

TERRITOIRES URBAINS PORTRAIT FINANCIER



FRANCE 
URBAINE
MÉTROPOLES, AGGLOS ET GRANDES VILLES



COLLECTIVITÉS
LOCALES

La publication Territoires urbains – Portrait financier, proposée conjointement par La Banque Postale Collectivités Locales et par France urbaine, a pour objectif de dresser le panorama de la situation financière des 80 territoires urbains métropolitains (*). Pour atteindre cet objectif, les comptes 2020 ont été examinés avec un parti pris méthodologique de double consolidation, d'une part entre comptes communaux et comptes intercommunaux, et d'autre part entre budgets principaux et budgets annexes. Au total, plus de 5 000 comptes, nettoyés des flux croisés et doubles comptes, ont été analysés.

Ce millésime 2021 est le 6ème d'une série initiée en 2016. La première édition mettait en lumière l'évolution des agrégats financiers relatifs aux exercices budgétaires 2014 et 2015 ; cette sixième édition porte sur les évolutions relatives aux exercices 2019 et 2020. Aussi, en se référant aux six éditions successives, le lecteur peut disposer des données financières de référence sur l'ensemble de la mandature 2014-2020. Il peut notamment voir comment les comptes traduisent les contraintes exogènes auxquelles les exécutifs locaux des territoires urbains ont dû faire face, qu'il s'agisse de la baisse des dotations de 2014 à 2017, du plafonnement des dépenses de fonctionnement en 2018 et 2019, et bien évidemment de la crise sanitaire en 2020.

Deux chiffres symbolisent la vigueur de l'impact de la crise sanitaire sur les finances des collectivités des territoires urbains en 2020 :

- la chute des dépenses d'équipement : - 17,8 %
- le recul de l'épargne brute : - 13,8 %

Dans un cas comme dans l'autre, il s'agit de baisses historiques, et de baisses qui sont sensiblement plus importantes que celles observées en 2020 pour les collectivités françaises prises dans leur ensemble. Cela résulte de plusieurs spécificités que partagent

les communes et groupements intercommunaux des territoires urbains, telles que la forte densité d'équipements de centralité impliquant une forte diminution des recettes tarifaires, un important soutien aux entreprises de proximité et au tissu associatif conduisant à des progressions notables de plusieurs postes de dépenses de fonctionnement, ou encore le choc subi par les services de transports urbains qui ont été affectés par le recul concomitant de leurs deux principales ressources, versement mobilité et recettes de billetterie.

C'est d'ailleurs parce que les autorités organisatrices de la mobilité sont au cœur des enjeux de résilience financière, tant en ce qui concerne les équilibres d'exploitation que le besoin de financement des investissements, que le thème retenu pour le cahier thématique de cette sixième édition est celui de la mobilité. Ce cahier n'aurait pas pu voir le jour sans la contribution des équipes du GART que nous remercions chaleureusement pour leur précieux concours.

Nous souhaitons à toutes et à tous une lecture enrichissante du Portrait financier et formulons le vœu que l'édition 2021 apporte des données de référence utiles au débat public et à l'intérêt général.

Johanna Rolland

Présidente de France urbaine,
Maire de Nantes,
Présidente de Nantes Métropole

Serge Bayard

Président de La Banque Postale Collectivités Locales

(*) Un focus sur les territoires des 4 communautés d'agglomération d'outre-mer rassemblant plus de 150 000 habitants est également proposé.

Avertissement

Les données figurant dans le présent document sont fournies à titre indicatif et ne constituent pas un engagement de La Banque Postale Collectivités Locales, de France urbaine et du GART. Ce document est fourni à titre informatif.

La reproduction partielle ou totale du présent document doit s'accompagner de la mention La Banque Postale Collectivités Locales – France urbaine.

SOMMAIRE

Présentation des 80 territoires urbains	4
Les 80 territoires urbains en chiffres	6
Une contraction des dépenses totales de 3,1 %	7
Des recettes de fonctionnement en recul de 1,3 %	8
La structure des dépenses de fonctionnement impactée par la crise	10
Un repli marqué des dépenses d'équipement	11
Des investissements autofinancés à plus de 60 %	12
Une légère évolution de la dette	13
Les territoires urbains d'outre-mer	14
La mobilité dans les territoires urbains à l'épreuve de la crise sanitaire	16
Les AOM locales, acteurs essentiels de la mobilité dans les territoires	17
Des modes de gestion diversifiés	18
Une forte diminution des déplacements en 2020	18
Les recettes des AOM sous pression	19
La gratuité des transports publics en débat	22
Des projets d'investissement toujours ambitieux	23
Encadrés	
Les mesures de l'Etat pour soutenir les collectivités	9
Les soutiens de l'Etat à la mobilité	21

L'ANALYSE CONSOLIDÉE DES TERRITOIRES URBAINS

La consolidation des budgets consiste à neutraliser les flux entre budgets principaux (BP) et budgets annexes (BA) et entre groupements à fiscalité propre (GFP) et communes membres.

Les retraitements effectués ont porté sur :

- les remboursements de frais et mises à disposition de personnel,
- la prise en compte des excédents et déficits des budgets annexes dans les budgets principaux,
- les subventions internes BP-BA,
- les refacturations de dette,
- les subventions d'investissement et participations entre communes et groupements,
- les reversements fiscaux,
- l'annulation des avances versées sur commandes

d'immobilisations.

- la suppression des opérations pour compte de tiers portées par les communes dans les comptes consolidés communes / groupements.

En 2020, le retraitement des 2 977 budgets principaux et 2 518 budgets annexes des territoires urbains de métropole et d'outre-mer s'est traduit par la neutralisation de :

- 678 millions d'euros entre les budgets principaux et annexes de communes,
- 2,3 milliards d'euros entre ceux des GFP,
- 2,8 milliards d'euros entre collectivités (hors flux fiscaux et flux spécifiques à la MGP).

PRÉSENTATION DES 80 TERRITOIRES URBAINS

DES PÉRIMÈTRES STABILISÉS

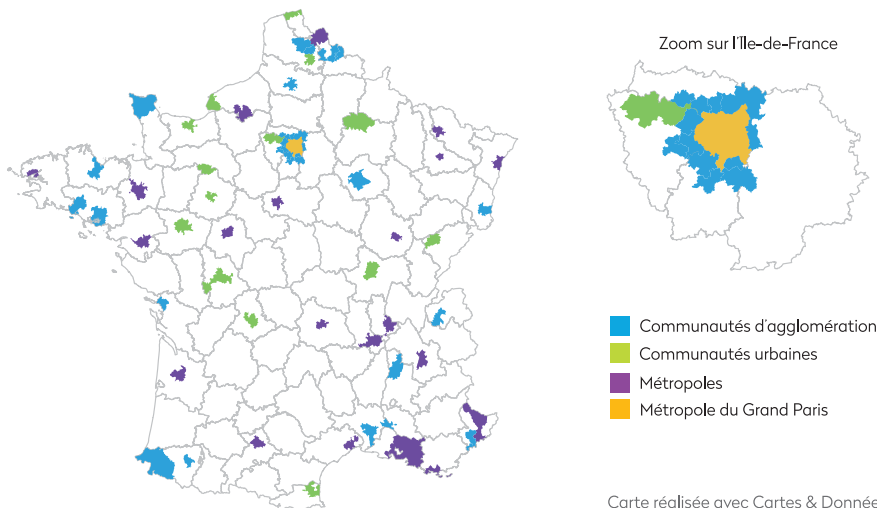
En 2020, on compte 80 territoires urbains dans les régions métropolitaines, un chiffre stable depuis 2017. Leur répartition par type d'intercommunalité est inchangée par rapport à 2019, avec 33 communautés d'agglomération de plus de 150 000 habitants, 14 communautés urbaines et 22 métropoles dont la Métropole de Lyon et les 12 territoires de la Métropole du Grand Paris (11 établissements publics territoriaux et la Ville de Paris).

Les périmètres des territoires urbains sont assez

stables par rapport à 2019, à l'exception de celui de la Métropole européenne de Lille qui compte 5 communes supplémentaires à la suite de sa fusion en mars 2020 avec la Communauté de communes de la Haute-Deûle (CCHD). La Communauté urbaine de Caen la Mer compte, quant à elle, une commune supplémentaire du fait de la « défusion » de l'une des communes de son territoire.

En 2020, les territoires urbains regroupent ainsi 2 875 communes et 30 millions d'habitants, soit environ 8 % des communes et 46 % de la population métropolitaine.

LES TERRITOIRES ETUDIÉS EN 2020



Malgré une redistribution entre les différents types d'intercommunalités par rapport à 2017 – sept métropoles de plus, une communauté urbaine et six communautés d'agglomération en moins – le nombre de communes regroupées comme celui des habitants des territoires urbains sont restés assez stables durant ces trois dernières années avec seulement 31 communes supplémentaires (+ 1,1 %) et 358 921 habitants en plus (+ 1,2 %) issus de l'élargissement des groupements et surtout de la croissance démographique sur la période. Cette tendance recouvre cependant deux périodes distinctes.

De janvier 2017 à janvier 2019, la population des territoires urbains a progressé de 0,88 % contre +0,09 % pour la population métropolitaine dans son

ensemble, avec un dynamisme particulier pour les communes de moins de 5 000 habitants (+ 1,07 %) et pour celles de 10 000 à 100 000 habitants (+ 1,53 %). De 2019 à 2020, la progression de la population des territoires urbains se cale sur celle de la population dans son ensemble (+ 0,26 %) mais le tiers de cette hausse résulte de la fusion de la Communauté de communes de la Haute-Deûle et de ses cinq communes avec la Métropole européenne de Lille. Cette stabilité fait suite à plusieurs années d'élargissements et restructurations liés à l'intégration de communes ou intercommunalités dans les structures existantes, à la création de communes nouvelles et aux changements de statut des territoires qui en ont résulté.

DESCRIPTION DES TERRITOIRES URBAINS ETUDIÉS¹

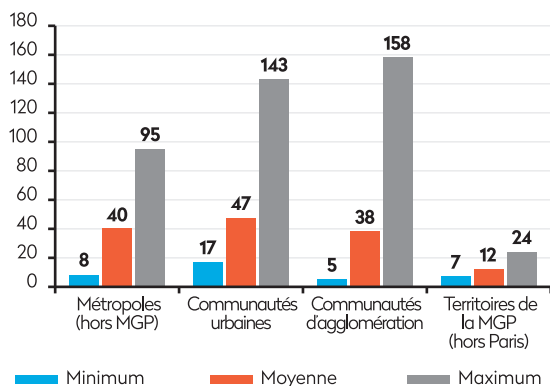
	Métropoles (hors MGP)	Communautés urbaines	Communautés d'agglomération	Territoire de la MGP *	Total	% total
Nombre de groupements	21	14	33	12	80	
Nombre de communes	836	658	1 250	131	2 875	100 %
Moins de 2 000 habitants	231	420	674	1	1 326	46 %
De 2 000 à 5 000	190	130	235	6	561	20 %
De 5 000 à 10 000	191	61	156	7	415	14 %
De 10 000 à 100 000	201	39	181	112	533	19 %
Plus de 100 000 habitants	23	8	4	5	40	1 %
Population des communes	12 348 256	3 119 780	7 435 014	7 109 664	30 012 714	100 %
Moins de 2 000 habitants	238 640	316 897	508 101	1 862	1 065 500	4 %
De 2 000 à 5 000	630 373	394 743	768 953	25 823	1 819 892	6 %
De 5 000 à 10 000	1 369 043	413 542	1 115 600	50 059	2 948 244	10 %
De 10 000 à 100 000	4 443 123	852 229	4 511 867	4 372 637	14 179 856	47 %
Plus de 100 000 habitants	5 667 077	1 142 369	530 493	2 659 283	9 999 222	33 %

¹ Population Insee totale légale en vigueur au 1^{er} janvier 2020, millésimée 2017, selon le statut au 1^{er} avril 2020 des intercommunalités de France métropolitaine, source BANATIC.

* MGP : Métropole du Grand Paris (11 EPT, établissements publics territoriaux, et la Ville de Paris).

UNE GRANDE DIVERSITÉ DES TERRITOIRES

NOMBRE DE COMMUNES PAR EPCI



Les territoires urbains présentent d'importantes disparités, tant en nombre de communes qu'en nombre d'habitants regroupés, et ce, y compris à l'intérieur de chaque type d'intercommunalité. Si les 80 territoires urbains regroupent une moyenne de 36 communes, ce chiffre varie de 5 communes pour la communauté d'agglomération Cannes Pays de Lérins à 158 pour celle du Pays basque ou encore 143 pour la communauté urbaine du Grand Reims dont la plus petite commune ne compte que 56 habitants.

La population regroupée varie également fortement d'un territoire à l'autre : la population moyenne s'élève

à 375 000 habitants environ mais Alençon, la plus petite des communautés urbaines, compte moins de 58 000 habitants, à comparer aux 419 000 habitants de la plus grande, Grand Paris Seine & Oise. La plus petite des métropoles, Brest, rassemble 214 000 habitants seulement contre plus de 1,9 million pour celle d'Aix-Marseille-Provence ou encore 7,1 millions pour la Métropole du Grand Paris (analysée ici à l'aune de ses « territoires »).

DES PETITES COMMUNES MAJORITAIRES EN NOMBRE

Le poids des petites communes à l'intérieur des intercommunalités génère des enjeux importants en matière de fonctionnement et de gouvernance des territoires.

En effet, les communes de moins de 5 000 habitants sont largement majoritaires en nombre : elles représentent en moyenne 66 % des communes des territoires urbains, et même 73 % pour les communautés d'agglomération et 84 % pour les communautés urbaines.

Si ces petites communes ne représentent en moyenne que 10 % de la population regroupée, leur poids est cependant significatif dans la population des communautés urbaines et d'agglomération, en moyenne 23 % et 17 % de leur population totale.

LES 80 TERRITOIRES URBAINS EN CHIFFRES

TABLEAUX D'ENSEMBLE (en milliards d'euros, budgets principaux et budgets annexes)

LES FINANCES CONSOLIDÉES DES COMMUNES ET GROUPEMENTS

	2019	2020	évol%		2019	2020	évol%
Recettes de fonctionnement (1)	71.6	70.7	-1.3%	Dépenses de fonctionnement (2)	60.1	60.7	+1.1%
Produits des services	7.7	6.6	-14.5%	Charges à caractère général	16.2	15.9	-2.0%
Recettes fiscales	46.5	46.6	+0.2%	Charges de personnel	26.9	27.1	+0.9%
Dotations et participations	14.4	14.7	+1.7%	Subventions & participations*	11.6	12.0	+3.2%
Autres recettes	3.0	2.9	-5.1%	Frais financiers	1.4	1.4	-6.4%
				Autres dépenses	3.9	4.3	+12.6%
Epargne brute (1)-(2)	11.6	10.0	-13.8%				
Recettes d'investissement	7.3	7.1	-3.1%	Dépenses d'investissement	20.2	17.0	-15.9%
Dotations et fonds divers	2.4	2.5	+3.5%	Dépenses d'équipement	17.6	14.5	-17.8%
Subventions reçues	2.7	2.7	+0.5%	Subventions versées	1.7	1.9	+9.8%
Autres recettes	2.3	1.9	-14.2%	Autres dépenses	0.9	0.6	-28.5%
Flux net de dette	+0.5	+1.9	-	Encours de dette au 31/12	62.2	64.3	+3.3%
Résultat de l'exercice	-0.8	+2.0	-	Trésorerie au 31/12	12.1	13.9	+14.7%

LES FINANCES CONSOLIDÉES DES COMMUNES

	2019	2020	évol%		2019	2020	évol%
Recettes de fonctionnement (1)	48.8	47.8	-2.0%	Dépenses de fonctionnement (2)	42.7	42.6	-0.1%
Produits des services	4.2	3.2	-25.2%	Charges à caractère général	8.9	8.4	-5.7%
AC-DSC**	7.6	7.6	+0.1%	Charges de personnel	22.0	22.2	+0.6%
Recettes fiscales (hors AC-DSC)	26.6	26.7	+0.2%	Subventions & participations*	7.9	8.0	+2.2%
Dotations et participations	8.3	8.5	+2.4%	Frais financiers	0.9	0.8	-9.0%
Autres recettes	2.0	1.8	-8.8%	Autres dépenses	3.0	3.2	+7.9%
Epargne brute (1)-(2)	6.1	5.2	-15.6%				
Recettes d'investissement	5.0	4.6	-9.6%	Dépenses d'investissement	11.6	9.9	-15.0%
Dotations et fonds divers	1.6	1.6	+2.2%	Dépenses d'équipement	10.1	8.5	-16.4%
Subventions reçues	1.7	1.7	-2.7%	Subventions versées	1.1	1.0	-7.2%
Autres recettes	1.7	1.3	-27.1%	Autres dépenses	0.4	0.4	-0.8%
Flux net de dette	-0.3	+0.4	-	Encours de dette au 31/12	34.7	35.0	+0.8%
Résultat de l'exercice	-0.7	+0.3	-	Trésorerie au 31/12	8.2	8.5	+3.1%

LES FINANCES CONSOLIDÉES DES GROUPEMENTS

	2019	2020	évol%		2019	2020	évol%
Recettes de fonctionnement (1)	32.9	32.9	-0.0%	Dépenses de fonctionnement (2)	27.5	28.0	+1.8%
nettes des reversements AC-DSC**	25.4	25.3	-0.5%	nettes des reversements AC-DSC**	19.9	20.4	+2.5%
Produits des services	4.5	4.4	-2.9%	Charges à caractère général	7.5	7.7	+2.2%
Recettes fiscales	20.2	20.3	+0.4%	Charges de personnel	5.6	5.7	+1.9%
Dotations et participations	7.2	7.2	+0.2%	AC-DSC**	7.6	7.6	+0.1%
Autres recettes	1.0	1.1	+1.9%	Subventions & participations*	4.9	5.0	+2.4%
				Frais financiers	0.6	0.6	-3.4%
				Autres dépenses	1.3	1.4	+10.1%
Epargne brute (1)-(2)	5.4	4.9	-9.5%				
Recettes d'investissement	2.9	2.6	-8.2%	Dépenses d'investissement	9.1	7.7	-14.9%
Dotations et fonds divers	0.8	0.8	+5.9%	Dépenses d'équipement	7.5	6.0	-19.6%
Subventions reçues	1.5	1.2	-16.8%	Subventions versées	1.1	1.3	+14.1%
Autres recettes	0.6	0.6	-6.0%	Autres dépenses	0.5	0.4	-11.5%
Flux net de dette	+0.7	+1.5	-	Encours de dette au 31/12	28.0	29.7	+6.1%
Résultat de l'exercice	-0.2	+1.3	-	Trésorerie au 31/12	3.9	5.4	+39.9%

* Subventions, contingents et participations obligatoires

** Attributions de compensation et dotations de solidarité communautaire versées par les groupements

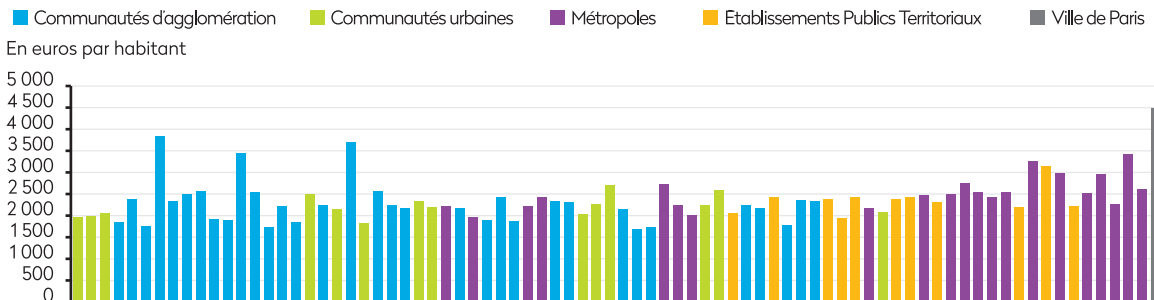
Données consolidées, retraitées des flux croisés entre budgets principaux et budgets annexes

Sources : traitement La Banque Postale Collectivités Locales à partir des balances comptables 2019 et 2020 (provisoires) fournies par la Direction Générale des Finances Publiques (DGFIP)

Périmètre : les métropoles, communautés urbaines, communautés d'agglomération de plus de 150 000 habitants et leurs communes membres en France métropolitaine

Une contraction des dépenses totales de 3,1 %

BUDGET TOTAL HORS DETTE DES 80 TERRITOIRES URBAINS EN 2020 (Triés par taille de population)



Source : DGFIP 2020, traitement La Banque Postale

© La Banque Postale Collectivités Locales - France urbaine

En 2020, les dépenses consolidées des territoires urbains s'élèvent à 77,7 milliards d'euros, une baisse de 3,1 % par rapport à 2019 liée au recul brutal des investissements. Cette tendance, attendue en année électorale, est particulièrement accentuée en 2020, avec une contraction d'environ 16 % des dépenses d'investissement (contre 10 % environ lors d'un cycle électoral « classique »), qui porte aussi bien sur les communes que sur les groupements.

communal dans son ensemble.

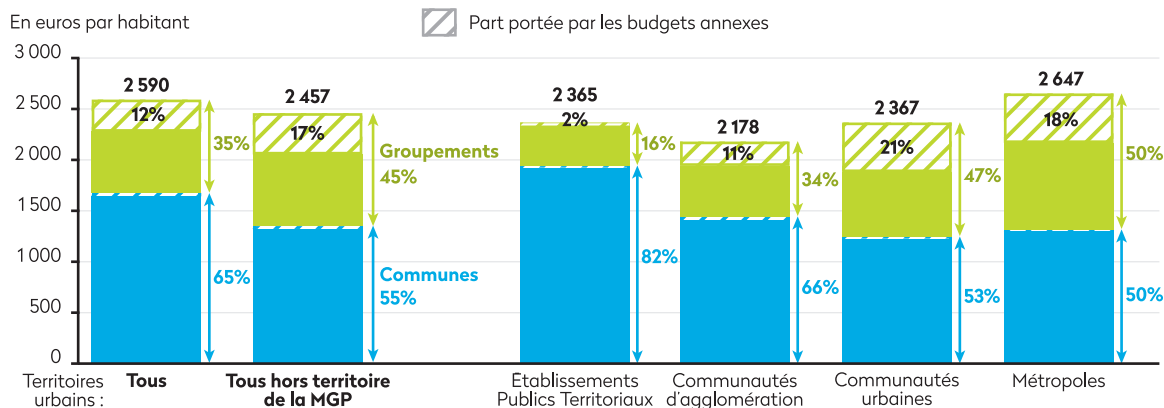
En moyenne, les dépenses totales par habitant des territoires urbains (hors remboursement du capital de la dette) s'élèvent à 2 590 euros en 2020, une diminution de 3,4 % par rapport à 2019. Si l'on exclut les territoires de la Métropole du Grand Paris, le repli est de 4,5 %, montrant à la fois l'importance de la contraction des dépenses des territoires hors périmètre de la MGP et le poids de la Ville de Paris dans le total des dépenses des territoires urbains.

UN REPLI DE 4,5 % DES DÉPENSES PAR HABITANT HORS TERRITOIRES DE LA MGP

La situation sanitaire et ses conséquences, à la fois sur la tenue des élections et sur l'activité économique, expliquent largement cette situation, un peu plus marquée pour les territoires urbains que pour le bloc

Les dépenses par habitant sont contrastées d'un territoire à l'autre, en particulier pour les communautés d'agglomération où elles s'évaluent de 1 680 à 3 838 euros pour la plus importante. En toute logique compte tenu de son statut, comme en 2019, la Ville de Paris est très au-dessus de la moyenne avec des dépenses par habitant de 4 473 euros contre 2 805 euros en 2018, dernière année avant l'intégration des compétences départementales, réalisée au 1^{er} janvier 2019.

DÉPENSES TOTALES HORS DETTE EN 2020 PAR TYPE D'INTERCOMMUNALITE



Source : DGFIP 2020, traitement La Banque Postale

© La Banque Postale Collectivités Locales - France urbaine

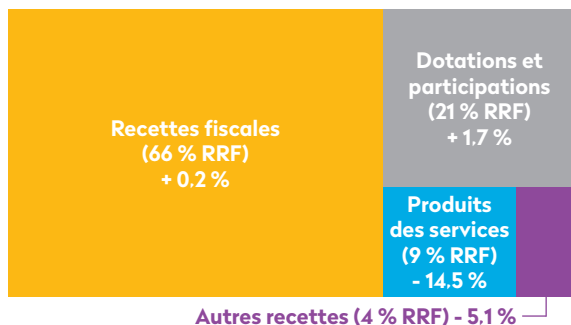
Hors territoires de la Métropole du Grand Paris, les dépenses totales des territoires urbains s'élevaient à 56,3 milliards d'euros en 2020 dont 55 % sont portés par les communes. En réintégrant les territoires de la MGP, la part des communes passe à 65 % du total, un résultat qui s'explique par la situation atypique de la Ville de Paris qui totalise environ 9,8 milliards de dépenses à elle seule en 2020.

Ces dépenses globales consolidées, hors territoires de la MGP, sont portées à 17,7 % par des budgets annexes, contre 16 % en 2019. Les budgets annexes des communes, usuellement moins conséquents que ceux des intercommunalités, diminuent encore en montant et en proportion en 2020, ce qui s'explique par la baisse de certaines activités du fait de la crise sanitaire mais également par le transfert au 1^{er} janvier 2020 de la

compétence eau et assainissement des communes vers les communautés d'agglomération. Le nombre des budgets annexes eau et assainissement des communes passe ainsi de 222 à 79 entre 2019 et 2020. La répartition des dépenses entre communes et intercommunalités varie d'un territoire à l'autre. La part portée par les communes est ainsi en moyenne de 65 % pour les communautés d'agglomération, de 51 % pour les communautés urbaines et de seulement 49 % dans les métropoles. On constate également des écarts importants à l'intérieur de chaque catégorie (de 23 % à 89 % pour les communautés d'agglomération et de 26 % à 65 % pour les métropoles). Dans 19 territoires, la part des dépenses portée par le groupement est supérieure ou égale à 50 %.

Des recettes de fonctionnement en recul de 1,3 %

REPARTITION DES RECETTES DE FONCTIONNEMENT PAR NATURE EVOLUTION 2019-2020



Source : DGFiP 2020, traitement La Banque Postale
© La Banque Postale Collectivités Locales - France urbaine

En 2020, les recettes de fonctionnement s'élevaient à 70,7 milliards d'euros et sont en recul de 1,3 % par rapport à 2019. Elles sont constituées à 66 % par des recettes fiscales dont la part dans le total des recettes a progressé du fait principalement de la baisse des produits des services et du domaine, conséquence directe de la crise sanitaire.

UNE FISCALITÉ GLOBALEMENT STABLE

La fiscalité est pratiquement stable en 2020 (+ 0,2 %) mais avec des situations contrastées selon les impôts. Les taxes foncières (foncier bâti et non bâti, cotisation foncière des entreprises) et d'habitation, qui représentent la majeure partie de la fiscalité (60 %), progressent de 1,9 % en 2020 du fait notamment

de la revalorisation des bases : + 0,9 % pour la taxe d'habitation et + 1,2 % pour la taxe sur les résidences secondaires, la taxe d'habitation sur les logements vacants et les taxes foncières. De même, la CVAE (un peu plus de 8 % des recettes fiscales), dont le produit repose principalement sur les résultats des entreprises de 2019, et même de 2018 du fait des décalages de versement (solde acquitté en 2019 et reversé en 2020), affiche encore une hausse soutenue de 3,7 % en 2020. À l'inverse, les droits de mutation à titre onéreux (y compris les taxes additionnelles et la part départementale prélevée par la Métropole de Lyon), sont en retrait de 2,8 % hors Paris et de 6,7 % pour celle-ci qui perd plus de 100 millions de droits en 2020 (y compris la part départementale).

Le produit 2020 du versement mobilité est également très décroissant du fait des pertes de bases liées aux procédures de chômage partiel et de retards de paiement de cotisations de certaines entreprises : il s'élève à un peu moins de 2,5 milliards en 2020, avec une diminution de 5,5 % par rapport à 2019.

DES RECETTES DOMANIALES ET TARIFAIRES EN NETTE DIMINUTION

Les recettes domaniales (le compte 703 des balances comptables qui inclut notamment les redevances d'autorisation d'occupation du domaine public telles que les droits de stationnement) s'élevaient à 0,9 milliard en 2020 contre 1,2 milliard d'euros en 2019. Quant aux prestations de services (le compte 706 dans lequel on trouve les recettes tarifaires), elles passent de 4,9 milliards en 2019 à 3,9 milliards en 2020.

Parmi ces prestations de services, les baisses des redevances périscolaires et d'enseignement, des services à caractère social, culturel, de sport et de loisir sont particulièrement marquées avec en 2020 près de 700 millions d'euros de pertes de recettes (- 34 %).

UNE PROGRESSION DE 1.7 % DES DOTATIONS ET PARTICIPATIONS

En 2020, les dotations et participations des territoires urbains s'élevaient à 14.7 milliards et sont en hausse de 1,7 % par rapport à 2019. Cette légère progression est pour partie liée aux mesures de compensation versées

par l'Etat (environ 80 millions). Le solde résulte de la hausse de 4,5 % des participations de l'Etat (+ 107 millions d'euros) et d'environ 7 % des compensations liées aux exonérations de taxe d'habitation et de contribution économique territoriale (+ 67 millions). Le produit des différents fonds de péréquation (FPIC, FSRIF) reste stable entre 2019 et 2020, traduisant la grande rigidité des critères de répartition.

Enfin, il faut relever la diminution de la dotation forfaitaire des communes (- 2,2 %) et des dotations de compensation des intercommunalités (- 2,3 %), s'expliquant par la charge du financement de la croissance des enveloppes nationales de DSU et de DSR.

LES MESURES DE L'ÉTAT POUR SOUTENIR LES COLLECTIVITÉS

En 2020 et 2021, l'Etat a mis en place diverses mesures afin de limiter l'impact de la crise sanitaire sur l'équilibre budgétaire des collectivités.

La première de ces mesures a été l'adoption d'une clause de « sauvegarde » en juillet 2020 (article 21 de la 3e loi de finances rectificative). Celle-ci a garanti le maintien au niveau moyen 2017-2019 du produit 2020 globalisé des recettes fiscales et domaniales des communes et intercommunalités mais exclu les pertes résultant de décisions prises en 2020 par les collectivités (baisses de taux, exonérations, abattements...) et surtout les pertes de recettes tarifaires liées aux prestations de services (péri-éducatifs, sociaux, sportifs, culturels...). Cette dernière exception a pénalisé les villes et bourgs centres pour lesquels elles sont significatives. A l'inverse, les syndicats mixtes ne prélevant qu'un type de fiscalité tel que le versement mobilité, la taxe de séjour, la taxe sur le produit des jeux ou les remontées mécaniques ont mieux bénéficié de ces mesures.

Compte tenu de ces éléments et des révisions par l'Etat des hypothèses de contraction des recettes, la loi de finances rectificative IV de novembre 2020 a largement revu à la baisse les estimations des effets de l'article 21 tant en nombre de communes et EPCI concernés qu'en montants : 193 millions d'euros (hors outre-mer) ont été versés en 2020 à 4 426 collectivités et EPCI, dont plus de 80 % sont des communes de moins de 1 000 habitants.

Les territoires urbains n'ont donc en définitive que très peu profité de ces compensations, l'évolution défavorable de certaines de leurs recettes fiscales étant atténuée par le poids des impôts sur les ménages et sur les entreprises dans le total de la fiscalité.

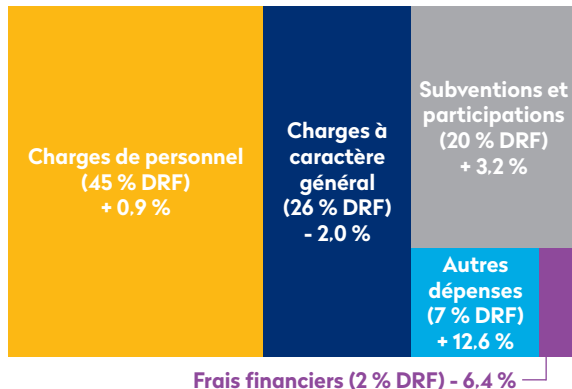
Fin décembre 2020, l'article 74 de la loi de finances initiale (LFI) 2021 a prorogé cette clause de sauvegarde pour les seules recettes fiscales : le produit des impôts locaux 2021 sera ainsi préservé par comparaison au produit moyenné 2017-2019 avec les mêmes limites qu'en 2020 (globalisation des recettes), ce qui explique que l'enveloppe nationale soit au total limitée à 80 millions d'euros. L'article 77 de la LFI 2021 a instauré une garantie pour 2021 à leur niveau moyen 2018-2020 des droits de mutation à titre onéreux des communes de moins de 5 000 habitants non classées stations de tourisme. Ces impôts, qui transitent par un fonds de péréquation départemental, n'avaient pas bénéficié de la clause 2020 ; cette mesure, qui pourrait représenter entre 15 et 50 millions d'euros, ne devrait que très marginalement concerner les territoires urbains.

Ces dispositions ont laissé à l'écart certaines problématiques. Si le cas des autorités organisatrices de la mobilité a été en partie revu, celui des autorités concédantes reste problématique (cf. encadré p. 21). Ainsi, les compensations accordées par les collectivités à leurs concessionnaires lorsque les conditions d'exécution des contrats sont déséquilibrées malgré les aides de l'Etat n'ont pas été compensées par l'Etat. De même, des effets à moyen terme pourraient encore apparaître avec l'impact de la dégradation des comptes de certaines régies ou sociétés publiques locales.

Avec l'article 26 de la 1^{ère} loi de finances rectificative pour 2021 du 19 juillet, le législateur a affiché sa préoccupation, mais le montant de l'enveloppe globale correspondante (80 millions d'euros) laisse présager des conditions d'accès très restrictives au dispositif de compensation.

La structure des dépenses de fonctionnement impactée par la crise

RÉPARTITION DES DÉPENSES DE FONCTIONNEMENT PAR NATURE ÉVOLUTION 2019-2020



Source : DGFIP 2020, traitement La Banque Postale
© La Banque Postale Collectivités Locales - France urbaine

En moyenne, les dépenses de fonctionnement représentent 78 % du budget total des territoires urbains en 2020 (contre 74,8 % en 2019), une proportion qui descend à 76,8 % si l'on exclut les territoires de la Métropole du Grand Paris.

Ces dépenses s'élèvent à 60,7 milliards d'euros en 2020 (2 024 euros par habitant) et sont en hausse de 1,1 % par rapport à 2019, une progression faible bien que l'Etat ait suspendu l'application des contrats dits « de Cahors » (qui fixaient un objectif de limitation de la progression des dépenses de fonctionnement à 1,2 % en moyenne pour les plus grandes collectivités et intercommunalités de 2018 à 2020), compte tenu de la nécessité de permettre aux collectivités de faire face aux dépenses urgentes liées à la crise.

UNE FORTE HAUSSE DES DÉPENSES SOCIALES DE PARIS ET DE LA MÉTROPOLÉ DE LYON

L'augmentation des dépenses de fonctionnement est en partie liée à la Ville de Paris qui compte pour 19 % de l'ensemble et dont les dépenses progressent de 3,6 %. La Métropole de Lyon qui, comme la Ville de Paris, assume des compétences départementales et donc la charge des allocations individuelles de solidarité, porte également cette croissance avec une

hausse du fonctionnement de 2,1 % en 2020. Hors Paris et la Métropole de Lyon, la progression est limitée à 0,7 %.

L'analyse des différentes composantes des dépenses de fonctionnement montre une situation atypique, témoin de l'impact de la crise sanitaire sur la situation financière des collectivités.

Les charges de personnel, qui représentent 45 % des dépenses de fonctionnement des territoires urbains, demeurent maîtrisées (+ 0,9 % après + 1,6 % en 2019), un niveau proche de la progression liée au seul glissement vieillesse technicité (GVT).

Les subventions et participations (20 % des dépenses de fonctionnement) progressent à l'inverse de 3,2 % par rapport à 2019. Cette évolution s'explique assez largement par l'augmentation des aides à la personne (+ 85 millions) et en particulier du RSA versé par la Ville de Paris et la Métropole de Lyon (+ 58 millions environ par rapport à 2019). Les subventions versées aux entreprises, associations et autres personnes de droit privé, en hausse de 1,4 % en 2020, évoluent de manière contrastée : en hausse de plus de 80 millions d'euros dans les groupements à fiscalité propre (+ 5 %) et Paris (+ 6,5 %) qui ont participé aux mesures de soutien à l'économie, elles sont à l'inverse en diminution de près de 40 millions dans les communes (- 2,2 %) et les EPT (- 4,5 %). Les autres contributions obligatoires versées par les territoires urbains progressent quant à elles de 41,8 millions d'euros.

UN REcul DES CHARGES À CARACTÈRE GÉNÉRAL

Les charges à caractère général, qui représentent un peu plus d'un quart des dépenses de fonctionnement, sont en diminution de 2 % par rapport à 2019.

L'augmentation de certains postes comme les achats de fournitures et de vêtements de travail ou encore les frais de nettoyage des locaux (+ 390 millions entre 2019 et 2020) est en effet plus que compensée par la diminution de budgets relatifs aux prestations de services, à l'alimentation, aux fêtes et cérémonies ou encore aux carburants.

Les autres dépenses sont constituées de dépenses exceptionnelles, de reversements et des contributions aux différents fonds de péréquation (FPIC, FSRIF notamment). Ces dépenses s'élevaient à 4,3 milliards en 2020, soit environ 7 % du total des dépenses de fonctionnement : elles progressent de 12,6 % par rapport à 2019 du fait à la fois de l'augmentation des

reversements et de celle des dépenses exceptionnelles. Les frais financiers, déjà faibles en proportion du total en 2019, poursuivent leur décline en 2020 (- 6,4 %) du fait d'un contexte de taux toujours très favorable pour les collectivités territoriales. Ils ne représentent plus que 2,2 % des dépenses de fonctionnement contre 2,4 % en 2019.

Un repli marqué des dépenses d'équipement

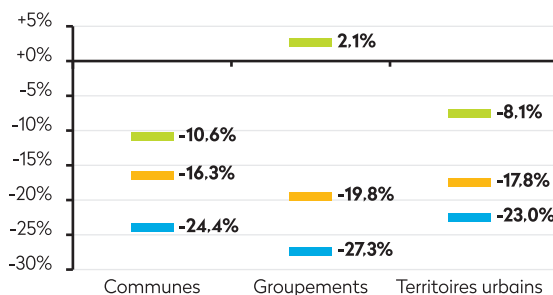
Après deux années de fortes progressions, les dépenses d'investissement des territoires urbains sont en baisse de 15,9 % et s'élevaient à 17 milliards d'euros hors remboursement du capital de la dette en 2020. Ces dépenses sont constituées à 85 % par des dépenses d'équipement qui sont le fait des communes pour environ 59 %.

La baisse des dépenses d'investissement s'explique par le recul massif des dépenses d'équipement, aussi bien pour les communes (en moyenne - 16,3 %) que pour les groupements (en moyenne - 19,8 %). Certaines collectivités ont indiqué que cette tendance était liée à la fois à des retards dans les programmes (en raison notamment des difficultés de mise en place des exécutifs à la suite du décalage des élections) et à des reports volontaires en raison de la crise sanitaire, pour des raisons techniques (lancement de chantiers en période de confinement) et/ou financières (manque de visibilité de l'impact budgétaire de la crise). L'année 2021 pourrait montrer un rattrapage par rapport à 2020 même si les tendances générales pour ce nouveau mandat restent à percevoir précisément.

DES DISPARITÉS ENTRE LES TERRITOIRES

La baisse des investissements n'est pas homogène selon les territoires et frappe plus durement certaines régions. Ainsi, dans huit territoires urbains, principalement dans l'ouest de la France (dans les agglomérations de Rouen, du Mans, d'Angers, de La Rochelle), les dépenses d'équipement, portées principalement par les intercommunalités, continuent de progresser ou sont pratiquement stables. Pour tous les autres et quel que soit le type d'intercommunalité, elles sont en baisse. Mais la diminution des dépenses est supérieure à 28 % dans 6 territoires, incluant le nord de la France (dans les départements du Nord, de la Somme mais également du Calvados) et le sud-est (Alpes-Maritimes et Bouches-du-Rhône).

EVOLUTION DES DÉPENSES D'EQUIPEMENT ENTRE 2019 ET 2020



■ Evolution moyenne

L'évolution des dépenses d'équipement d'1 collectivité sur 4 est :

Au-dessus de ... ■

En dessous de ... ■

Source : DGFIP 2019-2020, traitement La Banque Postale
© La Banque Postale Collectivités Locales - France urbaine

HAUSSE DES SUBVENTIONS D'EQUIPEMENT DES GROUPEMENTS A FISCALITE PROPRE

Les subventions versées progressent de 9,8 % pour les territoires urbains. Cette hausse est portée par la progression des subventions versées par les intercommunalités (+ 14 %) qui vient plus que compenser la baisse de celles des communes (- 7,2 %). Une grande partie de cette progression est liée à celle des subventions versées par la Métropole de Lyon à des personnes de droit privé, de 130 millions d'euros environ entre 2019 et 2020 dont 100 millions correspondent aux aides exceptionnelles liées à la crise covid-19.

Les autres dépenses d'investissement correspondent au solde de la section d'investissement ; elles diminuent d'environ 0,2 milliard d'euros entre 2019 et 2020.

Des investissements autofinancés à plus de 60 %

Pour financer leurs 17 milliards d'investissements, les collectivités ont eu recours à des ressources propres d'investissement (7 milliards), à leur épargne nette (4 milliards après utilisation de l'épargne brute pour le remboursement du capital de la dette) et des emprunts nouveaux (7,9 milliards).

Les recettes d'investissement hors emprunts nouveaux couvrent les dépenses d'investissement à hauteur de 42 % contre 36 % en 2019 malgré une diminution d'environ 3 % par rapport à 2019. Cette diminution cache cependant une évolution contrastée selon les différentes sources de financement.

Ainsi, le FCTVA progresse significativement en 2020 (+ 200 millions et + 11,7 % par rapport à 2019), en conséquence de la hausse des investissements durant les deux dernières années du mandat électoral 2014-2020. On notera que l'automatisation du fonds, prévue au 1^{er} janvier 2019, puis décalée au 1^{er} janvier 2020, ne sera finalement mise en œuvre que progressivement entre le 1^{er} janvier 2021 et le 1^{er} janvier 2023.

À l'inverse, les autres dotations et la taxe d'aménagement sont en baisse : - 41 millions d'euros et - 6,9 % entre 2019 et 2020 pour cette dernière. Une diminution sans doute en partie liée à des retards de recouvrement : la taxe 2020 portant sur des opérations réalisées en 2018 et 2019, les principaux impacts devraient en effet plutôt intervenir en 2021 et 2022.

Les subventions recues sont stables dans leur ensemble (+ 0,5 %) ; contrairement à 2019, le produit des amendes de police, qui reflète les amendes dressées en 2018, progresse de plus de 60 millions d'euros.

À l'inverse, les subventions départementales, liées aux programmes d'équipement communaux et intercommunaux, sont en baisse.

Les autres recettes d'investissement correspondent pour l'essentiel aux cessions d'actifs. La baisse du produit de ces cessions, de 0,4 milliard entre 2019 et 2020, explique celle des autres recettes d'investissement (- 14 %).

L'ÉPARGNE BRUTE EN BAISSÉ DE 13,8 %

En 2018 et 2019, l'épargne brute (qui correspond au solde de la section de fonctionnement) avait affiché une forte croissance grâce au dynamisme des recettes et à la maîtrise des dépenses de fonctionnement des territoires urbains. En 2020, elle subit un effet de ciseaux notable et affiche un repli de 1,6 milliard d'euros, avec une baisse généralisée que ce soit pour les communes (- 15,6 %), les groupements (- 9,5 %), ou les territoires urbains dans leur ensemble (- 13,8 %). Elle est ramenée ainsi sous les 10 milliards d'euros, soit 333 euros par habitant en 2020.

L'épargne nette est impactée par cette baisse, de manière automatique et amplifiée, malgré la réduction des remboursements en capital de la dette. Elle s'élève à 4 milliards d'euros en 2020, en diminution d'environ 21 % par rapport à 2019.

Ajoutée aux ressources propres d'investissement, l'épargne nette permet néanmoins de couvrir les dépenses d'investissement à hauteur de 65 %, un niveau un peu plus élevé que celui de 2019.

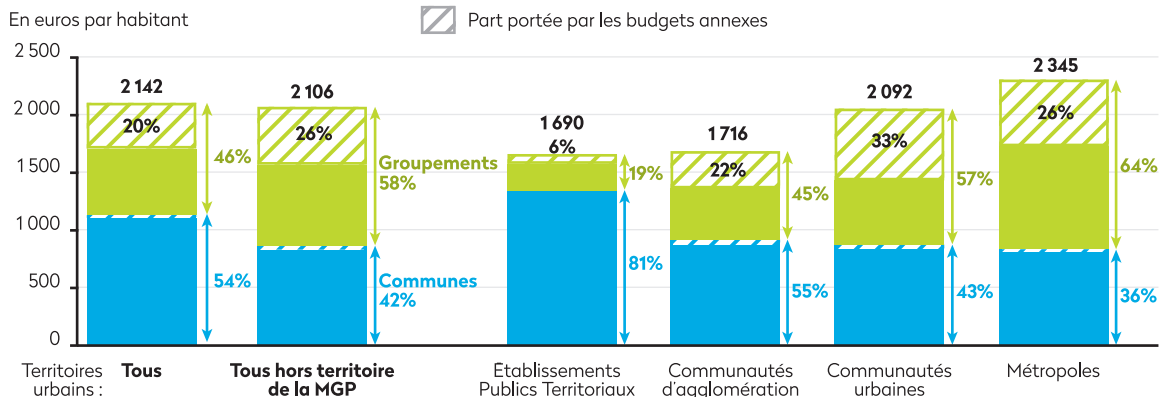
UNE HAUSSE DE LA TRÉSORERIE

Compte tenu d'un flux net de dette de près de 1,9 milliard, l'exercice 2020 s'achève avec un résultat excédentaire de presque 2 milliards d'euros.

Ainsi, alors qu'en 2019 les territoires urbains avaient prélevé sur leur trésorerie pour financer leurs dépenses de l'année, on constate un renforcement de celle-ci en 2020 : elle s'établit à 13,9 milliards d'euros (+ 14,7 % par rapport à 2019) et représente 65 jours de dépenses totales, hors remboursement en capital de la dette. Ce niveau est néanmoins variable selon le type de territoires : de 82 jours de dépenses pour les communautés d'agglomération à 61 jours pour les EPT et seulement 5 jours environ pour Paris.

Une légère évolution de la dette

ENCOURS DE DETTE EN 2020 PAR TYPE D'INTERCOMMUNALITE



Source : DGFIP 2019-2020, traitement La Banque Postale

© La Banque Postale Collectivités Locales - France urbaine

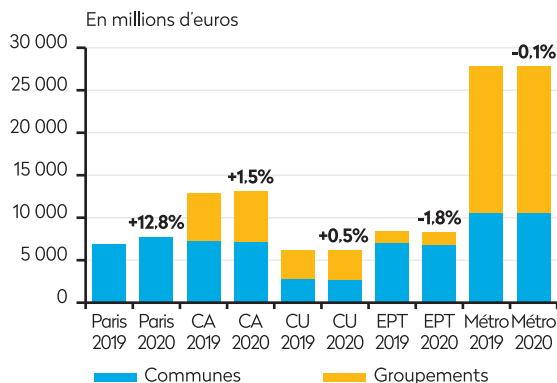
La dette des territoires urbains s'élève à 64,3 milliards d'euros fin 2020 et affiche une progression de 3,3 % par rapport à 2019 qui porte la dette par habitant à 2 142 euros.

La progression de l'encours de dette est plus marquée pour les groupements (+ 6,1 %) que pour les communes (+ 0,8 %). Pour ces dernières, en excluant la Ville de Paris, qui porte 22 % de l'encours total des communes, la dette est en réalité en diminution de 2 % et cette baisse est généralisée, quel que soit le type de groupement de rattachement.

À l'inverse, pour les groupements, la hausse de l'encours de dette est quasi systématique (à l'exception des établissements publics territoriaux de la MGP) avec une progression plus marquée pour les métropoles qui concentrent 45 % de l'encours de dette des territoires urbains mais rassemblent également 41 % de leur population.

UNE CAPACITÉ DE DÉSENETTEMENT MOYENNE DE 6,5 ANNÉES

EVOLUTION 2019-2020 DES ENCOURS DE DETTE



Source : DGFIP 2019-2020, traitement La Banque Postale
© La Banque Postale Collectivités Locales - France urbaine

Compte tenu de la hausse de l'encours de dette et de la diminution de l'épargne brute, on constate une légère dégradation de la capacité de désendettement, qui passe d'un peu moins de 5,4 ans en 2019 à presque 6,5 ans en 2020 dans les territoires urbains. La dégradation est légèrement plus marquée pour les communes (de 5,7 à 6,8 ans) que pour les groupements (de 5,2 à 6,1 ans). En moyenne, les niveaux observés restent cependant sensiblement inférieurs au seuil d'alerte fixé par l'Etat à 12 ans (sauf pour la Métropole de Lyon : 10 ans).

S'agissant des communautés d'agglomération, il est à noter que le transfert des budgets annexes eau et assainissement en 2020 peut créer des mouvements comptables décalés entre le transfert des encours et le transfert des échéances : des ajustements pourraient donc intervenir en 2021.

LES TERRITOIRES URBAINS D'OUTRE-MER

TABLEAUX D'ENSEMBLE (en milliards d'euros, budgets principaux et budgets annexes)

LES FINANCES CONSOLIDÉES DES COMMUNES ET GROUPEMENTS D'OUTRE-MER

	2019	2020	évol%		2019	2020	évol%
Recettes de fonctionnement (1)	1.65	1.69	+2.2%	Dépenses de fonctionnement (2)	1.51	1.54	+2.3%
Produits des services	0.08	0.08	-5.1%	Charges à caractère général	0.40	0.38	-3.4%
Recettes fiscales	1.21	1.23	+1.2%	Charges de personnel	0.80	0.82	+1.7%
Dotations et participations	0.32	0.33	+3.5%	Subventions & participations*	0.25	0.26	+2.0%
Autres recettes	0.04	0.06	+35.0%	Frais financiers	0.03	0.03	+0.3%
				Autres dépenses	0.03	0.06	+109.0%
Epargne brute (1)-(2)	0.15	0.15	+1.5%				
Recettes d'investissement	0.20	0.20	+0.0%	Dépenses d'investissement	0.40	0.40	+0.0%
Dotations et fonds divers	0.05	0.06	+20%	Dépenses d'équipement	0.37	0.33	-10.0%
Subventions reçues	0.09	0.08	-4.4%	Subventions versées	0.02	0.02	+9.0%
Autres recettes	0.06	0.05	-24.2%	Autres dépenses	0.02	0.02	+0.0%
Flux net de dette	+0.03	+0.01	-	Encours de dette au 31/12	1.45	1.56	+7.4%
Résultat de l'exercice	-0.02	-0.04	-	Trésorerie au 31/12	0.17	0.17	-3.2%

* Subventions, contingents et participations obligatoires

Données consolidées, retraitées des flux croisés entre budgets principaux et budgets annexes

Source : traitement La Banque Postale Collectivités Locales à partir des balances comptables 2019 et 2020 fournies par la Direction Générale des Finances Publiques (DGFIP)

Périmètre : les communautés d'agglomération de plus de 150 000 habitants et leurs communes membres

Le périmètre des territoires urbains d'outre-mer est stable en 2020 avec ses quatre communautés d'agglomération de plus de 150 000 habitants dont trois à la Réunion et une en Martinique, 18 communes membres et une population totale regroupée de 762 832 habitants, en légère diminution (- 0.1 %) par rapport à 2019.

Les communes des territoires urbains d'outre-mer sont en moyenne plus peuplées que celles de métropole (40 000 habitants en moyenne contre environ 20 000) et deux d'entre elles comptent plus de 100 000 habitants.

Entre 2019 et 2020, on constate d'importants mouvements financiers dans deux territoires urbains du fait du transfert des budgets annexes eau et assainissement des communes vers leurs intercommunalités respectives. Ces transferts complexifient la lecture directe des données consolidées, s'agissant en particulier des dépenses et recettes exceptionnelles et de l'encours de dette.

DES ÉVOLUTIONS CONTRASTÉES ET UN MAINTIEN DE L'ÉPARGNE BRUTE

En 2020, les recettes de fonctionnement des territoires urbains ultramarins progressent de 2.2 %, un résultat

réassurant compte tenu du contexte mais contrasté selon les recettes et qui peut encore évoluer.

Contrairement aux craintes, l'octroi de mer est pratiquement stable (+ 0.1%), une évolution qui pourrait cependant se retourner en 2021.

Le versement mobilité varie également peu (- 0.1%), ce qui peut s'expliquer par l'importance de l'emploi public outre-mer, non touché par les mesures de chômage partiel. La fiscalité directe conserve quant à elle une tendance satisfaisante en 2020 mais les impacts de la crise sur la CVAE et la TASCOM sont attendus en 2021 voire en 2022.

À l'inverse, la taxe sur les carburants et la taxe de séjour sont très affectées par la crise sanitaire avec des diminutions de respectivement 10 % et 20 %. Toutes ces évolutions doivent cependant être analysées de manière prudente : des écarts peuvent en effet être constatés entre les données comptables utilisées dans le cadre de l'étude qui sont encore provisoires et celles, définitives, publiées en fin d'année. Certaines évolutions pourraient donc être affinées ultérieurement.

Le produit des services et du domaine (qui inclut notamment les redevances et les prestations de services) est en diminution de 5.1% mais il ne représente

qu'une part limitée des recettes de fonctionnement (moins de 5 %), ce qui limite l'impact de cette évolution défavorable sur l'évolution globale des recettes de fonctionnement.

Les autres recettes, en hausse de 35 %, sont quant à elles constituées principalement de produits exceptionnels perçus par les intercommunalités et liés notamment aux transferts des compétences eau et assainissement.

UN EFFET DE CISEAUX SUR LE FONCTIONNEMENT

La progression des dépenses de fonctionnement (+ 2,3 %) est légèrement plus rapide que celle des recettes de fonctionnement.

La hausse des charges de personnel est contenue (+ 1,7 %) et tout juste effacée en montant par la diminution des charges à caractère général. Ces dépenses, impactées par la crise, pourraient cependant repartir à la hausse dès 2021.

Les autres dépenses sont en forte hausse, une progression qui explique à elle seule plus de 80 % de l'augmentation des dépenses de fonctionnement. Il s'agit ici de dépenses exceptionnelles, principalement portées dans deux des territoires urbains par les communes dont la progression est assez largement

due au reversement d'excédents vers leur groupement dans le cadre du transfert de la compétence eau et assainissement.

Ces différentes évolutions permettent aux territoires urbains ultramarins de maintenir leur épargne brute 2020 à 148 millions d'euros, un niveau quasiment équivalent à celui de 2019.

UNE PROGRESSION DE LA DETTE MALGRÉ LE RECU DES DÉPENSES D'ÉQUIPEMENT

En 2020 les dépenses d'équipement diminuent de 37 millions (- 10 %), une situation attendue en année électorale et compte tenu du contexte sanitaire.

En revanche, les dotations reçues poursuivent leur progression du fait principalement de la hausse du FCTVA (+ 8 millions entre 2019 et 2020), témoin de la forte croissance des dépenses d'équipement en fin du précédent mandat électoral (+ 25 % entre 2018 et 2019).

L'encours de dette progresse de plus de 7 %, une hausse répartie entre communes et intercommunalités.

Le solde d'exécution de l'exercice est négatif pour la deuxième année consécutive, conduisant comme en 2019 à un prélèvement sur la trésorerie qui s'élève à 168 millions d'euros au 31 décembre 2020.

LA MOBILITÉ DANS LES TERRITOIRES URBAINS À L'ÉPREUVE DE LA CRISE SANITAIRE

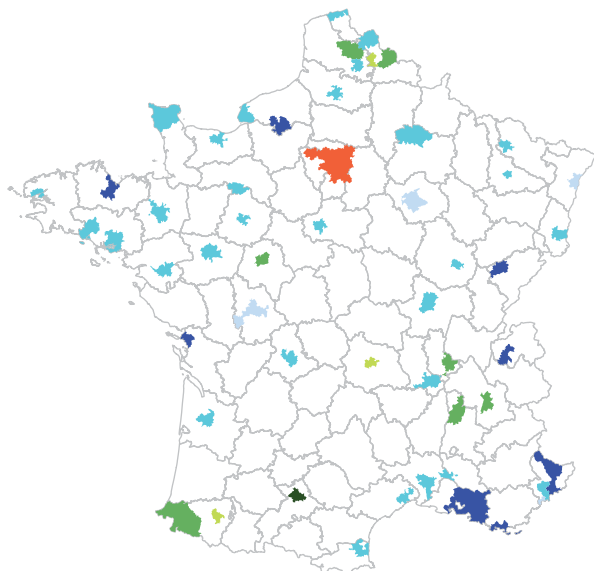
Les enjeux liés aux mobilités sont montés en puissance ces dernières années, avec une acuité particulière dans les territoires urbains. Les autorités organisatrices de la mobilité (AOM) doivent ainsi intégrer de nouveaux défis connexes au transport de passagers tels que l'inclusion, la solidarité, l'attractivité des territoires, notamment dans les espaces péri-urbains à faible densité, ou encore le développement durable et le numérique, à la fois pour la gestion des flottes, l'information des voyageurs et la gestion des données relatives aux déplacements.

La crise sanitaire a encore complexifié la situation, avec des tensions fortes sur les recettes et les dépenses des AOM et un questionnement sur la durabilité des changements de comportements constatés à l'égard des transports publics. Le cahier mobilité de l'édition 2021 de Territoires urbains – Portrait financier

apporte un éclairage sur les 53 AOM issues des 55 territoires urbains de France métropolitaine, hors Ile-de-France, dont les membres sont des métropoles, des communautés urbaines, ou des communautés d'agglomération de plus de 150 000 habitants (ou intégrées dans le périmètre de France urbaine), ainsi que des syndicats correspondant à des agglomérations de plus de 150 000 habitants.

Compte tenu de leurs spécificités, les AOM d'outre-mer et Ile-de-France Mobilités n'ont pas été intégrées à cette étude. Ile-de-France mobilités, en particulier, dispose à la fois d'une organisation spécifique en tant qu'établissement public à caractère administratif dans lequel sont représentés la région, les sept départements franciliens et Paris, et d'un poids majeur au sein des AOM avec un budget annuel d'environ 10,5 milliards d'euros

AOM DES TERRITOIRES URBAINS DE FRANCE MÉTROPOLITAINE PAR NATURE JURIDIQUE ET MODE DE GESTION



Liste des AOM par nature et type de gestion

- GFP-Gestion directe
- GFP-Gestion déléguée
- GFP-Modes de gestion multiples
- Syndicat mixte-Gestion directe
- Syndicat mixte-Gestion déléguée
- Syndicat mixte-Modes de gestion multiples
- EPA IDFM-Gestion déléguée

Carte réalisée avec Cartes & Données - © Artiqueu



Les AOM locales, acteurs essentiels de la mobilité dans les territoires

La loi du 24 décembre 2019 d'orientation des mobilités (LOM) a renforcé le rôle des AOM locales en prévoyant une couverture intégrale du territoire national au plus tard le 1^{er} juillet 2021.

Sur leur territoire, le « ressort territorial », ces AOM sont les acteurs publics compétents pour l'organisation de la mobilité. Cette fonction peut être assurée par une intercommunalité exerçant la compétence mobilité (métropoles, communautés), un syndicat mixte, un pôle d'équilibre territorial et rural à qui cette compétence aurait été transférée par les EPCI membres, ou par la région, par substitution et dans le ressort territorial de communautés de communes auxquelles la compétence n'aurait pas été transférée par leurs communes membres (celles-ci ne pouvant plus exercer la compétence depuis le 1^{er} juillet 2021).

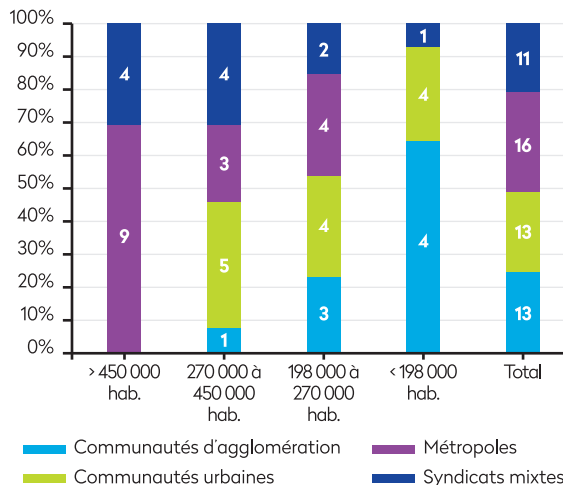
Les AOM disposent d'une compétence exclusive d'animation de la politique de mobilité et associée, au sein d'un comité des partenaires, les parties prenantes de leur territoire. Les AOM peuvent ainsi proposer, selon les modalités qu'elles estiment les plus adaptées à leurs ressorts, des services de transports publics collectifs réguliers ou à la demande, de transports scolaires, de mobilité active (marche, bicyclette...), partagée et solidaire et même, en cas de carence de l'offre privée, de transports de marchandises. Elles sont également habilitées à financer le développement de ces services dans le domaine des mobilités partagées et solidaires et à verser des aides individuelles à la mobilité.

On compte 317 AOM au 1^{er} janvier 2020 dont 74 % de groupements à fiscalité propre, 17 % de communes, 8 % de syndicats mixtes et 1 % d'autres structures.

L'INTERCOMMUNALITÉ ASSURE LA FONCTION D'AOM DANS 80 % DES TERRITOIRES URBAINS

Les 53 AOM du périmètre de l'étude couvrent une population totale de 20,1 millions d'habitants, avec plus de 1 million d'habitants pour les 4 plus grandes d'entre-elles (soit 28 % de la population totale) et même près de 2 millions pour Aix-Marseille-Provence.

RÉPARTITION DES AOM DES TERRITOIRES URBAINS PAR FORME JURIDIQUE ET PAR POPULATION



Données BANATIC – traitement La Banque Postale Collectivités Locales
© La Banque Postale Collectivités Locales - France urbaine - GART

Elles sont portées par l'intercommunalité pour les 13 communautés urbaines du périmètre de l'étude. Pour 20 % des communautés d'agglomération et près de 25 % des métropoles, la fonction est assurée par un syndicat mixte (SM) : ces derniers représentent donc 20 % des 53 AOM étudiées.

À noter qu'à compter du 1^{er} janvier 2022, en application de la loi LOM, le SYTRAL (l'AOM de la Métropole de Lyon) se transformera en établissement public local afin de refléter l'élargissement de son périmètre d'action.

Des modes de gestion diversifiés

Les AOM interviennent soit directement, en régie (sous forme d'un service public industriel et commercial via un établissement public industriel et commercial ou une régie dotée de la seule autonomie financière), soit sous forme de gestion déléguée. Alors que la gestion déléguée était totalement prédominante il y a une vingtaine d'années, les exemples de gestion directe sont aujourd'hui plus fréquents.

En cas de gestion déléguée, l'AOM peut faire intervenir un ou plusieurs exploitants. Bien que les contrats de ces opérateurs soient remis régulièrement en concurrence, on constate que les exploitants en place sont fréquemment renouvelés.

En raison de la crise sanitaire et des difficultés financières et d'exploitation qui en résultent, une partie des contrats arrivant à échéance en 2020 a par ailleurs été prolongée par les AOM.

LA GESTION EXTERNALISÉE EST PRÉDOMINANTE

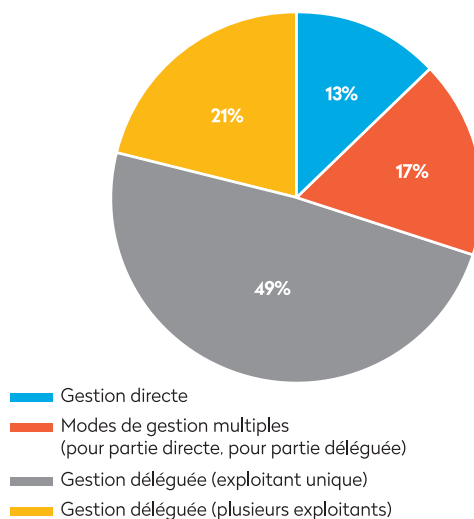
Dans les territoires urbains, la gestion externalisée est prédominante. Dans 13 % des cas, les AOM ont recours à la gestion directe et 17 % d'entre-elles ont retenu des solutions mixtes.

Du fait de l'existence de ces différences d'organisation, les comptes des collectivités territoriales ne retracent pas nécessairement l'ensemble des flux financiers

de l'AOM. En cas de gestion directe, on trouvera bien les opérations de l'AOM dans les comptes de l'intercommunalité, généralement dans le cadre d'un budget annexe.

À l'inverse, en cas de gestion déléguée, seuls les flux entre le délégataire et le groupement seront retracés dans les comptes de ce dernier, et pourront différer d'une AOM à l'autre selon le type de contrat conclu.

RÉPARTITION DES 53 AOM URBAINES PAR MODE DE GESTION



Données GART – traitement La Banque Postale Collectivités Locales
© La Banque Postale Collectivités Locales - France urbaine - GART

Une forte diminution des déplacements en 2020

Les mesures de confinement et la forte progression du télétravail durant l'année 2020 ont lourdement pesé sur les déplacements des voyageurs et, par voie de conséquence, sur l'offre kilométrique (le rapport entre les kilomètres parcourus et la population du ressort territorial) des AOM. Tant la demande que l'offre diminuent donc pour toutes les autorités, quels que soient la taille du territoire couvert ou le mode de gestion retenu.

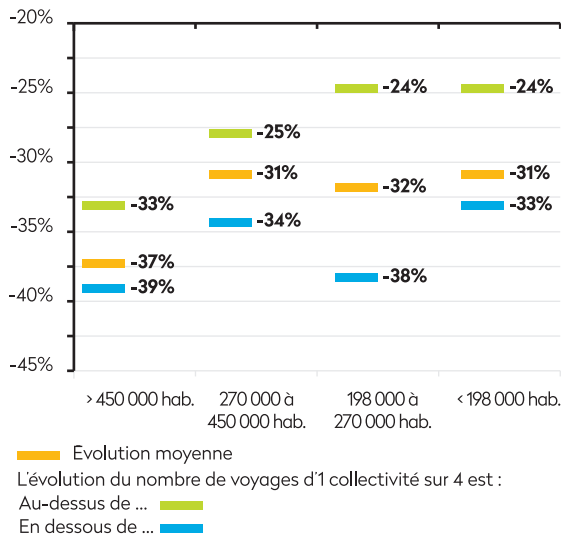
Alors que les 13 AOM desservant des territoires de plus de 450 000 habitants sont les plus touchées par la

baisse du nombre de voyages (en moyenne - 37 %), elles ont dans l'ensemble moins diminué l'offre kilométrique que celles d'un ressort territorial moins peuplé : - 7 % contre - 10 % à - 12 % en moyenne pour les autres.

La préservation de l'offre et la baisse importante du nombre de voyageurs ont eu pour conséquence le maintien des coûts à un niveau élevé alors que les recettes étaient fortement affectées par la situation sanitaire et économique.

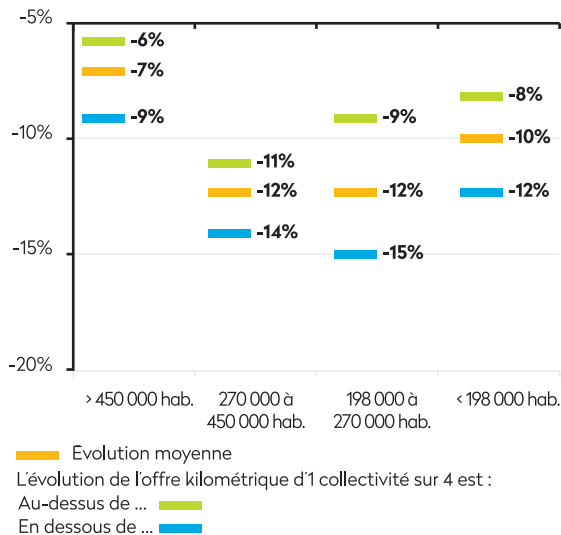


EVOLUTION DU NOMBRE DE VOYAGES ENTRE 2019 ET 2020 PAR STRATE D'AOM



Source : UTP - GART 2019-2020, traitement La Banque Postale
© La Banque Postale Collectivités Locales - France urbaine - GART

EVOLUTION DE L'OFFRE KILOMETRIQUE ENTRE 2019 ET 2020 PAR STRATE D'AOM



Source : UTP - GART 2019-2020, traitement La Banque Postale
© La Banque Postale Collectivités Locales - France urbaine - GART

Les recettes des AOM sous pression

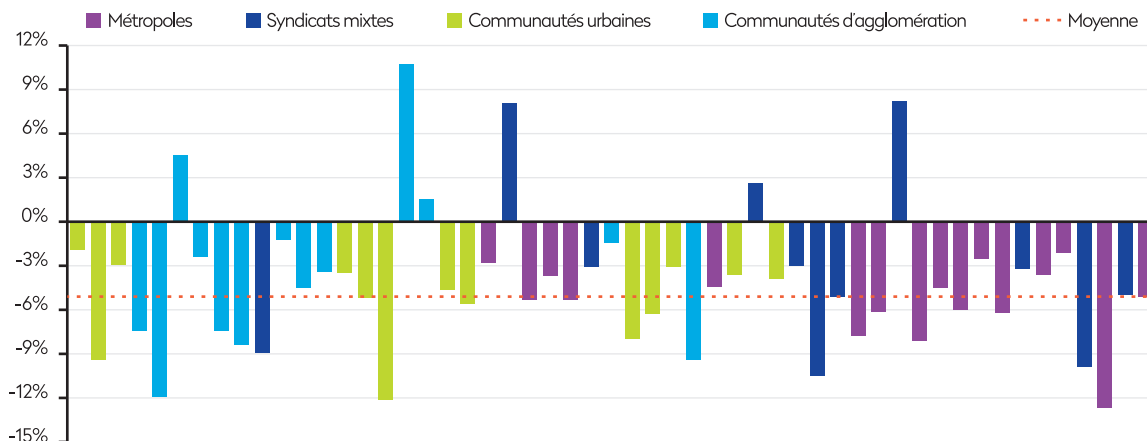
Les AOM disposent de trois sources principales pour financer leurs réseaux de transport : le versement mobilité, les recettes commerciales et la participation budgétaire des collectivités de rattachement. Ces ressources financent à la fois le fonctionnement et l'investissement.

Le versement mobilité, impôt payé par les employeurs publics et privés, est assis sur la masse salariale de

l'entité qui l'acquitte et exigible à partir de 11 salariés. Principale ressource des AOM (environ la moitié en moyenne), il est fortement dépendant de la structure économique locale et en particulier de la taille des employeurs et, dans un contexte de crise, du poids de l'emploi public (non soumis au chômage partiel) dans la population active.

EVOLUTION DU VERSEMENT MOBILITE ENTRE 2019 ET 2020

(AOM triées par taille croissante de population de l'AOM)



Source : Données DGFiP 2019- 2020, traitement La Banque Postale

© La Banque Postale Collectivités Locales - France urbaine - GART

LE PRODUIT DU VERSEMENT MOBILITE EN BAISSSE DE 5,1 % POUR LES AOM URBAINES

En 2020, le produit du versement mobilité diminue dans 47 des 53 territoires urbains, avec pour conséquence une baisse moyenne de 5,1 % et un recul supérieur à 10 % pour les quatre territoires les plus touchés. Les cas où l'impôt n'a pas ou très peu baissé peuvent correspondre à des agglomérations dont le tissu économique est très spécifique (emploi public prépondérant) ou s'expliquer par des raisons techniques (liées notamment à des modifications de périmètre).

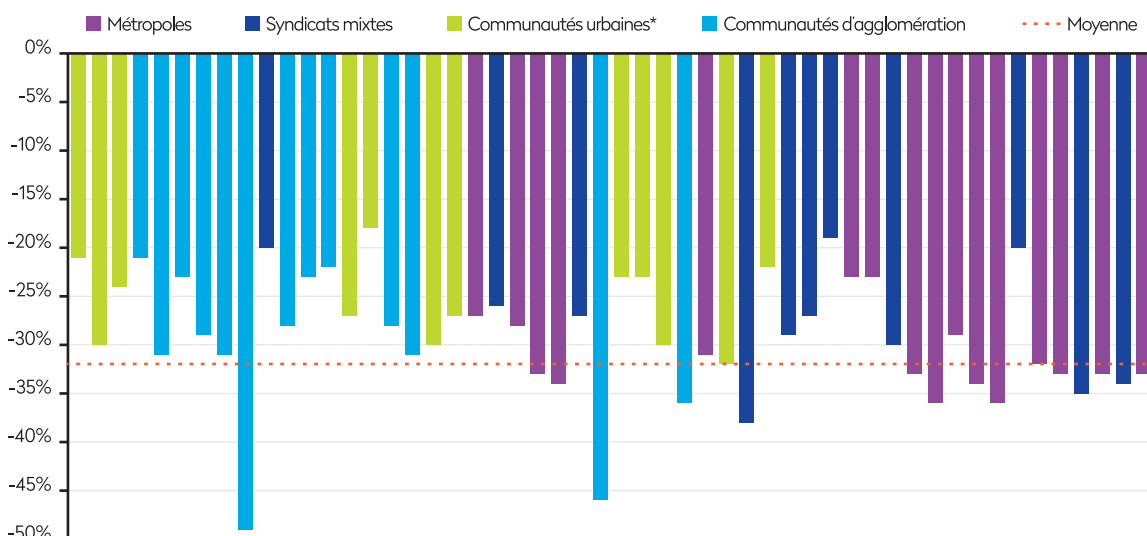
UNE DIMINUTION MOYENNE DE 32 % DE LA BILLETTERIE DES AOM URBAINES

Les recettes commerciales proviennent pour l'essentiel des usagers via la billetterie et leur montant dépend de la fréquentation et des politiques tarifaires des AOM, notamment en matière de gratuité.

En 2020, ces recettes ont diminué dans toutes les AOM urbaines, avec des baisses variant de 18 % à 49 % selon les cas et une moyenne de 32 % pour l'ensemble du périmètre. L'impact de cette diminution de la fréquentation (environ 415 millions d'euros) est très supérieur à celui de la diminution du versement mobilité (environ 191 millions d'euros).

EVOLUTION DES RECETTES TARIFAIRES ENTRE 2019 ET 2020

(AOM triées par taille croissante de population de l'AOM)



* L'évolution est, par définition, nulle pour une communauté urbaine appliquant la gratuité.

Source : Données DGFiP, traitement La Banque Postale

© La Banque Postale Collectivités Locales - France urbaine - GART

DES SUBVENTIONS D'ÉQUILIBRE DE DROIT

Les produits issus du versement mobilité et des recettes tarifaires peuvent être complétés par des recettes provenant de la publicité dans les transports en commun ou encore du produit des contraventions, mais ces montants restent marginaux dans le total des recettes.

L'ensemble des recettes propres ne suffisant pas à couvrir les besoins des AOM et pour faire face aux

déséquilibres résultant des servitudes et enjeux propres aux transports publics urbains, des subventions d'équilibre sont donc en général apportées par les collectivités membres de l'AOM. Alors que la réglementation pose le principe du caractère exceptionnel des subventions d'équilibre aux SPIC, la mobilité constitue à cet égard, et depuis longtemps, un cas particulier.

La situation 2020 a cependant nécessité des mesures complémentaires. L'Etat a partiellement répondu à ces besoins.



LES SOUTIENS DE L'ETAT À LA MOBILITE

L'Etat a adopté diverses mesures visant à aider les AOM à faire face aux baisses significatives de recettes liées à la crise sanitaire et économique.

Le versement mobilité a ainsi été inclus dans la clause de sauvegarde des recettes fiscales de l'article 21 de la LFR III de juillet 2020, reconduite par l'article 79 de la LFI 2021. Mais, du fait de la globalisation du versement mobilité avec l'ensemble des recettes fiscales, cette disposition a été moins favorable aux EPCI gérant les transports dans le cadre de budgets annexes qu'aux syndicats de transports, dont c'est l'unique recette fiscale. Une compensation d'environ 70 millions, dont 36 ont été versés en décembre 2020 et le solde en mai 2021, a de ce fait été accordée à certaines AOM. Ile-de-France Mobilités (IdFM) a bénéficié d'un traitement spécifique avec un acompte de compensation de 425 millions d'euros versé fin 2020.

L'article 10 de la LFR IV de novembre 2020 a complété ces mesures par une enveloppe d'avances remboursables de 750 millions visant à compenser les pertes des AOM non franciliennes à hauteur maximum de 8 % du versement mobilité et 35 % des recettes tarifaires 2019. Pour les AOM sous forme de syndicat, la compensation recue au titre de la clause de sauvegarde de l'article 21 précité a été retranchée de ces avances.

Hors Ile-de-France, 86 AOM ont déposé des demandes à hauteur de 583 millions d'euros (dont 557 millions pour 35 AOM urbaines), versés en 2021 mais imputés sur les comptes 2020. Les modalités de versement et de remboursement de ces avances – à

taux 0 – sont fixées par des conventions entre l'AOM, le représentant de l'Etat dans le département et le directeur départemental des Finances publiques. Les remboursements, sous forme de dépenses d'investissement, s'étalent sur minimum 6 ans et doivent s'achever au plus tard le 1^{er} janvier 2031. Une clause de « retour à meilleure fortune », justifié par des recettes tarifaires et de versement mobilité égales à la moyenne 2017-2019 de ces mêmes recettes, déclenche les remboursements.

IdFM a également bénéficié du mécanisme d'avances remboursables, à hauteur de 1 175 millions d'euros, avec des remboursements à compter de 2023 et pour une durée maximale de 16 ans. Des ajustements seront opérés en 2021 en fonction des pertes réellement constatées.

Malgré ces mesures, des incertitudes fortes demeurent sur les évolutions à court ou moyen terme du modèle économique des transports publics et les impacts qui pourraient en résulter en matière de financement pérenne de leurs activités et de leurs investissements. D'autre part, il convient de souligner que l'essentiel des soutiens mis en place sont des avances remboursables qui pèseront donc dans les prochaines années sur le redressement de l'épargne des AOM.

Le rapport Duron, publié le 13 juillet 2021, propose une analyse de ces différents mécanismes de soutien et insiste sur leur nécessaire équité sur l'ensemble du territoire. Par ailleurs, il propose de doubler le montant de l'enveloppe de soutien aux projets d'investissement (enveloppe appel à projets 2021).

La gratuité des transports publics en débat

Malgré le contexte tendu en 2020, le thème de la gratuité des transports publics a été très présent dans les débats des dernières élections municipales et même dans ceux des élections régionales.

DES GRATUITÉS PARTIELLES DANS LA MOITIÉ DES AOM DES TERRITOIRES URBAINS

Si l'on excepte Dunkerque, la gratuité totale reste plutôt le fait de structures de taille intermédiaire mais de nombreux territoires urbains sont cependant déjà largement concernés par la gratuité partielle, avec des exemples dans environ la moitié des AOM.

Cette gratuité peut ainsi porter sur une partie du territoire ou certaines lignes seulement, concerner des publics ciblés (jeunes, personnes âgées, handicapées, à faibles ressources, etc.) ou encore se limiter à certains types de mobilité (transport scolaire) ou à des créneaux horaires particuliers (week-end). Elle est parfois instaurée ponctuellement, en marge d'événements spécifiques (pics de pollution, événements festifs).

UN CHOIX POLITIQUE ET FINANCIER

Il s'agit là d'un choix financier, bien sûr, la gratuité entraînant la perte des recettes tarifaires sur le périmètre concerné et imposant donc de mobiliser les ressources du budget général. Mais il s'agit également, et peut-être avant tout, d'un positionnement politique et d'un enjeu symbolique, la gratuité plaçant les transports publics dans le champ des services indispensables au bon fonctionnement de la société.

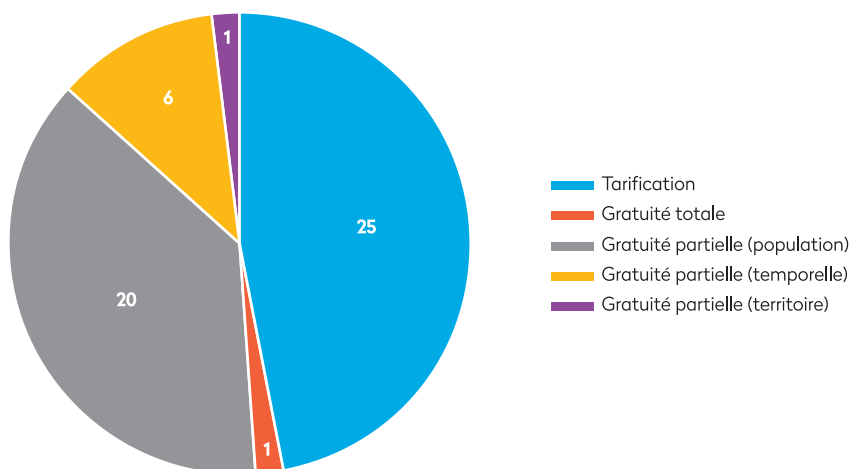
Le choix de la gratuité est également une décision complexe : il doit s'intégrer dans un projet global et la collectivité doit avoir la certitude d'être en mesure d'accompagner le report modal recherché et donc de pouvoir financer un besoin éventuel d'infrastructures ou d'équipements nouveaux.

La gratuité ne résout pas non plus les problèmes d'enclavement des territoires ou de qualité des services, plus fréquemment mis en avant par les usagers que les problématiques pécuniaires.

Une telle mesure doit donc faire l'objet d'un suivi attentif, d'une analyse des impacts sur les financeurs appelés en substitution et d'une évaluation fine afin de tenter d'en mesurer les effets dans le temps, en particulier dans le contexte complexe de la prochaine mise en place des zones à faibles émissions (ZFE).

LA GRATUITÉ DANS LES TERRITOIRES URBAINS

(en nombre d'AOM)



Données GART – traitement la Banque Postale Collectivités Locales

© La Banque Postale Collectivités Locales - France urbaine - GART



Des projets d'investissement toujours ambitieux

Malgré la crise sanitaire et les tensions qui en ont résulté à la fois sur les recettes et les dépenses, les projets d'investissement des AOM sont restés ambitieux comme en témoigne l'analyse des candidatures au quatrième appel à projet en faveur des projets de transports collectifs en site propre (TCSP) et des pôles d'échanges multimodaux (PEM) lancé par l'Etat en décembre 2020.

Parmi les 55 territoires urbains de l'étude, 40 AOM ont déposé 110 projets, pour un montant total de 8,6 milliards d'euros dont la moitié environ (4,2 milliards) repose sur 12 projets. Au sein de ces projets, 8,4 milliards d'euros correspondent à des transports en commun en site propre (tramways, bus à haut niveau de service – BHNS – notamment) mais on compte également 32 projets de PEM pour 169 millions d'euros.

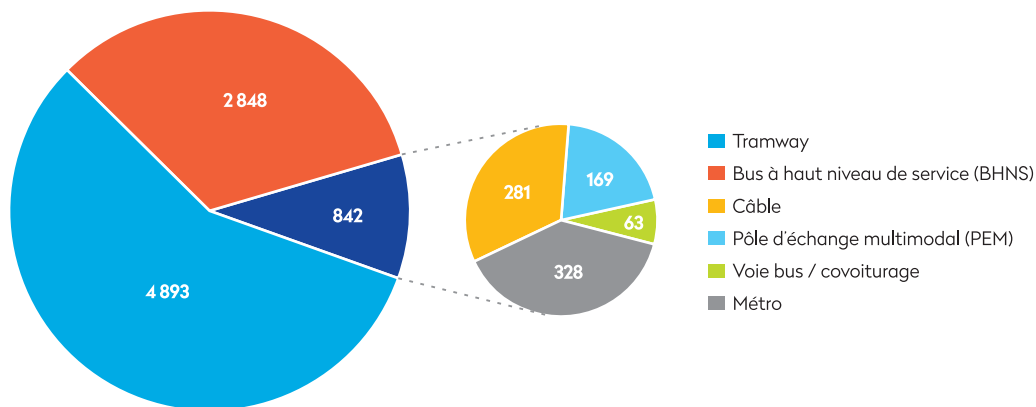
Pour plus de la moitié des projets, le début des travaux serait envisagé d'ici à 2023 avec des mises en service prévisionnelles s'étalant jusqu'en 2032.

DES RETARDS SUR LES INVESTISSEMENTS DE RENOUVELLEMENT

Si la crise sanitaire ne remet pas en question les ambitions globales des AOM en matière d'investissements, des retards ont été pris, notamment sur des investissements de renouvellement, et les difficultés financières rencontrées par certaines d'entre-elles pourraient peser sur les programmes des prochaines années.

Compte tenu de l'importance des besoins d'investissement recensés pour les prochaines années, notamment en matière de verdissement de la flotte, la réflexion tant sur le modèle économique des acteurs que sur l'évolution et la sécurisation de leurs sources de financement est donc essentielle.

4^E APPEL À PROJET
RÉPARTITION SELON LE TYPE D'INVESTISSEMENT
(en millions d'euros)



Source : GART, traitement la Banque Postale

© La Banque Postale Collectivités Locales - France urbaine - GART

LES TERRITOIRES URBAINS* EN QUELQUES CHIFFRES

<p>80 territoires urbains rassemblant un peu plus de 30 millions d'habitants</p>	<p>Des interventions à hauteur de 2 590 euros par habitant portées à 65 % en moyenne par les budgets communaux mais à 50 % ou plus par le groupement dans 19 territoires urbains</p>
<p>Des recettes de fonctionnement de 70,7 milliards d'euros, en baisse de 1,3 % en 2020 du fait de la diminution des recettes des produits des services et du domaine</p>	<p>Une contraction de 13,8 % de l'épargne brute résultant de l'impact direct de la crise économique et sanitaire</p>
<p>Des dépenses d'investissement en recul de près de 16 %, une baisse très au-delà de celle attendue en année électorale</p>	<p>Une baisse moyenne de 5,1 % du versement mobilité et de 29 % des recettes tarifaires des AOM urbaines</p>

* Consolidation entre les groupements et leurs communes membres, budgets principaux et annexes, hors territoires urbains d'outre-mer.

Sont considérés comme territoires urbains, les territoires des métropoles, des communautés urbaines et des communautés d'agglomération de plus de 150 000 habitants.

La Banque Postale Collectivités Locales

Société Anonyme au capital de 100 000 euros

Siège social : 115 rue de Sèvres 75006 Paris

792 665 572 RCS Paris

labanquepostale.fr/collectivites.html

Direction des études - etudes-secteurlocal@labanquepostale.fr

France urbaine

22, rue Joubert

75009 PARIS

France

www.franceurbaine.org

franceurbaine@franceurbaine.org

