. Par ailleurs, le Département du TARN n'a eu recours, au cours de ces dix dernières années, que deux fois à l'augmentation des taux, décisions qui ont permis, en raison de la forte progression de certaines dépenses sociales, de maintenir l'autofinancement de la section d'investissement. Aujourd'hui, Il apparaît difficile de se projeter dans l'avenir et d'avoir l'assurance du maintien d'un bon niveau d'investissement qui reste un élément primordial pour notre tissu économique.

Je dois relever, à cette occasion, tant à la lumière des données de votre rapport que des contacts avec les autres présidents de conseils départementaux, la grande hétérogénéité des situations qui rend difficile une analyse globale ; ce qui ne doit pas exonérer pour autant l'État de prendre sa part de responsabilité dans le financement de cette progression des dépenses des Départements pour lesquels vous avez pu souligner qu'il s'agissait du niveau de collectivité qui apparaissait comme le plus touché par la crise sanitaire, économique et sociale que traverse notre pays.

RÉPONSE DU MAIRE DE LA COMMUNE D'ANGOULÈME

Vous avez bien voulu me communiquer, par courrier du 26 octobre dernier, un extrait du projet de rapport intitulé Les finances publiques locales 2020 que la Cour se propose de publier prochainement.

Ce rapport souligne le fait que les collectivités sont financièrement impactées de façon inégale pour 2020, que leurs recettes perdent en dynamisme, mais que leurs dépenses de fonctionnement sont globalement peu affectées. Il met également en avant une dégradation limitée des équilibres budgétaires et financiers en 2020.

Concernant la commune d'Angoulême, ce constat est partagé. L'impact de la crise se matérialise avant tout par une perte de recettes, notamment tarifaires et domaniales, de près de 2% par rapport aux inscriptions budgétaires initiales du budget principal et du budget annexe

du stationnement. Les dépenses supplémentaires ont été compensées par des économies sur d'autres postes, mais une part essentielle des dépenses exceptionnelles est liée au soutien apporté à l'activité économique via un dispositif de distribution de bons d'achats, ainsi qu'à l'achat d'équipements de protection et de désinfection.

La dégradation des équilibres budgétaires impactera l'exercice 2020 pour la ville, mais également probablement l'exercice 2021 compte-tenu des effets du confinement, initié le 1er novembre dernier, sur les recettes liées à l'activité économique. Par ailleurs, les perspectives en matière de cofinancements futurs des opérations d'équipement sont relativement incertaines du fait des impacts budgétaires qui pourront être importants sur d'autres strates de collectivités habituellement partenaires.

Enfin, le dispositif de garantie de maintien des recettes mis en place par l'État ne bénéficiera probablement pas à la ville d'Angoulême compte-tenu du mode de calcul retenu.

Telles sont les observations que je souhaitais vous communiquer suite à votre courrier.

RÉPONSE DU MAIRE DE LA COMMUNE DE BAGNOLET

Pour faire suite à l'envoi du rapport 2020-N°15 et de votre demande de retour pour le 27 novembre prochain, je vous prie de bien vouloir trouver ci-joint notre réponse.

Il est fait état à la page 11 du rapport, d'une « dégradation des produits de la taxe d'habitation ».

En effet, vous indiquez pour Bagnolet une baisse de -0.7% des produits réels de fonctionnements. Cependant, je souhaite apporter la précision suivante :

- Produit inscrit au budget primitif 2020 concernant la taxe séjour : 980 000 euros ;*
 - Produits réels de fonctionnement : 81 064 657 euros ;*
 - Produit estimé pour 2020 : 263 000 euros soit une perte de 0.9% : 263 000 euros.*
-

RÉPONSE DU MAIRE DE LA COMMUNE DE GRENOBLE

Par courrier en date du 26 octobre 2020, vous m'avez fait part des extraits du projet de fascicule du rapport intitulé les finances publiques locales 2020. Conformément aux articles L. 143-8 et R. et 143-13 du Code des Juridictions Financières, je vous prie de trouver ci-joint la réponse écrite de la ville de Grenoble.

Il est fait mention à une reprise de la commune de Grenoble au chapitre II paragraphe 4 (un dialogue prudent avec les structures délégataires de services publics). Il s'agit de préciser que « s'agissant des structures d'économies mixtes, la commune de Grenoble indique que la situation de crise sanitaire l'a conduite à différer le versement de dividendes de plusieurs SEM et non pas d'une seule, pour un montant d'un million d'euros ».

RÉPONSE DU MAIRE DE LA COMMUNE DE LYON

Par courrier en date du 26 octobre 2020, vous m'avez communiqué des extraits du fascicule 2 du projet de rapport intitulé « Les finances publiques locales 2020 » que la Cour se propose de publier prochainement en application des dispositions de l'article L. 132-8 du code des juridictions financières.

Après avoir pris connaissance de ces extraits, je souhaite, au nom de la Ville de Lyon, vous faire part des éléments de réflexion et réaction qui suivent.

Nous partageons dans l'ensemble les constats et conclusions relevés par la Cour dans ces extraits, en particulier celui qui touche à l'évolution anticipée de l'épargne brute des collectivités territoriales sur l'exercice 2020. Cette épargne devrait chuter, pour ce qui concerne la Ville de Lyon, de 30 à 40%. Cela nous fait dire à ce stade que l'hypothèse émise dans le rapport d'une baisse de 30% n'est pas à notre sens pessimiste.

Cette importante diminution résultera de 3 facteurs :

- l'interruption de la dynamique de nos recettes à laquelle nous sommes confrontés comme l'ensemble des collectivités françaises ;

- les dépenses supplémentaires, ou renonciations massives à certaines recettes liées aux mesures volontaristes prises pour assurer la continuité de nos services publics et soutenir notre territoire et nos populations (publics précaires, commerçants, tissu associatif et ensemble des acteurs de la filière culturelle) ;

- les dépenses engagées pour assurer la sécurité sanitaire de nos agents comme de nos usagers.

La situation financière saine et favorable de notre Ville, devrait nous permettre de faire face à cette brutale chute d'épargne brute, qui entamera toutefois notre forte capacité à autofinancer un plan d'équipement que nous souhaitons ambitieux et prioritairement engagé en faveur de la transition écologique et de la relance de l'économie nationale.

Au-delà des constats de la Cour que nous pouvons partager, il me paraît nécessaire de souligner quelques points de vigilance et d'alerte :

- La Cour indique que « la dégradation des recettes fiscales du bloc communal demeure limitée en comparaison de celle des autres catégories de collectivités », les assiettes des impôts dits 'ménages' n'étant pas sensibles au niveau de l'activité économique. Si nous partageons ce principe selon lequel nous ne devrions pas être, en tant que Ville, impactés sur ces recettes par la crise sanitaire, le constat que nous opérons est autre.

La Ville a en effet pu constater une évolution physique négative de ses bases de taxe d'habitation 2020 sur trois de ses arrondissements les plus importants en la matière. Ce constat, qui s'opère dans de nombreuses autres communes en France, semble confirmer la crainte que nous avions quant au traitement concret des données relatives à l'occupation des logements qui pourrait être opéré dans un contexte que l'on sait très perturbé cette année. La Direction Générale des Finances Publiques semble avoir été alertée de cette problématique, nous espérons qu'elle saura nous éclairer à son sujet.

Ce rattrapage pourrait être intégré aux rôles complémentaires 2020 ou aux rôles supplémentaires 2021 : en l'état actuel des dispositions relatives à la réforme, aucune de ces solutions n'apparaît recevable car les modalités de calcul actuelles du coefficient correcteur, mécanisme mis en place pour neutraliser les impacts de la réforme, ne permettent pas, pour les communes concernées, une intégration complète des bases traitées tardivement.

En effet les rôles complémentaires 2020 ne seraient intégrés selon ces dispositions, qu'à hauteur de leur moyenne des trois dernières années, quant aux rôles supplémentaires 2021, ils n'interviennent tout simplement pas dans le calcul dudit coefficient.

Nous maintenons donc une alerte forte sur ce sujet auprès de la Cour et du Gouvernement afin que des dispositions soient prises dans le projet de loi de finances pour 2021 pour assurer un effet correctif complet de cette situation.

- En matière de recettes de droits de mutation à titre onéreux (DMTO), la Ville ne constate toujours pas d'impact significatif de la situation sanitaire sur celles-ci, contrairement aux anticipations partagées initialement. Ceci nous inquiète sur les effets rebonds que nous pourrions constater sur ce poste de ressources en 2021, effets qui viendraient de nouveau entamer notre épargne brute et nos capacités à autofinancer une part importante de nos dépenses d'équipement, dans un temps qui se voudra pourtant être celui de la relance.

Au-delà, ceci interroge plus encore notre capacité à anticiper l'évolution de cette ressource dont le caractère conjoncturel est fort et pour laquelle nous ne disposons d'aucun moyen de pilotage, de suivi, ni de mise en corrélation avec l'analyse de données opérationnelles (volumes de cessions sur le territoire, promotions immobilières en projet, évolution de population ...etc.). C'est une demande plusieurs fois renouvelée par la Ville auprès des services compétents de l'État que de pouvoir accéder aux données relatives aux recettes perçues mensuellement, demande que nous renouvelons donc aujourd'hui encore.

- Enfin, nous considérons que les mesures de soutien de l'État prévues dans la loi de finances rectificative du 30 juillet 2020 ne sont pas à la hauteur de l'ambition portée par celui-ci car elles ne seront pas de nature à préserver l'épargne brute de la majeure partie des collectivités, et partant leur capacité à investir en faveur de la transition écologique et du plan de relance.

Ainsi, si le mécanisme d'étalement des charges engagées pour faire face à la crise sanitaire saura probablement soulager l'équilibre de la section de fonctionnement des collectivités les plus en difficulté, il présente en revanche un intérêt plus mineur lorsque ce même équilibre n'est pas sérieusement engagé. Quant à la clause de sauvegarde des recettes fiscales et domaniales qui devait garantir un niveau minimum de ressources à l'ensemble des communes et EPCI, annoncée de surcroît comme 'un mécanisme de garantie inédit et massif' pour le bloc communal, elle ne devrait au final bénéficier qu'à une part congrue de ce dernier.

Nous sommes attentifs à accompagner chaque jour notre territoire dans les difficultés sanitaires, sociales, économiques qui naissent de la crise de la covid-19 ; nous nous engageons également pleinement dans la réalisation de nos objectifs en matière de transition écologique et sociétale. Pour y parvenir, nous nous attachons aujourd'hui à anticiper les impacts à venir de la crise sanitaire sur l'exercice 2021, sur l'équilibre futur de notre section de fonctionnement, sur notre épargne brute prévisionnelle et sur la structure de financement de nos futurs investissements. Nous resterons, dans ce cadre, particulièrement vigilants aux mesures qui

viendront concrétiser le plan de relance annoncé par le Gouvernement début septembre, en appelant d'ores et déjà de nos vœux une implication renforcée des collectivités du bloc communal aux dispositifs de contractualisation envisagés dans ce cadre.

RÉPONSE DU MAIRE DE LA COMMUNE DE SAINT-BRIEUC

J'ai pris connaissance d'un extrait de votre rapport (une page de l'annexe 6) dédié à l'impact de la crise sanitaire sur les dépenses de fonctionnement du bloc communal pendant le confinement.

Il est indiqué dans votre rapport : "Plusieurs villes ont assuré ou confié à leur CCAS une mission d'accompagnement social spécifique, par exemple par la mise en place de bons alimentaires pour compenser le coût des repas des enfants pour les ménages les plus modestes (Brest, Lyon, Pantin, Saint-Nazaire), d'épicerie sociale (Poitiers), de paniers alimentaires pour les familles et personnes en grande difficulté (Fontenay-sous-Bois, Hyères, Cergy), de portage de repas aux personnes âgées (Fontenay-sous-Bois, Courbevoie, Martigues), de chèques services (Saint-Herblain) ou pour l'hébergement de personnes sans domicile fixe (Saint-Brieuc)"

Les éléments sont exacts.

RÉPONSE DU MAIRE DE LA COMMUNE DE SAINT-MAUR DES FOSSÉS

Vous m'avez saisi afin de recueillir mon avis sur le rapport cité en objet et, en particulier, sur les observations éventuelles concernant la commune de Saint-Maur-des-Fossés.

J'ai l'honneur de vous informer que le contenu de ce rapport n'appelle aucune réelle observation de ma part. En effet, la commune n'est citée que sur les modalités de fonctionnement du Conservatoire à Rayonnement Régional pendant le premier confinement. Afin d'éclairer votre analyse, à l'aune des enjeux financiers, le Conservatoire a assuré des enseignements en distanciel, permettant de maintenir les droits d'inscription. Ainsi, ce placement en télétravail a eu un coût puisque les enseignants ont bénéficié de la prime de service public ouverte aux agents publics ayant poursuivi leurs activités. Tout en conservant les droits d'inscription, la ville a eu une dépense supplémentaire sur l'exercice 2020.

En revanche, ce courrier me permet de partager avec vous des informations supplémentaires, grâce au recul et à l'approche de la fin de l'exercice budgétaire 2020. D'une manière générale, celui-ci s'est déroulé conformément aux prévisions. La décision modificative de fin d'année ne corrigerait le budget primitif 2020 qu'à la marge. Le maintien des droits de mutation à titre onéreux à un bon niveau (-10% par rapport à 2019) a permis d'absorber des diminutions plus importantes que celles initialement anticipées de certaines prestations (restauration scolaire et accueils de loisirs plus basses que prévues).

Il est à noter que les subventions de l'État pour l'achat de masques ont, elles, été très inférieures aux achats effectifs en raison des périodes éligibles trop réduites. Par ailleurs, les frais liés aux différents protocoles ont eu un impact sur les charges de personnel qui sont légèrement supérieures à celles arrêtées (+ 0,8%). Cela s'explique, entre autres, par le renforcement des équipes logistiques et le remplacement des agents d'accueil ou du périscolaire.

Je crois bon d'ajouter que la commune de Saint-Maur-des-Fossés a traversé la période avec une certaine sérénité car elle a entrepris depuis plusieurs années une campagne d'assainissement de ses finances publiques, consacrée par le respect de ses objectifs du Contrat dit de Cahors. Après deux années (2018-2019) de baisse de ses dépenses de fonctionnement, elle subira une hausse de celles-ci mais qui resteront très en-deçà des objectifs contractualisés. Par ailleurs, son bon niveau de trésorerie lui a permis de faire face sans problème aux différentes échéances, tout en prenant des mesures à l'égard des usagers (gratuité du stationnement, suppression de droits de voirie). A ce titre, la ville n'a pas utilisé sa ligne de trésorerie et nous allons procéder, lors de la DM, à l'annulation de l'autorisation de levée d'emprunt de deux millions d'euros inscrits au BP. Il est à noter qu'exerçant de nombreuses missions en régie, la commune n'a pu recourir aux mesures offertes dans le secteur privé (chômage partiel...), supportant sans certaines recettes le poids de charges fixes. Il nous reste à évaluer avec nos trois délégataires l'ensemble des conséquences de cette crise sur l'architecture de leurs modèles économiques. Les premiers échanges sont, à ce stade, assez rassurants.

RÉPONSE DE LA MAIRE DE LA COMMUNE DE VAULX-EN-VELIN

Vous avez bien voulu me transmettre des extraits du projet de rapport afin que la ville de Vaulx-en-Velin puisse exprimer son avis et je vous en remercie.

La proposition que vous faites est fidèle aux éléments budgétaires de la ville. Cependant, je souhaite préciser certains points.

En page 8 : « Ainsi, la ville de Vaulx-en-Velin estime à 30 % la part de la perte de recettes résultant de l'arrêt de l'activité économique lors de la période de confinement et à 60% en incluant les mesures de soutien et d'accompagnement.

En page 9 : "Il peut être concentré sur des budgets annexes (par exemple, pour la commune de Blois, le musée de la magie et le château royal, pour Vaulx-en-Velin, le Planétarium) n'appelle pas de remarque particulière.

Ce sont les observations que je vous formule.

RÉPONSE DE LA MAIRE DE LA COMMUNE DE VÉNISSIEUX

Vous avez bien voulu m'adresser le rapport intitulé « Les finances publiques locales 2020 » permettant de tirer un premier bilan de l'impact de la crise sanitaire sur les finances locales, et vous sollicitez mes observations concernant les éléments que la Cour tire de la situation du bloc communal et plus particulièrement Vénissieux.

La situation, décrite dans le rapport, reflète bien la réalité de la Ville. Ainsi, même si la crise sanitaire a eu des répercussions sur de nombreux secteurs d'activité de la commune, la situation financière saine d'avant la crise lui a permis de répondre aux enjeux de celle-ci et aux besoins nouveaux des habitants qu'elle a générés tout en maintenant des ratios positifs. Pour autant, certains indicateurs se sont dégradés.

Ainsi, les éléments apportés par la Ville en août 2020, date à laquelle la Cour des comptes nous a sollicités sont, à l'heure où s'approche la clôture de l'exercice, confirmés dans leurs tendances. La perte de recettes est réelle notamment sur les produits des services (moindre fréquentation des équipements), et le recul des dépenses de fonctionnement et d'investissement est lié au ralentissement de l'activité généré par le premier confinement. Dans le même temps, des dépenses supplémentaires, non prévues, ont dû être engagées (remboursement des usagers, mise en œuvre des protocoles sanitaires, ...)

Enfin, je souhaite souligner que dans le cadre de la préparation du Budget Primitif 2021, nous anticipons également des effets durables de la crise sanitaire. Ainsi, les produits des redevances usagers seraient en baisse de 14% de Budget Primitif à Budget Primitif (hors restauration scolaire). Par ailleurs, la Ville reste prudente sur la dynamique des recettes des droits de mutation à titre onéreux, craignant un effet décalé de la crise sur celles-ci.

En termes de dépenses, des surcoûts liés à la crise sont intégrés dès le Budget Primitif 2021 à hauteur de 400 000€ environ, soit une augmentation des dépenses des charges à caractère général de 1.8% par rapport au Budget Primitif 2020. Ces dépenses sont principalement liées aux protocoles sanitaires renforcés et à l'achat des Équipements de Protection Individuelle.

La Ville poursuivra ses investissements en fonction des besoins des habitants.
