

La crise pèse déjà sur les finances des collectivités

Selon un rapport de la Cour des comptes, les départements sont les plus directement affectés par l'épidémie

Le rapport de la Cour des comptes rendu public mardi 15 décembre est le premier qui analyse les impacts de la crise du Covid-19 sur les finances des collectivités territoriales. Il en ressort que la crise affecte inégalement les différentes strates de collectivités. Elle fait peser de fortes incertitudes sur les dépenses d'investissement du bloc communal. Les départements seront les plus sévèrement fragilisés en raison de la nature de leurs recettes et de l'accélération des dépenses sociales générée par la crise. Les régions sont mieux armées pour faire face à l'augmentation de leur endettement.

À l'abord de cette crise, malgré la baisse des concours de l'Etat entre 2013 et 2017, les recettes de fonctionnement du bloc communal avaient progressé de 10 % depuis 2013, soit 1,6 % par an en moyenne. La crise sanitaire donne un coup d'arrêt à cette dynamique. Toutefois, la dégradation des

recettes fiscales du bloc communal demeure limitée, les assiettes des impôts locaux étant peu sensibles au niveau de l'activité économique. Ainsi, les produits de la taxe d'habitation, de la taxe foncière et de la taxe sur les ordures ménagères devraient continuer à progresser. Les recettes de cotisation sur la valeur ajoutée des entreprises perçues par les intercommunalités avec un décalage d'un an vont continuer à augmenter en 2020 mais devraient régresser de 8 % en 2021, selon les dernières estimations.

Les recettes annexes – domaniales et tarifaires – sont, elles, affectées mécaniquement par la période de confinement, de même que le produit de la taxe de séjour des communes touristiques. Le dispositif de garantie de recettes mis en place par le gouvernement ne permettra de corriger que partiellement les disparités au sein du bloc communal. Les communes et les intercommunalités ont

dû faire face à des surcoûts de fonctionnement pendant le confinement et ont pris des mesures de soutien au tissu économique local ainsi qu'aux structures culturelles et sportives.

Conséquences incertaines

Jusqu'à présent, les équilibres budgétaires ont été peu affectés mais les communes et leurs établissements publics de coopération intercommunale (EPCI) ont été amenés à revoir leur stratégie d'emprunt. Associé à une chute de l'épargne brute de l'ordre de 30 %, le recours à l'endettement pourrait provoquer en 2020 une dégradation de la capacité de désendettement de ces collectivités, qui passerait de cinq ans en 2019 à sept ans en 2020. Les conséquences sont incertaines concernant les dépenses d'investissement. Fin septembre, elles étaient inférieures de 18 % pour les communes et de 13 % pour les EPCI à leur niveau à la même date en 2019.

Les pertes de recettes des régions ont été moins fortes qu'anticipé

Les départements sont les plus directement affectés. En 2019, leurs recettes de fonctionnement s'élevaient à 65,2 milliards d'euros, dont 11,4 milliards de produits de droits de mutation à titre onéreux (DMTO), les « frais de notaire ». Ces derniers devraient enregistrer une baisse de l'ordre de 20 %, soit un manque à gagner de 2,3 milliards d'euros. Les recettes de taxe intérieure sur la consommation de produits énergétiques devraient également enregistrer une baisse. À l'inverse, certaines recettes, telles que la taxe foncière tant qu'elle continue à bénéficier aux départements, devraient être épargnées.

Les conséquences économiques et sociales de la crise sanitaire vont fortement grever les dépenses des départements, notamment en matière d'allocations individuelles de solidarité. Fin juin, le nombre d'allocataires du revenu de solidarité active (RSA) s'élevait à 1,99 million de foyers – il a depuis franchi la barre des 2 millions – et les masses financières au titre du RSA (10,3 milliards d'euros en 2019) étaient en hausse de 6 % par rapport au trimestre précédent. Ainsi, après plusieurs années consécutives de hausse – de 6,4 milliards d'euros en 2014 à 9,3 milliards d'euros en 2019 –, l'épargne brute des départements devrait chuter à 5,1 milliards en 2020 (-4,2 milliards) et leur capacité de désendettement passer de 3,4 à 6,2 années. Seuls sept d'entre eux – Aisne, Alpes-Maritimes, Bas-Rhin, Cher, Essonne, Marne, Nièvre, Saône-et-Loire – devraient cependant dépasser le seuil d'alerte de dix ans.

Les pertes de recettes des régions ont quant à elles été moins fortes qu'anticipé et, de plus, elles ont été limitées par les garanties prévues en loi de finances. La perte nette de TVA perçue par les régions devrait être contenue à 266 millions d'euros, soit -5,8 % par rapport à 2019. Elles ont toutefois dû faire face à des dépenses supplémentaires significatives en matière de développement économique et de formation professionnelle, ainsi qu'à des dépenses de fonctionnement liées à l'acquisition de matériel de protection. Même si, dans le cadre de l'accord de méthode Etat-régions du 30 juillet, elles se sont vu octroyer une enveloppe de 600 millions d'euros. La hausse de leur endettement, conjuguée à la baisse de l'épargne brute, de l'ordre de 25 %, devrait conduire à une dégradation de leur capacité de désendettement, qui passerait de 4,3 ans à 6,3 ans. ■

PATRICK ROGER

Le bilan « peu convaincant » des métropoles

Pour la Cour des comptes, la création de cet échelon n'a pas l'efficacité attendue

Pas moins de trois lois ont accompagné l'essor des métropoles en France: la loi de réforme des collectivités territoriales du 16 décembre 2010, la loi de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles du 27 janvier 2014 et la loi portant Nouvelle organisation territoriale de la République du 7 août 2015. Elles sont à présent vingt-deux sur le territoire métropolitain, dont trois disposent d'un statut particulier: Grand Lyon, Métropole Aix-Marseille-Provence et Métropole du Grand Paris.

Dans son rapport publié mardi 15 décembre, la Cour des comptes analyse la portée de ces réformes et leur efficacité en matière d'organisation territoriale. L'intitulé du fascicule qui leur est consacré résume à lui seul l'appréciation de la Cour: « Un premier bilan peu convaincant ». Outre les trois métropoles à statut particulier, 19 ex-communautés urbaines ont acquis à ce jour le statut de métropole: Lille, Rouen, Metz, Nancy, Strasbourg, Orléans, Rennes, Brest, Nantes, Tours, Dijon, Clermont-Ferrand, Saint-Etienne, Grenoble, Bordeaux, Toulouse, Montpellier, Toulon, Nice.

Statut attribué généreusement

Premier constat: la réalité géographique, démographique et économique de ce qui est qualifié de « métropole » est pour le moins contrastée: Brest Métropole concentre 213 880 habitants contre 189 895 pour Métropole Aix-Marseille-Provence, qui représente 22 fois la superficie du Grand Nancy. La question est de savoir ce que le passage en statut de métropole a changé, pour les habitants et en matière d'efficacité. Pour l'instant, selon la Cour, pas grand-chose. « La mutualisation des services n'a pas significativement augmenté », relève le rapport.

La montée en puissance des métropoles devait contribuer à la structuration et au rayonnement de leur territoire par le phénomène de « ruissellement ». Selon la Cour des comptes, il est impossible d'étayer que cet objectif ait été atteint. « La France est l'un des pays européens ayant reconnu le plus grand nombre de métropoles

« Les métropoles n'entraînent pas systématiquement dans leur sillage le reste de la région », note le rapport

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 la centralisation et du poids de la région parisienne », note la Cour. A demi-mot, elle constate que le statut de métropole a été attribué généreusement à des collectivités qui n'en avaient pas nécessairement la taille ni la vocation, plus préoccupées de se prévaloir d'une sorte de label que d'exercer réellement la fonction qui s'y rattache.

« Les métropoles n'entraînent pas systématiquement dans leur sillage le reste de la région, certaines se développant de manière relativement isolée », note la Cour, citant notamment les cas de Bordeaux, Lille, Montpellier et Toulouse. Faut-il y voir une corrélation avec l'intensité du mouvement des « gilets jaunes » dans ces métropoles ?

Incontestablement, il importe de restructurer les relations entre les métropoles et leurs territoires voisins, dans une recherche d'équilibre. Mais la création de cet échelon n'a pas apporté de changements substantiels par rapport aux compétences dont disposaient déjà les communautés urbaines. Parallèlement, la crise des « gilets jaunes » aura conduit à réaffirmer le rôle central des communes et de leurs maires, qui se trouvent ainsi investis d'un poids dans la gestion des politiques publiques que les lois installant les métropoles n'avaient pas anticipé. Une sorte de retour de balancier: là où il n'était encore question, récemment, que de regroupements à grande échelle, la « proximité » est devenue le maître mot. ■

P. RR