Chambre régionale des comptes
Occitanie

# RAPPORT D'OBSERVATIONS DÉFINITIVES ET SA RÉPONSE

# TOULOUSE MÉTROPOLE
(Haute-Garonne)

Exercices 2020 et suivants

500, avenue des États du Languedoc ▪ CS 70755 ▪ 34064 MONTPELLIER CEDEX 2 ▪ T +33 4 67 20 73 00 ▪ occitanie@crtc.ccomptes.fr

# TABLE DES MATIÈRES

**SYNTHÈSE** ..... **4**
**RECOMMANDATIONS** ..... **6**
**INTRODUCTION** ..... **7**
**1. PRÉSENTATION SYNTHÉTIQUE DE LA MÉTROPOLE ET DE SON ENVIRONNEMENT** ..... **8**
1.1. Les précédents contrôles de la chambre régionale des comptes ..... 8
1.2. Le territoire métropolitain ..... 8
1.3. Les conséquences de la crise sanitaire ..... 9
**2. LES INTERVENTIONS DE TOULOUSE MÉTROPOLE EN RÉPONSE À LA CRISE SANITAIRE** ..... **10**
2.1. Les mesures d'intervention d'urgence adoptées par Toulouse Métropole ..... 10
2.1.1. Les mesures relatives à la fiscalité économique ..... 11
2.1.2. Les exonérations de charges et de loyers sur les biens du domaine métropolitain ..... 12
2.2. La création ou l'abondement à des fonds de soutien ..... 14
2.2.1. Le fonds régional L'Occal ..... 14
2.2.2. Le fonds de soutien métropolitain aux petites entreprises ..... 17
2.2.3. L'articulation des différents fonds de soutien aux entreprises ..... 18
2.3. Les mesures prises dans le cadre de la commande publique ..... 19
2.3.1. Les mesures à destination du secteur du bâtiment et travaux publics ..... 19
2.3.2. Les mesures prises dans le cadre de contrats de concession et de délégation de service public ..... 21
2.4. Les deux plans orientés vers la reprise des activités et la relance ..... 24
2.4.1. Le plan de lutte contre la précarité ..... 24
2.4.2. Un plan de relance pour l'emploi ..... 24
**3. L'IMPACT BUDGÉTAIRE ET FINANCIER** ..... **26**
3.1. L'impact budgétaire ..... 26
3.1.1. Les conséquences de la crise sont modérées sur l'exercice 2020 ..... 26
3.1.2. Un budget 2021 réalisé dans un contexte de reprise économique ..... 31
3.2. L'impact financier ..... 34
3.2.1. La constitution de l'autofinancement ..... 35
3.2.2. Le financement des investissements ..... 36
3.2.3. La situation d'endettement ..... 38
**ANNEXES** ..... **41**
**GLOSSAIRE** ..... **47**
**Réponses aux observations définitives** ..... **48**

# SYNTHÈSE

La chambre régionale des comptes Occitanie a procédé au contrôle des comptes et de la gestion de Toulouse Métropole pour les exercices 2020 et suivants. L'instruction a porté sur les dispositifs mis en place par la métropole en réaction à la crise sanitaire liée au Covid-19 et leur impact budgétaire et financier. Pour évaluer ces impacts, la chambre a pris en compte les données relatives aux exercices précédents lorsque cela s'avérait nécessaire.

## ***Les conséquences de la crise sanitaire sur le territoire métropolitain***

La crise sanitaire a particulièrement affecté le tissu économique de la métropole toulousaine qui concentre 60 % des entreprises du département de la Haute-Garonne. En 2020, leur volume d'affaires se contracte de 18,4 %. L'importance des entreprises industrielles a renforcé l'impact de la crise sur l'activité économique et plus particulièrement pour l'aéronautique, secteur emblématique du territoire, dont la production a été interrompue à la suite de l'arrêt du trafic aérien en mars 2020.

## ***Les interventions de Toulouse Métropole en réponse à la crise***

Le 30 avril 2020, Toulouse Métropole a adopté un plan d'urgence, doté d'une enveloppe prévisionnelle de 30 M€. Il a été complété par un plan de relance pour l'emploi d'un montant de 95 M€, qui a vocation à être réalisé sur plusieurs exercices, ainsi que par des mesures complémentaires au plan de précarité adopté en 2019. Les dispositifs de soutien économique prévus dans le plan d'urgence ont été déployés selon des modalités diverses : création ou participation de la métropole à des fonds de soutien locaux, allégement de la fiscalité économique, exonérations de redevances, de loyers ou de charges acquittés par les utilisateurs du domaine métropolitain, prise en charge de surcoûts ou versement d'avances dans le cadre des contrats de commande publique ou encore adoption d'avenants à certains contrats de délégation de service public.

L'abondement de fonds locaux a été préféré à une contribution au fonds de solidarité national, et ce en dépit d'un cadre juridique et comptable incertain. Aucune évaluation de l'efficience des crédits mobilisés à destination des entreprises du territoire n'a été réalisée à ce jour.

## ***L'impact budgétaire et financier pour Toulouse Métropole***

La chambre évalue le coût net direct lié à la crise à 19,4 M€ en 2020. Au demeurant, pour 2020, la crise sanitaire n'a pas eu d'impact significatif sur le budget de la métropole. Les dépenses réelles de fonctionnement directement liées au Covid-19 (soit 14,2 M€) représentent 1,9 % des charges de l'exercice. La diminution des recettes réelles de fonctionnement liée à la crise sanitaire est de 10,4 M€, mais cette perte est atténuée par le maintien du dynamisme fiscal du territoire. L'impact budgétaire de la crise est donc principalement conjoncturel, mais la fragilisation du tissu économique métropolitain pourrait affecter le dynamisme fiscal, notamment les produits de la

contribution économique territoriale (cotisation foncière des entreprises et cotisation sur la valeur ajoutée des entreprises).

La section d'investissement a été préservée des conséquences de la crise. Les prévisions de la programmation pluriannuelle d'investissements pour 2021-2026 portent sur 2 155 M€. La mobilité et les infrastructures demeurent les principaux axes d'investissement.

À moyen terme, les enjeux financiers de la métropole portent sur le maintien de la dynamique des produits de gestion dans un contexte de réduction de la fiscalité économique et de poursuite de la réforme de la fiscalité locale, et sur une vigilance accrue de l'endettement des satellites dans lesquels la métropole est financièrement engagée.

# RECOMMANDATIONS
**(classées dans l'ordre de citation dans le rapport)**

Aucune recommandation n'est formulée dans le cadre du présent rapport.

Les recommandations et rappels au respect des lois et règlements formulés ci-dessus ne sont fondés que sur une partie des observations émises par la chambre. Les destinataires du présent rapport sont donc invités à tenir compte des recommandations, mais aussi de l'ensemble des observations détaillées par ailleurs dans le corps du rapport et dans sa synthèse.

Au stade du rapport d'observations définitives, le degré de mise en œuvre de chaque recommandation est coté en application du guide de la Cour des comptes d'octobre 2017 :

- Non mise en œuvre : pour les recommandations n'ayant donné lieu à aucune mise en œuvre ; pour les recommandations ayant donné lieu à une mise en œuvre très incomplète après plusieurs suivis ; quand l'administration concernée s'en tient à prendre acte de la recommandation formulée.
- Mise en œuvre en cours : pour les processus de réflexion ou les mises en œuvre engagées.
- Mise en œuvre incomplète : quand la mise en œuvre n'a concerné qu'une seule partie de la recommandation ; pour les recommandations pour lesquelles la mise en œuvre en cours n'a pas abouti dans le temps à une mise en œuvre totale.
- Totalement mise en œuvre : pour les recommandations pour lesquelles la mise en œuvre en cours a abouti à une mise en œuvre complète ; lorsque la mise en œuvre incomplète a abouti à une mise en œuvre totale.
- Devenue sans objet : pour les recommandations devenues obsolètes ou pour lesquelles le suivi s'avère inopérant.
- Refus de mise en œuvre : pour les recommandations pour lesquelles un refus délibéré de mise en œuvre est exprimé.

# INTRODUCTION

*Aux termes de l'article L. 211-3 du code des juridictions financières « Par ses contrôles, la chambre régionale des comptes contrôle les comptes et procède à un examen de la gestion. Elle vérifie sur pièces et sur place la régularité des recettes et dépenses décrites dans les comptabilités des organismes relevant de sa compétence. Elle s'assure de l'emploi régulier des crédits, fonds et valeurs. L'examen de la gestion porte sur la régularité des actes de gestion, sur l'économie des moyens mis en œuvre et sur l'évaluation des résultats atteints par rapport aux objectifs fixés par l'assemblée délibérante ou par l'organe délibérant. L'opportunité de ces objectifs ne peut faire l'objet d'observations ».*

Le contrôle des comptes et de la gestion de Toulouse Métropole a été ouvert le 28 avril 2021 par lettre du président adressée à M. Jean-Luc Moudenc, ordonnateur en fonctions.

En application de l'article L. 243-1 du code des juridictions financières, l'entretien de fin de contrôle a eu lieu le 25 novembre 2021.

Lors de sa séance du 8 décembre 2021, la chambre a arrêté des observations provisoires qui ont été transmises à M. Jean-Luc Moudenc. Des extraits les concernant ont été adressés à des tiers.

Après avoir examiné les réponses reçues, la chambre, dans sa séance du 7 avril 2022, a arrêté les observations définitives présentées ci-après.

# 1. PRÉSENTATION SYNTHÉTIQUE DE LA MÉTROPOLE ET DE SON ENVIRONNEMENT

## 1.1. Les précédents contrôles de la chambre régionale des comptes

La chambre régionale des comptes (CRC) d'Occitanie a contrôlé les comptes et la gestion de Toulouse Métropole pour les exercices 2013 à 2019, dans le cadre d'une enquête des juridictions financières sur la mise en place des nouvelles métropoles qui a fait l'objet d'une insertion dans le rapport public annuel 2020 de la Cour des comptes.

Rendu public en décembre 2020, le rapport d'observations définitives formule 15 recommandations dont le suivi de la mise en œuvre sera assuré par la chambre ultérieurement compte tenu de la faible antériorité dudit contrôle.

Toulouse Métropole a également fait l'objet d'une enquête de la Cour des comptes sur la territorialisation de la politique du logement sur la période 2013 à 2018, dont le rapport, qui comporte 12 recommandations, a aussi été rendu public en décembre 2020. Pour le même motif que celui précédemment évoqué, la présente instruction n'a pas porté sur le suivi de leur mise en œuvre.

## 1.2. Le territoire métropolitain

Issue de la transformation de la communauté urbaine en métropole par le décret du 22 septembre 2014 pris en application de la loi Maptam[1], Toulouse Métropole regroupe 37 communes et près de 784 000 habitants. L'aire urbaine de Toulouse est la quatrième de France en termes de population en raison d'une croissance démographique très dynamique depuis ces 20 dernières années. La variation annuelle moyenne de la population s'élève à 1,3 % entre 2013 et 2018.

Le territoire métropolitain recouvre 57 % de l'aire urbaine et 28 % de son bassin d'emplois, en raison du morcellement historique de la carte intercommunale entre Toulouse Métropole, la communauté d'agglomération du Sicoval et celle du Muretain.

Rassemblant plus de 600 000 emplois, la zone d'emplois de Toulouse est la troisième au plan national en volume, avec une forte attractivité pour les chercheurs et les cadres. Au cours de la décennie 2008-2018, la croissance de l'économie toulousaine s'appuie sur trois secteurs : les services aux entreprises, les services aux particuliers et l'industrie, secteur qui connait une croissance de 1,8 % par an contre une moyenne de - 0,6 % pour les grandes aires urbaines[2].

[1] Loi de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles du 27 janvier 2014.
[2] Analyse de l'impact de la crise Covid-19 (2020-2021), agence d'urbanisme et d'aménagement de Toulouse.

**tableau 1 : principaux indicateurs de population, revenu et emploi en 2018**

| Indicateurs | Toulouse Métropole | Unité urbaine de Toulouse | Zone d'emploi de Toulouse |
|---|---|---|---|
| Population | 783 353 | 1 019 460 | 1 281 317 |
| Variation annuelle moyenne entre 2013 et 2018 | 1,3 % | 1,3 % | 1,4 % |
| Nombre de ménages | 391 574 | 491 216 | 596 152 |
| Nombre de ménages fiscaux | 341 798 | 439 006 | 543 050 |
| Part des ménages fiscaux imposés | 55,9 % | 56,8 % | 56,6 % |
| Médiane du revenu disponible par unité de conso. | 22 880 € | 23 350 € | 23 500 € |
| Taux de pauvreté | 15,8 % | 14,2 % | 12,9 % |
| Emploi total (salarié et non salarié) au lieu de travail | 469 979 | 551 444 | 605 648 |
| dont part de l'emploi salarié au lieu de travail | 89,2 % | 88,9 % | 87,9 % |
| Variation de l'emploi total au lieu de travail : taux annuel moyen entre 2013 et 2018 | 1,5 % | 1,4 % | 1,5 % |
| Taux d'activité des 15 à 64 ans | 73,8 % | 74,4 % | 75,4 % |
| Taux de chômage des 15 à 64 ans | 13,9 % | 13,1 % | 12,3 % |

*Source : Institut national de la statistique et des études économiques (Insee), comparateur de territoire*

L'économie du territoire se caractérise surtout par sa dépendance à l'activité aéronautique et aérospatiale. Sur 345 entreprises de l'aéronautique identifiées en Haute-Garonne, 250 se situent sur le territoire de la métropole (72,4 %). Airbus, *leader* mondial, est implanté à Toulouse, à Cornebarrieu, à Colomiers et à Blagnac, où se situe son siège, ainsi qu'à Saint-Martin du Touch, site spécialisé dans les chaînes d'assemblage des avions A320, A330 et A350. Sont présents également les constructeurs ATR et Daher et le motoriste Safran sur trois sites à Toulouse, Blagnac et Colomiers. Les entreprises intermédiaires et les petites et moyennes entreprises des secteurs de la métallurgie, de la construction mécanique, des machines-outils sont à proximité de leurs clients constructeurs ainsi que des entreprises de bureaux d'études et d'ingénierie et informatiques.

Le précédent rapport de la chambre s'est intéressé à la stratégie de développement économique de la métropole. Celle-ci s'appuie sur un schéma de développement économique, d'innovation et de rayonnement métropolitain adopté en 2016. Il se décompose en quatre programmes (les pactes stratégiques, la qualité de l'accueil, l'attractivité, la proximité) déclinés en 20 projets. Un schéma d'organisation des territoires de l'économie a été adopté en 2017, portant notamment sur la gestion de la zone d'aménagement concerté de l'Oncopôle et sur celle de Toulouse Aéorospace. Enfin, un projet de territoire adopté en 2018 repose sur trois grands axes : impulser le développement, partager les ressources et les richesses et favoriser la proximité sur le territoire.

Conformément à la loi Maptam, la métropole est associée à l'élaboration des documents régionaux stratégiques tels que le schéma régional de développement économique d'innovation et d'internationalisation et la stratégie régionale pour l'emploi et la croissance. Elle collabore également avec la région *via* un contrat territorial signé en 2019.

## 1.3. Les conséquences de la crise sanitaire

En Haute-Garonne, la crise sanitaire a entrainé une perte globale de chiffre d'affaires de 15,7 % en 2020 par rapport à 2019[3]. Le territoire de la métropole concentre 60 % des entreprises du département. Leur volume d'affaires se contracte de 18,4 %. La zone de Toulouse est très exposée à la crise avec 17 % des emplois dans les secteurs les plus touchés, majoritairement dans

[3] Chambre de commerce et d'industrie de Toulouse, *Conjoncture économique des entreprises de la Haute-Garonne*, Bilan 2020 & Perspectives 2021.

les activités de construction aéronautique[4]. En 2020, au troisième trimestre, le chômage avait augmenté d'un point et le nombre de demandeurs d'emplois de 8 %. Les effets de la crise se diffusent également jusqu'à la première et la deuxième couronnes de l'agglomération alors qu'en dehors de la métropole, notamment au sud du territoire, la situation s'est moins dégradée[5].

Bien que la filière aéronautique ait démontré une capacité de résistance aux effets de la crise économique de 2008, la crise de 2020 provoque un véritable coût d'arrêt à son dynamisme. Le chiffre d'affaires du secteur de l'industrie aéronautique et spatial se réduit de près d'un tiers par rapport à 2019 et ses effectifs diminuent de 8,9 %. La baisse se poursuit en 2021 en raison d'une reprise de l'activité plus lente que pour les autres pans de l'économie[6]. Au total, 20 400 emplois sont perdus dans la région, dont 30 % dans la filière aéronautique et spatiale. La moitié se situe en Haute-Garonne (10 100), dont 48,5 % dans la filière aéronautique.

Dans un contexte de reprise progressive, l'activité économique en Haute-Garonne tend, en 2021, vers le niveau d'avant crise[7]. La perte en chiffre d'affaires des entreprises se réduit de 49 % fin 2020, puis de 25 % au deuxième trimestre 2021. Malgré les incertitudes liées à l'évolution de la pandémie de la Covid-19, la sortie de crise se poursuit. Fin 2021, selon l'Insee, le chômage s'est élevé en Haute-Garonne à 8,1 % contre 9 % fin 2020. Ce niveau est inférieur à celui de l'Occitanie mais égal à celui de la France métropolitaine.

En janvier 2022, la Banque de France prévoyait, pour l'Occitanie, une reprise progressive de l'économie régionale dont l'activité est globalement en hausse malgré les tensions persistantes sur les approvisionnements et les recrutements[8]. En particulier, dans le secteur de l'industrie, le taux d'utilisation des capacités de production augmente, de même que les effectifs.

# 2. LES INTERVENTIONS DE TOULOUSE MÉTROPOLE EN RÉPONSE À LA CRISE SANITAIRE

## 2.1. Les mesures d'intervention d'urgence adoptées par Toulouse Métropole

Toulouse Métropole a adopté un plan d'urgence le 30 avril 2020 en faveur du tissu économique de la métropole. Ce plan est complété par un plan de relance pour l'emploi adopté en juin 2020. Des mesures complémentaires au plan de lutte contre la précarité, adopté en 2019, sont également prises. Elles ont vocation à être mises en œuvre sur plusieurs exercices.

Les mesures de soutien économique prévues dans le plan d'urgence prennent la forme de création ou de participation à des fonds de soutien, de mesures fiscales, de moratoires ou exonérations sur les loyers, les charges ou les redevances versées par les utilisateurs du domaine public ou les délégataires de services publics ainsi que des aménagements aux contrats de commande publique.

[4] Insee, *Analyses Occitanie n° 105*, février 2021. Il est précisé que « les secteurs les plus fragilisés par la crise relèvent essentiellement d'activités de services (transport de voyageurs, hébergement et restauration, activités culturelles et sportives) et d'activités industrielles de construction ferroviaire et aéronautique ».

[5] D'après la chambre de commerce et d'industrie de Toulouse, « l'activité des entreprises du Comminges n'est que peu dégradée par la crise (- 0,9 %). Sur ce territoire moins concurrentiel, la demande résiste mieux que sur le reste du département. Contrairement à la métropole, l'industrie s'y maintient (+ 1,5 %) tout comme le commerce (+ 0,7 %) ».

[6] Tendances régionales, Banque de France.

[7] Baromètre des entreprises élaboré par la CCI de la Haute-Garonne.

[8] Banque de France, conjoncture en Occitanie, enquête mensuelle, janvier 2022.

### 2.1.1. Les mesures relatives à la fiscalité économique

#### 2.1.1.1. L'allégement de la fiscalité économique dès 2020

Dans son rapport précédent, la chambre constatait la fragilité des produits de la cotisation foncière des entreprises (CFE), qui constituaient 43 % de la fiscalité locale, en raison de leur forte dépendance aux secteurs aéronautique et spatial. Airbus représentait, en effet, un quart des produits recouvrés en 2018. Toutefois, en dépit de la crise sanitaire qui a affecté le secteur, cette fiscalité conserve une certaine dynamique.

**tableau 2 : données relatives à la cotisation foncière des entreprises**

| | 2018 | 2019 | 2020 |
|---|---|---|---|
| Bases nettes CFE (en k€) | 498 623 | 509 201 | 526 461 |
| Taux CFE | 36,58 % | 36,58 % | 36,58 % |
| Produit CFE (en k€) | 183 051 | 187 052 | 193 314 |
| *Réduction des bases accordées par délibération* | *808* | *799* | *804* |

*Source : ministère de l'économie, des finances et de la relance*

Le plan d'urgence de Toulouse Métropole du 30 avril 2020 prévoyait la généralisation de la base minimum de la CFE pour l'ensemble des entreprises[9]. Cet ajustement aurait entrainé une exonération à la CFE pour un coût estimé à 22 M€. Cependant, le calendrier fiscal prévu par le code général des impôts a contraint la métropole à renoncer à cette mesure, l'article 1639 A bis imposant aux collectivités locales l'adoption des décisions relatives aux bases de fiscalité directe locale avant le 1er octobre de l'année précédente (2019)[10].

Par lettre du 25 mars 2020, le président de Toulouse Métropole a demandé au ministre des comptes et de l'action publics de prendre, sur le fondement de la loi du 23 mars 2020 relative aux mesures d'urgence liées au Covid-19, des mesures permettant de déroger à ce calendrier. Un courrier a également été adressé dans ce sens au directeur régional des finances publiques d'Occitanie le 2 avril 2020. Cependant, ces demandes n'ont pas abouti[11].

En conséquence, un fonds de soutien métropolitain a été mis en place, alternative prévue dans la délibération (cf. *infra*).

En application de l'article 11 de la troisième loi de finances rectificative du 30 juillet 2020[12], un dégrèvement des deux tiers du montant de la CFE pour 2020 a été prévu au bénéfice des établissements dont l'activité principale relève des secteurs du tourisme, de l'hôtellerie, de la restauration, du sport, de la culture, du transport aérien et de l'évènementiel et dont le chiffre d'affaires est inférieur à 150 M€.

---

[9] La CFE est une des composantes de la contribution économique territoriale aux côtés de la cotisation sur la valeur ajoutée des entreprises. La CFE est due par toutes les personnes physiques ou morales qui exercent en France une activité professionnelle non salariée, lucrative et à titre habituel, sur la base de la valeur locative des biens passibles de taxe foncière utilisés pour les besoins de l'activité professionnelle. Le taux est fixé par l'établissement public de coopération intercommunale sur le territoire duquel le redevable dispose des biens imposables.

[10] « I. Les délibérations des collectivités locales et des organismes compétents relatives à la fiscalité directe locale, autres que celles fixant soit les taux, soit les produits des impositions, et que celles instituant la taxe d'enlèvement des ordures ménagères doivent être prises avant le 1er octobre pour être applicables l'année suivante. »

[11] Dans une lettre du 10 avril 2020 adressée au préfet de région, le président de la métropole explique que « la mise en œuvre de cette mesure impliquerait de rouvrir les rôles de fiscalité afin d'y modifier les valeurs cadastrales des établissements concernés. Or, il semblerait que les services de l'État ne soient pas en capacité matérielle d'effectuer ces opérations pour permettre une mise en œuvre dès 2020 ».

[12] Article 11 de la loi n° 2020-935 de finances rectificative pour 2020.

En outre, une exonération des usagers redevables de la taxe de séjour a été adoptée pour la période juillet-décembre 2020 afin de maintenir l'attractivité du territoire. Pour l'année 2021, le recouvrement de la taxe a été rétabli mais assorti d'un calendrier de reversement étendu sur 2022 et sur 2023.

#### 2.1.1.2. De nouveaux allégements de fiscalité à partir de 2021

En complément des mesures prises, un abattement de 15 % a été mis en œuvre en 2021 sur la base d'imposition de la taxe foncière sur les propriétés bâties des magasins et boutiques d'une surface inférieure à 400 mètres carrés, ainsi qu'une exonération de la CFE pour les jeunes entreprises innovantes et les jeunes entreprises universitaires.

Ces décisions s'inscrivent dans une démarche globale de réduction de la fiscalité des entreprises, telle que la réduction de moitié de la base de la contribution sur la valeur ajoutée des entreprises (CVAE) décidée en loi de finances pour 2021.

En réponse à la crise, Toulouse Métropole a donc utilisé le levier des bases fiscales dans les limites des possibilités offertes par la loi. Les taux sont restés stables. Finalement, en 2020, en raison d'une dynamique fiscale maintenue, les mesures d'allégement des bases n'ont pas conduit à une réduction du produit de la fiscalité prélevée sur les entreprises du territoire, à l'exception de la taxe de séjour.

**tableau 3 : variation des produits fiscaux**

| en M€ | 2019 | 2020 | Variation 2019-2020 | |
|---|---|---|---|---|
| **Fiscalité professionnelle** | **343,17** | **357,80** | **14,63** | **4,3 %** |
| *Dont fiscalité directe* | *301,27* | *315,53* | *14,26* | *4,7 %* |
| *Dont CFE* | *187,05* | *193,32* | *6,27* | *3,4 %* |
| *Dont CVAE* | *95,91* | *106,71* | *10,80* | *11,3 %* |
| **Taxe de séjour et taxe additionnelle** | **5,97** | **3,59** | **- 2,38** | **- 39,9 %** |

*Source : rapport joint au compte administratif 2020*

### 2.1.2. Les exonérations de charges et de loyers sur les biens du domaine métropolitain

L'occupation du domaine public des personnes publiques est régie par le principe de non-gratuité défini à l'article L. 2125-1 du code général de la propriété des personnes publiques (CG3P)[13]. La délivrance d'un titre d'autorisation d'occupation temporaire est obligatoire et doit être assortie du paiement d'une redevance tenant compte des avantages accordés aux bénéficiaires. Un régime différent est prévu pour les biens du domaine privé[14].

En réponse à la crise sanitaire, l'ordonnance n° 2020-319 du 25 mars 2020 a autorisé la suspension des redevances versées par les titulaires d'occupation du domaine contraints de réduire

[13] « Toute occupation ou utilisation du domaine public d'une personne publique […] donne lieu au paiement d'une redevance. » L'article L. 2213-6 du code général des collectivités territoriales reprend le même principe pour les communes.

[14] Article L. 2221-1 du CG3P : « Ainsi que le prévoient les dispositions du second alinéa de l'article 537 du code civil, les personnes publiques mentionnées à l'article L. 1 gèrent librement leur domaine privé selon les règles qui leur sont applicables ».

leurs activités[15]. À partir de juillet 2020, d'autres possibilités d'aménagement ont été rendues possibles, telles qu'une modulation du montant de la redevance[16] ou la possibilité d'une remise gracieuse ou d'un délai de paiement aux entreprises en difficulté[17].

Toulouse Métropole a ainsi suspendu le versement de charges et de loyers au profit d'exploitants économiques titulaires d'un titre d'occupation temporaire du domaine immobilier métropolitain public et privé[18]. La période d'exonération s'étend du 16 mars 2020 jusqu'à la reprise des activités en juillet 2020. Elles ont été prolongées pour certains bénéficiaires jusqu'à la fin de l'année 2020. Des exonérations de redevances ont aussi été accordées aux occupants de l'aérodrome Toulouse Lasbordes pour la période du 16 mars au 11 mai 2020 et aux clubs professionnels résidents du complexe sportif André Brouat. Enfin, une exonération des loyers et charges des espaces mis à disposition au Quai des Savoirs a été accordée à l'association La Mêlée, pour la période du deuxième trimestre 2020 et ce jusqu'à la fin de l'année considérée[19].

**tableau 4 : exonérations de redevance pour occupation du domaine**

| Bénéficiaires | Période du 12 mars au 23 juillet 2020 | Période à partir du 23 juillet 2020 | Total 2020 | Modalités d'exonération (extraits des délibérations) |
|---|---|---|---|---|
| Titulaires d'une autorisation d'occupation temporaire | 65 935 € | 23 549 € | 89 484 € | Exonération des loyers liés à l'occupation de biens appartenant au domaine métropolitain (premier et deuxième semestres). |
| Société Simplon Co | 1 042 € | 3 940 € | 4 982 € | Exonérations totales de charges et loyers d'occupation des Espaces Numériques Reynerie pour la société Simplon Co pour la période du deuxième trimestre 2020 et jusqu'à la fin de l'année. |
| SASP TFC | 541 334 € | 293 667 € | 835 001 € | Exonération au premier semestre 2020 puis modulation de la redevance adoptée par avenant pour le second semestre. |
| Clubs professionnels résidents du complexe sportif André Brouat | - € | 33 440 € | 33 440 € | Exonération des redevances dues par tous les clubs professionnels résidents du complexe sportif André Brouat, à compter de la période du 1er mars 2020 jusqu'au dernier match joué à huis clos total et ce, en raison de la crise sanitaire liée à la Covid-19. |
| Occupants de l'aérodrome Toulouse Lasbordes | 11 144 € | - € | 11 144 € | Exonération de redevances d'occupation du domaine public métropolitain pour les occupants de l'aérodrome Toulouse Lasbordes pour la période du 16 mars au 11 mai 2020. |
| Association La Mêlée hébergée au Quai des Savoirs | - € | 29 963 € | 29 963 € | Exonérations de charges et loyers d'occupation du Quai des Savoirs pour l'association La Mêlée pour la période du deuxième trimestre 2020 et jusqu'à la fin de l'année. |
| **Total** | **619 454 €** | **384 559 €** | **1 004 013 €** | |

*Source : Toulouse Métropole*

Ces exonérations représentent un montant total de 1 M€, dont 0,38 M€ accordées après juillet 2020. Si les pertes subies en raison de la crise sanitaire ont pu justifier des exonérations intégrales sur la période du 12 mars au 23 juillet 2020, une exonération postérieure à cette date

[15] Article 6-7° de l'ordonnance n° 2020-319 du 25 mars 2020 modifié par l'article 20 de l'ordonnance n° 2020-460 du 22 avril 2020 : « 7° Lorsque le contrat emporte occupation du domaine public et que les conditions d'exploitation de l'activité de l'occupant sont dégradées dans des proportions manifestement excessives au regard de sa situation financière, le paiement des redevances dues pour l'occupation ou l'utilisation du domaine public est suspendu pour une durée qui ne peut excéder la période mentionnée à l'article 1er. À l'issue de cette suspension, un avenant détermine, le cas échéant, les modifications du contrat apparues nécessaires ».

[16] Et en conformité avec l'article L. 2125-3 du CG3P qui dispose que « la redevance due pour l'occupation ou l'utilisation du domaine public tient compte des avantages de toute nature procurés au titulaire de l'autorisation ».

[17] Dans le cas où des titres auraient été émis et avec accord du comptable public.

[18] Ces exonérations concernent 10 occupants du domaine public (48 980 €) et deux occupants du domaine privé (16 955 €) soit au total 12 entreprises. Les délibérations (DEL-20-0351 et DEL-21-0143) sont assorties d'un tableau détaillant ces mesures.

[19] Délibération DEL-20-0557.

n'était pas autorisée par l'ordonnance du 25 mars 2020 et s'avérait alors contraire au principe de non gratuité posé par le CG3P. Tel a été le cas pour une partie des bénéficiaires.

En outre, les actions 6 et 16 du plan de relance pour l'emploi prévoient l'exonération des loyers et charges des entreprises et organismes hébergés dans les pépinières, hôtels d'entreprises, bâtiment B612 de Toulouse Métropole et de celles accueillies par l'établissement public foncier local, à compter du deuxième trimestre 2020 et jusqu'à la fin de l'année[20], ainsi que des entreprises exerçant une activité dans l'économie sociale et solidaire. Cependant, cette mesure du plan de relance a été mise en œuvre en méconnaissance des dispositions qui régissent les modalités d'occupation du domaine public.

**tableau 5 : exonérations de redevance accordées dans le cadre du plan de relance pour l'emploi**

| Lieux d'accueil | Nombre d'exonérations | Montant |
|---|---|---|
| Pépinières et hôtels d'entreprise (neuf sites) | 95 | 1 527 996 € |
| Bâtiment B12 | 10 | 2 406 909 € |
| Entreprises accueillies par l'établissement public foncier local | 35 | 612 331 € |
| Entreprises de l'économie sociale et solidaire[21] | 2 | 13 298 € |
| **Total** | **56** | **4 560 533 €** |

*Source : Toulouse Métropole*

Au total, 56 structures ont bénéficié d'une exonération de redevance et de charges pour un montant de 4,5 M€ entre avril et décembre 2020. L'ordonnateur précise que celles-ci ont été accordées « dans un souci de cohérence et d'harmonisation des pratiques, [à] tous les occupants dont l'activité a été impactée par les mesures gouvernementales, de manière partielle ou totale ». Aujourd'hui, toutes les exonérations de charges et de loyers ont pris fin.

## 2.2. La création ou l'abondement à des fonds de soutien

### 2.2.1. Le fonds régional L'Occal

#### 2.2.1.1. Un fonctionnement territorialisé

Créé par délibération du conseil régional du 29 mai 2020, le fonds régional L'Occal[22] est destiné « à venir en soutien aux microentreprises, très petites entreprises, petites et moyennes entreprises, associations du tourisme social et solidaire, communes et établissements publics de coopération intercommunale (EPCI) agissant dans les secteurs du tourisme, du commerce et de l'artisanat de proximité ». Il se décline en un volet 1 sous forme d'une avance remboursable en soutien à la trésorerie des bénéficiaires et en un volet 2 sous forme de subvention d'investissement pour le financement du matériel sanitaire. Il repose sur un principe de cofinancement : 12 départements occitans[23] et près de 150 structures intercommunales ont ainsi apporté une contribution au fonds, dont 16 EPCI en Haute-Garonne (3 M€). La Banque des Territoires a également apporté une contribution de 12 M€ pour le volet 1.

Par convention de partenariat signée en juin 2020, Toulouse Métropole s'est engagé à y participer à hauteur de 2 € par habitant, soit un montant de 1,6 M€, dans un premier temps au titre

[20] Délibération DEL-20-0630 du 15 octobre 2020 et décision n° 20-0314 du 12 juin 2020.
[21] Les exonérations concernent les redevances et les charges.
[22] Il s'agit d'un fonds de soutien régional de droit commun tel que défini à l'article L. 1511-2 du code général des collectivités territoriales.
[23] Le département de la Haute-Garonne n'a pas abondé le fonds.

du volet 2 et ce uniquement pour les entreprises de restauration traditionnelle, de restauration sur place et des débits de boissons (article 1er). La région s'engage pour sa part à hauteur de 3 € par habitant, soit 2,4 M€ pour le territoire de la métropole et sur l'ensemble des volets. Le territoire métropolitain dispose alors d'une enveloppe de 4 M€ (hors contribution de la Banque des Territoires pour le volet 1).

Reposant sur un principe de territorialisation des aides versées, la gouvernance du fonds repose sur deux comités : un comité de pilotage régional, chargé des grandes orientations et priorités partagées pour la mise en œuvre du fonds, et un comité métropolitain d'engagement réunissant des représentants de la région et de Toulouse Métropole, chargé de valider les dossiers de demande d'aide pour le territoire de Toulouse Métropole. La décision finale d'attribution de l'aide appartient toutefois à la région Occitanie, gestionnaire du fonds pour l'instruction et le versement. Sept réunions du comité métropolitain se sont tenues entre juillet 2020 et mars 2021.

#### 2.2.1.2. Un volet « aides aux loyers » qui relève de la compétence du bloc communal

Créé dans un second temps, le volet 3 du fonds L'Occal prévoit une aide pour la prise en charge des loyers d'entreprises soumises aux mesures de fermeture administrative pour les mois de novembre et de décembre 2020. Le dispositif est financé en parité avec les EPCI sur la base d'une convention de partenariat.

Par lettre du 3 décembre 2020, le préfet de la Haute-Garonne a adressé à la région Occitanie ses observations sur l'insécurité juridique du volet 3 du fonds L'Occal. En effet, depuis la répartition des compétences définies par la loi du 7 août 2015 portant nouvelle organisation territoriale de la République, dite loi NOTRé, les aides à l'immobilier d'entreprises, dont les aides au paiement des loyers des locaux professionnels, relèvent de la compétence du bloc communal[24]. Les régions ne peuvent alors intervenir qu'en complément du bloc communal et qu'en fonction du régime que ce dernier a défini, et ce à l'appui d'une convention de partenariat. Or, comme le souligne le préfet, dans le cadre du volet 3 du fonds L'Occal « les charges respectives sont inversées » : comme pour les volets 1 et 2, la région définit le régime d'attribution, instruit et verse les aides[25].

Du fait du caractère inédit de la crise sanitaire, le dispositif, mis en œuvre en novembre et décembre 2020, a été toléré par le préfet. Toutefois, à la suite de l'adoption par Toulouse Métropole de la délibération du 17 décembre 2020 autorisant la conclusion d'une deuxième convention avec la région pour contribuer au volet 3 du fonds L'Occal, le préfet a, par lettre du 30 décembre 2020, rappelé le caractère exceptionnel de ce fonds.

Cette convention appelle plusieurs observations. Elle précise que la participation de Toulouse Métropole « est comprise dans la participation financière fixée par l'article 2 de la convention partenariale entre la région Occitanie et Toulouse Métropole pour la mise en œuvre de L'Occal », soit une prévision de contribution de 1,6 M€ susceptible d'évoluer au regard de la consommation totale sur le territoire. Cette clause offre peu de visibilité sur l'engagement financier de la métropole et sur son utilisation. De surcroît, aucun mécanisme de contrôle de cumul avec

[24] Article L. 1511-3 du code général des collectivités territoriales, alinéa 1 : « Dans le respect de l'article L. 4251-17, les communes, la métropole de Lyon et les EPCI à fiscalité propre sont seuls compétents pour définir les aides ou les régimes d'aides et décider de l'octroi de ces aides sur leur territoire en matière d'investissement immobilier des entreprises et de location de terrains ou d'immeubles ».

[25] Dans sa lettre, le préfet souligne également que l'attribution de l'aide doit s'accompagner d'une convention conclue avec le bénéficiaire, assortie d'une déclaration des aides perçues. En outre, concernant les cinémas, seule une certaine catégorie peut bénéficier d'une aide régionale (articles R. 1511-40 et 1511-43 du code général des collectivités territoriales).

d'autres aides n'est prévu, et aucune convention avec l'entreprise bénéficiaire de l'aide n'a été conclue, alors qu'il s'agit d'une obligation prévue par l'article L. 1511-3 du code général des collectivités territoriales.

Ainsi, du fait de son fondement irrégulier et des imprécisions de la convention afférente, le volet 3 du fonds L'Occal présentait un risque juridique qui n'a pas dissuadé Toulouse Métropole d'y contribuer.

Dans sa réponse, la présidente de la région ne conteste pas l'irrégularité de ce mécanisme mais considère que sa mise en œuvre, qui a été tolérée par le préfet, se justifie par le caractère exceptionnel de la situation et « assume en responsabilité » avoir pris ces mesures pour « préserver le tissu économique du territoire ».

Si un tel objectif peut être admis au regard du caractère inédit de la crise sanitaire, il ne permet pas de justifier le contournement des règles dès lors qu'aucun élément ne permet d'attester qu'il n'était pas possible d'appliquer le cadre de droit commun.

#### 2.2.1.3. La consommation du fonds L'Occal sur le territoire de Toulouse Métropole

L'article 2-2 de la convention de partenariat prévoit les modalités de versement lors des deux appels de fonds, versements complétés éventuellement en fonction du bilan du fonds sur le territoire à la clôture des engagements[26].

À la suite du premier appel de fonds de la région en novembre 2020, Toulouse Métropole a effectué un versement de 0,8 M€ soit 50 % du montant de son engagement au titre des volets 2 et 3. Un second appel de fonds, sur la base de la consommation réelle sur le territoire métropolitain, a été émis en novembre 2021 pour un montant de 791 602 €, soit au final une contribution de 1 591 602 €.

Selon les données transmises par la région en février 2022, 5,2 M€ d'aides ont été accordées à des entreprises situées sur le territoire de Toulouse Métropole au titre des volets 1 et 2 du fonds L'Occal. Les trois volets du fonds L'Occal représenteraient au total une aide de 6,3 M€ accordée aux entreprises du territoire métropolitain, soit 65,3 % des aides attribuées en Haute-Garonne.

**tableau 6 : consommation du fonds L'Occal sur le territoire de Toulouse Métropole**

| | Nombre d'aides accordées | Montants des aides accordées | Dont financé par Toulouse Métropole |
|---|---|---|---|
| Volet 1 | 77 | 1 109 382 € | |
| Volet 2 | 626 | 4 019 909 € | 979 727 € |
| Volet 3 | 1 392 | 1 223 749 € | 611 875 € |
| **Total** | **2 095** | **6 353 040 €** | **1 591 602 €** |

*Source : CRC Occitanie à partir des données de suivi de Toulouse Métropole et de la région Occitanie*

[26] « Les participations sont versées à la région Occitanie sur appel de fonds selon les modalités suivantes : un premier versement dans un délai de 15 jours à la signature de la convention correspondant à 50 % de la participation susmentionnée ; un acompte de 25 % dès consommation de 85 % du précédent versement ; un troisième versement, soit le solde, en fonction du bilan du fonds sur le territoire à clôture des engagements ».

### 2.2.2. Le fonds de soutien métropolitain aux petites entreprises

Du fait de l'impossibilité de mettre en œuvre l'abattement de CFE initialement envisagé dans le plan d'urgence du 30 avril 2020 (cf. *supra*), Toulouse Métropole a créé un fonds métropolitain de soutien aux petites entreprises. L'éligibilité à cette aide repose sur deux critères : être éligible à la base minimum CFE en 2019 avec un chiffre d'affaires inférieur à 0,5 M€ et déclarer une perte de chiffre d'affaires d'au moins 20 % entre le 1er mars et le 31 mai 2020. Cette aide est versée sous forme de subvention pour un montant forfaitaire de 500 € à 2 000 € en fonction du chiffre d'affaires[27].

Depuis la loi NOTRé, les régions sont les seules collectivités territoriales compétentes pour l'attribution d'aides économiques aux entreprises. L'article L. 1511-2 du code général des collectivités territoriales autorise toutefois « la métropole de Lyon, les communes et leurs groupements [à] participer au financement des aides et des régimes d'aides mis en place par la région […] dans le cadre d'une convention passée avec la région ». En dépit du contexte de crise sanitaire, la circulaire du 5 mai 2020[28] a rappelé que cette répartition des compétences était maintenue.

Rappelant ces dispositions par lettre du 26 juin 2020, le préfet de la Haute-Garonne demandait à Toulouse Métropole le retrait de la délibération du 30 avril et l'adoption d'un nouveau plan d'aides, notamment au regard des possibilités offertes aux EPCI de contribuer au fonds de solidarité national (FSN). Le fonds métropolitain a tout de même été mis en œuvre en étant « adossé » juridiquement au fonds L'Occal régional dans le cadre de la convention de partenariat conclue pour sa mise en œuvre[29].

Cependant, la conclusion de cette convention ne suffit pas à lever les irrégularités soulevées par le préfet. En effet, l'article L. 1511-2 précité autorise un EPCI à ne participer qu'au seul financement d'un fonds de soutien aux entreprises créé et mis en œuvre par la région, seule habilitée. Or, dans le cas présent, la métropole instruit les dossiers de demandes, décide de l'octroi et verse directement les aides aux bénéficiaires. Le caractère sans précédent de la crise sanitaire a vraisemblablement influé sur la décision du préfet de ne pas exercer de recours à l'encontre de la délibération litigieuse.

Ainsi, Toulouse Métropole a créé son propre fonds de soutien, en dépit des irrégularités juridiques portées à sa connaissance et alors que d'autres mécanismes lui permettaient de soutenir les entreprises de son territoire, *via* une contribution au FSN ou *via* un renforcement de sa participation aux fonds régionaux (L'Occal ou fonds de solidarité exceptionnel Occitanie).

Doté d'une enveloppe initiale de 22 M€, ce fonds a été mobilisé à hauteur de 3 M€ au profit de 3 200 entreprises.

---

[27] 500 € pour les entreprises avec un chiffre d'affaires 2019 compris entre 10 000 € et 100 000 € ; 1 000 € pour les entreprises avec un chiffre d'affaires 2019 compris entre 100 001 € et 250 000 € ; 2 000 € pour les entreprises avec un chiffre d'affaires 2019 compris entre 250 001 € et 500 000 €.

[28] 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 locales en faveur des entreprises.

[29] Il est mentionné, en tant que dispositions spécifiques à Toulouse Métropole, la création d'un dispositif complémentaire d'aides directes destiné aux plus jeunes entreprises du territoire métropolitain, afin de « soutenir les structures les plus fragiles en leur allouant une subvention forfaitaire en fonction de leur chiffre d'affaires ».

### 2.2.3. L'articulation des différents fonds de soutien aux entreprises

Dès mars 2020, un ensemble de dispositifs de soutien aux entreprises, contraintes de réduire voire de cesser leur activité, a été mis en œuvre au plan national et local. Créé par l'État, le FSN[30] a apporté un soutien financier à plus de 48 000 entreprises en Haute-Garonne pour un montant de 625 M€[31].

Sur le territoire de Toulouse Métropole, le fonds L'Occal et le fonds de soutien métropolitain ont été déployés durant la même période avec un principe de non-cumul. Cependant, aucun mécanisme de contrôle n'a été prévu, considérant qu'au regard des critères, les aides n'étaient en principe pas cumulables[32].

Un fonds de solidarité exceptionnel Occitanie a aussi été mis en place par la région, destiné à certaines catégories d'entreprises ayant rencontré une perte de chiffre d'affaires entre mars et mai 2020. 42 200 aides ont été versées à 28 363 établissements pour un montant total de 61,7 M€, dont 4 391 aides aux entreprises du territoire de Toulouse Métropole, pour un total de 6,3 M€.

74 EPCI et huit communes se sont engagés à compléter cette aide par le versement d'une aide complémentaire forfaitaire aux bénéficiaires du fonds. Toulouse Métropole n'a pas conclu de convention pour compléter les versements sur son territoire au titre du fonds de solidarité exceptionnel Occitanie, mais a préféré créer son propre fonds métropolitain, qui repose en partie sur les mêmes critères.

[30] Créé dès mars 2020, le FSN est composé de deux volets. Le volet 1 permet aux très petites entreprises, indépendants, micro-entrepreneurs et professions libérales, qui ont 10 salariés au plus, qui réalisent moins de 1 M€ de chiffre d'affaires et un bénéfice annuel imposable inférieur à 60 000 €, de pouvoir bénéficier d'une aide à la trésorerie jusqu'à 1 500 €.

[31] Source : datagouv.fr (juillet 2021). Les données du FSN au niveau intercommunal ne sont pas disponibles.

[32] Interrogée sur ce point, Toulouse Métropole indique que les entreprises éligibles au fonds L'Occal (hôtellerie, restauration) ne sont normalement pas assujetties à la base minimale CFE du fait de leurs probables locaux aux bases locatives supérieures, sans garantie que cela ne soit systématiquement le cas.

**tableau 7 : synthèse des fonds de soutien locaux déployés sur le territoire de Toulouse Métropole**

| | **Fonds de solidarité exceptionnel Occitanie** | **Fonds métropolitain** | **Fonds L'Occal régional** |
|---|---|---|---|
| Temporalité | Mars, avril, mai 2020 | Août 2020 / décembre 2020 | Mai 2020 / juin 2021 |
| Critères d'éligibilité | - Indépendants et très petites entreprises (de 0 à 10 salariés) dont la perte de chiffre d'affaires entre mars 2019 et mars 2020 est comprise entre 40 et 50 %<br>- Très petites entreprise (jusqu'à 50 salariés) ayant perdu au moins 20 % de chiffre d'affaires en avril / mai 2020 par rapport à avril / mai 2019 | - Entreprises éligibles à la base minimum de CFE en 2019 avec un chiffre d'affaires inférieur à 0,5 M€<br>- Entreprises ayant déclaré une perte de chiffre d'affaires d'au moins 20 % entre mars et mai 2020 | - Volet 1 : entreprises ayant un besoin de trésorerie suite à une perte d'activité<br>- Volet 2 : entreprises contraintes de fermeture ou ayant une forte baisse d'activité, rencontrant un besoin de financement d'équipements<br>- Volet 3 : entreprises contraintes de fermeture ou ayant une forte baisse d'activité, rencontrant des difficultés pour payer leur loyer |
| Secteurs d'activité | Entreprises du territoire de tout secteur d'activité | Jeunes entreprises du territoire de tout secteur d'activité | Entreprises des secteurs du commerce de proximité et de l'artisanat, de l'herbagement et de la restauration, de la culture, du tourisme et du sport |
| **Nombre d'aides attribuées** (9 724) | 4 391 | 3 238 | 2 095 |
| **Montants versés** (15 525 540 €) | 6 270 000 € | 2 902 500 € | 6 353 040 € |
| **Part de Toulouse Métropole** (4 494 102 €) | 0 € | 2 902 500 € | 1 591 602 € |

*Source : CRC Occitanie*

Au total, les fonds de soutien locaux déployés ont permis d'attribuer 15 525 540 € d'aides aux entreprises du territoire métropolitain. La part financée par Toulouse Métropole s'élève à 4 494 102 € soit 28,9 % du total.

La chambre constate que Toulouse Métropole a décidé d'abonder ou de créer des fonds locaux plutôt que de contribuer au FSN ainsi que le permettait le décret n° 2020-757 du 20 juin 2020. Le soutien apporté dans le cadre du fonds de soutien métropolitain aurait pu prendre la forme d'une contribution supplémentaire au fonds régional, en conformité avec la répartition des compétences fixées par la loi NOTRé.

## 2.3. Les mesures prises dans le cadre de la commande publique

### 2.3.1. Les mesures à destination du secteur du bâtiment et travaux publics

En 2020 et en 2021, Toulouse Métropole a été signataire, en partenariat avec le conseil départemental de la Haute-Garonne, de deux chartes avec la fédération du bâtiment et travaux publics de la Haute-Garonne et avec la fédération régionale des travaux publics d'Occitanie délégation Pyrénées. Elles visaient à permettre la reprise et la poursuite des chantiers en cours, en accord avec les mesures préventives liées à l'épidémie de la Covid-19.

Les parties s'accordent sur la prise en charge partagée entre maîtres d'ouvrage et entreprises des surcoûts liés aux mesures de santé et de sécurité sanitaire, conformément au guide de préconisations de l'organisme professionnel de prévention du bâtiment et des travaux publics. Ainsi, un coût forfaitaire journalier de 28 € par agent a été retenu, auquel s'ajoutent des charges directes et indirectes identifiées au cas par cas, supportées à hauteur de 50 % par Toulouse Métropole.

#### 2.3.1.1. La prise en charge des surcoûts

En application de ces chartes, 64 avenants ont été conclus, dont 14 ont engendré une hausse du prix du marché pour un montant total d'environ 226 000 €.

46 avenants ont été conclus dans le cadre de contrats de travaux, avec notamment pour objet l'ajout de prix nouveaux correspondant à la prise en charge forfaitaire des coûts directs « Covid-19 ». En matière d'ingénierie, cinq avenants ont été conclus pour tenir compte des modifications de prestations imposées par la crise pour les missions de coordination, sécurité et protection de la santé.

Concernant les marchés de fournitures et de services, les mesures prises sont essentiellement liées à l'augmentation du coût des matières premières. La majorité des avenants conclus concernent des reports de prestations ou des prolongations de délais d'exécution. Quant aux marchés de fournitures, à ce stade, trois avenants ont donné lieu à une augmentation du montant initial.

**tableau 8 : avenants conclus en application des chartes partenariales**

| Catégorie de marchés | Nombre de marchés | Coût supplémentaire (HT) |
|---|---|---|
| Fourniture | 3 | 25 000 € |
| Ingénierie | 5 | |
| Services divers | 10 | 84 600 € |
| Travaux | 46 | 116 311 € |
| **Total général** | **64** | **225 912 €** |

*Source : CRC Occitanie*

#### 2.3.1.2. Le versement d'avances

Depuis 2014, Toulouse Métropole a adopté une charte des marchés publics qui prévoit des mesures de soutien à la trésorerie des entreprises, telles que le versement d'avances à hauteur de 30 % sur les marchés publics sans constitution de garantie financière.

En réponse à la crise sanitaire, le soutien à la trésorerie des entreprises a été renforcé, notamment par la possibilité d'une avance jusqu'à 40 % du montant initial du marché sans constitution de garantie financière, comme autorisé par la réglementation[33].

**tableau 9 : modalités de versement d'avances**

| | Taux maximal d'avances | Plafond du montant de l'avance |
|---|---|---|
| Charte de 2014 | Avances jusqu'à 30 % sans garantie financière | Avances jusqu'à 90 000 € (marchés de fournitures et services) et 300 000 € (marchés de travaux) |
| Aménagements liés à la Covid-19 | Avances jusqu'à 40 % sans garantie financière | Avances jusqu'à 240 000 € (autres marchés) et 720 000 € (marchés de travaux) |

*Source : Toulouse Métropole*

[33] Cette possibilité est prévue à l'article R. 2191-8 du code de la commande publique modifié par le décret n° 2020-1261 du 15 octobre 2020 : « L'acheteur peut porter le montant de l'avance au-delà de 30 % du montant calculé conformément aux dispositions de l'article R. 2191-7. Il peut alors en conditionner le versement à la constitution d'une garantie à la première demande. Cette garantie peut porter sur tout ou partie de l'avance. Les deux parties peuvent s'accorder pour substituer à cette garantie une caution personnelle et solidaire. La constitution de cette garantie ne peut toutefois être exigée des personnes publiques titulaires d'un marché ».

Ainsi, l'ordonnateur explique qu'afin de soutenir la trésorerie des entreprises et leur permettre de poursuivre leur activité, 127 avances ont été versées à 88 entreprises en 2020 pour un montant total de 8,6 M€, soit 24,9 % du montant initial total des marchés (34,5 M€)[34]. La majorité des avances concerne des marchés de travaux, et en particulier d'infrastructures. Parmi ces avances, trois sont supérieures à 30 % du montant initial du marché (TTC) pour un montant total de 0,28 M€.

### 2.3.2. Les mesures prises dans le cadre de contrats de concession et de délégation de service public

#### 2.3.2.1. Les exonérations de redevances accordées aux délégataires de service public

Des exonérations de redevances pour l'occupation ou l'utilisation des biens immobiliers mis à disposition par la métropole ont été accordées dans le cadre des contrats de délégation pour la gestion des six sites métropolitains suivants : le parc des expositions et centre de conventions de Toulouse Métropole (MEETT), le centre de congrès Pierre Baudis et des salons Marengo, le musée Aéroscopia, le zénith Toulouse Métropole, le marché d'intérêt national de Toulouse et le site Mayssonnié Banlève sur l'Ile de Ramier.

Ces mesures ont été prises par avenant sur le fondement de l'article L. 3135-1 du code de la commande publique, qui dispose qu'un contrat de concession peut être modifié sans nouvelle procédure de mise en concurrence, notamment lorsque « les modifications sont rendues nécessaires par des circonstances imprévues » (3°). En l'espèce, les circonstances imprévues font référence à la pandémie de la Covid-19.

Cependant, ces dispositions sont à concilier avec celles régissant l'occupation et l'utilisation du domaine public, notamment le principe de non-gratuité[35]. Comme évoqué *supra*, un régime de souplesse a été mis en place compte tenu de la crise[36] permettant une exonération temporaire de redevances jusqu'au 23 juillet 2020. Après cette date, une modulation pouvait être adoptée par avenant mais le principe de valorisation demeure toutefois la règle.

Les durées d'exonérations accordées par Toulouse Métropole ont été définies au regard des périodes de fermeture administrative des équipements.

Certaines exonérations portent sur le premier semestre 2020, suivies d'une modulation en fonction du résultat de l'activité pour le restant de l'exercice et pour 2021. D'autres s'étendent sur l'ensemble de l'exercice 2020, voire jusqu'en 2021, dépassant ainsi la durée légale autorisée par l'ordonnance de mars 2020, soit la date butoir du 23 juillet 2020.

L'ordonnateur précise que « les redevances fixes ont été pour partie remplacées par des redevances assises sur le chiffre d'affaires pour tenir compte de la reprise d'activité en évitant un effet de seuil décorrélé du niveau d'activité ».

---

[34] Montant total initial hors marchés à bons de commande assortis d'un montant minimal ou maximal ou sans montant maximal.
[35] Article L. 2125-1 du CG3P.
[36] Dans les conditions définies par l'article 6-7° de l'ordonnance n° 2020-460 du 22 avril 2020 : « Lorsque le contrat emporte occupation du domaine public et que les conditions d'exploitation de l'activité de l'occupant sont dégradées dans des proportions manifestement excessives au regard de sa situation financière, le paiement des redevances dues pour l'occupation ou l'utilisation du domaine public est suspendu pour une durée qui ne peut excéder la période mentionnée à l'article 1er. À l'issue de cette suspension, un avenant détermine, le cas échéant, les modifications du contrat apparues nécessaires ».

**tableau 10 : modulations des redevances des contrats de délégation de service public**

| Site | Délégataire | Modulation de la redevance |
|---|---|---|
| Parc des expositions et centre de conventions de Toulouse Métropole | Société Toulouse Évènements | Exonération de la redevance fixe pour les six premiers mois de 2020 et du versement forfaitaire annuel pour travaux de gros entretien.<br>Aménagement des modalités de calcul de la redevance fixe pour les six mois restants de 2020 et pour 2021 en fonction du résultat, assorti d'une clause de retour à meilleure fortune. |
| Centre de congrès Pierre Baudis et des salons Marengo | Société Toulouse Évènements | Exonération de la redevance fixe et des charges locatives pour les six premiers mois de 2020.<br>Aménagement des modalités de calcul de la redevance fixe pour les six mois restants de 2020 et pour 2021 en fonction du résultat, assorti d'une clause de retour à meilleure fortune. |
| Musée Aéroscopia | Société Manascopia | Exonération de la redevance fixe sur deux exercices, assortie d'une clause de retour à meilleure fortune. |
| Zénith Toulouse Métropole | Société Zénith Toulouse Métropole[37] | Exonération de la redevance fixe pour 2020.<br>Aménagement des modalités de calcul de celle-ci pour les exercices 2021 à 2024, assortie d'une clause de retour à meilleure fortune. |
| Pôle sportif Mayssonnié Banlève | Groupement pôle émulation nautique | Exonération du versement de 50 % de la part fixe de la redevance due en 2020 et réduction du taux de calcul de la redevance variable 1,3 % du chiffre d'affaires, assortie d'une clause de retour à meilleure fortune. |

*Source : CRC Occitanie d'après les délibérations de Toulouse Métropole*

Dans le cadre du contrat de délégation pour l'exploitation du marché d'intérêt national et l'aménagement de la zone logistique du dernier kilomètre de Fondeyre, un dispositif de soutien aux opérateurs présents sur le marché, sous la forme d'exonérations de loyer, a été créé. Il est supporté par la société délégataire (Lumin'Toulouse) et par Toulouse Métropole.

La participation de la métropole devait se traduire par la déduction de 50 % d'une partie de la redevance variable due par le délégataire au titre de l'année 2019, équivalente au montant total des redevances que lui versent les opérateurs. Elle s'est ainsi élevée à 0,13 M€.

Au total, le coût des mesures de soutien est estimé à 2,26 M€ en 2020.

**tableau 11 : coût des mesures prises dans le cadre des contrats de délégation de service public**

| Références | | Redevances versées | | |
|---|---|---|---|---|
| **Site** | **Délégataire** | **2019** | **2020** | **Variation** |
| Parc des expositions et centre de conventions de Toulouse Métropole | Société Toulouse Évènements | 1 325 191 € | 86 262 € | 1 238 929 € |
| Centre de congrès Pierre Baudis et des salons Marengo | Société Toulouse Évènements | 531 183 € | 290 972 € | 240 210 € |
| Musée Aéroscopia | Société Manascopia | 315 054 € | 111 888 € | 203 166 € |
| Zénith Toulouse Métropole | Société Zénith Toulouse Métropole | 588 062 € | 105 778 € | 482 285 € |
| Pôle sportif Mayssonnié Banlève | Groupement pôle émulation nautique | 9 041 € | 21 248 € | - 12 207 € |
| Marché d'intérêt national | Société Lumin'Toulouse | 604 146 € | 489 524 € | 114 622 € |
| **Total** | | **3 372 677 €** | **1 105 672 €** | **2 267 005 €** |

*Source : CRC Occitanie*

[37] Les mesures prises dans le cadre de ce contrat, en réponse à la crise, sont complétées par des dispositions spécifiques liées à la prise en compte, dans le calcul de la redevance, du coût de travaux de remplacement du système de production de froid de la salle de spectacle à réaliser.

2.3.2.2. La prolongation de certains contrats de délégation et concession de service public

Outre les modulations portant sur le montant de redevance, quatre délégataires ont bénéficié d'une prolongation de la durée de leur contrat de 10 mois à 24 mois selon les cas.

L'article R. 3135-5 du code de la commande publique autorise la modification d'un contrat de délégation et concession de service public lorsque celle-ci est « rendue nécessaire par des circonstances qu'une autorité concédante diligente ne pouvait pas prévoir ». Cette modification ne peut conduire à une augmentation de 50 % du montant initial.

L'ordonnateur justifie ainsi les prolongations pour permettre, suite aux périodes contraintes de fermeture administrative liées à la crise sanitaire, un lissage des amortissements sur une durée plus longue. Il précise, dans sa réponse, que les prolongations de contrat n'ont pas eu pour effet de venir augmenter le taux de marge du délégataire. De surcroît, les avenants pris ont intégré une clause de retour à meilleure fortune qui prévoit le partage pour moitié des résultats qui excéderaient le compte d'exploitation prévisionnel initial.

Le conseil métropolitain a également validé la prolongation du contrat de concession de la société d'économie mixte Oppidea pour deux ans, sans toutefois que les motifs évoqués ci-avant ne le justifient, et ce alors que le contrat avait déjà été prolongé d'une année en 2019.

**tableau 12 : prolongation de la durée des contrats de délégation de service public**

| Site et délégataire | Période d'exécution du contrat | Durée de la prolongation | Nouvelle échéance | Rédaction de la clause / disposition de prolongation |
|---|---|---|---|---|
| Centre de congrès Pierre Baudis et des Salons Marengo (Société Toulouse Evènements) | 2014-2022 (huit ans) | 10 mois | Juillet 2023 | « Afin de tenir compte de l'impact de la crise sanitaire liée à la Covid-19, le contrat est prolongé de 10 mois » |
| Musée Aéroscopia (société Manascopia) | 2012-2022 (10 ans) | 24 mois | 2024 | « Afin de laisser plus de temps au délégataire pour lui permettre de rétablir la situation à des niveaux comparables à ceux avant la crise sanitaire, à la fois en termes de fréquentation et de chiffre d'affaires, en visant un retour à meilleure fortune, les parties conviennent de prolonger le présent contrat de deux années supplémentaires » |
| Zénith Toulouse Métropole (société Zénith Toulouse Métropole) | 2017-2027 (10 ans) | 24 mois | 2029 | « Afin de tenir compte de l'impact de la crise sanitaire de la Covid-19 sur le poids de l'amortissement des investissements portés par le délégataire, le contrat de délégation de service public pour l'exploitation du Zénith de Toulouse est prolongé de 24 mois » |
| Pôle sportif Mayssonnié Banlève (groupement pôle émulation nautique) | 2019-2039 (20 ans) | 12 mois | 2040 | « Afin de tenir compte de l'impact de la crise sanitaire de la Covid-19 sur le poids de l'amortissement des investissements portés par le concessionnaire, le contrat de concession de service pour l'exploitation du pôle sportif Mayssonnié-Banlève est prolongé de 12 mois » |
| Opération d'aménagement de Bordelongue-Langlade (société d'économie mixte Oppidea) | 2011-2019 | 24 mois | 2022 | « Par ailleurs, le traité de concession venant à expiration le 31 décembre 2020, il convient d'en prolonger la durée de deux ans, afin de permettre à Oppidea d'accompagner les derniers projets de construction »[38] |

*Source : CRC Occitanie (délibérations de Toulouse Métropole et leurs annexes)*

[38] Délibération DEL-20-0366 du 15 octobre 2020.

## 2.4. Les deux plans orientés vers la reprise des activités et la relance

### 2.4.1. Le plan de lutte contre la précarité

En réponse à la crise sanitaire, des mesures complémentaires au plan de lutte contre la précarité, adopté en 2019 et porté conjointement par la ville de Toulouse et Toulouse Métropole, ont été adoptées en 2020.

Pour mémoire, le plan s'articule autour de cinq axes : le soutien aux associations, l'accès au logement, l'organisation de l'aide alimentaire, l'emploi et l'insertion et le soutien aux familles et aux jeunes en difficulté. Il est doté d'une enveloppe prévisionnelle complémentaire de 17,5 M€ dont 11,4 M€ portés par la métropole.

Dans ce cadre, un plan de soutien aux associations culturelles a été voté pour celles ayant subi une perte de recettes en 2020. Il a également vocation à soutenir de nouveaux projets associatifs. Un appel à projet pour soutenir des projets relatifs au maintien de l'emploi a été lancé.

### 2.4.2. Un plan de relance pour l'emploi

Formalisé par décision du président du conseil métropolitain du 12 juin 2020, le plan de relance pour l'emploi prévoit la poursuite et l'approfondissement de l'investissement public métropolitain (50 M€) et le soutien aux filières locales stratégiques (45 M€). Ces deux orientations sont déclinées en 10 thématiques et en 58 actions. Les secteurs visés sont variés : industrie aéronautique, nouvelles technologies, santé, économie sociale et solidaire, etc. Au total, le plan est doté d'une enveloppe d'investissements de 95 M€ pour l'exercice 2020.

Parallèlement à l'investissement dans des projets métropolitains, le plan de relance prévoit que Toulouse Métropole souscrive ou abonde différents fonds de soutien sectoriels tels que le fonds Rebond, un fonds régional de professionnel de capital investissement et un fonds dédié en santé-Biotechnologies[39]. Les crédits orientés vers ces souscriptions s'élèvent à 10 M€.

Formalisé par une convention signée par l'État *via* la direction régionale des affaires culturelles, par le Centre national du cinéma et de l'imagerie animée, par la région Occitanie et par la métropole, un fonds de soutien à la production audiovisuelle (action 49) a été doté de 0,4 M€ versé par la métropole et complété par un abondement du Centre national du cinéma et de l'imagerie animée de 0,1 M€ pour la période 2020-2022. Dans le cadre de l'action 36, il est prévu la création d'un fonds congrès destiné à soutenir l'organisation de congrès portés par les associations nationales et internationales, les sociétés savantes, les fédérations professionnelles nationales et internationales, les établissements du supérieur et de recherche, les consortiums (avec dominante structures publiques), qui est doté d'une enveloppe annuelle de 1 M€[40]. Un fonds d'urgence culturel permet le versement d'une aide aux acteurs du secteur de la culture sous la forme d'une subvention (action 45). Une subvention a ainsi été octroyée à 55 opérateurs pour un montant total de 0,95 M€.

[39] En application du b) du 1 du I de l'article L. 5217-2 du code général des collectivités territoriales, les métropoles exercent de plein droit, en lieu et place des communes-membres, la compétence relative aux actions de développement économique, dont la participation au capital des sociétés mentionnées au 8° de l'article L. 4211-1 (source : Conseil d'État).
[40] Délibération DEL-20-1060.

D'autres actions inscrites dans le plan prennent la forme d'un soutien financier direct ou indirect par l'attribution d'aides à la construction de logement, au développement des énergies renouvelables, à la mobilité durable, à l'évènementiel, etc.

## *CONCLUSION INTERMÉDIAIRE*

En 2020, pour répondre à l'urgence de la crise sanitaire, Toulouse Métropole a mobilisé trois leviers d'action auprès du tissu économique local dans le cadre de son plan d'urgence du 30 avril 2020 : l'allégement de la fiscalité économique, le versement d'aides aux entreprises du territoire *via* des fonds de soutien locaux, ainsi que des mesures d'aménagement des contrats publics.

Les crédits du plan d'urgence effectivement mobilisés sont finalement inférieurs à l'enveloppe prévisionnelle de 30 M€. Cette différence est principalement due à l'impossibilité de mettre en œuvre le dégrèvement de la CFE envisagé qui a été remplacé par un fonds de soutien finalement consommé à hauteur de 2,9 M€.

La chambre constate que la métropole a privilégié une stratégie locale reposant sur des dispositifs d'intervention métropolitains et régionaux, parfois assortis d'incertitude juridique, alors que des possibilités d'intervention *via* des dispositifs nationaux existaient. Le coût brut des mesures adoptées en soutien aux acteurs économiques du territoire s'élève à environ 16 M€ en 2020. Une évaluation précise de leur coût net ainsi que des effets auprès des bénéficiaires permettrait d'en mesurer la pertinence et l'efficience.

**tableau 13 : estimations du coût brut des mesures déployées par Toulouse Métropole**

| Mesures de soutien aux acteurs économiques prises en 2020 | Coût |
|---|---|
| Fiscalité (taxe de séjour et taxe sur les jeux) | 3 200 000 € |
| Exonérations sur les redevances de loyers et charges (plan d'urgence) | 1 004 013 € |
| Exonérations sur les redevances de loyers et charges (plan de relance, actions 6 et 16) | 4 560 533 € |
| Fonds de soutien métropolitain aux petites entreprises | 2 902 500 € |
| Participation au fonds régional L'Occal | 1 591 602 € |
| Prise en charge de surcoût dans les contrats de commande publique | 225 912 € |
| Avances supérieures à 30 % accordées aux titulaires de marchés publics | 280 997 € |
| Exonérations de redevance de délégation de service public | 2 267 005 € |
| **Total du coût brut des mesures (diminution de recettes, dépenses supplémentaires et décaissements anticipés)** | **16 032 562 €** |

*Source : CRC Occitanie*

Une circulaire du 24 août 2020 portant sur le traitement budgétaire et comptable des dépenses des collectivités territoriales, des groupements et de leurs établissements publics liées à la gestion de la crise sanitaire de la Covid-19 offrait la possibilité de créer une annexe au compte administratif permettant de retracer ces dépenses en sections de fonctionnement et d'investissement.

Toulouse Métropole n'a pas rempli cette annexe au compte administratif 2020 alors qu'elle aurait permis d'avoir une vision exhaustive des charges générées par la crise sanitaire. Considérant que l'annexe ne permettait pas de tenir compte des pertes de recettes et de la sous-exécution budgétaire, l'ordonnateur a privilégié une information aux élus sur les conséquences de la crise financière à travers l'élaboration de sa prospective et de son plan pluriannuel d'investissement.

# 3. L'IMPACT BUDGÉTAIRE ET FINANCIER

## 3.1. L'impact budgétaire

### 3.1.1. Les conséquences de la crise sont modérées sur l'exercice 2020

En 2018, Toulouse Métropole a contractualisé avec l'État dans le cadre du dispositif d'encadrement des dépenses des collectivités territoriales, mis en place par l'article 29 de la loi de programmation des finances publiques pour 2018-2022. Ce « contrat de Cahors » fixe, pour la métropole, un plafond de croissance des dépenses réelles de fonctionnement à 1,35 % par an sur le budget principal à périmètre constant. Cette limite a été respectée jusqu'à ce que ce dispositif soit suspendu suite à la crise sanitaire.

#### 3.1.1.1. Le résultat de l'exercice 2020

Le budget primitif pour l'exercice 2020 a été adopté le 21 novembre 2019. Le compte administratif 2019 a été voté le 23 juillet 2020, ainsi qu'une décision modificative, valant budgétaire supplémentaire, permettant de reprendre le résultat de l'exercice précédent. Deux autres décisions modificatives ont été adoptées au cours de l'exercice, en octobre et en décembre 2020.

L'exercice 2020 se clôture avec un excédent de fonctionnement de 137 M€ et un solde d'exécution de la section d'investissement déficitaire de 48,4 M€ en tenant compte des opérations de régularisation comptable liées aux observations du commissaire aux comptes (- 5,3 M€). Le solde des restes à réaliser (RAR) en investissement s'élève à - 16,3 M€.

**tableau 14 : résultat de l'exercice 2020**

| | Fonctionnement | Investissement | Total |
|---|---|---|---|
| **Résultat précédent (2019)** | **87 172 583** | **- 74 386 137** | **12 786 446** |
| Recettes 2020 | 872 945 191 | 402 567 481 | 1 275 512 672 |
| Dépenses 2020 | 821 081 412 | 373 035 608 | 1 194 117 020 |
| **Résultat 2020** | **51 863 779** | **29 531 873** | **81 395 652** |
| Intégration de résultats par opération d'ordre non budgétaire[41] | - 1 676 449 | - 3 591 155 | - 5 267 604 |
| **Résultats cumulés 2020** | **137 359 914** | **- 48 445 420** | **88 914 494** |
| RAR recettes d'investissement | | 18 882 482 | 18 882 482 |
| RAR dépenses d'investissements | | 35 204 063 | 35 204 063 |
| **Résultats avec reports 2020** | **137 359 914** | **- 64 767 001** | **72 592 913** |

*Source : compte de gestion et compte administratif 2020*

En 2020, le résultat de fonctionnement diminue par rapport à 2019. La crise sanitaire explique pour partie cette baisse, en raison d'une diminution des recettes (- 10,5 M€) et d'une légère hausse des dépenses (+ 4,5 M€), mais d'autres facteurs indépendants de la Covid ont eu un impact significatif sur la section de fonctionnement, telles que les dotations et reprises de provisions (- 22 M€) et la diminution de certains produits de gestion courante.

Le solde d'exécution de la section d'investissement reste stable par rapport à 2019, excédentaire à hauteur de 29,5 M€. Cet excédent contribue à réduire le déficit d'investissement

[41] Résultat après prise en compte des ajustements du commissaire aux comptes et de la reprise du résultat du budget annexe Fonbeauzard.

cumulé. Finalement, en dépit d'une dégradation de son résultat de fonctionnement en 2020, Toulouse Métropole parvient à reconstituer une partie de ses réserves budgétaires qui s'élèvent à 72,6 M€ après couverture du besoin de financement.

#### 3.1.1.2. L'impact est principalement visible en section de fonctionnement

*Des dépenses de fonctionnement supplémentaires liées à la crise sanitaire*

Le budget supplémentaire pour 2020 a été adopté à la suite du premier confinement[42]. Les effets et les conséquences de la crise étaient alors difficilement évaluables, mais se caractérisaient par un arrêt généralisé de l'activité économique, sociale, culturelle...

Le contexte de crise sanitaire n'a pas entrainé de bouleversement significatif sur le budget de 2020. Le budget supplémentaire est surtout marqué par la reprise du résultat de 2019 et par l'adoption du plan d'urgence du 30 avril 2020. Ce plan se traduit par une hausse de 4 M€ sur les charges à caractère général et par une hausse de 23,4 M€ sur le chapitre 65 relatif aux autres charges courantes. Une nouvelle augmentation des crédits de ce chapitre est adoptée lors de la décision modificative d'octobre 2020 (7,8 M€). La seconde décision modificative de décembre porte principalement sur l'augmentation des dotations aux provisions (+ 25 M€).

Au final, les dépenses d'intervention réalisées dans le cadre de la crise comprennent 1,6 M€ de participation au fonds L'Occal mis en place par la région et 2,9 M€ de subventions versées dans le cadre du fonds métropolitain de soutien aux petites entreprises. Des charges liées à la Covid apparaissent également dans les participations et contributions versées, avec une subvention d'équilibre de 6,2 M€ au budget annexe « Activités immobilières », qui inclut 3,8 M€ de mesures d'exonérations de loyer. Les subventions versées aux personnes privées (hors entreprises) progressent également de 2,7 M€ par rapport à 2019, en lien avec la création d'un fonds de soutien aux associations affectées par la crise sanitaire.

À ces charges s'ajoutent, au chapitre 011, 2 M€ de dépenses liées à l'achat de masques et d'équipements sanitaires. Des reversements ont cependant été effectués par les communes ayant reçu ces produits (0,7 M€). Au chapitre 012, figure une « prime Covid » versée à certaines catégories de personnel, qui s'élève à 1,2 M€[43].

Les charges à caractère général connaissent aussi une baisse de 4,5 M€ due à la conjoncture sanitaire et aux économies sur les frais d'affranchissement, les frais de nettoyage des locaux et des remboursements de frais (compte 62), les prestations de services, les charges de formation, les assurances et les études et recherches (compte 61) et le paiement de taxes foncières suite à des cessions d'immobilisation.

En dépit d'une hausse des dépenses réelles de fonctionnement de 7,5 % par rapport à 2019, l'impact budgétaire lié à la Covid-19 est modéré : sur 743 M€ de dépenses réelles de fonctionnement mandatées, celles directement liées à la crise sanitaire (14,2 M€) représentent 1,9 % des charges de l'exercice. Elles participent à hauteur de 27,5 % à la progression des charges par rapport à l'exercice précédent (+ 51,6 M€).

[42] Décret n° 2020-260 du 16 mars 2020 portant réglementation des déplacements dans le cadre de la lutte contre la propagation du virus de la Covid-19.
[43] Sur le budget principal et les budgets annexes.

L'exercice 2020 est surtout marqué par l'importance des dotations aux provisions (+ 30 M€) liées à des régularisations comptables, sans lien avec la crise sanitaire.

Le taux de réalisation des dépenses réelles de fonctionnement est de 94 % en 2020. Les taux les moins élevés se situent sur des chapitres concernés par la crise sanitaire (011 et 65), démontrant des difficultés de prévision liées au contexte.

*Des recettes de fonctionnement en partie affectées par la crise sanitaire*

En 2020, les recettes réelles de fonctionnement progressent de 26,6 M€ par rapport à l'exercice précédent (+ 3,2 %). Il faut néanmoins tenir compte de 20 M€ de produits exceptionnels liés à des cessions d'immobilisation. Les recettes de gestion courante diminuent légèrement (- 0,4 %), la croissance des recettes fiscales permettant de compenser les pertes sur les produits des services (compte 70) et sur les autres produits de gestion courante (compte 75).

Les recettes fiscales progressent de 17,7 M€ (+ 3 %), en raison du maintien du dynamisme des bases et de la non-application de l'abattement sur la CFE, envisagé initialement dans le cadre du plan d'urgence. Les mesures prises ont conduit à une diminution des produits de la taxe de séjour et du prélèvement sur les produits des jeux (- 2,7 M€)[44].

Les produits des services diminuent de 3,7 M€. Ils ont un taux de réalisation assez faible de 90 %, qui traduit des problèmes de prévision malgré des ajustements en cours d'exercice. Leur diminution concerne les flux avec les budgets annexes et les tiers comptabilisés au chapitre 708 (mise à disposition, remboursement de frais, etc.) ainsi que les redevances des services à caractère culturel, des services de loisirs et services d'archéologie préventive (chapitre 706).

La perte de produits en 2020 apparaît surtout sur le chapitre 75 avec une baisse de 19,6 M€ par rapport à l'exercice précédent. Cependant, cette baisse résulte principalement de facteurs non liés à la crise sanitaire[45] et avait donc été anticipée dans les prévisions budgétaires. Les pertes liées à la crise se traduisent par une réduction de 2,3 M€ des redevances perçues auprès de cinq délégataires de service public[46]. Les recettes issues des produits des régies et le revenu des immeubles diminuent également, du fait de certaines exonérations accordées aux occupants du domaine métropolitain.

La perte de recettes réelles de fonctionnement liée à la crise sanitaire s'élève ainsi à 10,4 M€, compensée par le maintien du dynamisme fiscal du territoire toulousain.

Au regard des dépenses supplémentaires, mais aussi des économies de gestion liées au contexte sanitaire, la chambre évalue le coût net direct lié à la crise à 19,4 M€ en 2020.

[44] La diminution du produit de la taxe de séjour s'explique par la baisse de la fréquentation touristique au premier semestre 2020, puis la décision de la métropole d'exonérer les hôtels et hébergeurs du territoire métropolitain de juillet à décembre 2020.

[45] La diminution des recettes par rapport à 2019 s'explique par la fin du contrat « eau et assainissement » avec la ville de Toulouse (- 10 M€) et un versement exceptionnel de 5,3 M€ en 2019 pour une délégation de service public de parking non reportée en 2020.

[46] Cf. *infra*.

**tableau 15 : estimation des coûts directs liés à la crise sanitaire en 2020**

| Budget principal | En M€ |
|---|---|
| **Dépenses supplémentaires** | **14,2** |
| Fonds d'urgence et fonds L'Occal | 4,5 |
| Exonérations de loyers (*via* budget annexe immobilier d'entreprises) | 3,8 |
| Achats de protection | 2 |
| Prime Covid | 1,2 |
| Subventions versées aux personnes privées (fonds de soutien aux associations) | 2,7 |
| **Pertes de recettes** | **10,4** |
| Redevances délégation de service public | 2,3 |
| Fiscalité touristique | 2,4 |
| Fiscalité des jeux | 0,3 |
| Produits des services | 3,7 |
| Produits des régies et le revenu des immeubles | 1,7 |
| **Sous-total** | **24,6** |
| Économie de gestion | - 4,5 |
| Reversement des communes pour l'achat de masques | - 0,7 |
| **Coût net estimatif** | **19,4** |

*Source : CRC Occitanie*

Toulouse Métropole a évalué, pour sa part, l'impact budgétaire net de la crise sanitaire à 17,5 M€ en section de fonctionnement en 2020, et ce à partir d'une analyse de l'impact sur les soldes intermédiaires de gestion. Cette approche conduit à inclure les charges exceptionnelles liées à la crise sanitaire (prime Covid, achat d'équipements de protection sanitaire…) dans la sous-exécution budgétaire de façon à ce qu'elles n'apparaissent pas dans l'enchainement des différents soldes.

**tableau 16 : estimation de l'impact budgétaire de la crise sanitaire par Toulouse Métropole**

| en M€ | Réalisé 2020 | Prévisions fin 2021 | Prévisions 2022 | Impact 2020-2022 |
|---|---|---|---|---|
| **Impact sur les recettes** | | | | |
| Tarifs redevances, loyers… | 7,8 | 5 | 0,0 | **12,8** |
| Recettes fiscales Toulouse Métropole (dont CVAE) | 2,7 | 10,0 | 20,0 | **32,7** |
| **Total des pertes de recettes** | **10,5** | **15,0** | **20,0** | **45,5** |
| Dépenses Covid (dont ressources humaines) | 0,0 | 1,5 | 0,5 | **2,0** |
| Plan précarité et de soutien aux associations | 7,0 | | | |
| Aide CFE + L'Occal | 5,0 | | | |
| *Sous-exécution par rapport au tendanciel (011)* | *- 5,0* | | | |
| **Total impact sur les dépenses** | **7,0** | **1,5** | **0,5** | **9,0** |
| **Impact net** | **17,5** | **16,5** | **20,5** | **54,5** |

*Source : Toulouse Métropole (février 2022)*

Concernant l'impact estimé sur les dépenses, les dépenses relatives au « plan précarité » et au soutien aux associations, comptabilisées à hauteur de 7 M€, sont difficilement identifiables.

La perte de recettes pour 2020 est estimée à 10,5 M€. Pour 2021 et 2022, les projections de perte de recettes fiscales s'élèvent à 35 M€ principalement liées aux mesures fiscales adoptées par Toulouse Métropole sur les produits de CFE et à l'estimation de la perte de produit de la CVAE.

3.1.1.3. Une section d'investissement préservée des conséquences de la crise

La prévision initiale de dépenses d'équipement inscrite au budget primitif 2020 se rapproche du montant prévu dans la prospective pluriannuelle d'investissements métropolitaine (PPIM) pour 2015-2020. Au cours de l'exercice, les deux décisions modificatives précitées ont réduit les crédits ouverts en dépenses d'équipement de 55,8 M€, en particulier sur les chapitres 21 et 23, bien qu'un plan de relance pour l'emploi a été adopté en juin 2020.

**tableau 17 : dépenses d'investissement entre 2019 et 2020**

| | 2019 | 2020 | Écart 2019-2020 | Variation 2019-2020 |
|---|---|---|---|---|
| PPIM 2015-2020 | 467 991 248 € | 326 062 098 € | - 141 929 150 € | - 30,3 % |
| Crédits ouverts (budgets primitifs + décisions modificatives) | 468 409 739 € | 388 299 225 € | - 80 110 514 € | - 17,1 % |
| Réalisation (comptes administratifs + RAR) | 348 595 263 € | 269 618 298 € | - 78 976 965 € | - 22,7 % |

*Source : CRC Occitanie*

La baisse des dépenses d'équipement en 2020 par rapport à l'exercice précédent s'explique principalement par la fin de la trajectoire d'investissement de la métropole : sur la baisse de 101 M€, 72 M€ proviennent de l'axe 7 de la PPIM consacré aux grands projets, avec la fin des travaux sur le MEET et la réduction des dépenses sur les Ramblas et sur l'axe Bordeaux-Toulouse. Les dépenses de l'axe 1 « mobilités et réseaux d'infrastructures » ont diminué de 43 M€ mais le début des réalisations du plan de relance voirie, qui s'élèvent à 20,4 M€, atténue cette baisse.

Les transports demeurent le premier poste de dépenses d'équipement (124,5 M€), suivi par l'aménagement du territoire. Les dépenses liées à l'action économique diminuent fortement (- 64 %). Les opérations non ventilables correspondent principalement aux charges liées au remboursement de la dette et diminuent légèrement entre 2019 et 2020.

**tableau 18 : évolution des dépenses d'équipement par fonction**

| Fonctions | Intitulé | 2019 | 2020 | Taux de variation |
|---|---|---|---|---|
| 01 | Opérations non ventilables | 79 194 556 € | 78 792 656 € | - 0,5 % |
| 0 | Services généraux | 14 154 803 € | 14 601 806 € | 3,2 % |
| 3 | Culture, vie sociale, jeunesse, sports, loisirs | 7 792 213 € | 4 044 655 € | - 48,1 % |
| 4 | Santé et action sociale | 2 504 129 € | 1 397 929 € | - 44,2 % |
| 5 | Aménagement des territoires et habitat | 67 189 517 € | 52 756 324 € | - 21,5 % |
| 6 | Action économique | 84 684 352 € | 30 456 620 € | - 64,0 % |
| 7 | Environnement | 11 484 298 € | 15 969 945 € | 39,1 % |
| 8 | Transports | 161 938 681 € | 124 493 247 € | - 23,1 % |
| | **Total** | **428 942 549 €** | **322 513 183 €** | **- 24,8 %** |

*Source : comptes administratifs (les fonctions sans crédit ont été effacées)*

L'arrêt généralisé de l'activité au premier semestre de l'année a eu une influence marginale sur les dépenses d'équipement. Cela a causé quelques retards de réalisation, qui peuvent expliquer la hausse des RAR en dépenses par rapport à 2019 et le taux de réalisation faible de 69 % (cf. annexe 3).

Au cours de l'exercice, le niveau d'autofinancement est progressivement ajusté par une diminution du virement de la section de fonctionnement à la section d'investissement. Cet ajustement permet de supporter la hausse des charges de fonctionnement. Le choix est également fait de réduire les prévisions d'emprunt pour contenir le niveau d'endettement.

Ces prévisions, revues à la hausse lors du budget supplémentaire, sont finalement diminuées dans les deux décisions modificatives et le taux de réalisation d'emprunt se révèle faible par rapport aux prévisions, à hauteur de 58 %. Finalement, Toulouse Métropole contracte un emprunt de 95 M€, soit 20 % de moins qu'en 2019 et moitié moins que le montant autorisé pour l'exercice. Le taux de réalisation des emprunts était déjà faible sur les exercices précédents, entre 21 % et 68 %, traduisant la CAF élevée de la métropole.

Le budget s'équilibre donc par l'ajustement de l'autofinancement et une prévision d'emprunt modérée, rendue possible par des dépenses d'investissement réduites.

### 3.1.2. Un budget 2021 réalisé dans un contexte de reprise économique

Le budget primitif pour 2021 a été adopté le 1er avril 2021. Équilibré par section en recettes et en dépenses, il prévoit un montant total de crédits de 1 524 M€, soit + 4,5 % par rapport au budget primitif de 2020. Cette augmentation résulte de la section d'investissement (+ 11,7 %) tandis que la section de fonctionnement diminue légèrement (- 1 %).

**tableau 19 : crédits du budget primitif 2021**

| en € | Budget principal | Mouvements totaux | Mouvements réels | Mouvements d'ordre |
|---|---|---|---|---|
| Investissement | Recettes | 702 824 434 | 595 528 249 | 107 296 185 |
| | Dépenses | 702 824 434 | 656 680 166 | 46 144 268 |
| Fonctionnement | Recettes | 822 028 819 | 800 990 884 | 21 037 935 |
| | Dépenses | 822 028 819 | 739 838 968 | 82 189 851 |
| **Totaux** | | **1 524 853 253** | **1 396 519 134** | **128 334 119** |

*Source : délibération du 1er avril 2021*

Une décision modificative valant budget supplémentaire a été adoptée le 24 juin 2021 après l'approbation du compte administratif et du compte de gestion et l'affectation du résultat budgétaire de l'exercice précédent.

#### 3.1.2.1. La section de fonctionnement

*Les dépenses de fonctionnement retrouvent une trajectoire d'avant crise*

Pour l'exercice 2021, concernant les dépenses réelles de fonctionnement, une hausse modérée de 2 % est prévue. Il n'y a pas de nouvelle prévision de dotations aux provisions, qui avaient expliqué une partie de la hausse des dépenses de fonctionnement en 2020. Les dispositifs mis en place en 2020 en lien avec la crise sanitaire, ayant généré des charges supplémentaires, n'ont pas vocation à perdurer. La hausse des dépenses de fonctionnement après adoption du budget supplémentaire s'explique surtout par l'augmentation de la prévision de virement à la section d'investissement (100 M€).

Les principaux risques identifiés par la métropole sur les dépenses réelles de fonctionnement relèvent de son intervention auprès de ses satellites, notamment le syndicat mixte

Tisséo Collectivité, en charge des transports urbains sur le territoire. Le projet d'agrandissement du métro toulousain est particulièrement concerné[47].

Les prévisions sur le chapitre 011 augmentent de 3,4 M€ par rapport au budget primitif de 2020, en raison de la reprise des activités des services et du maintien de protocoles sanitaires. Les dépenses inscrites sur le chapitre 65 « Autres charges de gestion courante » augmentent par rapport à l'exercice précédent et s'élèvent à 203 M€. Bien que la subvention versée à Tisséo Collectivité en représente la moitié (102,7 M€), les subventions d'équilibre versées aux budgets annexes représentent aussi une part importante (32,9 M€), plus particulièrement le théâtre et orchestre national.

*Des recettes de fonctionnement qui demeurent dynamiques à ce stade*

La fiscalité économique locale est affectée par la crise sanitaire, à travers une baisse des produits de contribution économique territoriale, constitués des produits de CVAE et de CFE, tandis que la structure de la fiscalité des ménages est profondément modifiée avec l'attribution d'une fraction de TVA en compensation de la suppression définitive de la taxe d'habitation.

Au budget primitif de 2021, la métropole anticipe une diminution de ses recettes de fonctionnement de 10,6 % par rapport à 2020, diminution concentrée sur les produits fiscaux (CVAE et taxe foncière) ainsi que sur les produits des services et autres produits de gestion courante (compte 75).

Néanmoins, après adoption du budget supplémentaire, ces hypothèses sont revues à la hausse : ainsi, 85 M€ de produits supplémentaires de taxe foncière sont inscrits suite à l'augmentation des taux dans le cadre du processus d'harmonisation de la taxe d'enlèvement des ordures ménagères, à mettre en parallèle avec une hausse de l'attribution de compensation versée aux communes-membres de 69,7 M€.

**encadré 1 : l'harmonisation du taux de taxe d'enlèvement des ordures ménagères**

La commission locale d'évaluation des transferts de charge a rendu un rapport le 16 février 2021 en vue de l'harmonisation des taux de taxe d'enlèvement des ordures ménagères[48] sur l'ensemble du périmètre métropolitain. Cette démarche prévoit une réduction du taux de taxe afin de mettre fin à l'excédent cumulé sur le budget annexe déchets (15 M€)[49], sans priver la métropole de cette ressource, reversée au budget principal *via* le compte de liaison avec le budget annexe.

En compensation, le taux de la taxe métropolitaine sur le foncier bâti est augmenté, ce qui génère un produit supplémentaire de 85 M€, soit un produit net de 70 M€. Pour éviter une hausse de la fiscalité sur le contribuable, les communes sont amenées à réduire le taux de taxe foncière qu'elles perçoivent et en

[47] À ce jour, une participation au syndicat mixte Tisséo Collectivité de 102,7 M€ est prévue, conformément à la trajectoire financière adoptée. L'étude de soutenabilité budgétaire du plan de déplacement urbain a été actualisée au cours de l'année 2021 « afin de prendre en compte les pertes majeures en termes de recettes d'exploitation et de versement mobilité qui sont et seront constatés dans les années à venir ». À ce stade, la trajectoire initiale est globalement maintenue mais l'hypothèse d'une contribution supplémentaire des membres du syndicat de 100 M€ entre 2025-2029 est avancée afin de conserver les ratios de soutenabilité de la structure.

[48] La délibération DEL-21-0371 du 1er avril 2021 fixe le taux unique de taxe d'enlèvement des ordures ménagères à 8,10 % pour l'exercice 2021.

[49] Conseil d'État, 31 mars 2014, *Société Auchan*, requête n° 368111 : il résulte de cette décision que le produit de la taxe d'enlèvement des ordures ménagères et, par voie de conséquence, son taux, ne doivent pas être manifestement disproportionnés par rapport au montant de telles dépenses, tel qu'il peut être estimé à la date du vote de la délibération fixant ce taux. L'excédent ne doit pas excéder 15 %.

contrepartie, un mécanisme de neutralisation budgétaire, *via* une hausse de l'attribution de compensation, est prévu pour maintenir leur niveau de ressource.

Le mécanisme adopté permet la transformation de l'excédent du budget annexe déchets en ressources fiscales foncières pérennes, et en conséquence, une augmentation du coefficient d'intégration fiscale de Toulouse Métropole, pris en compte dans le calcul des dotations perçues, et la transformation d'une part du produit fiscal des communes par une hausse de la fiscalité reversée *via* l'attribution de compensation. En résulte une perte de dynamique fiscale estimée à 1,4 M€ par an pour les communes. De même, la modification du panier de ressources des communes est susceptible d'avoir un impact sur le calcul de leurs potentiels fiscal et financier, deux indicateurs pris en compte notamment pour le calcul des dotations de l'État.

Conformément à la recommandation de la chambre, le conseil métropolitain a adopté, en décembre 2021, un pacte fiscal et financier de solidarité, qui prévoit une évolution de la dotation de solidarité communautaire à partir de 2022 pour tenir compte de la perte par les communes-membres du bénéfice de la dynamique fiscale.

Finalement, les produits fiscaux inscrits au budget 2021 s'élèvent à 646,5 M€ soit 8,3 % de plus qu'au budget primitif 2020. Les prévisions de produits de CVAE s'élèvent à 98,9 M€, soit une baisse de 7,7 M€ par rapport à 2020. Le tissu d'entreprises toulousain, caractérisé par de nombreuses entreprises industrielles et aéronautiques très affectées par la crise, explique cette forte baisse qui risque de se décliner sur plusieurs exercices en raison des modalités de perception du produit de la CVAE.

#### 3.1.2.2. La section d'investissement

*Des dépenses d'investissement à la hausse*

En hausse de 13 % par rapport au budget primitif de 2020, les dépenses d'investissement du budget primitif de 2021 s'élèvent à 656,7 M€. Les opérations concernent la programmation d'enveloppes voirie à hauteur de 44 M€, l'entretien des routes et des pistes cyclables (15 M€) ainsi que des dépenses liées au programme d'investissement du grand parc Garonne (12 M€) et aux projets immobiliers structurants (15 M€). La hausse des immobilisations corporelles (13,5 M€) résulte du lancement d'études préalables aux futurs projets et les subventions d'investissement supplémentaires sont liées à des participations d'équilibre à des projets d'aménagement (Grand Matabiau Quai d'Oc, opérations de renouvellement urbain) ainsi qu'à un soutien apporté aux secteurs économiques et à la recherche dans le cadre du plan de relance pour l'emploi (20 M€).

Lors du conseil métropolitain du 24 juin 2021, la métropole a adopté une programmation pluriannuelle d'investissements pour 2021-2026. Au total, les prévisions atteignent 2,155 Md€ de dépenses, dont 2,042 Md€ pour de nouveaux projets et 113 M€ de reports de la programmation précédente. La réalisation de certaines opérations débute dès 2021.

**tableau 20 : volumes plafonds d'inscriptions budgétaires de la prospective pluriannuelle d'investissements métropolitaine 2021-2026**

| Périmètre | En k€ |
|---|---|
| Axe 1 - Mobilité et infrastructures | 755 057 |
| Axe 2 - Compétitivité économique | 127 424 |
| Axe 3 - Habitat et cadre de vie | 440 478 |
| Axe 4 - Politique environnementale et gestion | 132 699 |
| Axe 5 - Intégration des équipements culturels et sportifs | 79 123 |
| Axe 6 - Entretien et valorisation du patrimoine | 136 304 |
| Axe 7 - Grands projets | 371 319 |
| **Total nouvelle programmation** | **2 042 404** |
| Report 2015-2020 | 112 747 |
| **Total PPIM 2021-2026** | **2 155 151** |

*Source : délibération du conseil métropolitain du 24 juin 2021*

L'axe 1 de la PPIM concentre plus d'un tiers des crédits prévus (35 %). Il inclut près de 400 M€ de crédits dédiés aux financements des enveloppes locales de voirie et près de 100 M€ pour les projets du plan d'aménagement multimodal métropolitain. L'axe dédié à l'habitat et au cadre, doté de 440 M€, prévoit 190 M€ pour le grand projet cœur de ville et 148 M€ pour l'habitat public et privé, qui couvrent des enjeux stratégiques dans l'aménagement du territoire métropolitain caractérisé par sa démographie dynamique. Enfin, au sein de l'axe dédié aux grands projets, les aménagements des zones du Grand Matabiau, en lien avec l'arrivée du train à grande vitesse à Toulouse, ainsi que des opérations d'aménagement et de développement économique (Montaudran, grand parc Garonne) sont prévus.

*Des recettes d'investissement réparties entre autofinancement et emprunts*

Les prévisions de recettes d'investissement augmentent de 11,6 % (81,3 M€) au budget supplémentaire. Cet accroissement, qui permet de soutenir la hausse des dépenses, résulte d'une augmentation significative du virement de la section de fonctionnement (+ 100 M€) lié à la reprise du résultat de l'exercice précédent. L'autofinancement des investissements (virement et excédents capitalisés) s'élève à près de 195 M€. En parallèle, la prévision d'emprunt est revue à la baisse, ce qui témoigne du fait que Toulouse Métropole conserve une certaine CAF de ses investissements.

L'emprunt prévisionnel s'élève à 261,5 M€ après ajustement au budget supplémentaire 2021, soit un tiers des ressources d'investissement. La métropole précise, dans son rapport de présentation du budget 2021, que le niveau d'endettement dépendra du degré de réalisation des opérations prévues.

## 3.2. L'impact financier

Dans son rapport d'observations définitives de décembre 2020, la chambre constatait que l'utilisation du levier fiscal et la maîtrise de la progression des charges ont permis à la métropole de dégager une CAF élevée, qui représentait 23,4 % des produits de gestion en 2019 (151 M€).

L'exécution de la programmation pluriannuelle d'investissements pour 2015-2020 a entrainé, à partir de 2017, la mobilisation du fonds de roulement et un recours accru à l'emprunt pour couvrir un besoin de financement croissant. La hausse de l'annuité en capital a ainsi diminué

le niveau de CAF nette. Cependant, cette tendance s'inverse dès 2019, avec une augmentation des ressources d'investissement et de la CAF tandis que les dépenses d'investissement se réduisent.

Ainsi, Toulouse Métropole a abordé l'exercice 2020 et la crise sanitaire dans une situation financière confortable.

### 3.2.1. La constitution de l'autofinancement

En 2020, l'impact de la diminution des ressources d'exploitation, partiellement liée à la crise sanitaire, et de l'augmentation des charges (aides à la personne et subventions de fonctionnement) sur l'excédent brut de fonctionnement a été compensé par le maintien de la dynamique fiscale. Les ressources fiscales nettes s'élèvent, en effet, à 359 M€ soit une hausse de 3,7 % par rapport à 2019.

Si les produits de gestion ne diminuent que de 1,6 %, la hausse des charges de gestion (+ 3,2 %) entraine une dégradation de la CAF brute de près de 20 %. Toutefois, la CAF atteint 108 M€ soit 18,8 % des produits de gestion, ce qui demeure un ratio élevé.

**tableau 21 : constitution de l'autofinancement**

| en € | 2017 | 2018 | 2019 | *Variation annuelle moyenne 2017-2019* | 2020 | *Variation annuelle moyenne 2019-2020* | *Projection 2021*[50] |
|---|---|---|---|---|---|---|---|
| Ressources fiscales propres | 632 184 524 | 642 304 322 | 561 313 363 | *- 5,8 %* | 578 792 136 | *3,1 %* | *630 727 963* |
| + Fiscalité reversée | - 215 222 603 | - 221 109 512 | - 214 678 395 | *- 0,1 %* | - 219 255 921 | *2,1 %* | *- 296 536 659* |
| **= Fiscalité totale (nette)** | **416 961 921** | **421 194 810** | **346 634 968** | ***- 8,8 %*** | **359 536 216** | ***3,7 %*** | *334 191 304* |
| + Ressources d'exploitation | 71 038 434 | 74 039 455 | 81 597 054 | *7,2 %* | 58 285 128 | *- 28,6 %* | *56 268 830* |
| + Ressources institutionnelles (dotations et participations) | 155 047 954 | 157 563 128 | 156 851 779 | *0,6 %* | 158 282 599 | *0,9 %* | *195 036 256* |
| + Production immobilisée, travaux en régie | 0 | 0 | 389 985 | | 217 602 | *- 44,2 %* | *267 195* |
| **= Produits de gestion (A)** | **643 048 310** | **652 797 393** | **585 473 787** | ***- 4,6 %*** | **576 321 544** | ***- 1,6 %*** | ***585 763 585*** |
| Charges à caractère général | 84 460 011 | 87 716 454 | 73 710 366 | *- 6,6 %* | 69 219 507 | *- 6,1 %* | *72 517 072* |
| + Charges de personnel | 210 827 543 | 215 359 117 | 175 944 182 | *- 8,6 %* | 179 882 637 | *2,2 %* | *185 854 080* |
| + Aides directes à la personne | 2 120 799 | 1 891 725 | 1 920 153 | *- 4,8 %* | 2 142 594 | *11,6 %* | *2 461 162* |
| + Subventions de fonctionnement | 16 712 592 | 23 722 175 | 25 357 171 | *23,2 %* | 32 837 224 | *29,5 %* | *29 506 605* |
| + Autres charges de gestion | 196 402 349 | 190 078 261 | 156 986 865 | *- 10,6 %* | 163 638 832 | *4,2 %* | *161 933 644* |
| **= Charges de gestion (B)** | **510 523 294** | **518 767 732** | **433 918 737** | ***- 7,8 %*** | **447 720 795** | ***3,2 %*** | ***452 272 564*** |
| **Excédent brut de fonctionnement (A - B)** | **132 525 015** | **134 029 662** | **151 555 049** | ***6,9 %*** | **128 600 749** | ***- 15,1 %*** | ***133 491 021*** |
| *En % des produits de gestion* | *20,6 %* | *20,5 %* | *25,9 %* | | *22,3 %* | | *22,8 %* |
| +/- Résultat financier | - 13 266 554 | - 13 589 848 | - 14 696 553 | *5,3 %* | - 15 679 511 | *6,7 %* | *- 13 990 025* |
| - Subventions exceptionnelles versées aux services publics industriels et commerciaux | 5 157 891 | 0 | 0 | *- 100,0 %* | 0 | | *0* |
| Titres et mandats annulés sur exercices antérieurs (à compter de 2018)[51] | 1 448 192 | - 4 636 331 | - 82 254 | | - 4 342 573 | *5 179,5 %* | *104 924* |
| **= CAF brute** | **115 548 762** | **115 803 483** | **136 776 242** | ***8,8 %*** | **108 578 665** | ***- 20,6 %*** | ***119 605 920*** |
| *En % des produits de gestion* | *18,0 %* | *17,7 %* | *23,4 %* | | *18,8 %* | | *20,4 %* |

*Source : logiciel Anafi à partir des comptes de gestion*

[50] Les données de cette colonne sont issues du logiciel Anafi utilisé par les chambres régionales des comptes, sur la base des comptes de gestion. Les données pour l'exercice 2021 sont, au 8 avril 2022, encore provisoires et figurent donc dans les tableaux suivants à titre indicatif.

[51] Autres produits et charges exceptionnels réels (jusqu'en 2017 inclus).

L'enjeu central du compte de résultat demeure le maintien de la dynamique des produits, alors que le levier fiscal a déjà été mobilisé sur les exercices précédents[52].

Le niveau de l'épargne se réduit de près de 20 % entre 2019 et 2020, en raison des pertes de recettes fiscales liées à la CVAE et d'une hausse des charges liée à la reprise d'activité. Il retrouve cependant une trajectoire de croissance en 2021, sous réserve des résultats définitifs.

### 3.2.2. Le financement des investissements

#### 3.2.2.1. L'autofinancement et les ressources propres

Selon les projections réalisées par Toulouse Métropole en avril 2020, l'épargne nette enregistrait, en 2020, une contraction de 25 M€ par rapport au scénario de « référence ».

Finalement, la CAF nette diminue de 43 % par rapport à 2019 soit 36,2 M€. La variation résulte de la dégradation de la CAF brute et de l'augmentation de l'annuité en capital de la dette. Dans une prospective financière élaborée sur la période 2019-2030, Toulouse Métropole prévoit, après une dégradation marquée en 2020, une épargne nette qui atteindrait 35,8 M€ en 2023 avant un rétablissement progressif sur les exercices suivants autour de 50 M€. Son niveau dépendrait de la croissance de l'épargne brute et de la charge de la dette en capital.

En 2020, les dépenses d'équipement diminuent de 101 M€, ce qui compense la dégradation de la CAF nette et la diminution des financements propres disponibles, en particulier les subventions d'investissement reçues. Ainsi, pour les exercices 2020 et 2021, le niveau de couverture des dépenses d'équipement (subventions incluses) demeure proche du niveau de 2019, à hauteur de 70 %.

[52] Sur ce point, voir rapport d'observations définitives Toulouse Métropole, CRC Occitanie, pages 127 et 128.

**tableau 22 : tableau de financement des investissements par ressources propres**

| en € | 2017 | 2018 | 2019 | *Variation annuelle moyenne 2017-2019* | 2020 | *Variation annuelle moyenne 2019-2020* | *Projections 2021* |
|---|---|---|---|---|---|---|---|
| **= CAF brute** | **115 548 762** | **115 803 483** | **136 776 242** | *8,8 %* | **108 578 665** | - 21 % | ***119 605 920*** |
| - Annuité en capital de la dette | 35 077 625 | 45 237 023 | 52 561 527 | *22,4 %* | 60 550 398 | 15 % | *65 538 768* |
| **= CAF nette ou disponible (C)** | **80 471 137** | **70 566 460** | **84 214 716** | *2,3 %* | **48 028 267** | - 43 % | ***54 067 153*** |
| + Taxe d'aménagement et d'équipement | 25 529 486 | 42 831 220 | 18 976 280 | *- 13,8 %* | 22 637 376 | 19 % | *19 989 449* |
| + Fonds de compensation de la TVA | 14 586 628 | 23 015 460 | 36 295 338 | *57,7 %* | 30 704 549 | - 15 % | *23 539 776* |
| + Subventions d'investissement reçues | 24 937 822 | 23 723 190 | 58 272 602 | *52,9 %* | 23 651 415 | - 59 % | *46 397 337* |
| + Fonds affectés à l'équipement (amendes de police en particulier) | 16 392 019 | 14 640 638 | 20 499 506 | *11,8 %* | 14 513 046 | - 29 % | *14 247 272* |
| + Produits de cession | 2 584 175 | 5 591 413 | 649 263 | *- 49,9 %* | 20 957 767 | 3 128 % | *3 067 265* |
| + Autres recettes | 0 | - 127 472 | 6 320 | | 0 | - 100 % | *0* |
| **= Recettes d'investissement hors emprunt (D)** | 84 030 130 | 109 674 449 | 134 699 308 | *26,6 %* | 112 464 154 | - 17 % | *107 241 099* |
| **= Financement propre disponible (C + D)** | **164 501 267** | **180 240 909** | **218 914 024** | *15,4 %* | **160 492 421** | - 27 % | *161 308 252* |
| *Finacement propre disponible / dépenses d'équipement (y compris travaux en régie)* | *54,8 %* | *48,5 %* | *67,9 %* | | *70,3 %* | | *66,8 %* |
| **Dépenses d'équipement totales** | ***300 266 864*** | ***371 254 930*** | ***322 479 984*** | ***3,6 %*** | ***228 419 118*** | **- 29 %** | *241 396 802* |
| *- Dépenses d'équipement (y compris travaux en régie)* | *230 144 965* | *308 183 958* | *279 122 221* | *10,1 %* | *178 323 454* | ***- 36 %*** | *174 055 460* |
| *- Subventions d'équipement versées* | *70 121 899* | *63 070 972* | *43 357 763* | *- 21,4 %* | *50 095 664* | ***16 %*** | *67 341 342* |
| +/- Dons, subventions et prises de participation en nature, reçus ou donnés | - 1 540 654 | - 2 921 803 | - 10 365 972 | *159,4 %* | - 3 898 007 | ***- 62 %*** | *- 1 128 041* |
| - Participations et investissements financiers nets | - 1 725 865 | - 458 079 | - 200 588 | *- 65,9 %* | - 2 405 890 | | *17 684 673* |
| +/- Variation de stocks de terrains, biens et produits | 0 | 0 | 0 | | - 11 931 | | *0* |
| + /- Variation autres dettes et cautionnements | 1 312 199 | 1 164 778 | 981 287 | *- 13,5 %* | 840 512 | ***- 14 %*** | *668 114* |
| **Besoin (-) capacité (+) de financement propre** | **- 133 811 276** | **- 188 798 917** | **- 93 980 687** | *- 16,2 %* | **- 62 451 381** | ***- 34 %*** | ***- 97 313 295*** |

*Source : logiciel Anafi à partir des comptes de gestion*

Dans son précédent rapport, la chambre constatait que les produits issus de la taxe d'aménagement avaient augmenté de 49 % en moyenne chaque année en raison du dynamisme des opérations d'urbanisme sur la métropole, concourant ainsi à la croissance du financement propre disponible. Le 11 avril 2019, la métropole avait approuvé un plan local d'urbanisme intercommunal - habitat, qui intégrait dans un seul document un plan local d'urbanisme et un programme de l'habitat pour le périmètre de la métropole. Le document a été annulé par la juridiction administrative dans deux décisions des 30 mars et 20 mai 2021. De ce fait, les documents d'urbanisme communaux précédents (plan local d'urbanisme et plan d'occupation des sols) s'appliquent à nouveau aux autorisations d'urbanisme. À ce stade, il est difficile de savoir si cette annulation aura une incidence sur le produit de taxe d'aménagement, ralentissant la réalisation des projets.

#### 3.2.2.2. La couverture du besoin de financement

En 2020, le besoin de financement est nettement plus faible que sur les exercices précédents. Cette évolution, certes marquée par le contexte sanitaire de l'exercice, résulte également de la fin de la réalisation de la programmation pluriannuelle d'investissements de la métropole, en lien avec la fin du cycle électoral. Il s'élève à 64 M€ et est intégralement couvert

par un emprunt de 95 M€, qui participe à la reconstitution du fonds de roulement net global, qui atteint 138 M€.

De ce fait, en dépit de la dégradation du résultat de fonctionnement, le fonds de roulement budgétaire est reconstitué de 13,3 M€ et s'élève à 94,2 M€[53] soit 74 jours de charges courantes avant déduction des ajustements comptables résultant des observations du commissaire aux comptes. Ces observations conduisent, en effet, à une régularisation comptable par opération d'ordre de 5,1 M€, ce qui aboutit à un résultat global de clôture de 88,9 M€ soit 70 jours de charges courantes. En 2021, le besoin de financement s'accroit mais le fonds de roulement budgétaire conserve un niveau supérieur à la période 2017-2019 à hauteur de 69 jours de charges courantes (88,5 M€).

**tableau 23 : constitution du fonds de roulement**

| en € | 2017 | 2018 | 2019 | *Variation annuelle moyenne 2017-2019* | 2020 | Variation annuelle moyenne 2019-2020 | *Projections 2021* |
|---|---|---|---|---|---|---|---|
| **Besoin (-) capacité (+) de financement propre** | **- 133 811 276** | **- 188 798 917** | **- 93 980 687** | *- 16,2 %* | **- 62 451 381** | *- 34,0 %* | ***- 97 313 295*** |
| +/- Solde des opérations pour compte de tiers | - 831 022 | 2 591 672 | - 226 695 | *- 47,8 %* | - 1 542 613 | ***580,0 %*** | ***- 2 293 804*** |
| **= Besoin (-) ou capacité (+) de financement** | **- 134 642 298** | **- 186 207 245** | **- 94 207 382** | *- 16,4 %* | **- 63 993 994** | *- 32,0 %* | ***- 99 607 099*** |
| Nouveaux emprunts | 155 980 222 | 150 554 401 | 118 876 000 | *- 12,7 %* | 95 000 000 | *- 20,0 %* | *90 011 840* |
| Mobilisation (-) ou reconstitution (+) du fonds de roulement net global | 21 337 924 | - 35 652 844 | 24 668 618 | *7,5 %* | 31 006 006 | ***26,0 %*** | *- 9 595 259* |
| Fonds de roulement net global | 117 973 243 | 82 320 398 | 106 989 016 | *- 4,8 %* | 138 168 266 | ***29,1 %*** | *130 776 091* |
| Fonds de roulement budgétaire | 91 890 617 | 55 827 594 | 80 891 847 | *- 6,2 %* | 94 182 098 | ***9,9 %*** | *88 482 598* |
| *En nombre de jours de charges courantes* | *64,0* | *38,2* | *65,6* | | *74* | | *69* |

*Source : logiciel Anafi à partir des comptes de gestion*

### 3.2.3. La situation d'endettement

Au 31 décembre 2020, l'encours de dette s'élève à 948,5 M€. En raison de la dégradation de la CAF brute et de la poursuite de l'endettement, la capacité de désendettement du budget principal progresse de deux années et s'élève à presque neuf ans. Toutefois, sous réserve des données définitives pour 2021, et en raison du rétablissement de la CAF brute, la capacité de désendettement se réduirait à 8,1 ans.

**tableau 24 : principaux ratios d'endettement du budget principal**

| | 2017 | 2018 | 2019 | 2020 | *Projections 2021* |
|---|---|---|---|---|---|
| CAF brute (en €) | 115 548 762 | 115 803 483 | 136 776 242 | 108 578 665 | ***119 605 920*** |
| = Encours de dettes du budget principal au 31 décembre (en €) | 723 096 135 | 827 248 735 | 914 934 262 | 948 543 352 | *972 376 246* |
| Capacité de désendettement du budget principal en années (dette budget principal / CAF brute du budget principal) | 6,3 | 7,1 | 6,7 | 8,7 | *8,1* |

*Source : logiciel Anafi à partir des comptes de gestion*

La situation doit cependant être analysée en tenant compte du niveau d'encours des budgets annexes. Dans son rapport précédent, la chambre relevait des enjeux de soutenabilité sur les budgets annexes eau et assainissement, sur le budget du théâtre et de l'orchestre national du Capitole et sur celui dédié aux activités immobilières. Elle constatait également qu'une majeure

[53] Après reprise du résultat du budget annexe du lotissement Fonbeauzard, clôturé en 2020 (solde d'investissement de - 11 931 € et excédent de fonctionnement de 185 175 €).

partie des investissements et des emprunts des budgets annexes étaient portés par le budget principal.

En 2020, le budget principal comprend 76 % des recettes de fonctionnement[54]. L'encours des budgets annexes s'élève à 231 M€ soit 20 % de l'endettement consolidé qui atteint 1 180 M€. De même que pour le budget principal, la capacité de désendettement consolidée augmente entre 2019 et 2021 pour atteindre presque sept ans.

**tableau 25 : endettement consolidé budget principal et budgets annexes**

| en € | 2017 | 2018 | 2019 | 2020 | *Projections 2021* |
|---|---|---|---|---|---|
| = Encours de la dette consolidée (tous budgets) | 914 673 205 | 1 032 443 406 | 1 132 171 616 | 1 179 703 674 | *1 194 459 594* |
| / CAF brute consolidée tous budgets | 142 236 699 | 138 727 372 | 193 767 013 | 186 807 799 | *171 850 519* |
| **= Capacité de désendettement en années (dette consolidée / CAF brute consolidée)** | **6,43** | **7,44** | **5,84** | **6,32** | ***6,95*** |

*Source : logiciel Anafi à partir des comptes de gestion*

Au-delà des seuls budgets annexes, la chambre avait émis des observations concernant l'externalisation d'une partie de la dette métropolitaine sur les budgets d'organismes satellites, en particulier Tisséo Collectivité[55]. Fin 2019, l'encours des trois principaux satellites de la métropole (Tisséo Collectivités, l'établissement public foncier local du Grand Toulouse et la société d'économie mixte Oppidea) s'élevait à 1 463 M€.

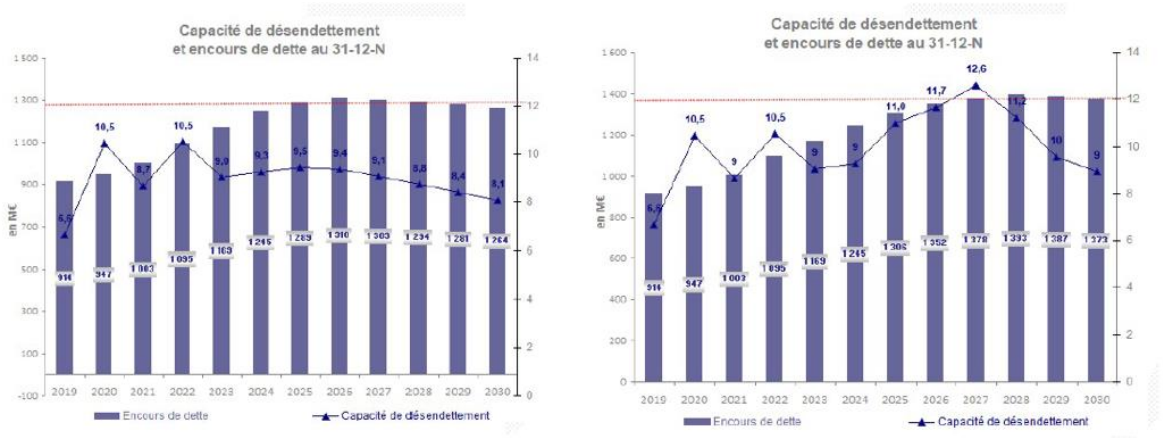
Dans sa prospective financière 2019-2030, Toulouse Métropole prévoit de maintenir la capacité de désendettement en-deçà du seuil critique de 12 ans, avec un pic en 2020 et en 2022 de 10,5 ans lié aux fluctuations de l'épargne nette. En 2030, elle s'élèverait à 8,1 ans avec un encours de 1 264 M€.

La prospective inclut un scénario impliquant une contribution exceptionnelle de la métropole au syndicat mixte Tisséo Collectivités, entre 2025 et 2029, à hauteur de 100 M€ supplémentaires. À ce jour, la contribution s'élève à environ 100 M€ par an. Elle est définie dans le cadre de la trajectoire de soutenabilité budgétaire du plan de déplacements urbains mais est susceptible d'évoluer en fonction des besoins de trésorerie du syndicat. Une participation exceptionnelle aurait pour conséquence une dégradation marquée de l'épargne nette de la métropole avec un point bas de 12 M€ en 2027 et, de ce fait, une capacité de désendettement de 11 ans dès 2025 et jusqu'à 12,6 ans en 2027.

[54] Cf. annexe 5.

[55] Dans son rapport définitif de décembre 2020, la chambre considérait que « la consolidation de la dette doit cependant, dans le cadre d'une analyse des risques financiers assumés par Toulouse Métropole, intégrer celle portée par les satellites, puisque les deux tiers de la dette relative à l'exercice des compétences est porté par les satellites de l'EPCI, soit 1,8 Md€ pour un total de 2,8 Md€ [en 2018] » (page 140, § 5.3.3.2).

**graphique 1 : comparaison des scénarios d'endettement**




*source : Toulouse Métropole*

L'encours de dette atteindrait alors 1 373 M€ en 2030. Les risques liés à l'engagement de Toulouse Métropole dans le syndicat mixte demeurent donc élevés et justifient le maintien d'un suivi attentif et régulièrement actualisé[56].

## *CONCLUSION INTERMÉDIAIRE*

En 2020, l'impact budgétaire de la Covid-19 est contenu. Les dépenses réelles de fonctionnement directement liées à la pandémie (14,2 M€) représentent 1,9 % du total sur l'exercice. La perte de recettes réelles de fonctionnement, qui s'élève à environ 10,4 M€, a été compensée par le maintien du dynamisme fiscal du territoire métropolitain. La chambre évalue le coût net direct lié à la crise à 19,4 M€. Sur les exercices suivants, l'impact budgétaire de la crise sanitaire devrait se traduire par une diminution des produits de CVAE.

La section d'investissement a été préservée des conséquences de la crise. Après une légère baisse des dépenses d'équipement en 2020 par rapport à 2019, les prévisions de la programmation pluriannuelle d'investissements pour 2021-2026 atteignent 2 155 M€.

En 2020, les produits de gestion diminuent de 1,6 %. Conjuguée à la hausse des charges de gestion (+ 3,2 %), cette baisse entraine une dégradation de la CAF brute de près de 20 %. La stratégie financière envisagée par Toulouse Métropole repose sur une croissance simultanée de l'épargne brute et de l'endettement grâce à une dynamique rétablie dès 2023. Cette hypothèse est tenable sous réserve de maintenir la maîtrise des charges et de conserver le dynamisme des recettes. Dès 2021, et sous réserve des données comptables définitives, l'épargne retrouve une trajectoire de croissance.

En 2020, l'encours des budgets annexes s'élève à 231 M€ soit 20 % de l'endettement consolidé (1 180 M€). La capacité de désendettement consolidée atteint 6,3 ans. Elle s'élève à 8,7 ans pour le budget principal. En 2021, la capacité de désendettement consolidée se rapproche des sept ans. La chambre réitère ainsi ses observations concernant l'externalisation d'une partie de la dette métropolitaine sur les budgets d'organismes satellites, en particulier Tisséo Collectivité, qui implique une vigilance accrue.

***

[56] En outre, dans son rapport, la chambre recommandait à Toulouse Métropole d'actualiser annuellement sa prospective financière au regard de ces enjeux. La recommandation était, au stade de la publication, totalement mise en œuvre.

# ANNEXES

annexe 1 : recommandations de la chambre régionale des comptes d'Occitanie ..... 42

annexe 2 : exonérations accordées à des titulaires d'autorisation d'occupation temporaire ..... 43

annexe 3 : taux de réalisation budgétaire 2017-2020 ..... 44

annexe 4 : évolutions des prévisions budgétaires en 2020 (en €) ..... 45

annexe 5 : périmètre budgétaire de Toulouse Métropole ..... 46

**annexe 1 : recommandations de la chambre régionale des comptes d'Occitanie**

1. Reconsidérer les conditions de recours à la société d'économie mixte « So Toulouse ». *Non mise en œuvre.*
2. Renforcer le contrôle des risques financiers portés par les principaux partenaires de Toulouse Métropole. *Mise en œuvre en cours.*
3. Revoir la structuration du régime indemnitaire tenant compte des fonctions, des sujétions, de l'expertise et de l'engagement professionnel en définissant une indemnité de fonctions, de sujétions et d'expertise globale et assise sur des groupes de fonction. *Non mise en œuvre.*
4. Mettre en conformité le régime de temps de travail avec la réglementation. *Recommandation réitérée, non mise en œuvre.*
5. Élaborer un pacte financier et fiscal entre Toulouse Métropole et les 37 communes. *Non mise en œuvre.*
6. Mettre un terme à la révision annuelle des attributions de compensation relatives à la voirie. *Non mise en œuvre.*
7. Présenter à l'assemblée délibérante un suivi annuel exhaustif des prévisions et des réalisations de l'investissement, dans les domaines de l'eau et de l'assainissement, effectué par Toulouse Métropole et par les délégataires. *Non mise en œuvre.*
8. Se conformer aux dispositions applicables aux régies à autonomie financière (installation d'un conseil d'exploitation) pour la régie opéra national et théâtre du Capitole. *Non mise en œuvre.*
9. Définir la stratégie du théâtre du Capitole et de l'orchestre national du Capitole, ses objectifs et ses moyens. *Non mise en œuvre.*
10. Déployer un suivi analytique des charges et des recettes répondant au cadre du référentiel national UNIDO. *Mise en œuvre en cours.*
11. Mettre à jour le logiciel de billetterie, ou le changer, pour obtenir une numérotation séquentielle des billets. *Non mise en œuvre.*
12. Transmettre annuellement au conseil métropolitain un rapport établissant un suivi de l'activité et des coûts de fonctionnement de l'orchestre national du Capitole. *Non mise en œuvre*
13. Ajuster l'état de l'actif à l'inventaire de l'ordonnateur en partenariat avec le comptable. *Recommandation réitérée, non mise en œuvre.*
14. S'assurer de la bonne intégration des immobilisations mises en service. *Recommandation réitérée, non mise en œuvre.*
15. Actualiser annuellement la prospective financière. *Totalement mise en œuvre.*

*Source : rapport d'observations définitives, décembre 2020*

## annexe 2 : exonérations accordées à des titulaires d'autorisation d'occupation temporaire

| Bénéficiaires d'exonérations | Période du 12 mars au 23 juillet 2020 | Période à partir du 23 juillet 2020 | Total |
|---|---|---|---|
| IFC La Noria | 2 763 € | 1 410 € | 4 173 € |
| Charline - café du Quai | 3 138 € | 2 090 € | 5 228 € |
| Braillon - le moai | 6 443 € | 4 308 € | 10 751 € |
| X… | 132 € | | 132 € |
| Société Les Courses | 11 887 € | | 11 887 € |
| Société d'économie mixte So Toulouse | 21 882 € | | 21 882 € |
| TEP Chamroeun | 896 € | 723 € | 1 619 € |
| Société à responsabilité limitée Oxyg Valley | 930 € | 930 € | 1 860 € |
| Les petits sabots | 291 € | 156 € | 447 € |
| Manège HILT | 620 € | | 620 € |
| Boulis | 3 420 € | 2 736 € | 6 157 € |
| Chinatown Revel | 13 534 € | 11 033 € | 24 567 € |
| 3DS - Y… | | 163 € | 163 € |
| Société Simplon Co | 1 042 € | 3 940 € | 4 982 € |
| Société anonyme sportive professionnelle Toulouse football club | 541 334 € | 293 667 € | 835 001 € |
| Clubs professionnels résidents du complexe sportif André Brouat | | 33 440 € | 33 440 € |
| Occupants de l'aérodrome Toulouse Lasbordes | 11 144 € | | 11 144 € |
| **Total** | **619 454 €** | **354 596 €** | **974 050 €** |

*Source : Toulouse Métropole*

## annexe 3 : taux de réalisation budgétaire 2017-2020

| en € | 2017 | 2018 | 2019 | 2020 |
|---|---|---|---|---|
| **Fonctionnement** | | | | |
| Dépenses réelles prévues | 814 042 443 | 800 085 390 | 709 469 322 | 790 269 258 |
| Dépenses réelles réalisées | 890 275 996 | 787 767 326 | 692 048 421 | 743 776 663 |
| **Taux de réalisation des dépenses réelles** | **109,36 %** | **98,46 %** | **97,54 %** | **94,1 %** |
| Recettes réelles prévues | 874 402 452 | 890 259 212 | 812 676 372 | 840 188 660 |
| Recettes réelles réalisées | 890 275 996 | 908 752 043 | 829 479 577 | 855 218 424 |
| **Taux de réalisation des recettes réelles** | **101,82 %** | **102,08 %** | **102,07 %** | **101,8 %** |
| **Investissement** | | | | |
| Dépenses réelles prévues | 623 378 837 | 701 940 993 | 645 053 525 | 621 376 051 |
| Dépenses réelles réalisées | 432 810 154 | 491 346 814 | 428 942 549 | 322 513 183 |
| Dépenses RAR inclus | 19 604 527 | 14 082 331 | 13 342 827 | 357 717 246 |
| **Taux de réalisation des dépenses réelles (hors RAR)** | **69,43 %** | **70,00 %** | **66,50 %** | **51,9 %** |
| **Taux de réalisation des dépenses réelles (RAR compris)** | **72,57 %** | **72,00 %** | **68,57 %** | **57,6 %** |
| Recettes réelles prévues | 531 807 705 | 574 829 552 | 585 544 396 | 558 670 203 |
| Recettes réelles réalisées | 399 228 293 | 389 252 072 | 416 101 161 | 292 467 073 |
| Recettes RAR inclus | 413 006 435 | 407 996 369 | 435 551 480 | 311 349 555 |
| **Taux de réalisation des recettes réelles (hors RAR)** | **75,07 %** | **67,72 %** | **71,06 %** | **55,7 %** |
| **Taux de réalisation des recettes réelles (RAR compris)** | **77,66 %** | **70,98 %** | **74,38 %** | **55,7 %** |

*Source : CRC Occitanie*

**annexe 4 : évolutions des prévisions budgétaires en 2020 (en €)**

| Section de fonctionnement | Budget principal initial | Budget supplémentaire 23/07 | Décision modificative 1 (15/10) | Décision modificative 2 (17/12) | Budget modifié après décisions modificatives | *Évolution budget primitif initial / final* | |
|---|---|---|---|---|---|---|---|
| Dépenses réelles de fonctionnement | 714 391 315 | 34 627 126 | 8 323 330 | 29 718 796 | 790 269 258 | *75 877 944* | *10,6 %* |
| Dépenses d'ordre de fonctionnement | 116 049 415 | 73 447 814 | - 9 681 034 | - 22 724 210 | 157 091 985 | *41 042 569* | *35,4 %* |
| **Dépenses totales de fonctionnement** | **830 440 730** | **108 074 939** | **- 1 357 704** | **10 203 278** | **947 361 243** | ***116 920 513*** | ***14,1 %*** |
| Recettes réelles de fonctionnement | 811 740 730 | 19 602 356 | - 1 357 704 | 10 203 278 | 840 188 660 | *28 447 930* | *3,5 %* |
| Recettes d'ordre de fonctionnement | 18 700 000 | 1 300 000 | | | 20 000 000 | *1 300 000* | *7,0 %* |
| R002 | | 87 172 583 | | | | | |
| **Recettes totales de fonctionnement** | **830 440 730** | **108 074 939** | **- 1 357 704** | **10 203 278** | **860 188 660** | ***29 747 930*** | ***3,6 %*** |

| Section de d'investissement | Budget principal initial | Budget supplémentaire | Décision modificative 1 | Décision modificative 2 | Budget modifié après décisions modificatives | *Évolution budget primitif initial / final* | |
|---|---|---|---|---|---|---|---|
| Dépenses réelles d'investissement | 581 832 869 | 98 219 766 | - 26 251 225 | - 32 425 359 | 621 376 051 | *39 543 181* | *6,8 %* |
| Dépenses d'ordre d'investissement | 47 112 585 | 10 214 742 | - 9 643 914 | 6 450 000 | 54 133 413 | *7 020 828* | *14,9 %* |
| D001 | | 74 386 137 | | | | | |
| **Dépenses totales d'investissement** | **628 945 454** | **182 820 646** | **- 35 895 139** | **- 25 975 359** | **675 509 464** | ***46 564 009*** | ***7,4 %*** |
| Recettes réelles d'investissement | 484 483 454 | 100 458 090 | - 16 570 191 | - 9 701 149 | 558 670 203 | *74 186 749* | *15,3 %* |
| Recettes d'ordre d'investissement | 144 462 000 | 82 362 556 | - 19 324 948 | - 16 274 210 | 191 225 398 | *46 763 398* | *32,4 %* |
| **Recettes totales d'investissement** | **628 945 454** | **182 820 646** | **- 35 895 139** | **- 25 975 359** | **749 895 601** | ***120 950 147*** | ***19,2 %*** |

*Source : documents budgétaires*

## annexe 5 : périmètre budgétaire de Toulouse Métropole

| Nomenclature | Budget | Recettes de fonctionnement (en €) | Part par budget |
|---|---|---|---|
| M57 | Budget principal Toulouse Métropole | 872 945 191 | 76,2 % |
| M4x | Budgets annexes service public industriel et commercial | 73 467 220 | 6,4 % |
| M57 | Budgets annexes service public administratif | 199 617 429 | 17,4 % |
| | **Total** | **1 146 029 840** | **100,0 %** |

*Source : logiciel Anafi*

# GLOSSAIRE

| | |
|---|---|
| CAF | capacité d'autofinancement |
| CFE | cotisation foncière des entreprises |
| CG3P | code général de la propriété des personnes publiques |
| CRC | chambre régionale des comptes |
| CVAE | cotisation sur la valeur ajoutée des entreprises |
| EPCI | établissement public de coopération intercommunale |
| FSN | fonds de solidarité national |
| HT | hors taxes |
| Insee | Institut national de la statistique et des études économiques |
| k€ | kilo euros = millier d'euros |
| M€ | million d'euros |
| Maptam | loi de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles |
| Md€ | milliard d'euros |
| NOTRé | loi portant nouvelle organisation territoriale de la République |
| PPIM | prospective pluriannuelle d'investissements métropolitaine |
| RAR | restes à réaliser |
| TTC | toutes taxes comprises |
| TVA | taxe sur la valeur ajoutée |

# Réponses aux observations définitives
## en application de l'article L. 243-5 du code des juridictions financières

Une réponse enregistrée :

- Réponse du 10 juin 2022 de M. Jean-Luc Moudenc, président de Toulouse Métropole.

Article L. 243-5 du code des juridictions financières :

« Les destinataires du rapport d'observations disposent d'un délai d'un mois pour adresser au greffe de la chambre régionale des comptes une réponse écrite. Dès lors qu'elles ont été adressées dans le délai précité, ces réponses sont jointes au rapport. Elles engagent la seule responsabilité de leurs auteurs ».

Les publications de la chambre régionale des comptes
Occitanie
sont disponibles sur le site :
https://www.ccomptes.fr/Nos-activites/Chambres-regionales-des-comptes-CRC/Occitanie

**Chambre régionale des comptes Occitanie**
**500, avenue des États du Languedoc**
**CS 70755**
**34064 MONTPELLIER CEDEX 2**

**occitanie@crtc.ccomptes.fr**
**@crcoccitanie**