

# 1

## Les interventions économiques des collectivités territoriales d'Occitanie

---

### PRÉSENTATION

---

*Le fonds de solidarité national, l'indemnisation de l'activité partielle, les prêts garantis par l'État et les reports de charges sociales ont été les principaux dispositifs de soutien aux entreprises mis en œuvre par le Gouvernement depuis mars 2020 pour limiter les conséquences économiques de la crise sanitaire.*

*Parallèlement, les acteurs publics locaux ont rapidement souhaité contribuer à l'effort général de soutien aux entreprises et à l'activité économique. S'appuyant sur leurs compétences propres, plusieurs collectivités occitanes ont ainsi tenté d'apporter une réponse locale aux conséquences économiques de la crise en soutenant certains secteurs d'activité. À cet effet, elles ont mobilisé des dispositifs d'intervention économiques existants, en les adaptant parfois, ou en ont créé de nouveaux.*

*Si ces dispositifs d'aides, nationaux et locaux, ont limité les effets de la crise, leur impact en termes d'emplois sauvés ou de faillites évitées est difficile à évaluer. En revanche, l'articulation et la pertinence des moyens financiers mobilisés par les acteurs publics locaux méritent d'être analysés au regard de leurs compétences et de leurs capacités financières. La présente analyse conduit à préconiser une certaine vigilance méthodologique nécessaire à la réussite de la phase de relance.*

*S'appuyant sur les travaux de la Cour des comptes portant sur le fonds de soutien aux entreprises<sup>429</sup> et sur la situation des finances publiques locales<sup>430</sup>, la chambre régionale des comptes d'Occitanie a procédé, entre mars et juin 2021, aux contrôles de la région, de quatre départements et de deux de leurs opérateurs<sup>431</sup>. La chambre a, par ailleurs, élargi le périmètre de son enquête en procédant à une analyse de l'impact de la crise sanitaire sur la situation financière des neuf autres départements de son ressort. Elle s'est également appuyée sur les rapports d'observations définitives relatifs à plusieurs établissements publics de coopération intercommunale (EPCI) ou d'autres structures intercommunales.*

*Si l'ensemble des acteurs publics locaux ont souhaité s'engager rapidement pour soutenir le tissu économique, l'efficacité de leurs actions a été affectée par une coordination laborieuse (I). La situation financière des collectivités contrôlées leur offre des marges de manœuvre financières pour s'engager dans la relance, sous réserve de se montrer particulièrement vigilantes sur les méthodologies à mettre œuvre (II).*

*Les activités économiques occitanes se répartissent essentiellement autour du tourisme, de l'agriculture et de l'industrie. La filière aéronautique et spatiale constitue un pôle d'excellence et de spécialisation, qui porte près de la moitié des emplois industriels régionaux (110 000 emplois au total). Début 2020, le chiffre d'affaires de ce secteur représentait à lui seul 8 % du PIB et 70 % des exportations de l'Occitanie (42,2 Md€).*

*Comme les autres régions métropolitaines, cette dernière a été sensible aux effets de la crise. Particulièrement dépendant de la filière aéronautique, le modèle économique occitan a montré certaines limites et fragilités, notamment du fait de la mise à l'arrêt du transport aérien.*

*Si, comme au plan national, les défaillances d'entreprises ont été contenues en Occitanie, la crise sanitaire y a entraîné, en mai 2020, une réduction de l'activité d'un tiers par rapport à l'année précédente. La filière aéronautique a connu la plus forte dégradation : son activité s'est contractée de 34 % et le secteur a perdu 20 400 emplois en 2020, dont la moitié en Haute-Garonne.*

---

<sup>429</sup> Cour des comptes, *Rapport public annuel 2021*, chapitre sur *Le fonds de solidarité à destination des entreprises : une mise en œuvre rapide dans un contexte instable*, février 2021.

<sup>430</sup> Cour des comptes, *Les finances publiques locales*, fascicule 2, décembre 2020.

<sup>431</sup> Région Occitanie, départements de la Haute-Garonne, de l'Ariège, des Pyrénées-Orientales et du Gard, société publique locale Haute-Garonne développement et association Agence Ariège Attractivité.

*Plus globalement, le nombre de salariés a diminué de 1 % entre fin 2019 et fin 2020, soit quasiment autant que sur l'ensemble du territoire français (- 1,1 %), alors que les années précédentes, l'emploi augmentait nettement plus fortement dans la région qu'au niveau national. Au premier trimestre 2021, le taux de chômage a atteint 9,4 %, contre 9,1 % un an auparavant.*

*La baisse de l'activité a eu pour conséquence une réduction du chiffre d'affaires de l'industrie régionale, que la Banque de France évalue à 16 % en 2020. Avec une augmentation de 0,5 % au premier trimestre 2021 et de 1,4 % sur l'année, l'emploi salarié a retrouvé une croissance supérieure à la moyenne nationale. Cette reprise est néanmoins marquée par des différences sectorielles. Si, début 2021, les PME des secteurs de l'industrie manufacturière, du commerce et de la construction affichaient une hausse de leur chiffre d'affaires comprise entre 14,1 % et 16,8 % par rapport à 2020, l'hébergement et la restauration continuaient d'enregistrer une baisse de leur activité.*

## **I - La difficile coordination des interventions des acteurs publics locaux**

### **A - Un objectif d'encadrement par l'État non tenu**

#### **L'enchevêtrement des compétences des collectivités territoriales en matière de développement et d'intervention économiques**

Prévue par la loi du 7 août 2015 portant nouvelle organisation territoriale de la République (loi NOTRe), la suppression de la clause dite de compétence générale avait pour objectif de spécialiser l'intervention des collectivités territoriales. Ainsi, les régions ont été désignées cheffes de file des actions en matière de développement économique. Dans le même temps, le législateur a imposé le transfert des compétences économiques et des moyens afférents aux établissements publics de coopération intercommunale (EPCI). Ces compétences recouvrent plusieurs domaines d'intervention, notamment la maîtrise d'ouvrage des zones d'activité économique, les actions de développement économique dans le respect du schéma régional de développement économique, d'innovation et d'internationalisation ou encore la promotion du tourisme, dont la création d'offices de tourisme intercommunaux.

*A priori*, les départements ne peuvent plus mettre en œuvre de politique dans le domaine économique, y compris dans les secteurs de l'agriculture et du tourisme, pour lesquels leur champ d'intervention a été précisément encadré. Toutefois, en application des dispositions maintenues de l'article L. 1511-3 du code général des collectivités territoriales, l'octroi de tout ou partie des aides à l'immobilier d'entreprise peut être délégué aux départements par les communes et les EPCI, par simple convention. La loi NOTRe a également permis aux départements actionnaires de sociétés d'économie mixte de développement économique de continuer de participer au capital de ces sociétés à condition de céder, au plus tard en 2016, plus des deux tiers des actions détenues. Mais l'absence de toute mesure prescriptive ou régulatrice ne permet pas la pleine application de ces dispositions.

### 1 - Une mobilisation rapide de la région Occitanie

En sa qualité de cheffe de file en matière de développement économique, la région Occitanie a, dès avril 2020, adopté un plan spécifique de soutien d'urgence décliné en 22 mesures et doté d'une enveloppe globale d'environ 394 M€, dont 316 M€ en faveur des acteurs économiques de la région. Ces aides et mesures de soutien, qui s'inscrivent dans le cadre de plusieurs dispositifs, national (*via* la contribution de la région au fonds de solidarité national) et régionaux, ont permis d'apporter un soutien aux entreprises occitanes sous la forme d'aides à la trésorerie, de facilités de prêts ou de subventions d'investissement.

Au-delà de sa participation au fonds de solidarité national à hauteur de 36,7 M€<sup>432</sup>, la région a, sur le fondement des dispositions de l'article L. 1511-2 du code général des collectivités territoriales, créé deux fonds de soutien à l'économie : le fonds de solidarité exceptionnel Occitanie (FSEO) et le fonds L'Occal.

Le FSEO était destiné, dans un premier temps, aux indépendants et aux entreprises de moins de 10 salariés ayant connu, en mars 2020, une baisse de chiffre d'affaires comprise entre 40 % et 50 % par rapport à 2019. Les critères d'éligibilité à ce fonds, conçu comme complémentaire du fonds de solidarité, ont été élargis en mai 2020. Il a permis d'apporter une aide à 42 200 entreprises, pour un montant de 61,4 M€.

<sup>432</sup> Ce fonds a été cofinancé par l'État et les régions de métropole et d'outre-mer, qui se sont engagées à contribuer à hauteur de 500 M€ en proportion du PIB de chacune d'entre elles. Le PIB de la région Occitanie représente 7,4 % de l'ensemble des PIB régionaux.

Créé en mai 2020 et succédant au FSEO, le fonds L'Occal est un dispositif d'aides cofinancé à hauteur de 61,5 M€ par la région, les départements et les EPCI ainsi que par la Banque des Territoires. Destiné « à venir en soutien aux microentreprises, TPE, PME, associations du tourisme social et solidaire, communes et EPCI agissant dans les secteurs du tourisme, du commerce et de l'artisanat de proximité », il se décline en avances remboursables de soutien à la trésorerie (volet 1) et en subventions d'investissement pour le financement de matériel sanitaire (volet 2). Au cours de l'année 2020, des aménagements ont progressivement été apportés à ce dispositif initial<sup>433</sup>.

La région s'est engagée sur une participation à hauteur de 3 euros par habitant, soit un montant de 19,4 M€. En juillet 2021, le fonds L'Occal avait apporté une aide à 16 110 entreprises du commerce, du tourisme, de la culture et du sport (sous la forme d'avances remboursables, de subventions d'investissement et de paiements de loyers) pour un montant total de 32 M€, représentant 54 % de l'enveloppe budgétaire fixée initialement.

Outre ces fonds régionaux, des fonds sectoriels ont été créés pour la pêche, la conchyliculture et ou en faveur de la Camargue, pour un montant total de 2,2 M€. Par ailleurs, la région a renforcé sa stratégie de soutien aux entreprises en prenant appui sur des outils préexistants, dont elle a assoupli les critères d'éligibilité, comme les Pass Rebond et Relance<sup>434</sup>. En juillet 2021, 3 247 aides ont été votées au profit d'entreprises au titre de ces deux derniers dispositifs, pour un montant total de près de 200 M€.

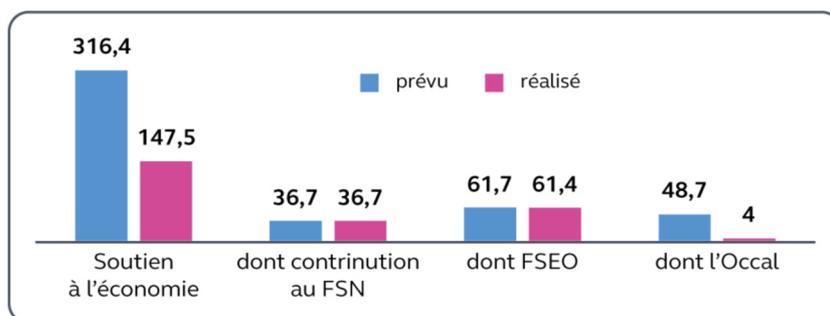
Enfin, des aides financières sous forme d'avances remboursables ou de facilités de prêts dans le cadre d'un fonds régional de garantie, d'un dispositif de prêt rebond et d'un contrat « entreprise en crise de trésorerie covid 19 » ont été déployées à hauteur, respectivement, de 5 M€, 10 M€ et 11 M€ en 2020.

---

<sup>433</sup> Extension aux secteurs de la culture, des sports, des loisirs et de l'évènementiel et création d'un troisième volet destiné à financer le paiement du loyer des commerces ayant fait l'objet d'une fermeture administrative en novembre et décembre 2020.

<sup>434</sup> L'aide est attribuée sous la forme d'une subvention d'investissement proportionnelle avec un taux de 50 % des dépenses éligibles ou de 70 % et un plafond fixé soit à 200 000 €, soit à 60 000 €.

**Graphique n° 1 : montant total et répartition des dépenses prévues et réalisées par la région (en M€)**



Source : rapport financier 2020 Région Occitanie

Ces différentes contributions régionales peuvent apparaître limitées au regard du montant total des aides versées par l'État sur l'ensemble du territoire occitan dans le cadre du fonds de solidarité, qui ont atteint 2,9 Md€.

## **2 - Les stratégies de contournement déployées par les départements pour maintenir leur appui au tissu économique local**

Pendant la crise sanitaire, l'État a fait le choix de ne pas modifier la répartition des compétences des collectivités territoriales en matière d'intervention économique. Seule une dérogation temporaire a été accordée aux départements afin de les autoriser à abonder le fonds de solidarité national. L'ordonnance n° 2020-317 du 25 mars 2020 prévoit ainsi que « *le fonds de solidarité est financé par l'État, et peut également l'être, sur une base volontaire, par les régions, [...] et toute autre collectivité territoriale ou établissement public de coopération intercommunale à fiscalité propre* ».

Malgré la volonté de l'État de fédérer l'ensemble des interventions au sein du fonds de solidarité national, les collectivités occitanes ont déployé leurs propres mesures de soutien économique, en tentant de rattacher leurs interventions aux compétences dont elles disposent, notamment en matière d'agriculture et de tourisme. Elles ont aussi parfois apporté leurs contributions à des dispositifs locaux qui ne relevaient pas de leur champ d'intervention. C'est ainsi que 12 des 13 départements d'Occitanie se sont placés *de facto* en dehors du champ de compétence défini par la loi NOTRe en finançant le fonds régional L'Occal. Une

circulaire du 5 mai 2020<sup>435</sup> a pourtant rappelé que les départements ne peuvent se substituer à l'action des régions dans le domaine du soutien économique, ni financer les dispositifs régionaux créés à l'occasion de la crise sanitaire.

Au plan national, quelques départements ont contribué au fonds national de solidarité national, dont une partie est pourtant territorialisée. Nombre d'entre eux ont apporté une contribution aux fonds régionaux, le plus souvent au travers de dispositifs d'avances remboursables, tels que le fonds L'Occal<sup>436</sup>.

Certains départements ont profité des imprécisions de la loi NOTRe, comme en matière d'aides à l'immobilier d'entreprise, pour intervenir sur ce champ de compétence, qui relève pourtant exclusivement du bloc communal. Dans le même sens, plusieurs départements se sont appuyés sur le rôle direct ou indirect qu'ils exercent toujours en matière de développement économique au travers de participations au sein de satellites, tels que des agences ou des sociétés publiques locales.

#### **Le cas des départements de l'Ariège et des Pyrénées-Orientales**

En Ariège, quatre EPCI ont validé le principe d'une délégation au département de leur compétence d'octroi des aides en matière d'immobilier d'entreprise. Pour autant, le département est resté fortement impliqué dans la définition même des régimes d'aide à l'immobilier d'entreprises ; de fait, les modalités d'intervention et de co-financement dans ce domaine apparaissent comme étant à son initiative. Ce modèle, qui s'apparente à la définition unilatérale d'un régime d'aides, est contraire aux dispositions précitées de l'article L. 1511-3 du CGCT. Le département de l'Ariège a, par ailleurs, maintenu sa participation au sein de l'association Agence Ariège Attractivité qui constitue pourtant une agence de développement économique.

Le département des Pyrénées-Orientales n'a pas ramené au seuil légal les participations qu'il détient dans certaines SEM. Dans le même ordre d'idée, son retrait d'un syndicat mixte, chargé d'intervenir en matière d'aides à l'immobilier d'entreprise, est suspendu.

<sup>435</sup> Circulaire des ministres de la cohésion des territoires et des relations avec les collectivités territoriales du 5 mai 2020 portant sur l'intervention des collectivités territoriales en faveur des entreprises.

<sup>436</sup> Cour des comptes, *Les finances publiques locales*, fascicule 2, décembre 2020.

Dans l'ensemble, les départements occitans ont consacré près de 101 M€<sup>437</sup> à l'action économique en 2020, contre 94 M€ en 2019. Une partie des fonds mobilisés en 2020 a été utilisée pour soutenir des activités qui relèvent du champ départemental, notamment le soutien aux laboratoires départementaux d'analyse ou la promotion touristique. Le même phénomène a été observé au plan national. Selon une étude de la direction générale des collectivités territoriales sur les finances des départements entre 2015 et 2021, « *les fonctions ayant le plus reculé en 2020 sont l'action sociale et les transports ; celles ayant le plus progressé sont le développement économique et la sécurité, dont les montants restent malgré tout très faibles* ».

### **Le cas du département de la Haute-Garonne**

Considérant que son champ de compétence ne lui permettait pas de contribuer au financement du fonds régional de soutien L'Occal, le département de la Haute-Garonne a adopté, en avril 2020, un « Plan d'urgence pour soutenir l'activité et l'emploi local » qui prévoit notamment une enveloppe de 27,6 M€, soit près de 20 euros par habitant, pour financer plusieurs actions de soutien à l'économie locale.

À la suite d'observations de la préfecture de la Haute-Garonne, plusieurs actions de ce plan ont été modifiées ou supprimées pour mettre en conformité les actions du département avec son périmètre légal d'intervention. Ainsi, doté de 3 M€, soit environ 2 euros par habitant, le fonds d'urgence pour soutenir l'économie locale a été transformé en aide directe à la personne *via* un fonds de prévention de la précarité. Un dispositif de chèques d'accompagnement personnalisé (bons solidaires) a également été créé. Ces deux dispositifs ont permis à la collectivité d'affiner sa connaissance du tissu social départemental et de rendre plus efficace son action à destination d'un public déjà fragilisé. Cependant, bien qu'irréguliers, certains dispositifs de soutien économique ont été maintenus en faveur du secteur du tourisme et d'entreprises de transport.

Hors contribution de la Banque des Territoires au fonds L'Occal, le soutien aux activités économiques a été très majoritairement porté par les EPCI de Haute-Garonne, qui ont mandaté près de 4,3 M€ d'aides, dont plus de 2,6 M€ par Toulouse Métropole. Les EPCI ont ainsi plus que compensé l'absence de participation du département au fonds L'Occal, qui, à raison de 2 euros par habitant, aurait représenté une contribution de 2,8 M€.

<sup>437</sup> Total de la sous-fonction 9 qui recense l'ensemble des actions de développement menées par les départements. Données issues des comptes administratifs et de l'Observatoire des finances et de la gestion publique locale.

### 3 - Une superposition de mesures de soutien et des niveaux d'intervention très hétérogènes

La création de nouveaux dispositifs de soutien aux entreprises, déjà nombreux avant la crise, n'a pas contribué à améliorer la lisibilité du panel de mesures déployées en leur faveur par les collectivités territoriales, même si ces dernières ont rapidement adopté le principe du guichet unique.

Comme dans d'autres pays, membres de l'Union européenne ou non, les aides allouées à l'échelle locale en France sont venues compléter des aides attribuées à l'échelle nationale, prenant la forme de soutiens financiers directs ou indirects comme des garanties de prêts.

#### **Les dispositifs locaux de soutien à l'économie mis en place dans d'autres pays**

La majorité des informations disponibles à titre de comparaison internationale concernent les systèmes de soutien mis en place à l'échelle nationale<sup>438</sup>. Cependant, dans quelques pays étrangers, l'on peut constater<sup>439</sup> que, comme en France, les aides allouées à l'échelle nationale ont toujours été complétées d'aides attribuées à l'échelle locale, prenant la forme de soutiens financiers directs ou indirects comme des garanties de prêts.

À titre d'illustration, en Allemagne, la loi portant sur la création d'un fonds bavarois et d'une agence financière bavaroise (*BayernFonds*) a eu pour objectif de rendre complémentaires les programmes spéciaux existant aux niveaux fédéral et régional. Alors que le fonds de stabilisation économique (FSM) créé par le législateur fédéral bénéficie principalement aux grandes entreprises, le *BayernFonds* s'adresse en premier lieu aux PME.

En Italie, pays organisé autour d'un système à trois niveaux de gouvernements infranationaux, les régions italiennes et les provinces autonomes ont adopté six catégories de mesures à destination des PME, dont trois à vocation financière (prêts à taux zéro, facilitation de l'accès au crédit bancaire et allègements fiscaux).

Aux États-Unis, outre les mesures de soutien incluses dans le paquet *CARE*, de nombreux États et collectivités territoriales ont mis en place leurs propres programmes pour les petites entreprises. Le Nouveau-Mexique, l'Ohio, le Maine, le Massachusetts, le Michigan, l'État de New-York, l'Oregon, le Wisconsin ou la Floride ont ainsi annoncé des mesures afin de soutenir les TPE-PME qui souffrent d'une baisse de leur chiffre d'affaires.

<sup>438</sup> La comparaison internationale conduite par la Cour des comptes (RPA 2021) pour neuf pays montre que des mesures similaires au fonds de solidarité national français ont partout été adoptées au printemps 2020.

<sup>439</sup> Une communauté de communes de l'aire toulousaine a accordé aux entreprises de tailles petite et moyenne relevant de secteurs fragilisés par la crise un dégrèvement exceptionnel des deux tiers du montant de leurs contributions foncières des entreprises (CFE).

Plusieurs villes ont également lancé des mesures de soutien : la ville de New York a mis en place un soutien local pour les PME, comprenant des prêts à taux zéro remboursables sur 15 à 20 ans pour les entreprises de moins de 100 employés (prêts allant jusqu'à 75 000 dollars, à condition de démontrer une diminution de 25 % des recettes clients). La ville de San Francisco a annoncé des mesures pour les petites entreprises. Par exemple, les entreprises ayant jusqu'à 10 millions de dollars de recettes brutes ont eu la possibilité de ne pas prépayer leur taxe professionnelle du premier trimestre 2021.

La distinction et l'articulation entre les différents dispositifs auraient toutefois mérité d'être mieux identifiées, notamment entre l'État et la région : le schéma ci-dessous illustre la complexité résultant de la superposition des dispositifs d'aides proposés.

### Schéma n° 1 : typologie des aides de l'État et de la Région



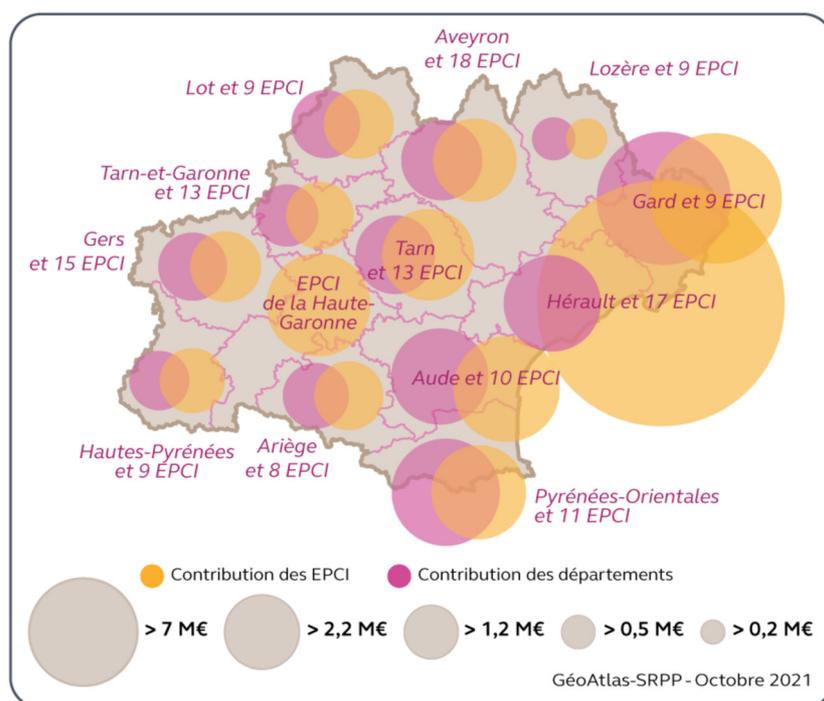
Source : CRC Occitanie d'après Région Occitanie

À l'échelle infrarégionale, les natures d'intervention en matière de soutien économique des départements et des EPCI ont été très hétérogènes.

En fonctionnement, le soutien des EPCI a pris la forme d'exonérations et d'annulations de charges diverses en faveur des commerçants de centre-ville<sup>440</sup>. En complément, certains EPCI, tels que Montpellier Métropole, la communauté urbaine de Perpignan ou Toulouse Métropole, ont proposé aux entreprises des aides ciblées. L'investissement public a aussi été utilisé comme levier pour la mise en œuvre de plans spécifiques, comme le plan de voirie de Toulouse Métropole.

Par ailleurs, les niveaux des contributions financières des départements et des EPCI aux différents dispositifs de soutien sont très variables, comme l'illustre l'abondement au fonds de soutien régional occitan L'Occal (cf. la carte ci-dessous).

**Carte n° 1 : niveaux de contribution au fonds de soutien L'Occal des départements et des EPCI**



Source : CRC Occitanie d'après bilan fonds L'Occal de la Région Occitanie (juillet 2021)

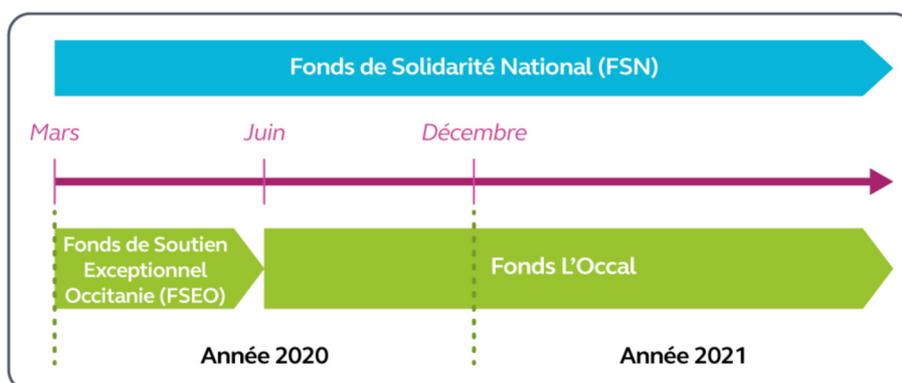
<sup>440</sup> Une communauté de communes de l'aire toulousaine a accordé aux entreprises de tailles petite et moyenne relevant de secteurs fragilisés par la crise un dégrèvement exceptionnel des deux-tiers du montant de leurs contributions foncières des entreprises (CFE).

## B - Un foisonnement de dispositifs *a priori* peu propice à l'efficience

### 1 - Une complémentarité non garantie, une concurrence possible

Outre une articulation parfois difficile à illustrer, certains dispositifs de soutien nationaux et locaux apparaissent redondants, voire concurrents.

Schéma n° 2 : chronologie des aides



Source : CRC Occitanie

La pertinence du déploiement simultané de dispositifs de soutien à la trésorerie par l'État et la région apparaît ainsi discutable. En effet, jusqu'en juin 2020, les aides accordées dans le cadre du FSEO pour répondre aux pertes de chiffre d'affaires subies par les indépendants et les entreprises de moins de 50 salariés étaient cumulables avec le volet 1 du fonds de solidarité national.

Par ailleurs, alors qu'en offrant une aide à la trésorerie, le fonds de solidarité national et le premier volet du fonds L'Occal répondent au même objectif, le second dispositif, dont l'objet est l'octroi d'une avance remboursable, est plus contraignant. Le succès rencontré par le fonds de solidarité et, à l'inverse, la lente montée en charge du fonds L'Occal, illustrent la concurrence entre les deux dispositifs.

La région fait valoir qu'elle a adapté les critères d'attribution des aides du fonds L'Occal aux besoins des entreprises de son territoire afin de rendre son dispositif complémentaire du fonds de solidarité national. À ce titre, le délai de remboursement des avances est passé de 12 à 24 mois et le différé de remboursement prolongé jusqu'à cinq ans, le bénéfice du

dispositif a été étendu aux secteurs de la culture, des sports, des loisirs et de l'évènementiel, ainsi qu'aux subventions d'investissement « nécessaires à la reprise d'activité ». Un nouveau volet destiné à financer le paiement du loyer des commerces ayant fait l'objet d'une fermeture administrative en novembre et décembre 2020 lui a été adjoint. Par la suite, deux déplaçonnements ont été introduits au profit des entreprises touchées par des intempéries dès la mise en œuvre du fonds (notamment dans le Gard), ainsi que pour permettre le versement d'avances remboursables dans le secteur du thermalisme.

Les incertitudes affectant le contexte sanitaire et les perspectives d'évolution de la conjoncture économique expliquent en partie les ajustements ainsi réalisés au fil du temps. Cependant, cette instabilité traduit aussi l'absence de stratégie claire du fonds L'Occal. Elle complique également l'établissement d'un bilan de la complémentarité de l'ensemble des mesures prises par l'État, les départements et les EPCI.

## **2 - Une mise en œuvre des fonds de soutien parfois peu sécurisée au plan juridique**

La mise en œuvre de certains fonds de soutien soulève plusieurs difficultés juridiques.

L'abondement du fonds L'Occal par les collectivités territoriales repose sur la conclusion d'une convention signée entre la région et les autres contributeurs (départements, EPCI et Banque des Territoires). Dès lors que la contribution des départements à ce fonds n'est pas conforme à la répartition des compétences issue de la loi NOTRe, le dispositif conventionnel mis en œuvre apparaît comme une tentative de substitution, voire de contournement, du cadre réglementaire en vigueur. De plus, les dispositions financières de ces conventions apparaissent imprécises : alors que le fonds L'Occal a fait l'objet d'une sous-consommation (cf. *infra*), les conventions ne prévoient pas les modalités de reversement aux contributeurs des participations non utilisées.

Par ailleurs, lors de l'actualisation du règlement du fonds L'Occal en novembre 2020, le versement d'une aide complémentaire a été arrêté dans son principe et ses modalités. En l'espèce, un premier dispositif conventionnel<sup>441</sup> autorisait l'affectation au fonds de solidarité national d'une

---

<sup>441</sup> Conclu en application de l'article 4-1 du décret n° 2020-371 du 30 mars 2020 relatif au fonds de solidarité à destination des entreprises particulièrement touchées par les conséquences économiques, financières et sociales de la propagation de l'épidémie de covid 19 et des mesures prises pour limiter cette propagation.

partie de la contribution des départements au fonds L'Occal. Neuf conventions tripartites devaient être conclues entre les départements concernés<sup>442</sup>, la région et le préfet afin d'organiser le versement de cette contribution complémentaire des départements au fonds de solidarité<sup>443</sup>. Promues par la région auprès des départements, ces conventions tripartites visaient dans les faits au rapprochement du fonds L'Occal avec le fonds de solidarité. Une ambiguïté est née du lien ainsi créé entre le fonds régional, auquel les départements ne sont pas habilités à contribuer, et le fonds de solidarité, auquel, par dérogation, ils ont été autorisés à souscrire. Malgré l'association des services déconcentrés de l'État (préfectures, DRFiP et DDFiP), de la région Occitanie et des départements, ce dispositif conventionnel ne permettait pas de sécuriser juridiquement les contributions financières mobilisées dans ce cadre.

À l'automne 2021, alors qu'un nouveau modèle de convention excluait *a priori* toute interaction entre le FSN et le fonds L'Occal, seules cinq conventions ont finalement été signées<sup>444</sup>. Dans les faits, la majorité d'entre elles continue de reposer sur des modèles différents, entraînant à nouveau une ambiguïté quant au lien existant entre le fonds régional et le fonds de solidarité. L'une d'entre elles précise même de façon explicite que la décision d'un département de participer au fonds de solidarité permet de valider sa participation au fonds L'Occal.

#### **L'exemple du département du Gard**

Le conseil départemental du Gard a d'abord approuvé en octobre 2020 le rapprochement du fonds L'Occal avec le volet n° 2 *bis* du fonds de solidarité ainsi que la signature de « *la convention tripartite État-département-région par laquelle le département mandate la région pour exécuter le versement de sa contribution au FSN, sur la base des crédits votés au titre de L'Occal* ». En l'état de ces dispositions, la région Occitanie joue de fait un rôle d'intermédiation. En avril 2021, le département du Gard est revenu sur sa position, considérant que le rôle de mandataire joué par la région dans la contribution du département au fonds de solidarité n'était pas autorisé, les deux fonds de soutien, L'Occal et le FSN, n'étant pas fongibles. La levée des interrogations, par les services de l'État, sur la légalité de la convention tripartite, a permis sa signature.

<sup>442</sup> Départements de l'Aude, de l'Aveyron, du Gard, du Lot, de la Lozère, des Hautes-Pyrénées, des Pyrénées-Orientales, du Tarn et du Tarn-et-Garonne.

<sup>443</sup> Qui s'effectue dans le cadre du volet 2 *bis* du fonds de solidarité.

<sup>444</sup> Aude, Lozère, Hautes-Pyrénées, Tarn et Tarn-et-Garonne.

### **3 - Un abondement du fonds L'Occal et des aides sans lien avec la structure économique et les besoins des territoires**

Le fonds L'Occal repose sur le principe d'une dotation financière des départements, des EPCI et de la Banque des Territoires, complémentaire de celle de la région. En retenant un critère fondé sur la population, l'assiette de calcul des participations des contributeurs locaux (région comprise) ne tient pas compte des caractéristiques économiques du territoire.

La répartition des aides n'apparaît pas non plus corrélée à la structure économique et aux besoins des territoires concernés. En pratique, les entreprises implantées dans le ressort des collectivités contributrices ont été financièrement davantage soutenues par le fonds L'Occal. Celles installées sur des territoires non contributeurs au fonds régional n'en ont que tardivement bénéficié. Ainsi, fin 2020, aucun dossier relevant des territoires de deux communautés de communes des Pyrénées-Orientales, non signataires de la convention L'Occal, n'avait été retenu. Depuis lors, les comités d'engagement ont instruit favorablement des dossiers de demandes d'aides de bénéficiaires relevant de ces deux communautés de communes.

## **II - Des finances préservées qui offrent aux collectivités des marges de manœuvre pour s'engager dans la relance**

### **A - Des prévisions budgétaires 2020 volontaristes parfois difficiles à exécuter**

#### **1 - Une adaptation complexe des prévisions budgétaires en 2020**

Au moment du premier confinement, en mars 2020, les collectivités et EPCI du panel se trouvaient dans des situations très variées au regard de la procédure budgétaire.

La région, qui avait adopté son budget primitif en décembre 2019, a pris une décision modificative en juillet 2020. À cette date, elle évaluait l'impact financier de la crise sur son budget à 452 M€. Les deux plans qu'elle

a alors adoptés<sup>445</sup> devaient être financés principalement par redéploiement de crédits (112 M€), par les excédents antérieurs (55 M€), par des participations extérieures (90 M€) et par des emprunts complémentaires (195 M€).

Les départements, qui avaient adopté leur budget en décembre 2019, l'ont ajusté au cours de l'été 2020, notamment pour prendre en compte une anticipation de la hausse des dépenses relatives au revenu de solidarité active (RSA) et des prévisions de baisses de recettes concernant notamment les droits d'enregistrement. Trois d'entre eux ont procédé à une baisse de leurs dépenses d'équipement en cours d'année (Aveyron, Ariège et Gers). D'autres ont, au contraire, affiché un certain volontarisme. Les crédits d'équipement ouverts par le département de l'Hérault se sont ainsi élevés à 260 M€, alors que leur montant était de 245 M€ en 2019. Leur couverture devait être assurée pour partie par une forte mobilisation de l'emprunt.

À l'exception de Toulouse Métropole, aucun des cinq autres EPCI relevant du champ de l'enquête<sup>446</sup> n'avait voté son budget primitif pour 2020. Le premier document adopté a donc intégré les conséquences défavorables du contexte économique et social. Si certains ont fait le choix d'une démarche prudente, d'autres ont prévu d'engager des programmes ambitieux d'investissement. Certains, comme la communauté d'agglomération du Muretain, ont cherché à maîtriser voire limiter leurs dépenses d'investissement, alors que d'autres (communauté d'agglomération d'Alès, Montpellier Métropole, communauté urbaine de Perpignan, Toulouse Métropole) ont prévu une augmentation des dépenses d'équipement et des programmes volontaristes d'investissements.

## **2 - Un décalage entre l'engagement et la mobilisation effective des aides**

D'une manière générale, un net décalage entre les engagements et l'exécution de certains dispositifs d'aides a été observé.

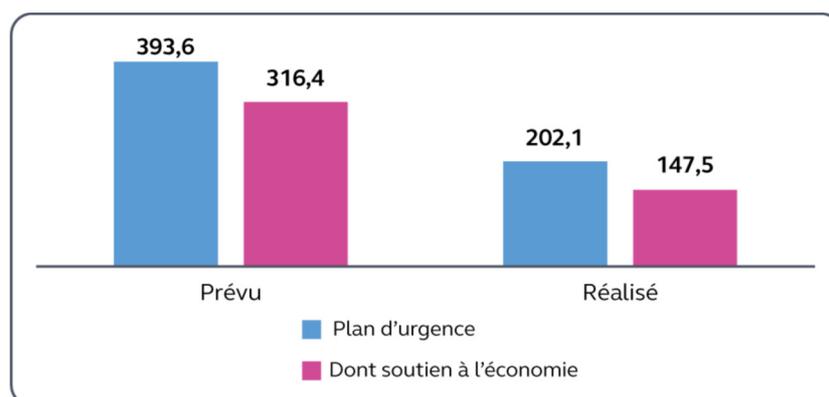
Le plan d'urgence de la région devait mobiliser 394 M€, dont 316 M€ dédiés au soutien à l'économie. Il a été réalisé à hauteur de 54 % (46 % pour les seules mesures de soutien à l'économie).

---

<sup>445</sup> Le plan régional d'urgence sanitaire et économique et le plan de relance pour l'emploi régional, à hauteur de 74 M€.

<sup>446</sup> Toulouse Métropole, Montpellier Métropole Méditerranée, communauté urbaine de Perpignan, communautés d'agglomération d'Alès, du Muretain et du Sicoval.

**Graphique n° 2 : les financements mobilisés par la région Occitanie  
(en M€)**



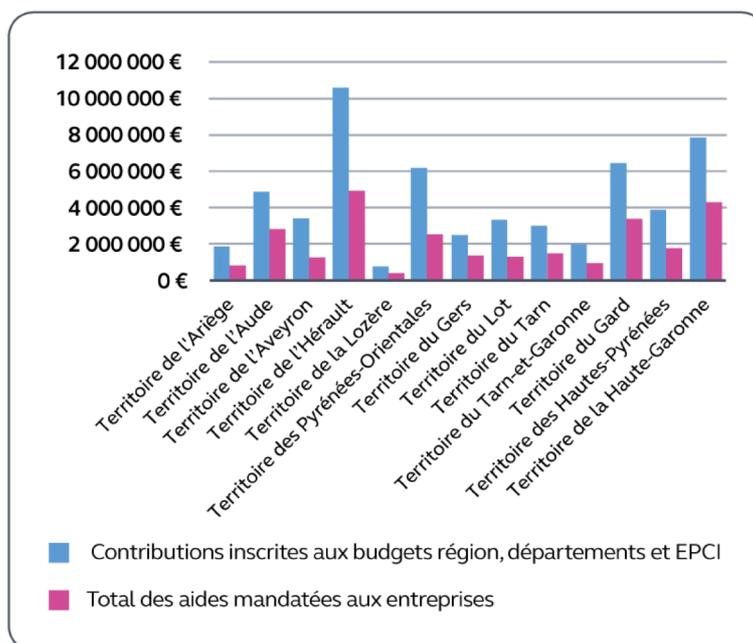
Source : rapport financier 2020 Région Occitanie

Si l'on analyse les données d'exécution des dispositifs régionaux, un même constat de sous-consommation des crédits peut être dressé, sans qu'il soit toutefois possible d'en identifier précisément les causes. Ainsi, au regard des montants affectés, les taux d'exécution du Pass relance et du contrat « entreprise en crise de trésorerie » de la région s'élevaient, en juillet 2021, respectivement à 38,4 % et 55 %.

Les engagements initiaux de participation au fonds L'Occal, tous contributeurs confondus, s'élevaient au total à 61,5 M€. Fin 2020, selon les perspectives initiales, la région aurait dû percevoir une première avance globale de 19 M€ de la part des contributeurs. Elle indique n'avoir perçu que 9,7 M€, dont 4 M€ d'avance remboursable de la part de la Banque des Territoires et une participation de 5,7 M€ de la part des départements et des EPCI. Ce décalage confirme le faible intérêt du fonds L'Occal ainsi qu'un affichage budgétaire ambitieux.

Fin 2021, le montant définitif des participations des départements au fonds L'Occal n'avait pas été arrêté, même si leur contribution a cessé depuis le 31 décembre 2020. Pour autant, on constate un décalage entre les engagements prévus et les aides effectivement mandatées au profit des entreprises. À titre d'exemple, alors que le département du Gard s'est engagé par convention avec la région et les EPCI de son territoire à abonder le fonds L'Occal à hauteur de 2,3 M€, sa contribution effective au financement des aides versées s'élève en 2020 à 472 236 €.

**Graphique n° 3 : le décalage entre montants budgétés et mandatés au titre des contributions au fonds L'Occal et des aides aux entreprises**



Source : CRC Occitanie d'après données Région

Un bilan de la mise en œuvre du fonds L'Occal dressé en juillet 2021 a mis en évidence un décalage persistant entre les contributions inscrites aux budgets des contributeurs (hors Banque des Territoires) et les aides mandatées aux entreprises : 77,2 M€ de contributions pour 39 M€ d'aides mandatées, soit un taux de consommation du fonds d'environ 50 %.

Selon toute probabilité, les avances versées par les contributeurs à la région s'avèreront supérieures aux aides mandatées aux entreprises, ce qui devra conduire à mettre en œuvre, le moment venu, le mécanisme de reversement mentionné *supra*.

## **B - Une efficience de la contribution à la relance conditionnée par une démarche plus structurée**

### **1 - L'incidence limitée de la crise sur la situation financière des collectivités territoriales occitanes**

D'une façon générale, la crise sanitaire a entraîné au plan national une dégradation des finances publiques locales moindre qu'anticipée<sup>447</sup>. Les dépenses globales des collectivités ont baissé. Cette évolution a résulté de la combinaison d'une légère augmentation des dépenses de fonctionnement et d'une baisse de l'investissement en lien avec le cycle électoral. L'ampleur du soutien de l'État a permis de limiter la dégradation de leur solde. Dans l'ensemble, les régions ont vu leur situation financière se dégrader en 2020, rompant avec la tendance des années précédentes.

De la même manière, en Occitanie, la crise économique liée à l'épidémie de covid 19 a eu des effets moindres sur la situation financière des collectivités que ce qui avait été anticipé à l'été 2020.

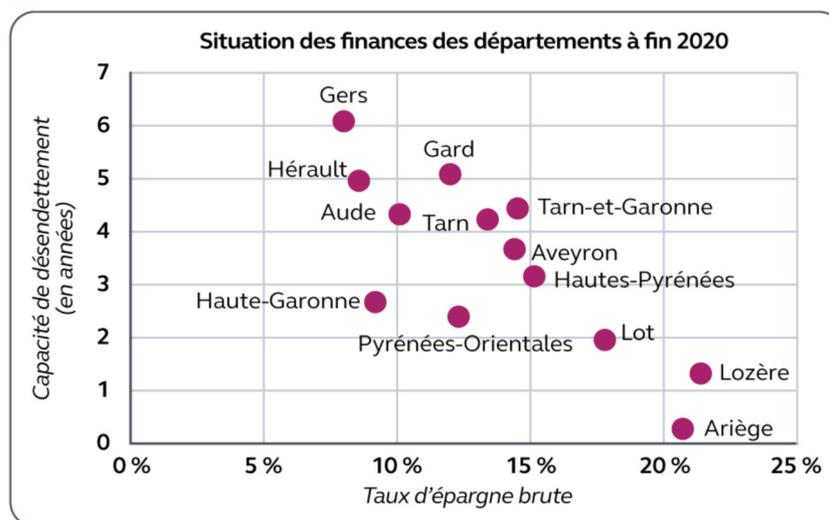
La région Occitanie, qui a abordé la crise avec une situation financière saine, en a évalué le coût net à 276,9 M€ sur un budget total de 5,1 Md€. Ses indicateurs principaux se sont certes dégradés : sa capacité d'autofinancement a diminué de 11 % par rapport à 2019 et son encours de dette a progressé de 444 M€ pour répondre à un besoin de financement accru en raison des dispositifs d'aides déployés. Ces indicateurs demeurent néanmoins en deçà des seuils d'alerte. La capacité d'autofinancement brute représente ainsi 21 % des produits de gestion hors fonds européens Feader. Le ratio de capacité de désendettement est légèrement supérieur à cinq ans. La région conserve ainsi ses capacités de financement dans le cadre de la relance.

S'agissant des départements, les ajustements et efforts de gestion ont, de manière générale, compensé les engagements complémentaires liés à la crise, notamment ceux résultant de la progression des dépenses d'aides sociales. Les prévisions de réduction des droits de mutation ne s'étant pas réalisées, leurs recettes sont restées stables. La capacité de désendettement n'atteint ou ne dépasse cinq ans que pour trois d'entre eux (Gard, Gers, Hérault). La moitié des départements a ralenti son effort d'équipement et leur situation financière, appréciée au regard des indicateurs fondamentaux que sont la capacité d'autofinancement et la capacité de désendettement, ne s'est dégradée que pour trois d'entre eux : le Gers, la Haute-Garonne et l'Hérault.

---

<sup>447</sup> Extrait du rapport sur les finances publiques locales 2021 (fascicule 1).

**Graphique n° 4 : l'effet de la crise sur la situation financière des départements occitans**



Source : CRC Occitanie d'après comptes de gestion et ANAFI

## 2 - Des premiers arbitrages financiers dans le cadre de la relance qui s'inscrivent parfois dans un contexte incertain

La stratégie nationale de relance de l'économie est déclinée dans un plan arrêté par le Gouvernement en septembre 2020 (France relance). Doté de 100 Md€ sur deux ans (dont 40 Md€ de crédits européens), il doit permettre la création de 160 000 emplois, soit le niveau d'avant 2020. Une enveloppe correspondant à 10 % des crédits (soit 10,5 Md€) est réservée aux collectivités territoriales : 2,5 Md€ de soutien à l'investissement (*via* différentes dotations), 3,7 Md€ de mesures sectorielles et 4,2 Md€ dédiés à la compensation des pertes de recettes consécutives à la crise sanitaire.

Le soutien de l'État à la relance et à l'investissement local s'accompagne d'une nouvelle démarche de contractualisation avec les collectivités territoriales, à travers, notamment, des contrats de relance et de transition écologique (CRTE), de périmètre intercommunal.

Parallèlement, les collectivités devraient contribuer à l'effort national à travers la conduite de projets qui leur sont propres.

### **Les chiffres-clé de la relance en Occitanie**

Sur les 10,5 Mds€ réservés aux collectivités territoriales, celles d'Occitanie devraient bénéficier de près de 91 M€, dont 34,6 M€ doivent être consacrés à la rénovation du patrimoine bâti historique et culturel, 32 M€ à la transition écologique et 24 M€ à la résilience sanitaire et sociale. L'objectif fixé est de soutenir la commande publique pour financer quelque 450 projets à court terme afin de relancer l'activité et l'emploi dans les 13 départements de la région.

Les opérations concernées relèvent à la fois de projets d'envergure régionale (15 M€), de projets structurants au niveau départemental (50 M€) et de projets d'intérêt plus local (25 M€).

Au total, 315 acteurs devraient être concernés : associations, communes, communautés de communes, communautés d'agglomération, syndicats mixtes, départements, région.

Le financement des projets de relance retenus par la région repose à ce jour sur une hypothèse de stagnation des recettes de fonctionnement en raison des évolutions du cadre fiscal. La collectivité estime pouvoir financer ses projets sans dégrader de manière critique sa capacité de désendettement, qui resterait comprise entre sept et huit ans.

La situation des départements est hétérogène, en raison notamment des incertitudes concernant l'évolution du nombre de bénéficiaires du RSA et des conséquences de la réforme de la structure de leurs recettes. L'absence de corrélation entre les dépenses d'intervention sociales, présentant un risque structurel de progression, et des recettes majoritairement exposées aux aléas conjoncturels<sup>448</sup> conduit parfois ces collectivités à une gestion prudente des équilibres financiers qui conditionnent leur capacité à financer leurs investissements.

Ainsi, alors que les dépenses d'investissement du département de l'Ariège sont en baisse depuis trois ans (elles sont passées de 54,07 M€ en 2018 à 44,83 M€ en 2020), le montant prévu en 2021 atteint 69,6 M€. Ce département, qui n'a pas adopté de mesure spécifique dans le cadre de la relance économique post-crise, envisage de participer à l'effort de relance économique *via* sa politique d'investissement et en mobilisant le levier de la commande publique.

---

<sup>448</sup> TVA, droits de mutation à titre onéreux, taxe d'aménagement, cotisation sur la valeur ajoutée des entreprises, etc..

*A contrario*, le département de l'Aude, qui anticipe une progression de 3,1 M€ de ses dépenses d'allocation personnalisée d'autonomie (APA) et une augmentation de 4,13 M€ de ses dépenses de RSA, n'a pas fait de la commande publique un levier de relance.

### **Des stratégies différenciées sur le territoire de la Haute-Garonne**

Sur ce territoire particulièrement affecté par la crise économique, les acteurs publics locaux doivent prendre en compte l'évolution peu favorable de leurs recettes de fonctionnement. Le département anticipe une poursuite de la dégradation de sa capacité d'autofinancement en 2021 et 2022 et les crédits de dépenses d'équipement ouverts en 2021 après le vote du budget supplémentaire régressent légèrement par rapport à 2020. À l'automne 2021, sa stratégie pluriannuelle n'était pas encore finalisée. Les principaux projets concerneraient la construction et l'entretien des collèges.

Toulouse Métropole a, pour sa part, anticipé une diminution de ses recettes de fonctionnement 2021 par rapport au budget 2020, en raison, principalement, de la baisse du produit de la contribution sur la valeur ajoutée des entreprises, estimée à 7,7 M€. Dans la mesure où l'évolution des charges de fonctionnement serait contenue, son épargne nette devrait être préservée, ce qui permet d'envisager une amplification de l'effort d'équipement. En hausse notable, les crédits ouverts pour ces dépenses en 2021 s'élèvent à 618 € par habitant, contre 497 € par habitant au budget 2020.

Enfin, tandis que le niveau d'investissement réalisé par la communauté d'agglomération du Muretain, limitrophe de la métropole toulousaine, avait subi une forte baisse en 2020, le budget adopté en 2021 prévoit le rétablissement des niveaux antérieurs. À moyen terme, le maintien de cette trajectoire pourrait être délicat, notamment parce que la fiscalité économique de cet EPCI est principalement adossée à de grandes zones commerciales fragilisées avant la crise.

### **3 - Un plan de relance dont la mise en œuvre doit être encadrée**

Le dispositif de relance s'appuie essentiellement, à ce stade, sur le financement de projets publics, tandis que le soutien au tissu économique développé pendant la phase de crise reposait sur des aides directes aux entreprises.

Assortis de plans pluriannuels d'investissement, les budgets adoptés pour 2021 traduisent la volonté de certaines collectivités contrôlées d'utiliser les marges de manœuvre dont elles disposent. La région a ainsi adopté formellement un plan de relance d'un montant de 203 M€ dont la mise en œuvre est prévue jusqu'en 2023. Ce plan s'articule autour de quatre

axes : soutien aux filières régionales stratégiques impactées par la crise sanitaire, soutien à l'emploi et à la formation, création d'outils d'investissement dans l'économie et l'environnement et plan dédié au secteur des transports collectifs régionaux. Il regroupe un ensemble de mesures sectorielles économiques : plan de relance du tourisme, plan de soutien à l'aéronautique et au spatial, plan de relance de la viticulture, plan de relance de la filière nautique, plan de soutien au secteur du BTP. Ces plans s'accompagnent d'autres formes de soutien, tels que des appels à projets et des appels à manifestations d'intérêt dans les secteurs de l'innovation, de l'industrie ou de la transition énergétique, permettant aux porteurs de projets de bénéficier de financements.

Alors que l'article L. 4211-1 du code général des collectivités territoriales permet aux régions d'intervenir dans le financement des entreprises sous forme de prise de participation dans certains types de société, la région Occitanie s'appuie aussi sur la poursuite de sa stratégie en matière de dispositifs financiers innovants *via* des prises de participations dans des fonds d'investissement et l'intervention d'agences régionales (sous la forme de sociétés anonymes) dans divers secteurs d'activité. Cette stratégie s'intègre dans le cadre d'un plan pluriannuel prévu jusqu'en 2027.

La relance s'appuie également sur des dispositifs contractuels, notamment les contrats de relance et de transition écologique (CRTE). Ces derniers constituent les instruments territoriaux du plan de relance et visent à faciliter l'accès aux aides de toute nature. Ils ont aussi vocation à regrouper l'ensemble des démarches contractuelles existantes dans un document unique pluriannuel, le souci de simplification et de mise en cohérence étant promu par le Gouvernement. En effet, si la politique interministérielle de contractualisation avec les collectivités territoriales s'est au fil des années déployée en recourant à un nombre élevé d'outils<sup>449</sup>, l'effort de simplification et de structuration de la démarche est à relever.

Les périmètres de ces contrats ayant été arrêtés, il reste à en définir le contenu. Conformément aux termes de la circulaire du 20 novembre 2020, ces contrats ont vocation à être signés à l'échelle des EPCI ou de leurs groupements, leur périmètre ne pouvant être inférieur à la maille intercommunale. En Occitanie, ils sont principalement portés par les pôles d'équilibre territorial et rural.

---

<sup>449</sup> Contrats de plan État-Région, pactes territoriaux de développement, contrats de ruralité, pactes État-métropole, contrats de ville, contrats de revitalisation bourg-centre, contrats de transition écologique, contrats de redynamisation des sites de défense, contrats de station touristique.

Si le CRTE constitue une feuille de route pluriannuelle fixant les orientations et priorités sur la base d'un diagnostic territorial et d'un projet de territoire, sa capacité à structurer la phase de relance reste à confirmer. Ainsi, l'exemple du département des Pyrénées-Orientales soulève d'ores et déjà plusieurs questions dès lors que le contrat conclu avec l'État, dont l'objet était de formaliser un certain nombre d'actions en réponse aux conséquences de la crise, se borne à reprendre des opérations déjà inscrites au plan pluriannuel d'investissement de la collectivité.

Les collectivités occitanes ont affiché leur ambition de contribuer à la relance en utilisant notamment le levier de la commande publique. Toutefois, la mise en œuvre de cette ambition n'apparaît pas à ce jour garantie. En année pleine, hors contexte de crise et avec des volumes budgétaires inférieurs, la présente enquête a établi que les taux de réalisation des investissements restaient largement perfectibles. Dans ces conditions, le déploiement de la phase de relance pose également, au plan local, la question de la capacité des services des collectivités (notamment de la commande publique) à absorber le plan de charge correspondant aux projets définis.

Pour une plus grande efficacité, la phase de relance doit ainsi conduire à la mise en œuvre d'une méthodologie adaptée. C'est en ce sens qu'un des départements contrôlés envisage d'évaluer l'impact de la commande publique sur le tissu économique local. Cette démarche devra prévoir de cartographier le profil des entreprises et des fournisseurs afin de traiter, notamment, l'enjeu de l'accès des toutes petites entreprises et des petites et moyennes entreprises aux marchés publics, ainsi que la prise en compte des clauses d'insertion et des clauses environnementales dans les marchés. D'une manière générale, un bilan qualitatif devra être dressé au regard d'indicateurs d'évaluation précis, tels que le nombre d'entreprises accompagnées conservant une activité, le nombre d'emplois préservés, et complété par une analyse par secteur d'activité et zone géographique.

Les collectivités doivent se montrer particulièrement vigilantes en phase de relance. Dès lors que plusieurs dispositifs ont permis de répondre à un besoin immédiat de trésorerie, une attention particulière devra être portée aux entreprises soutenues financièrement à l'heure des premiers remboursements de prêts et de fin des dispositifs de soutien. En effet, les défaillances éventuelles d'entreprises nécessiteront de trancher la question du coût financier associé pour les collectivités et les EPCI. Les avances versées non remboursées par les entreprises devront faire l'objet de provisions dont les conditions de comptabilisation et de répartition entre les collectivités concernées n'ont pas encore été arrêtées.

## **CONCLUSION ET RECOMMANDATIONS**

*La crise sanitaire de 2020 a mis en évidence les capacités de réaction de l'État et des collectivités territoriales pour prendre sans délai des mesures indispensables au soutien de l'économie. Certaines collectivités ont ainsi joué un rôle significatif au cours de la crise, particulièrement les départements, qui financent le RSA, et les régions, du fait de leurs compétences économiques.*

*Cependant, en dépit de leur mobilisation rapide, notamment celle de la région, les moyens déployés par l'État en Occitanie demeurent sans commune mesure avec les montants des aides déclinées au niveau local. Le fonds de solidarité national a permis d'attribuer, à la date du mois de juin 2021, 2,923 Md€ d'aides (soit 9 % du montant total national) aux entreprises occitanes. 67 801 entreprises de la région Occitanie ont bénéficié, en 2020, de prêts garantis par l'État représentant un encours d'environ 9,6 Md€ (sur un encours total garanti plafonné à 300 Md€).*

*La présente enquête permet de tirer certains enseignements sur le positionnement des collectivités en période de crise et le rôle qu'elles auront à jouer pour accompagner la relance.*

*La crise de 2020 a ainsi mis en évidence le rôle persistant des départements occitans en matière d'intervention économique alors que la loi NOTRe les a privés de cette compétence. L'ambiguïté maintenue par certains textes ne facilite pas une répartition claire des rôles en matière de développement économique entre eux et les EPCI.*

*Si aucun bilan de l'efficacité des dispositifs d'aides déployés en période de crise n'a encore pu être dressé, les politiques de soutien volontaristes de l'État et des collectivités ont permis de limiter les destructions d'emplois, sans cependant les éviter.*

*Ce contexte de crise n'a, dans l'ensemble, que peu affecté la situation financière des collectivités territoriales, compte tenu de la diminution de leurs dépenses, notamment d'investissement, et de la mise en place par l'État de dispositifs de compensation de pertes de recettes fiscales.*

*Malgré tout, la phase de relance appelle une vigilance particulière de leur part. Elles devront ainsi veiller à obtenir le remboursement des avances et prêts consentis. En effet, les incertitudes sur la viabilité d'une partie des entreprises en sortie de crise augmentent les risques de défaillances. La forte baisse du nombre de défaillances d'entreprises observée entre janvier 2020 et juin 2021 (- 64 %) pourrait s'interrompre avec l'arrêt de certains dispositifs de soutien à l'économie.*

*Enfin, la phase de relance devra être l'occasion de tirer les leçons d'une année de crise aiguë en hiérarchisant les actions structurantes et à vraie valeur ajoutée en termes d'emploi et de développement économique.*

*La présente enquête, conduite à l'échelle de l'Occitanie, constitue une première analyse des juridictions financières que de futurs travaux sur la gouvernance des politiques de développement économique devraient permettre d'approfondir.*

*La Cour formule à l'attention des collectivités territoriales d'Occitanie les recommandations suivantes :*

***Sécuriser le cadre juridique d'intervention (départements)***

- 1. veiller à ce que les politiques menées s'inscrivent dans les champs de compétences définis par la loi ;*

***Dresser un bilan financier des dispositifs mobilisés pendant la crise (région, départements, EPCI)***

- 2. organiser, en lien avec les départements contributeurs, le reversement des participations au fonds L'Occal qui n'ont pas été consommées sur leur territoire ;*
- 3. surveiller la capacité de remboursement, par les entreprises soutenues, des avances qui leurs ont été allouées dans le cadre des dispositifs d'aides et de soutien mis en œuvre pendant la crise ; le cas échéant, inscrire des provisions ;*

***Veiller à l'efficacité des mesures prévues en phase de relance (région, départements, EPCI)***

- 4. réaliser un diagnostic préalable à tout projet de relance pour définir son périmètre, les résultats attendus et des indicateurs d'évaluation ;*
- 5. établir un bilan à l'issue de chaque projet de relance.*

## Réponses

Réponse du Premier ministre .....	513
Réponse de la présidente de la région Occitanie.....	515
Réponse de la présidente de l'Association des régions de France (ARF).....	520
Réponse du président de l'Assemblée des départements de France (ADF) .....	523
Réponse de la présidente du conseil départemental de l'Ariège .....	526
Réponse de la présidente du conseil départemental de l'Aude .....	528
réponse de la presidente du conseil départemental du Gard .....	530
Réponse du président du conseil départemental de Haute-Garonne .....	530
Réponse du président du conseil départemental de la Lozère.....	531
Réponse de la présidente du conseil départemental des Pyrénées- Orientales.....	532
Réponse du président de l'assemblée des communautés de France.....	533
Réponse du président de l'Agence Ariège Attractivité.....	539

### **Destinataires n'ayant pas d'observation**

Monsieur le président du conseil départemental du Gers
Monsieur le président du conseil départemental de l'Hérault
Monsieur le président du conseil départemental du Lot
Monsieur le président du conseil départemental des Hautes-Pyrénées
Monsieur le président du conseil départemental de Tarn
Monsieur le président de la Métropole Montpellier Méditerranée
Monsieur le président de la communauté d'agglomération d'Alès
Monsieur le président de la communauté d'agglomération du Sicoval
Monsieur le président de la communauté urbaine de Perpignan Méditerranée Métropole

### **Destinataires n'ayant pas répondu**

Monsieur le président du conseil départemental de l'Aveyron
Monsieur le président du conseil départemental de Tarn-et-Garonne
Monsieur le président de Toulouse Métropole
Monsieur le président de la communauté d'agglomération du Muretain
Madame la directrice régionale Occitanie de la Banque des Territoires

## **RÉPONSE DU PREMIER MINISTRE**

*Vous m'avez transmis un chapitre relatif aux interventions économiques des collectivités territoriales en Occitanie que j'ai lu avec un grand intérêt.*

*Concernant la première partie du rapport relative aux difficultés liées à la coordination des interventions des acteurs publics locaux, je souscris au constat fait par la Cour et souhaite apporter les précisions suivantes.*

*Devant les multiples demandes de contributions des collectivités territoriales en faveur de leur tissu économique local au moment de la crise, le Gouvernement a fait très rapidement le choix de ne pas déroger à la répartition de leurs compétences en matière de développement économique. Il a toutefois autorisé l'ensemble des niveaux de collectivités à participer sur la base du volontariat au fonds de solidarité national. Cet outil avait pour objectif de coordonner l'ensemble des contributions de façon efficace et évolutive.*

*Ces principes ont été rappelés dans la circulaire du 5 mai 2020.*

*Les départements ont donc été informés dès le début de la crise que, sous réserve de leur participation au fonds de solidarité national, leur intervention devait s'inscrire dans le droit commun défini par le code général des collectivités territoriales tel que modifié par la loi NOTRe du 7 août 2015.*

*Dans ce cadre, les départements ne disposent plus que de compétences résiduelles en matière d'aide aux entreprises. La circulaire rappelait donc qu'ils ne pouvaient ni définir leurs propres régimes d'aides, ni contribuer aux régimes d'aides mis en place par la région.*

*En matière d'aides à l'immobilier d'entreprises, l'article L. 1511-3 du code général des collectivités territoriales (CGCT) permet toutefois au bloc communal de déléguer leur octroi au département. Ce dernier peut ainsi être considéré comme un opérateur de la collectivité ou du groupement délégant, et peut participer au financement des aides, dans le cadre fixé par le bloc communal. La loi a permis cette intervention limitée, dans un souci de souplesse et d'équilibre. Il convient de rappeler que la délégation prive la collectivité qui l'a accordée d'intervenir sur le champ géographique ou thématique délégué.*

*Deux circulaires du 22 décembre 2015 et du 3 novembre 2016 sont venues préciser les nouveaux pouvoirs des départements en la matière. En particulier, cette dernière circulaire est venue rappeler que les départements sont dans l'obligation de céder au minimum les deux tiers des actions qu'ils détiennent dans des entreprises publiques locales dont l'objet social ne relève plus de leur compétence.*

*Malgré ce cadre clair et précisé à de nombreuses reprises, certains départements sont intervenus pendant la crise sanitaire au-delà de ce que permet la loi.*

*Cela a donné lieu à plusieurs contentieux dans le cadre du contrôle de légalité exercé par le représentant de l'État. Ainsi, le tribunal de Châlons-en-Champagne a annulé le 20 octobre 2020 une délibération du conseil départemental des Ardennes mettant en place une contribution complémentaire au fonds d'aide régional « Résistance ».*

*Par ailleurs, des délibérations des conseils départementaux de l'Orne et de la Manche adoptant des dispositifs d'aides aux TPE ont été suspendues le 7 juillet 2020 par le tribunal administratif de Caen, puis annulées en mars 2021. En outre, suite à des lettres d'observation de préfets, des départements ont retiré leurs délibérations illégales ou réorienté leur dispositif vers des publics fragiles définis selon des critères sociaux, comme recommandé dans la circulaire du 5 mai 2020.*

*Afin de répondre à une demande des collectivités réticentes à contribuer au fonds de solidarité national, un volet complémentaire, appelé « 2 bis », a été créé afin de territorialiser leur contribution au bénéfice des seules entreprises de leur territoire.*

*Ainsi l'ensemble des services de l'État ont veillé, en tenant compte des situations locales et du contexte d'urgence, à ce que les interventions économiques des collectivités soient conformes à la loi, tout en mettant en place un outil adapté et cadré permettant aux collectivités volontaires de contribuer à l'effort national de cohésion.*

*Par ailleurs, je prends note de l'appréciation de la Cour relative au fonds « L'Occal » compte tenu de sa sous-consommation : 77,2 millions d'euros de contributions pour 39 millions d'euros d'aides mandatées, soit un taux de consommation du fonds d'environ 50 %. Si les causes de ce phénomène sont difficiles à identifier précisément, il y a lieu de noter que le rapport identifie une possible concurrence entre le fonds de solidarité national, dont la Cour relève le succès, et le fonds « L'Occal » qui a affiché une montée en charge moins rapide ; ce constat tend à conforter l'idée qu'une attention toute particulière doit être accordée à la coordination des interventions économiques, en cohérence avec les compétences reconnues aux différents acteurs concernés.*

*Enfin, je partage largement l'appréciation de la Cour sur la situation et les perspectives financières des collectivités territoriales d'Occitanie dans le contexte de la crise sanitaire, qui rejoint d'ailleurs le bilan concernant l'ensemble des collectivités dressé par la Cour dans ses deux fascicules sur les finances publiques locales en 2021 : malgré la persistance de difficultés réelles et l'hétérogénéité des situations individuelles, la situation globale des collectivités territoriales devrait connaître une amélioration sensible leur permettant de participer pleinement à la relance économique sur leur territoire.*

*Le soutien apporté par l'État aux collectivités territoriales pendant la crise a contribué à la bonne résistance des finances locales : il atteint 12 milliards d'euros en 2020 et 2021 au niveau national, que ce soit sous la forme de dotations ou d'avances remboursables. Ce soutien se décompose entre, d'une part, plus de 10 milliards d'euros prévus dans le Plan de relance – dont près de 4 milliards d'euros de crédits ouverts pour compenser une partie de leurs pertes de recettes, 2,5 milliards d'euros de dotations exceptionnelles de soutien à l'investissement et 3,7 milliards d'euros de mesures sectorielles – et 1,5 milliard d'euros de mesures complémentaires, comme la dotation pour l'aide au paiement de masques grand public (230 millions d'euros) ou la reconduction du fonds de stabilisation des départements en 2020 et 2021 (315 millions d'euros).*

*L'Occitanie a pleinement bénéficié de ce soutien. Au titre du plan de relance et sur le seul champ des dotations exceptionnelles de soutien à l'investissement, une enveloppe de 238 millions d'euros en autorisations d'engagement et en crédits de paiement (dont 89 millions d'euros de dotation de soutien à l'investissement local, 53 millions d'euros de dotation régionale d'investissement et 96 millions d'euros de dotation de rénovation thermique) lui a été ainsi attribuée en 2020 et 2021. 233 millions d'euros d'autorisations d'engagement et 17 millions d'euros de crédits de paiement avaient déjà été consommés le 15 novembre 2021.*

---

### **RÉPONSE DE LA PRÉSIDENTE DE LA RÉGION OCCITANIE**

*Je me réjouis que ce rapport mette en exergue la « mobilisation immédiate de la région Occitanie », en rappelant le vote de 22 mesures d'urgence dès les Commissions Permanentes d'avril et de mai 2020, d'un montant total en crédits d'engagements pluriannuels (Autorisations de programmes et d'engagement) de 393,9 M€<sup>450</sup>, dont 316 M€ en faveur des acteurs économiques. Je précise que ces mesures d'urgence, dont certaines – j'y reviendrai – ne concernent pas des mesures immédiates de soutien à la trésorerie des entreprises mais des actions plus durables en faveur de leurs investissements, ont été complétées par un plan de relance de moyen terme (jusqu'en 2023) voté en juillet 2020 pour 203 M€. Ces mesures d'urgence et ce plan de relance représentent un engagement total de 605 M€, soit 16 % des AP/AE affectées en 2020 (3,882 Md€), ce qui témoigne de l'effort massif mis en œuvre par la région Occitanie.*

---

<sup>450</sup> Dont 384,7 M€ d'engagements nouveaux, et 9,2 M€ qui correspondent au maintien de subventions aux associations sportives et culturelles.

*Je me félicite également que, confirmant les analyses constantes de la chambre régionale des comptes d'Occitanie depuis 2016, la Cour des Comptes reconnaisse à son tour que « la région Occitanie a abordé la crise avec une situation financière saine », puisque notre capacité de désendettement était de 3,8 années fin 2019.*

*En revanche, je conteste particulièrement trois points d'analyse de la Cour :*

- *Sur une réponse insuffisamment coordonnée et ne respectant pas les répartitions de compétences fixées par la loi NOTRE*

*Je le conçois, il est du rôle constant de votre juridiction financière de recommander que « les politiques menées doivent s'inscrire dans les champs de compétence définis par la loi ». Pour ma part, en pleine responsabilité, je ne me suis pas longtemps posé la question de savoir si l'urgence de l'achat de 10 millions de masques sanitaires destinés à protéger les soignants ou les lycéens de l'Occitanie était compatible avec les compétences régionales en matière de santé publique, a fortiori dès lors que les autorités compétentes étaient défailtantes sur ce point. Je constate d'ailleurs que la Cour n'a pas jugé nécessaire de critiquer l'action de la région sur ce sujet pour illégale qu'elle fût !*

*De la même manière, l'intervention des départements et des EPCI dans L'OCCAL était destinée à sauver les entreprises touristiques d'une région où le tourisme représente 10 % du PIB et près de 100 000 emplois, répondant à la même nécessité d'agir selon des modalités exceptionnelles face à une situation exceptionnelle. Je souligne d'ailleurs le partenariat innovant et totalement inédit impulsé par la région et la Banque des Territoires avec 166 collectivités d'Occitanie au bénéfice des commerçants, artisans, professionnels du tourisme, de la culture, du sport... dans le cadre de ce dispositif L'OCCAL.*

*Je suis davantage étonnée des remarques relatives à la faible « lisibilité » des mesures mises en place par les différents acteurs, en particulier l'État et la région, et de la « complémentarité non garantie » de celles-ci. Je les trouve d'autant moins étayées que dans son rapport d'observations définitif (RODI), la chambre régionale des comptes d'Occitanie rappelle au contraire la très bonne collaboration entre les services de l'État, le SGAR en particulier, et ceux de la région pour la mise en œuvre des mesures d'urgence, et il précise que le « bilan qualitatif des aides régionales aux entreprises, notamment par rapport aux aides nationales versées » reste encore à effectuer, avec le recul nécessaire, ce que bien entendu je souhaite et prévois de mettre en œuvre également.*

• Sur le taux d'exécution en réalisation (crédits de paiement) des mesures d'urgence

*Pour la région Occitanie, je récuse totalement le constat d'un « décalage entre l'engagement et la mobilisation effective des aides », qui s'appuie sur un seul document – exact bien évidemment puisqu'il est issu du rapport financier 2020 de la région – mais sorti de son contexte<sup>451</sup> : la comparaison entre les AP/AE votées (393,9 M€, soit 384,7 M€ d'engagements supplémentaires hors maintien des aides aux associations sportives et culturelles) et les CP (crédits de paiement) réalisés (201,1 M€), soit 51,1 %.*

*Je pourrais à mon tour remarquer, en m'appuyant sur les chiffres communiqués par le Ministère de l'Économie le 23 novembre, que seulement 34 % des crédits du plan de relance de l'État ont été consommés en 14 mois, soit 34 Md€ décaissés pour 60 Md€ engagés et 100 Md€ annoncés en septembre 2020.*

*Je ne le ferai pas, pour deux raisons :*

- *Les AP/AE sont des enveloppes pluriannuelles d'affectation de crédits. Il est donc plus pertinent de rapporter les crédits de paiement aux dépenses engagées chaque année. Or, sur le montant de 384,7 M€ de dépenses nouvelles affectées à partir d'avril 2020, 321,8 M€ ont été engagés dès 2020 (soit 83,6 %) et 60 M€ en 2021 (15,6 %), portant les engagements cumulés totaux à 381,8 M€ et 99,2 % des enveloppes affectées. **Les dépenses mandatées en 2020 (201,1 M€) ne peuvent qu'être comparées aux dépenses engagées en 2020 (321,8 M€), portant ce taux d'exécution à 62,5 % et non 51,1 %.***
- *Parmi les mesures mises en œuvre, certaines étaient d'effet immédiat : achat de masques, financement des « stages covid 19 » des étudiants soignants, mesures de soutien de trésorerie des entreprises (Fonds de solidarité national abondé par la région, Fonds de solidarité exceptionnel Occitanie, etc...). Ces différentes mesures totalisent un engagement 2020 de 183,2 M€ et un mandatement 2020 de 167,4 M€, soit 91,4 %. Deux mesures concernent, au moins pour partie, des aides à l'équipement des entreprises (adaptation des PASS Rebond, et volet 2 du fonds L'OCCAL), à l'intersection entre les mesures d'urgence de très court terme et les mesures de relance de moyen terme. Il est donc logique que leur taux d'exécution en 2020 soit inférieur, aussi bien en engagement (qui dépend des demandes d'aide*

---

<sup>451</sup> Ce tableau avait pour objectif d'identifier, en AP/AE comme en CP, les dépenses nouvelles affectées (AP/AE) et mandatées en 2020 au titre de la crise sanitaire, afin d'en mesurer l'impact financier sur le budget régional, mais pas de comparer des taux d'exécution de mesures, certaines à effet immédiat, et d'autres à effet plus différé.

à l'investissement déposées par les entreprises) qu'en mandatement (qui dépend de la justification de dépenses nouvelles réalisées par les entreprises, et pas de perte d'activité). Ainsi, s'agissant de L'OCCAL, sur une affectation totale de 68,6 M€ (48,7 M€ en 2020 et 19,9 M€ en 2021), 68,135 M€ (99,3 %) ont été engagés dont 12,705 M€ en 2020 (1 056 dossiers) et 55,430 M€ en 2021 (6 135 dossiers) : 4,024 M€ ont été mandatés en 2020, mais surtout 38,380 M€ en 2021.

- Sur la situation financière de la région Occitanie qui aurait été faiblement impactée par la crise financière

À mon sens, l'analyse de la Cour est doublement inexacte.

1/ « Au plan national, la crise sanitaire a eu un faible impact sur les finances des collectivités territoriales », notamment du fait « d'une baisse des investissements en lien avec le cycle électoral ». Cette baisse des investissements est vraie pour le bloc communal (- 14,8 % en 2020), mais elle ne l'est pas pour les régions, dont les investissements ont augmenté de 14,9 % en 2020 (+ 28 % pour la région Occitanie). Et cela ne résulte pas uniquement des dépenses supplémentaires liées à la crise sanitaire. Ainsi, pour la région Occitanie, non seulement les dépenses d'investissement liées aux travaux (plan BTP) n'ont in fine pas été impactées par les arrêts de chantiers de 3 à 4 semaines lors du confinement du printemps 2020<sup>452</sup>, mais dès juillet 2020, j'ai fait de l'accélération du plan BTP l'un des éléments principaux du plan de relance régional. En 2020 et 2021<sup>453</sup>, les dépenses d'investissement cumulées atteignent 2,640 Md€ (avec une nouvelle accélération de + 16 % en 2021 par rapport à 2020), soit une moyenne annuelle de 1,320 Md€ supérieure de 40 % à celle constatée en 2016-2019 (942 M€). Les travaux réalisés ou subventionnés par la région représentent une part significative (280 M€) de cet accroissement. L'évolution de la situation financière de la région Occitanie en 2020 et 2021 doit donc être appréciée au regard d'un cycle d'investissement élevé, que la crise sanitaire a amplifié.

<sup>452</sup> En témoignent notamment la livraison comme prévu à la rentrée de septembre 2020 des deux lycées neufs Simone Veil à Gignac (Hérault) et Martin Malvy à Cazères (Haute-Garonne), et du lycée Lucie Aubrac à Sommières (Gard) à la rentrée 2021, ou encore l'avancement conforme aux prévisions de la modernisation du « port vert » de Port-la-Nouvelle destiné à accueillir les parcs d'éoliennes flottantes en Golfe du Lion.

<sup>453</sup> Les chiffres relatifs à 2021 sont des estimations établies en octobre 2021 dans le cadre du Rapport d'Orientations Budgétaires pour 2022 présenté lors de l'Assemblée Plénière du 21 octobre 2021.

2/ « La région Occitanie a abordé la crise avec une situation financière saine », mais malgré la dégradation de ses indicateurs principaux liée à la crise sanitaire (impact : 277 M€ en 2020), « le ratio de capacité de désendettement est légèrement supérieur à cinq ans. La région conserve ainsi ses capacités de financement dans le cadre de la relance ». À fin 2020, je partage ce constat : notre capacité de désendettement est passée de 3,8 années en 2019 à 5,3 années en 2020, soit 4 années hors impact covid. Mais, la formule de la chambre régionale des comptes dans la synthèse son rapport me paraît davantage correspondre à la réalité : « une crise sanitaire aux effets pour l'heure contenus sur la situation financière de la région ». En effet, puisque les mesures d'urgence à effet différé portent leurs résultats surtout en 2021 et les mesures de relance à compter de 2021 et jusqu'en 2023, et alors que nous avons amplifié notre plan BTP en 2021, la capacité de désendettement de la région s'établira autour de 7 ans fin 2021, alors qu'elle aurait été d'environ 5 années dans une trajectoire hors covid. Alors que le plafond national de référence fixé par la Loi de Programmation des Finances Publiques 2018-2022 pour les régions est de 9 années, la différence est importante, ce qui m'amène à réfuter l'idée selon laquelle la crise sanitaire n'a pas significativement dégradé les finances des régions (en tous cas pas davantage que les autres collectivités territoriales). Car ce même argumentaire conduit à faire peser sur les seules régions la baisse des dotations de l'État aux collectivités territoriales en 2022. Nos finances ont été dégradées : nous l'assumons, et nous saurons continuer à gérer en responsabilité notre budget en maintenant la solvabilité de nos comptes, mais nous refusons de minimiser l'impact de la crise sur cette dégradation, et dénonçons cette baisse de 50 M€ qui ne répond à aucune motivation objective.

Je suis d'autant plus surprise de votre analyse tendant à minimiser l'impact de la crise sanitaire pour les régions, que votre rapport sur les finances publiques locales 2021 (fascicule 1 – juin 2021) pointe clairement, pour les régions en 2020, une « dégradation significative de l'épargne » (pour rappel de - 21,7 % alors qu'elle a été en moyenne de - 10,3 % pour les collectivités territoriales), une « forte croissance des investissements » (pour rappel de + 14,9 % alors que les investissements ont diminué de - 7,1 % pour l'ensemble des collectivités territoriales), et donc une dégradation significative de la capacité de désendettement (de 4,3 à 6 ans).

Au final, j'en viens donc à m'interroger sur le fait de savoir si ces remarques sur la lisibilité, la coordination, la vitesse d'exécution et les impacts financiers des mesures mises en œuvre contre la crise en Occitanie ne découlent pas principalement du caractère un peu trop précoce de l'exercice auquel la Cour s'est livrée. Pour bien évaluer quelque sujet que ce soit encore faut-il disposer du recul nécessaire, or à ce jour la crise sanitaire ne me semble malheureusement pas terminée.

*Sans prétention évaluative, je dresse à ce stade et de manière factuelle le constat suivant : comme l'ensemble des régions, la région Occitanie s'est massivement mobilisée pour lutter contre la crise sanitaire et économique, au-delà de ce que nos compétences (notamment sur le développement économique) nous imposaient de faire. Cette intervention volontariste a été rapide, matérialisée par un taux d'exécution réel de 62 % très satisfaisant. Elle emporte des conséquences budgétaires fortes dès 2020, mais aussi 2021, et jusqu'en 2023, ce que les futurs rapports annuels de la Cour ne manqueront pas, j'en suis persuadée, de mettre en évidence.*

### **RÉPONSE DE LA PRÉSIDENTE DE L'ASSOCIATION DES RÉGIONS DE FRANCE (ARF)**

*Ce rapport appelle de ma part des observations sur l'impact de la crise sur la situation financière des régions et leurs actions mises en œuvre pour faire face aux urgences et participer pleinement à l'effort de relance.*

*Comme le relève la Cour des comptes, de la même manière que « La région Occitanie, qui a abordé la crise avec une situation financière saine », **les régions avaient su améliorer leurs ratios financiers au cours des dernières années leur permettant ainsi de jouer pleinement leur rôle de soutien à l'économie dès le début de la crise. En effet, grâce notamment à la maîtrise de leurs dépenses de fonctionnement, qui se trouvaient en 2019 au même niveau qu'en 2015<sup>454</sup>, aussi bien pour les régions fusionnées que pour les autres régions (hors transports transférés et gestion des fonds européens), l'épargne brute des régions avait enregistré une évolution moyenne de 5,7 % entre 2015 et 2019 et la capacité de désendettement a connu une baisse continue depuis 2016 (5,5 ans) pour atteindre 4,3 ans en 2019, soit une baisse de près de 22 %.***

*Toutefois, je ne partage pas le constat de la Cour estimant que « Ce contexte de crise n'a, dans l'ensemble, que peu affecté la situation financière des collectivités territoriales, compte tenu de la diminution de leurs dépenses, notamment d'investissement, et de la mise en place par l'État de dispositifs de compensation de pertes de recettes fiscales ». En effet, je tiens à rappeler, comme la Cour avait pu le souligner dans son rapport annuel sur les finances publiques locales en 2021, que la crise n'a pas affecté les collectivités territoriales de façon identique et que « Dans l'ensemble, la section de fonctionnement des régions apparaît ainsi la plus affectée par la crise sanitaire, alors que cette catégorie de collectivités n'a*

<sup>454</sup> Bulletin d'information statistique de la DGCL n°150 – février 2021.

*pas fait l'objet de mesures de soutien spécifiques en 2020, contrairement aux communes, aux groupements et aux départements ». Ainsi, en retraçant la recentralisation de la compétence apprentissage, **les régions ont enregistré une perte de recettes de fonctionnement de plus de 400 millions d'euros sous l'effet de la crise sanitaire.***

*Par ailleurs, je ne souscris pas à l'analyse de la Cour avançant pour les collectivités « une diminution de leurs dépenses » qui n'a en aucune manière concerné les régions. En effet, à périmètre constant et afin de faire face aux urgences liées à la pandémie, **elles ont augmenté leurs dépenses de fonctionnement de 1 Md€ en 2020, soit + 4,5 %.** Comme le souligne justement la Cour, la « mobilisation immédiate de la région Occitanie » et de l'ensemble des régions a permis d'apporter dès le début de la crise un soutien essentiel et indispensable à nos concitoyens et aux acteurs locaux, comme en atteste les conclusions d'une étude menée conjointement avec la Banque Postale<sup>455</sup> qui relève par exemple « que la fonction « Santé » a enregistré une croissance sans précédent » où les dépenses prévues à 17 M€ se sont finalement élevées à 190 M€ en raison notamment des achats de masques ou de produits sanitaires à hauteur de 155 M€ pour pallier aux carences de l'État ou « que les dépenses de fonctionnement en matière touristique, sont passées de 135,2 M€ à 169,9 M€ réalisés, soit une augmentation de plus du quart ». Malgré la mise à l'arrêt d'un certain nombre d'activités, les dépenses des régions n'ont pas pour autant enregistré de baisse afin de soutenir notamment les acteurs du secteur culturel, sportif et associatif, « C'est ainsi qu'en dépit de l'annulation d'une partie des manifestations et des pratiques correspondantes, le montant des crédits consommés en fonctionnement s'est élevé à 755,9 M€, soit à peine 12 M€ de moins que les prévisions budgétaires de début d'année »<sup>456</sup>.*

*En raison des pertes de recettes et de la hausse des dépenses de fonctionnement, comme avait pu le mesurer la Cour dans son rapport sur les finances publiques locales en 2021, **l'épargne brute des régions a donc enregistré une baisse de 21,7 % en 2020, soit un retour à un niveau d'épargne brute inférieur à celui atteint en 2017, démontrant l'impact significatif de la crise sur les budgets régionaux.***

---

<sup>455</sup> « Regard financier sur les régions de France » - La Banque Postale / régions de France – Décembre 2021.

<sup>456</sup> « Regard financier sur les régions de France » - La Banque Postale / régions de France – Décembre 2021.

**Dans le même temps, les régions ont augmenté leurs dépenses d'investissement de 1,7 Md€, soit une hausse de 14,9 %<sup>457</sup>, principalement en lien avec leurs compétences en matière de développement économique. Ainsi, « les crédits consacrés au secteur économique ont été augmentés de 44 %, passant de 2,613 Md€ en prévisions initiales à 3,737 Md€. La progression est naturellement plus marquée en investissement (de l'ordre des deux tiers), du fait de la nature des interventions (financement des fonds de garantie, dispositifs de prêts et avances, subventions d'investissement, etc.) » et « trois grands secteurs ont surtout bénéficié de ces efforts inédits : l'industrie, le commerce et l'artisanat (1 246,9 M€ réalisés contre 548,6 M€ prévus initialement), à quoi l'on peut rajouter les dépenses faites de façon « transversale » qui se sont élevées à 649,1 M€ au lieu de 235,1 M€ envisagés. Mais l'agriculture, la pêche et le tourisme ont également vu leurs crédits augmenter ».<sup>458</sup>**

**Afin de financer la hausse des dépenses d'investissement induites par la crise et la relance et en raison de la chute de leur épargne brute, les régions ont accru leurs recours à l'emprunt, dégradant ainsi leur capacité de désendettement qui est passée de 4,3 ans en 2019 à 6 ans en 2020.**

**Après la chute de leur épargne brute de 21,7 % en 2020, les régions enregistreraient une légère hausse de cette dernière en 2021 mais sans retrouver le niveau atteint en 2019 avant la crise à la différence des autres catégories de collectivités. Les régions devraient enregistrer une nouvelle hausse sensible de leurs dépenses d'investissement en 2021, avec une hausse estimée à + 10 %, en lien avec leurs interventions dans le cadre de la relance. À ce titre, je tiens à préciser que l'apport des régions à la relance atteint déjà plus 15 Md€ en totalisant les accords de relance signés avec le gouvernement depuis le début de l'année.**

**Ainsi, avec une épargne brute qui ne retrouverait pas son niveau enregistré avant la crise, il est constaté de nouveau un recours accru à l'emprunt pour soutenir la forte dynamique des dépenses d'investissement. Il en résulte une nouvelle dégradation de la capacité de désendettement qui avoisinerait les 7 ans en 2021 mais qui demeurerait toutefois à un niveau inférieur au plafond de 9 ans qui avait été fixé par la loi de programmation des finances publiques 2018 / 2022.**

<sup>457</sup> « Les finances publiques locales 2021 – Fascicule 1 » - Cour des comptes.

<sup>458</sup> « Regard financier sur les régions de France » - La Banque Postale / régions de France – Décembre 2021.

*Il conviendrait également de rappeler que les pertes de recettes d'exploitation liées aux transports régionaux, et qui impactent significativement les budgets régionaux, se poursuivront en 2021 et sont évaluées à 380 M€ pour les régions hors Île-de-France, et 1,3 Md€ pour Île-de-France Mobilités (300 M€ au titre du versement mobilité et 1 Md€ au titre des recettes d'exploitation). Le Premier ministre avait annoncé au congrès de régions de France en octobre 2020 que ces pertes de recettes seraient traitées par l'État mais aucune mesure de soutien aux AOM régionales n'a été adoptée à ce stade (à l'exception d'un mécanisme d'avances remboursables pour IDFM).*

*Malgré ces éléments financiers attestant de l'impact sensible de la crise sur les budgets régionaux et alors même que les régions ne cessent d'être mobilisées dans le cadre du plan de relance, le projet de loi de finances pour 2022 (PLF 2022) prévoit de diminuer la dotation de compensation de la réforme de la taxe professionnelle (DCRTP) et la dotation pour transferts de compensation d'exonération de fiscalité directe locale (DTCE) des régions à hauteur de 50 M€ en 2022. Il est à souligner que les régions sont pour la première fois la seule catégorie de collectivité mise à contribution au titre des variables d'ajustement alors qu'il a été démontré qu'elles ont été les plus affectées financièrement par la crise en 2020.*

*Tels sont les éléments de réponse dont je souhaitais vous faire part en vue de leur prise en compte dans le chapitre « Les interventions économiques des collectivités territoriales d'Occitanie » destiné à figurer dans le rapport public annuel 2022 de la Cour des comptes.*

---

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

*Vous m'avez adressé un chapitre destiné à figurer dans le rapport public annuel 2022 de la Cour des comptes. Celui-ci porte sur les interventions économiques des collectivités territoriales dans le contexte de crise en étudiant le cas de l'Occitanie. Il ne revient pas à l'ADF la responsabilité d'apporter des éléments de réponses sur ce cas particulier. Cependant je tiens à exprimer plus globalement la vision de l'ADF sur ce thème important.*

*La crise de la covid 19 et le confinement ont durement frappé les entreprises de notre pays, certains secteurs étant plus pénalisés que d'autres (les transports, les cafés, hôtels restaurants, le secteur de la culture et du spectacle, le tourisme, le commerce, l'agriculture, etc.). Les territoires ont été touchés de manière inégale. Certains ont été confinés plus longtemps et restent durement frappés à l'image des DOM-TOM.*

*Malgré la loi NOTRe qui contraint fortement leur action, les départements au niveau national se sont impliqués activement pour soutenir et relancer l'économie locale, afin d'aider à surmonter la crise et soutenir l'emploi. Les départements ont ainsi mis en œuvre de multiples mesures que le rapport semble ignorer ou sous-estimer, notamment :*

- *Le soutien au tourisme : plan de relance, campagnes de promotion, etc. ;*
- *Le soutien aux associations (à titre d'exemple dans le domaine culturel par le maintien des subventions y compris pour des événements annulés ou dans celui des services à domicile, même lorsque les heures ne sont pas effectuées) ;*
- *Le soutien au BTP ;*
  - *Lancement de travaux supplémentaires, Facilités aux entreprises prestataires du département (rapidité des paiements, acceptation des retards sans pénalité pour les chantiers, reprises expérimentales des chantiers, etc.) ;*
  - *Réouverture des chantiers du BTP avec les entreprises volontaires dès que possible, (fourniture de gants, masques, gel qui faisaient défaut) ;*
  - *Soutien au bloc local pour maintenir la commande publique dans le BTP ;*
  - *Notamment via les agences techniques départementales pour monter techniquement les projets ;*
  - *Ou l'augmentation des financements départementaux aux communes et EPCI pour lancer très rapidement des travaux ;*
- *Le Soutien à l'agriculture et à la pêche par la valorisation et développement des circuits courts, appel à la main-d'œuvre pour les travaux saisonniers plus particulièrement en direction des bénéficiaires du RSA aides financières à la pêche et à la conchyliculture.*

*Le rapport regrette globalement le rôle persistant des départements occitans en matière d'intervention économique, alors que la loi NOTRe les a privés de cette compétence. Il critique le financement d'aides économiques aux entreprises et les délégations de compétences des aides à l'immobilier d'entreprises entre les EPCI et les départements, pourtant permises par la loi.*

*Contrairement à ce qu'écrit le rapport, l'action économique ne se limite pas à l'attribution d'aides financières ou d'immobilier d'entreprises. Elle comprend également la promotion et les politiques d'attractivité territoriale, d'animation, de valorisation économique, le soutien par ta*

*commande publique et le développement des circuits courts, l'équipement du territoire en infrastructures (routes, numérique, ports, etc.) que la loi permet aux départements.*

*Cependant la crise que nous traversons a mis en relief les incohérences de la répartition des compétences et les insuffisances de la décentralisation. Ainsi dans le domaine économique, il est absurde de permettre aux départements d'abonder le fonds de solidarité nationale de l'État mais pas celui d'une région, artificiel d'isoler le domaine économique de celui de la solidarité territoriale et sociale, illogique de traiter selon les mêmes règles la très petite et la très grande entreprise, inefficace de pouvoir mener une politique de développement touristique ou culturelle départementale sans pouvoir aider les entreprises concernées, incohérent de pouvoir aider les entreprises agricoles dans le cadre d'une convention régionale mais pas les autres.*

*Dans le domaine sanitaire, les Présidents de départements se sont également fortement mobilisés pour permettre aux laboratoires départementaux d'analyses (qu'ils soutiennent financièrement comme le rapport l'a identifié) d'être mis à contribution dans la politique nationale de dépistage du covid 19 au moment où la France n'était pas en mesure d'assurer cette politique indispensable à l'échelle nationale. Pourtant, le cadre réglementaire ne le permettait pas. Fallait-il ne prendre aucune initiative dans le strict respect du cadre réglementaire, alors que des vies étaient en jeu et que nous étions « en guerre » selon les termes du Président de la République ?*

*Alors que la crise menaçait très gravement tout le tissu économique, les contraintes imposées aux départements apparaissaient plus que jamais en complet décalage avec la réalité de la situation vécue.*

*Je pense pour ma part, opportun de saluer l'engagement des collectivités dans un temps très bref, leur volonté de soutenir leur territoire et de se coordonner. Notons au passage que l'urgence imposée en situation de crise n'est guère favorable à l'organisation d'une politique publique pensée comme « un jardin à la française » et que malgré ce contexte difficile, les initiatives visant à coordonner les politiques ont bien été prises.*

*Pour sa part l'ADF souhaite qu'en situation de crise, les départements puissent recouvrer la clause de compétence générale, afin d'assurer la solidarité sociale et territoriale, dont ils ont le chef de filat et favoriser ainsi la résilience des territoires. Elle plaide également pour que les départements, collectivités de proximité, puissent soutenir l'économie locale qui, à l'échelle des grandes régions, peut apparaître moins stratégique alors qu'elle est pourtant essentielle aux habitants.*

*L'ADF considère qu'il faut faciliter les délégations de compétence y compris dans le domaine économique, dès lors que les collectivités sont volontaires pour le faire. C'est dans cet esprit que la délégation de la compétence dans le domaine de l'immobilier d'entreprises a été conçue. En effet les moyens humains et financiers des EPCI sont très inégaux, ce qui accroît les fractures territoriales, Il conviendrait donc de faciliter les délégations des compétences afin de mieux organiser les politiques publiques.*

*Je regrette enfin les réflexes d'un État jacobin qui demande aux collectivités d'abonder sa politique, même si celle-ci ne relève pas de leurs compétences, et qui leur reproche leurs initiatives locales pour faire face à des situations exceptionnelles. Il est décidément grand temps d'entrer dans une nouvelle phase de décentralisation volontariste basée sur la confiance et l'intelligence territoriale.*

*Le chapitre évoque également la situation financière des départements. Si celle-ci apparaît globalement favorable, en tout état de cause meilleure qu'anticipée en cette fin d'année 2021 et nonobstant des cas spécifiques, elle est également très incertaine. En effet la crise risquerait à terme de marquer le retour de l'« effet ciseau » sur les finances départementales, via l'augmentation des dépenses et la baisse des recettes. Pour mémoire, la situation des départements a déjà été affaiblie avec la perte du foncier bâti au profit du bloc communal à partir de 2021 et du levier fiscal associé qu'avait permis à un certain nombre de départements de résoudre leurs difficultés financières suite à la crise de 2008. Les efforts pour contenir la dépense n'étant pas reconductibles à l'infini, les finances des départements pourraient être dans les années prochaines plus fragilisées que jamais par les conséquences de la crise covid 19.*

---

#### **RÉPONSE DE LA PRÉSIDENTE DU CONSEIL DÉPARTEMENTAL DE L'ARIÈGE**

*Par courrier en date du 17 Novembre 2021, vous m'adressez le chapitre concernant les interventions économiques des collectivités territoriales dans le contexte de la crise à partir de l'exemple de la région Occitanie.*

*Ces éléments sont destinés à figurer dans le rapport public annuel 2022 de la Cour des Comptes et vous souhaitez être destinataire de mes observations éventuelles. Trois points me semblent devoir être relevés :*

*Dans le paragraphe consacré aux « stratégies de contournement déployées par les départements pour maintenir leur appui au tissu économique local », il est fait référence à la situation du département de l'Ariège.*

*Deux éléments sont repris :*

- *Le premier concerne la procédure mise en place dans notre département fixant les modalités d'intervention et de co-financement des aides en matière d'immobilier d'entreprise. Ce point fait l'objet d'observations de la chambre régionale des comptes dans son premier rapport confidentiel. La conclusion selon laquelle les modalités retenues d'un commun accord entre le département et les EPCI s'apparentent à la définition unilatérale par le département de ce régime d'aide est contestée par ce dernier. À ce jour, le rapport définitif de la chambre régionale des comptes n'est pas rédigé. L'assertion contenue dans le rapport ne prend donc pas en compte les arguments du département produits auprès de la chambre régionale des comptes après la réception du rapport provisoire.*
- *Le deuxième élément concerne la participation du département au financement de l'Association Ariège Attractivité. Ce point également fait l'objet d'un développement dans le rapport provisoire de la chambre régionale des comptes qui ne conteste d'ailleurs pas le bienfondé de cette participation eu égard à son montant, à son objet conforme aux compétences du département, et à la structure du budget de l'association qui implique majoritairement les EPCI du territoire.*

*Dans le paragraphe sur l'adaptation des prévisions budgétaires en 2020.*

*Il est mentionné au deuxième paragraphe que le département de l'Ariège a adopté une stratégie de baisse des dépenses d'équipement en cours d'année. Il ne s'agit absolument pas pour le département de l'Ariège d'une stratégie mais plutôt d'un suivi précis de la situation. Il était clair que les mois de confinement strict, mis en place à partir du 17 mars 2020, auraient des répercussions sur le niveau d'investissement initialement envisagé.*

*Les entreprises ne pourraient pas rattraper ces retards, pas plus que le Conseil départemental de l'Ariège ne serait en capacité de suivre les différents chantiers suspendus dans un temps plus court avec le même niveau de sécurité et de sérieux. Le suivi des chantiers est assuré par des techniciens, agents du département, dont la disponibilité a également été réduite pendant cette crise sanitaire.*

*En moyenne, sur les années 2015 à 2019, les dépenses d'investissement hors subventions au budget annexe Haut Débit ont été de 39 M€. Dans cette période, 2018 a été une année particulièrement forte avec un gros projet de rénovation concernant le Château de Foix.*

*Hors cette année exceptionnelle, la moyenne s'établit à 38,1 M€.*

*En 2020, notre niveau d'investissement est de 33 M€, ce qui traduit le net ralentissement de l'activité pour cause de confinement pendant près de trois mois.*

*Les opérations non réalisées en 2020 ont été repoussées en 2021 et rajoutées au programme 2021. La conséquence est un volume de dépenses d'investissement réalisées en 2021 de 41 M€.*

*Dans le paragraphe concernant les arbitrages financiers dans le cadre de la relance.*

*Il est mentionné que les dépenses d'investissement du département de l'Ariège sont en baisse depuis trois ans (2018-2019-2020).*

*Ce constat est posé sans analyse. 2018 a été une année particulière avec un investissement très important sur un bâtiment patrimonial.*

*2019 revient dans la moyenne avec 36,7 M€ et l'année 2020 est fortement impactée par la période de confinement.*

*2021 aura permis de rattraper notre calendrier avec un niveau d'investissement sur le seul budget principal qui devrait se situer au Compte Administratif à hauteur de 41 M€ (38,1 M€ en moyenne).*

*Effectivement, l'ambition était de participer à l'effort de relance en rattrapant le retard pris.*

---

### **RÉPONSE DE LA PRÉSIDENTE DU CONSEIL DÉPARTEMENTAL DE L'AUDE**

*J'ai bien reçu le chapitre consacré aux « Les interventions économiques des collectivités territoriales d'Occitanie » destiné à figurer dans le rapport public annuel 2022 de la Cour des Comptes, sur lequel vous solliciter une réponse de ma part.*

*Concernant précisément le département de l'Aude, vous appuyant sur les dépenses d'investissement 2021, vous indiquez que notre département n'a pas fait de la commande publique un levier de relance. Permettez-moi sur ce point de vous apporter un certain nombre d'éléments contradictoires.*

*Comme vous l'indiquez, le climat d'incertitudes économiques et sociales (risques d'augmentation des dépenses sociales, sensibilité des recettes à la conjoncture économique) a conduit notre collectivité, comme d'autres, à une gestion prudente des équilibres financiers. Les crédits de dépenses pour 2021 relatifs aux équipements départementaux sont certes en recul de 0,8 M€ par rapport au budget 2020, pour s'établir à 56,4 M€, cependant que dans le même temps les crédits dédiés aux équipements non départementaux, c'est-à-dire les dépenses de transfert dont la grande majorité bénéficient à des donneurs d'ordre publics, ont été relevés de 1,2 M€ pour s'établir à 36,5 M€. Le département a ainsi pu apporter son concours, notamment en complément de ceux de l'État, pour que les communes réalisent effectivement leurs investissements, contribuant ainsi à l'effort de relance.*

*Ce budget global consacré aux dépenses d'équipement sur le territoire, en progression de 0,4 M€ par rapport à 2020, a pu se renforcer, et en tout cas se consolider à un haut niveau, étant précisé que les précédents exercices ont été marqués conjoncturellement par des dépenses d'investissement liées aux épisodes d'intempéries (les inondations de 2018 dans l'Aude ont entraîné 2 exercices atypiques en 2019 et 2020 avec un effort de reconstruction très important sur nos propres équipements, routiers notamment, et sur ceux des collectivités audoises).*

*Le département a pu bénéficier en 2021 des dispositifs de France relance pour des investissements structurants notamment en matière de rénovation énergétique de ses bâtiments publics mais l'exercice 2021 sera avant tout consacré aux études préalables, les chantiers à mener étant techniquement complexes. L'impact de ces engagements se mesurera à partir de l'exercice 2022 (dépenses d'investissement portées à 99 M€ dont 62,5M€ d'équipements départementaux prévus au PPI pour 2022).*

*Concernant la mise en place du fonds L'Occal, nous partageons un certain nombre des questions que vous soulevez concernant ce dispositif (tant dans sa construction que dans son suivi) Le contexte exceptionnel de la crise sanitaire et le souhait de l'ensemble des partenaires d'apporter des solutions concrètes aux secteurs les plus touchés sont certainement en grande partie la cause des carences pointées par vos soins. Nous serons particulièrement attentifs aux conditions techniques et financières de clôture de ce dispositif.*

---

---

**RÉPONSE DE LA PRESIDENTE DU CONSEIL DÉPARTEMENTAL  
DU GARD**

*Vous m'avez notifié un chapitre du prochain rapport public annuel de la Cour des comptes qui aborde notamment la question de la contribution du Conseil départemental du Gard au fonds régional L'Occal.*

*En réponse j'ai l'honneur de vous faire connaître que :*

*La convention passée par le département avec la région prévoit bien, dans son article 2.2 un dispositif de reversement au département en cas de sous consommation des crédits affectés au dispositif L'Occal et ce dans les termes suivants. Toutefois une sous-réalisation manifeste des engagements était constatée sur le territoire, en accord avec la région et sur demande écrite, le montant du 2ème acompte pourrait être revu à la baisse ou annulé. Le calcul définitif serait alors établi dans le cadre du solde ».*

*La convention tripartite État / région / département conclue en application de l'article 4-1 du décret 2020-371 a été signée en date du 16 juin 2021.*

---

**RÉPONSE DU PRÉSIDENT DU CONSEIL DÉPARTEMENTAL  
DE HAUTE-GARONNE**

*Par courrier en date du 17 novembre 2021, vous m'avez transmis un extrait du rapport annuel 2022 concernant notamment le Conseil départemental de la Haute-Garonne.*

*Comme évoqué dans le document, le département a adopté une stratégie d'intervention reposant sur de multiples dispositifs afin de répondre au mieux à la crise sanitaire, l'objectif étant d'apporter en urgence le soutien le plus adapté aux haut-garonnaises et haut-garonnais, aux associations, ainsi qu'aux entreprises prestataires de la collectivité.*

*Même si, comme l'indique le rapport, certains de ces dispositifs ne rentraient dans un cadre juridique totalement stabilisé, ils ont néanmoins permis d'apporter très rapidement un soutien utile et pertinent dans une période particulièrement difficile, tant pour les citoyens que pour l'ensemble des acteurs du territoire.*

*Par ailleurs, la stratégie pluriannuelle en matière d'investissement est en cours d'élaboration et elle se traduira notamment par le vote d'un nouveau plan de développement 2022-2027 lors du vote du budget primitif 2022. Au regard de l'évolution démographique et des besoins des*

*territoires, la construction et la réhabilitation de nouveaux collèges font effectivement partie des grandes priorités de ce plan pluriannuel.*

*Enfin, grâce à une évolution particulièrement dynamique des droits de mutation sur le second semestre 2022 et une maîtrise des dépenses de fonctionnement, le compte administratif anticipé 2021 prévoit une amélioration de la capacité d'autofinancement par rapport à l'exercice 2020.*

---

### **RÉPONSE DU PRÉSIDENT DU CONSEIL DÉPARTEMENTAL DE LA LOZÈRE**

*J'ai bien reçu votre chapitre destiné à figurer dans le rapport public annuel de la Cour des comptes sur « Les interventions économiques des collectivités territoriales d'Occitanie », et je vous en remercie.*

*Dans ce chapitre est abordé l'effet de la crise sur la situation financière des départements occitans. Il fait apparaître les situations des départements, dont la Lozère, aux vues de leurs capacités de désendettement et leurs taux d'épargne brute.*

*Le faible endettement du Conseil départemental de la Lozère est le résultat d'une politique de rigueur financière et d'extrême vigilance quant aux dépenses engagées. Il est à noter que ces efforts importants de gestion nous ont permis de respecter l'ensemble de nos engagements dans le cadre des contrats de Cahors.*

*Dans un contexte d'incertitude tant économique que sanitaire, avec une absence de visibilité quant aux évolutions des recettes, une attention particulière est portée sur la préservation de notre épargne brute afin de maintenir nos efforts d'investissement.*

*Les conséquences sociales et économiques de la crise sanitaire sont une source d'inquiétude toute particulière pour le département. Notre volonté de participer au fonds économique avait pour vocation d'agir avant que les acteurs des milieux économiques ne soient en trop grandes difficultés, et donc, par voie de conséquence, de limiter les impacts en terme de nombre d'allocataires chômage et RSA.*

*De nombreuses mesures ont été prises à ce titre, pour soutenir les acteurs locaux, les associations, etc.. Ces dépenses ont été en partie compensées par nos efforts de gestion (comme la limitation des déplacements et l'annulation de nos événementiels).*

---

**RÉPONSE DE LA PRÉSIDENTE DU CONSEIL DÉPARTEMENTAL  
DES PYRÉNÉES-ORIENTALES**

*En application des articles L. 143-8 et R. 143-3 du code des juridictions financières, je vous adresse cette réponse au chapitre Les interventions économiques des collectivités territoriales d'Occitanie reçu le 17 novembre 2021.*

*Au nom de l'Assemblée départementale que j'ai l'honneur de présider, je vous remercie pour les éléments transmis.*

*Dans la continuité des échanges intervenus avec les magistrats de la chambre régionale des comptes d'Occitanie au cours des deux contrôles conduits entre 2019 et 2021, je vous confirme que le département n'a pu « ramener au seuil légal les participations qu'il détient dans certaines SEM ».*

*L'article 133 – VII de la loi n<sup>o</sup> 2015-991 du 7 août 2015 portant nouvelle organisation territoriale de la République (dite loi NOTRe) dispose que « (...) Le département actionnaire d'une société d'économie mixte locale ou d'une société publique locale d'aménagement dont l'objet social s'inscrit dans le cadre d'une compétence que la loi attribue à un autre niveau de collectivité territoriale ou à un groupement de collectivités territoriales peut continuer à participer au capital de cette société à condition qu'il cède, dans l'année qui suit l'entrée en vigueur de la présente loi, à la collectivité territoriale ou au groupement de collectivités territoriales bénéficiaire de cette compétence, plus des deux tiers des actions qu'il détenait antérieurement. »*

*Afin de se conformer à ces dispositions législatives, le département des Pyrénées-Orientales a proposé la cession de ses actions, dès l'entrée en vigueur de la loi, à l'ensemble des actionnaires des Sociétés d'Économie Mixte en question. Aucune réponse positive n'a été reçue. Cette situation met en exergue une des lacunes de la loi NOTRe car aucune mesure n'a été prévue pour obliger les collectivités compétentes à acquérir des actions détenues par le département.*

*Le département prend acte des observations visant la mise en œuvre du fonds L'Occal en tant que mesure d'urgence au soutien des entreprises affectées par la crise sanitaire. La multiplication des signes de fragilité de l'économie locale a appelé une réponse publique d'une ampleur exceptionnelle. Le fonds de solidarité national a été perçu comme incomplet pour répondre immédiatement aux problématiques territoriales par définition multiples et hétérogènes.*

---

*La collectivité va s'appuyer sur l'ensemble des éléments transmis depuis trois ans par les juridictions financières qui ont contrôlé sa gestion. Elle poursuivra le travail engagé depuis plusieurs années avec l'objectif constant d'offrir à nos concitoyens un Service Public de qualité dans le respect des dispositions légales et réglementaires qui encadrent ses décisions.*

---

### **RÉPONSE DU PRÉSIDENT DE L'ASSEMBLÉE DES COMMUNAUTÉS DE FRANCE**

*Au nom d'Intercommunalités de France, je tiens à vous remercier pour avoir sollicité les réactions de notre association en vue de la rédaction du rapport public 2022 de la Cour des comptes, concernant : « Les interventions économiques des collectivités territoriales d'Occitanie ». Ce chapitre livre des informations très utiles sur les différents dispositifs d'urgence mis en place par les collectivités, aux côtés de l'État, afin de soutenir les entreprises lors de la première vague épidémique.*

*La lecture du chapitre appelle de notre part les remarques suivantes :*

#### **Concernant la séparation des compétences territoriales en matière de développement économique**

*La loi dite « NOTRe » de 2015, ainsi que votre chapitre le rappelle, a apporté des précisions concernant les compétences des collectivités territoriales en matière de développement et d'intervention économiques. Les intercommunalités sont désormais responsables de l'aménagement du foncier économique (création, aménagement, gestion des ZAE, et aides à l'immobilier d'entreprise), tandis que la région s'occupe en tant que cheffé de file des aides aux entreprises et des stratégies économiques. Certains territoires ont fait le choix de déléguer tout ou partie de ces aides par convention, le plus souvent de façon transitoire (intercommunalités de formation récente, transfert de compétences...). Si ce besoin de souplesse semble nécessaire, Intercommunalités de France considère qu'il ne s'agit pas d'une norme.*

*La loi NOTRe prenant effet depuis près de cinq ans, les exemples cités des départements des Pyrénées-Orientales et de l'Ariège, dont les participations dans différents satellites économiques (agence de développement économique, SEM) appellent à un encadrement plus strict de l'exercice des compétences par les pouvoirs administratifs. La nécessité de préserver ce cadre a justement été rappelé par la circulaire des ministres de la cohésion des territoires et des relations avec les collectivités territoriales et des comptes publics du 5 mai 2020, alors qu'un certain nombre de départements ont abondé des régimes d'aides notamment locaux, régionaux ou nationaux ne relevant pas de leurs compétences.*

*Intercommunalités de France est satisfait que le législateur ait conforté le binôme Intercommunalités-région, ce qui permet une gestion optimisée du foncier économique (déploiement d'une offre de services aux entreprises cohérente, parcours économique des entreprises au sein du territoire, planification des disponibilités foncières.*

#### **Concernant la coordination des dispositifs de soutien**

*Comme l'indiquent les magistrats financiers, les dispositifs de soutien à l'activité économique ont dû être mis en place en des délais extrêmement courts, dans un contexte d'arrêt intégral de l'activité pour de nombreuses entreprises. Des moyens exceptionnels ont été mobilisés par le gouvernement à travers le fonds de solidarité national, le prêt garanti par l'État et le régime d'activité partielle. Les reports de cotisations sociales comme d'autres mesures ciblées telles que le dégrèvement partiel de CFE (pris en charge à 50 % par l'État) ont complété cet arsenal très puissant qui a montré son efficacité pour amortir les impacts de la crise sur l'emploi et les économies locales.*

*Dans un tel contexte, l'action des collectivités ne pouvait s'inscrire qu'en complément des dispositifs nationaux, à travers des montants budgétaires nécessairement plus limités. Le rapport met bien en évidence les écarts de moyens financiers alloués à ces dispositifs par l'État et les collectivités. Celles-ci se sont surtout efforcées de combler certains points aveugles des dispositifs nationaux par un ciblage plus fin, adapté à leur contexte local.*

*La Cour évoque dans son rapport les redondances entre certains dispositifs et leur inégale efficacité, certains d'entre eux ayant même été caractérisés par une sous-consommation. Elle met également en cause des interventions débordant le cadre réglementaire issu de la loi NOTRe et de ses textes d'application.*

*Intercommunalités de France souhaite rappeler le contexte d'extrême urgence dans lequel ces interventions ont dû être définies et les imprécisions juridiques qui ont dû être levées progressivement, entre le mois de mars et le mois de juin 2020, pour encadrer ces interventions. Si les abondements du fonds de solidarité national étaient ouverts à l'ensemble des collectivités, la création de fonds régionaux ou locaux, et leur abondement par d'autres collectivités, a exigé un travail de précision juridique voire d'adaptation des textes au printemps 2020. Il doit être noté que les contributions au fonds de solidarité national ont pu bénéficier d'un traitement comptable spécifique en étant imputables en dépenses d'investissement, ce qui n'a pas été le cas des autres fonds, d'initiative régionale ou locale. La Commission européenne a également dû faire évoluer les règles d'encadrement juridique des aides aux entreprises sur plusieurs points.*

*Au-delà de la nécessité d'intervenir en urgence, et de préciser certaines règles ou définitions au regard du nouveau contexte (cf. la prohibition de principe des aides aux entreprises dites « en difficulté »), il doit être tenu compte de la forte évolutivité des règles d'intervention des dispositifs au cours de la crise. Le rapport de la Cour évoque certaines concurrences entre dispositifs, mais dont beaucoup tiennent à l'élargissement des critères d'intervention du fonds de solidarité national tout au long de l'année 2020. Les fonds régionaux et locaux ont souvent été créés pour répondre à des cas non éligibles au FSN à l'origine mais qui ont pu le devenir par la suite, ce qui a suscité les chevauchements mentionnés.*

*Pour autant, la Cour évoque les efforts de coordination notables dont ont fait preuve les régions avec l'État, via le Fonds de solidarité et d'autres dispositifs, mais aussi avec les collectivités infra-régionales et notamment les intercommunalités. Notre association a produit tout au long de l'année 2020 une analyse comparée de ces initiatives dans les régions et a constaté d'évidents efforts de coordination entre niveaux territoriaux afin de réguler les concurrences institutionnelles.*

*Le fonds L'Occal a constitué en Occitanie la traduction d'un dispositif d'avances remboursables qui, initié en région Grand Est sous le nom de « Fonds Résistance », a trouvé des traductions analogues dans toutes les régions métropolitaines et certaines collectivités ultramarines. Conçus avec la Banque des territoires, ces fonds régionaux ont associé les départements et les intercommunalités dans une logique de parité de financement par habitant.*

*Ces fonds ont permis de répondre à certains besoins des entreprises mais ont, il est vrai, été souvent sous-consommés. Les prêts déjà souscrits au titre du PGE et les reports de cotisations ont conduit de nombreuses entreprises à considérer que leur souci immédiat n'était pas celui de leur trésorerie mais celui de la compensation de leurs pertes de chiffre d'affaire ou de la prise en charge de leurs coûts fixes. Les fonds régionaux en avances remboursables ont été de fait souvent complétés par des fonds complémentaires intervenant sous forme de subvention (aides à l'investissement, aides au loyer...) ou par un différé de remboursement encore plus généreux, les rapprochant de fait de quasi-fonds propres.*

*Notre association tient à souligner les précisions juridiques qui ont dû être apportées par le ministère de la cohésion des territoires durant le printemps 2020 quant aux capacités des intercommunalités à créer leur propre dispositif d'intervention dès lors que celui s'inscrivait dans leur domaine exclusif de compétence, à savoir l'aide à l'immobilier d'entreprises. Des fonds locaux, centrés sur l'aide à l'acquittement des loyers par les entreprises, étaient ainsi parfaitement légaux, les intercommunalités ayant même la possibilité d'un déléguer la gestion au département.*

*Publiée le 5 mai 2020, la circulaire de la ministre de la cohésion des territoires a rappelé les règles juridiques qui devaient s'appliquer en matière d'intervention économique, visant explicitement les initiatives propres de certains conseils départementaux. Les conseils de légalité des préfectures ont été extrêmement vigilants à partir de cette période et ont conduit à des suppressions de dispositifs jugés illégaux. Comme le mentionne la Cour, peuvent être jugés peu conformes aux textes législatifs les abondements apportés par les départements aux fonds en avance remboursable créés par les régions et la Banque des Territoires. Pour autant, de tels abondements à un dispositif multi-partenarial ne soulèvent aucun problème de concurrence institutionnelle. Il n'est pas possible en l'espèce d'évoquer une substitution à l'action des régions puisqu'il ne s'agissait que de conforter leur initiative. L'État a lui-même permis à l'ensemble des collectivités, y compris les départements, d'abonder le fonds de solidarité national (FSN).*

*Il est clair que lors de la création du FSN, le ministère de l'Économie et des Finances semblait vouloir en faire le canal d'intervention unique des acteurs publics, d'où les assouplissements apportés à son profit (règles comptables, abondements possibles par toutes les collectivités...). Dans la pratique, les montants d'aides individuels apportés par le FSN comme les seuils requis de pertes de chiffre d'affaire ont incité les collectivités à souhaiter le compléter. Leurs interventions ont souvent été articulées avec le FSN pour ne pas le concurrencer mais en démultiplier l'impact.*

*Il faut également rappeler que, dans un premier temps, les abondements du FSN par les collectivités ne garantissaient pas un retour à due concurrence de leurs propres aides au profit des entreprises de leur territoire. Cette absence de territorialisation et de visibilité s'est en toute logique avérée très peu incitative pour les intercommunalités qui ont privilégié des outils territorialisés, avec effet de levier de leurs propres apports. Ce n'est que dans un deuxième temps que les modes d'intervention du FSN ont évolué, dans le sens d'une meilleure territorialisation ; rendant moins nécessaire le maintien de dispositifs distincts.*

*De même, la création de fonds régionaux ou locaux centrés sur les aides à l'acquittement des loyers s'est avérée très pertinente pour compenser les coûts fixes des très petites entreprises, notamment du commerce et de l'artisanat. Ces initiatives ont inspiré par la suite les évolutions des dispositifs nationaux dans un deuxième temps.*

*Pour toutes ces raisons, Intercommunalités de France considère que les efforts de coordination entre acteurs publics ont été réels durant cette crise et ses différentes phases. Dans des délais extrêmement brefs, des dispositifs d'urgence ont pu être mis en œuvre et répondre à des besoins d'une extrême hétérogénéité. La prédominance des moyens budgétaires*

*mis en place par l'État (seul acteur capable d'assumer un endettement public massif d'une telle ampleur) ne fait aucun doute à cette occasion. Les interventions des collectivités ont néanmoins un rôle de complément important au profit des plus petites structures, des TPE, des auto-entrepreneurs, des associations... Leur mobilisation active a également été fondamentale dans l'assistance aux chefs d'entreprise pour décrypter les aides disponibles et constituer leur dossier.*

*Les interventions locales ont également préfiguré et inspiré les évolutions en continu des dispositifs nationaux, en permettant d'améliorer leur paramétrage et de les adapter aux évolutions de la crise épidémique.*

### **Concernant la relance de façon plus générale**

*La troisième partie de l'étude de la Cour évoque par ailleurs les mesures de relance engagées dans les territoires. Intercommunalités de France partage sur l'essentiel les recommandations des magistrats financiers à ce sujet. Notre association souscrit pleinement aux objectifs assignés aux contrats de relance et de transition écologique (CRTE), contrats pluriannuels et transversaux qu'elle appelait de ses vœux depuis de nombreuses années, mais dont le succès restera très lié à la mise en œuvre. Les CRTE sont en cours de déploiement accéléré mais restent encore freinés dans leur ambition par l'absence de pluri-annualité des crédits d'investissement de l'État et la concurrence des appels à projets verticaux pilotés depuis Paris.*

*Notre association confirme le rôle central de la commande publique dans cette phase de relance et constate une reprise soutenue de cette dernière en 2021, suivie de fortes créations d'emplois dans les secteurs de la construction et les ingénieries associées. À la différence des magistrats financiers cependant, notre association n'est guère étonnée que la relance s'opère en premier lieu à partir de projets déjà inscrits dans les programmes pluriannuels d'investissement des collectivités. Que les moyens exceptionnels du plan France relance servent, en première phase, à accélérer certaines réalisations et à boucler les plans de financement, est dans la logique des choses. Les mesures les plus nouvelles, encourageant de nouvelles pratiques, nécessiteront davantage de temps et d'études pour la réalisation effective (cf. fonds friches, projets hydrogène...). De fait, le plan de relance doit nécessairement s'inscrire dans la durée et ne pas s'interrompre à la fin 2022.*

***Concernant la situation financière des intercommunalités,** notre association a produit plusieurs notes et études sur ce point. Courant 2020 plusieurs enquêtes réalisées auprès des intercommunalités ont montré que la crise sanitaire avait eu un impact sur les dépenses de 2020 : aides financières de soutien aux acteurs économiques et associatifs, dépenses en lien avec des achats de fournitures spécifiques (masques, gel...), heures supplémentaires... Certaines de ces dépenses se sont poursuivies en 2021. À l'opposé, du fait de l'arrêt des activités plusieurs dépenses ne se sont pas*

*faites : fluides non consommés, heures supplémentaires non réalisées, manifestations culturelles ou sportives annulées.*

*Contrairement aux recettes tarifaires et domaniales des collectivités qui ont connu une chute importante<sup>459</sup> du fait des fermetures ou des baisses de fréquentation imposées par les périodes de confinement, les impôts directs ont fait preuve de résistance. Cette stabilité étant principalement due aux décalages temporels entre la situation économique des redevables, la perception de l'impôt par l'État et son reversement aux collectivités.*

*Ainsi, en 2020, le produit des impôts locaux directs a augmenté de + 1,8 %, principalement tiré à la hausse par les impôts économiques (CVAE, IFER, TASCOM) s'appuyant sur les résultats antérieurs des entreprises. Pour 2021, selon les premiers éléments communiqués par la DGFIP, le recul de la CVAE s'avère modéré (- 1,9 %), il pourrait être beaucoup plus sévère en 2022. De leur côté les impôts fonciers reposant plus largement sur une logique de stock ont également bien résisté en 2020 comme en 2021. À nouveau les évolutions nationales doivent être analysées avec une grande prudence, les disparités territoriales étant très fortement marquées.*

*En revanche, comme cela a été signalé dans de nombreux rapports, la fiscalité indirecte a été plus durement touchée en 2020, mais aussi en 2021 par les effets de la crise sanitaire : taxe de séjour, droit de voirie, versement mobilité, taxe sur les remontées mécaniques, taxe sur les carburants (outre-mer), etc.. Ces ressources très réactives à la situation économique immédiate des collectivités qui en bénéficient, souvent les communes, ont été fortement orientées à la baisse en 2020.*

*C'est en pariant sur cette stabilité, voire sur la bonne dynamique des impôts locaux, que l'État a d'ailleurs conçu son dispositif de neutralisation des pertes de ressources pour les collectivités en 2020. Contrairement à un dispositif qui aurait ciblé les pertes de recettes directement affectées par la crise sanitaire, le choix a été fait de compenser les pertes de ressources à partir d'un panier très large intégrant, les recettes fiscales et domaniales, mais excluant les recettes tarifaires afin de ne pas interférer dans les choix de gestion locaux (les partenaires privés des collectivités ayant pu de leur côté bénéficier des mesures de soutien gouvernemental, aides au chômage partiel...). Seules les collectivités pour lesquelles la différence entre la moyenne des recettes fiscales et domaniales au cours des trois dernières années (de 2017 à 2019) et ces mêmes recettes en 2020 était négative ont été compensées. En procédant de la sorte et du fait de la progression plutôt favorable des assiettes fiscales sur cette période et qui s'est prolongée en 2020, le filet de sécurité s'est concentré sur les territoires les plus touchés par la crise.*

---

<sup>459</sup> Chute de - 21,4 % pour les recettes tarifaires et de - 18 % pour les recettes domaniales entre 2019 et 2020, selon l'Observatoire de la gestion publique locale 2021.

### **RÉPONSE DU PRÉSIDENT DE L'AGENCE ARIÈGE ATTRACTIVITÉ**

*Par courrier en date du 17 Novembre 2021, vous m'adressez le chapitre concernant les interventions économiques des collectivités territoriales dans le contexte de la crise à partir de l'exemple de la région Occitanie. Ces éléments sont destinés à figurer dans le rapport public annuel 2022 de la Cour des Comptes et vous souhaitez être destinataire de mes observations éventuelles.*

*Je tiens à préciser que l'agence Ariège Attractivité n'a pas été créée par le département de l'Ariège pour que celui-ci puisse continuer à avoir une action directe dans le domaine du développement économie, domaine que la loi NOTRe avait supprimé en 2015. Ariège Attractivité a été créée fin 2017 par les 8 intercommunalités du département, et non 4, comme leur outil mutualisé d'attractivité et de développement économique.*

*Si on regarde la situation post loi NOTRe, les 8 EPCI qui composent le département de l'Ariège pouvaient légitimement chacun se doter d'un outil de type agence comme d'autres intercommunalités l'ont fait en France et en Occitanie, avec des risques de concurrence, de coût budgétaire notamment de frais de structures et compétences ressources humaines. Elles ont choisi d'entrer dans une démarche collective et collaborative et construire avec le département, les acteurs locaux de l'économie productive, de l'économie touristique et de l'économie résidentiel un outil opérationnel commun et mutualisé permettant de rechercher la meilleure efficacité au meilleur coût.*

*Les missions qui sont confiées à l'agence par ses intercommunalités et par le Conseil départemental sont clairement des missions d'attractivité au sens précis du terme et non des missions d'agence de développement économique : attractivité de porteurs de projets industriels et touristiques, attractivité de salariés, attractivité de télétravailleurs, attractivité des professions de santé, .... De plus la création fin 2017 de l'agence d'attractivité n'est en aucun cas une suite ou une prolongation de l'agence de développement économique, Ariège Expansion, qui existait en Ariège depuis 1996 avec la création d'une nouvelle association avec une gouvernance et des missions différentes.*