



RAPPORT SUR LES ORIENTATIONS

BUDGETAIRES DE L'EXERCICE 2020

DE LA METROPOLE

AIX-MARSEILLE-PROVENCE

SOMMAIRE

Introduction	2
1. CONTEXTE GENERAL DE LA PREPARATION BUDGETAIRE 2020	3
1.1. LES PERSPECTIVES ECONOMIQUES POUR 2020	3
1.1.1 LA SITUATION ECONOMIQUE MONDIALE ET EUROPEENNE	3
1.1.2 LA SITUATION ECONOMIQUE NATIONALE	4
1.1.3 L'ENVIRONNEMENT SOCIO-ECONOMIQUE LOCAL	5
1.1.4 LES MARCHES FINANCIERS	6
1.2. LA SITUATION DES FINANCES PUBLIQUES ET LES PERSPECTIVES POUR 2020	7
1.2.1 LES OBJECTIFS DE REDRESSEMENT DES COMPTES PUBLICS REVUS A LA BAISSSE	7
1.2.2 DES INCERTITUDES SUR LES RECETTES	8
1.2.3 MAITRISE DES DEPENSES : DES OBJECTIFS PLUS DIFFICILES A ATTEINDRE ET DES ECONOMIES A EXPLICITER	11
1.3. LA SITUATION FINANCIERE DES COLLECTIVITES LOCALES EN 2019	17
1.3.1 L'AFFERMISSEMENT DES GRANDS EQUILIBRES FINANCIERS	17
1.3.2 CONTRACTUALISATION AVEC L'ETAT : UN PREMIER BILAN MITIGE	19
2. CADRE D'ADOPTION DU BUDGET PRIMITIF 2020 DE LA METROPOLE AIX-MARSEILLE-PROVENCE	20
2.1. RAPPEL DU CADRE INSTITUTIONNEL SPECIFIQUE DE LA METROPOLE AIX-MARSEILLE-PROVENCE	20
2.2. L'EVOLUTION DE L'ARCHITECTURE BUDGETAIRE METROPOLITAINE	22
2.3. LE PROCESSUS D'ELABORATION ET D'ADOPTION DU BUDGET PRIMITIF METROPOLITAIN 2020	24
2.4. UN CADRE DE PREPARATION IMPACTE PAR LE DISPOSITIF DE CONTRACTUALISATION AVEC L'ETAT	25
3. LES TRANSFERTS DE CHARGES LIES AUX TRANSFERTS DE COMPETENCES	26
3.1. LES TRANSFERTS ENTRE LA METROPOLE ET LES COMMUNES	26
3.2. L'EVALUATION DES CHARGES TRANSFEREES	28
4. LES ORIENTATIONS BUDGETAIRES 2020 DE LA METROPOLE AIX-MARSEILLE PROVENCE	30
4.1. UNE TRAJECTOIRE FINANCIERE ORIENTEE PAR LE PACTE DE GOUVERNANCE FINANCIER ET FISCAL DE LA METROPOLE	30
4.1.1 LA MAITRISE BUDGETAIRE ET LES PRINCIPES D'EQUILIBRE DE LA METROPOLE	30
4.1.2 LE FINANCEMENT DES POLITIQUES METROPOLITAINES PAR LE MAINTIEN DE MARGES DE MANOEUVRE BUDGETAIRES SUFFISANTES	31
4.1.3 UN OBJECTIF DE PERENNISATION DE LA CAPACITE D'AUTOFINANCEMENT	32
4.1.4 L'ENCADREMENT DU RECOURS A L'ENDETTEMENT	33
4.1.5 UNE TRAJECTOIRE FINANCIERE SOUS CONTRAINTE	33
4.2. LES HYPOTHESES SUR LES COMPOSANTES DU BUDGET PRINCIPAL METROPOLITAIN	34
4.2.1 RECETTES DE FONCTIONNEMENT : UNE RELATIVE STABILITE	34
4.2.2 DEPENSES DE FONCTIONNEMENT : MAITRISE LES CHARGES POUR PRESERVER LES CAPACITES D'INVESTISSEMENT	44
4.2.3 DEPENSES D'INVESTISSEMENT : S'ADAPTER A SA CAPACITE DE FINANCEMENT	51
4.2.4 RECETTES D'INVESTISSEMENT : LIMITER LE RECOURS A LA DETTE	53
4.2.5 FOCUS SUR L'AGENDA DE LA MOBILITE METROPOLITAINE : UNE PRIORITE SOUMISE AU DEFIT DE SON FINANCEMENT	59
4.3. LA TRAJECTOIRE FINANCIERE DU BUDGET PRINCIPAL POUR LES ANNEES 2020 ET SUIVANTES	61
CONCLUSION	64

INTRODUCTION

Conformément aux dispositions des articles L.2312-1, L.5211-36 et L.5217-10-4 du Code Général des Collectivités Territoriales, doit se dérouler, dans un délai de dix semaines précédant l'examen du budget primitif, un débat sur les orientations budgétaires de l'exercice, y compris les engagements pluriannuels envisagés.

Celui-ci vise à préfigurer les priorités qui seront affichées dans le budget primitif et informer le Conseil de Métropole sur l'évolution de la situation financière de la collectivité.

Le débat qui doit avoir lieu sur la base du rapport de présentation qui vous est remis participe directement à l'élaboration du budget primitif pour 2020 qui traduira les orientations politiques de la Métropole dans ses différents domaines d'intervention.

Cet exercice se révèle traditionnellement compliqué, car il se prépare, compte-tenu des contraintes calendaires d'élaboration du budget primitif, en l'absence de connaissance précise de la loi de Finances correspondante, elle-même en cours de préparation et est largement tributaire des aléas de la croissance économique.

Ce rapport a été établi dans une logique de continuité de l'action publique en amont du renouvellement de l'exécutif en mars 2020. Il met en avant les conditions de maintien de la Métropole dans une trajectoire financière responsable.

Ces orientations pourront être ajustées ultérieurement par la nouvelle gouvernance, avec une traduction sur le plan budgétaire lors du vote du Budget Supplémentaire 2020.

Enfin, l'hypothèse de prorogation des délégations de compétences aux Conseils de Territoire au-delà du 31 décembre 2019, à périmètre équivalent, a été retenue pour l'élaboration des projections 2020.

Outre ces évolutions, l'année 2020 sera marquée par :

- le dispositif de contractualisation avec l'Etat qui fixera, pour la 3^{ème} année consécutive, à 1,35% le taux d'évolution des dépenses réelles de fonctionnement¹ de la Métropole sous risque de pénalités financières ;
- La poursuite du projet d'harmonisation des procédures budgétaires et financières dans le cadre de la mise en place au 1^{er} janvier 2021 d'un système d'information financière unique.

¹ Cf partie 2.4

1. CONTEXTE GENERAL DE LA PREPARATION BUDGETAIRE 2020

1.1. LES PERSPECTIVES ECONOMIQUES POUR 2020

1.1.1 LA SITUATION ECONOMIQUE MONDIALE ET EUROPEENNE

Croissance mondiale ralentie, reprise précaire

Selon les perspectives économiques établies par le Fonds Monétaire International (FMI) dans son rapport d'avril 2019, et actualisées en juillet 2019, la croissance mondiale qui a culminé à près de 4 % en 2017, a fléchi à 3,6 % en 2018. L'escalade des tensions commerciales et technologiques entre les États-Unis et la Chine, les tensions macroéconomiques en Argentine et en Turquie, les perturbations du secteur automobile en Allemagne, le durcissement de la politique du crédit en Chine et le resserrement des conditions financières, conjugués à la normalisation de la politique monétaire dans les plus grands pays avancés, ont contribué à un fléchissement marqué de l'expansion mondiale en 2018. Depuis, les tensions entre États-Unis et Chine se sont poursuivies et une nouvelle escalade a été évitée à la suite du sommet du G-20 en juin dernier. Les chaînes mondiales d'approvisionnement en technologies ont été menacées par la perspective de sanctions américaines, l'incertitude liée aux accords commerciaux a persisté (Brexit, zone de libre-échange Canada, États-Unis et Mexique) et la montée des tensions géopolitiques a orienté à la hausse les prix de l'énergie.

Le FMI pointe « l'investissement et la demande de biens de consommation durables qui restent modérés dans l'ensemble des pays avancés et des pays émergents, les entreprises et les ménages continuant de freiner leurs dépenses à long terme ». En conséquence, le commerce mondial, qui est à forte intensité de machines et de biens de consommation durables, reste languissant. Le rebond de la croissance qui est attendu en 2020 est donc précaire : Il repose sur une stabilisation dans les pays émergents et les pays en développement aujourd'hui en difficulté, et sur des progrès dans le règlement des différends commerciaux. Dans ce contexte, **il est prévu que la croissance mondiale atteindra 3,2 % en 2019, puis accélérera à 3,5 % en 2020.**

Toutefois, selon le FMI, ces prévisions risquent d'être révisées à la baisse. Parmi les risques figurent de nouvelles tensions commerciales et technologiques qui minent l'état d'esprit et ralentissent l'investissement, une détérioration prolongée de l'appétit pour le risque qui restreindrait le financement des économies les plus endettées après des années de taux d'intérêt bas (pays émergents), et la montée de tensions désinflationnistes qui accentuent les problèmes de service de la dette, limitent la marge de manœuvre monétaire pour combattre un ralentissement et prolongent la durée des chocs au-delà de la normale.

Retour progressif vers la croissance (Source CNRS - Avril 2019)

L'année 2018, avec une croissance en demi-teinte à 1,6 %, a montré les fragilités de la reprise de l'économie française. Celle-ci a été affectée par la dégradation rapide de l'environnement extérieur et la mise en place de nouvelles normes dans l'automobile mais aussi par des facteurs propres, notamment le calendrier fiscal qui a pénalisé le pouvoir d'achat en début d'année, et la crise des « gilets jaunes » qui a pesé sur la dynamique de consommation en fin d'année.

En 2019, la croissance serait tirée par la forte augmentation du pouvoir d'achat (+2,5%), soutenue par les mesures socio-fiscales (près de 12 milliards d'euros) et la hausse significative du salaire réel avec la prime exceptionnelle et le ralentissement de l'inflation. La consommation serait dynamique (+1,6%) mais augmenterait moins que le revenu, dans un contexte marqué par de nombreuses incertitudes entourant à la fois la crise sociale et l'issue du Grand Débat.

Le taux d'épargne s'établirait à 15,1% en 2019, soit 0,9 point de plus que la moyenne 2013-2018. Avec une rentabilité du capital élevée, des conditions de financement favorables, un haut niveau de taux d'utilisation et un rebond attendu de la consommation, l'investissement des entreprises resterait bien orienté en 2019 (+3%). Ce n'est pas le cas de l'investissement des ménages qui diminuerait légèrement sur cette même période (-0,2%). Marquée par le ralentissement de la demande mondiale (qui pourrait être amplifié en cas de hard Brexit ou de remontée des tensions commerciales), la croissance des exportations françaises continuerait de ralentir en 2019. La relance budgétaire ciblée sur les classes moyennes conduirait à soutenir la consommation domestique mais également les importations (environ 25% du supplément de revenu). Au final, soutenu par une demande intérieure en accélération, le PIB augmenterait en moyenne de 1,5% en 2019 malgré une contribution négative du commerce extérieur.

L'année 2020, avec une augmentation du PIB de 1,4 %, serait celle du retour progressif vers la croissance potentielle. Bien que la croissance de la consommation des ménages résisterait en 2020 (+1,6%), bénéficiant avec un décalage du redressement du pouvoir d'achat, la demande adressée à la France resterait atone. En 2021, avec une politique budgétaire restrictive et une remontée attendue de l'euro, la croissance française évoluerait comme la croissance potentielle, à 1,2%. Ce scénario est bien sûr dépendant de certains arbitrages dont la mise en œuvre suscite des interrogations (réforme complète de la taxe d'habitation, mesures issues du Grand Débat).

Les créations d'emplois connaîtraient une croissance moins soutenue que sur la période 2017- 2018. Le marché du travail sera marqué par la transformation du CICE en baisse de cotisations sociales et allègements au niveau du SMIC et par la défiscalisation des heures supplémentaires. Le taux de chômage passerait de 8,8% actuellement à 8,7 % fin 2019, 8,5% fin 2020 et 8,4% fin 2021.

En 2019, la politique budgétaire nationale soutiendra la croissance à hauteur de 0,5 point de PIB, dont 0,3 point lié aux mesures de la Loi d'urgences. Avec la transformation du CICE, le déficit rebondira à 3,1 % du PIB, puis 2% en 2020 et 1,5% en 2021.

Source : CNRS Avril 2019 - Revue de l'OFCE 2019/2 n°162 Partie II. France : croissance épargnée - Perspectives 2019-2021 pour l'économie française - Département analyse et prévision, sous la direction d'Éric Heyer et Xavier Timbeau

Projections du gouvernement français : Le projet de loi de finances pour 2020 s'inscrit dans un contexte de croissance française robuste (Septembre 2019)

Bruno LE MAIRE, ministre de l'Économie et des Finances, et Gérald DARMANIN, ministre de l'Action et des Comptes publics ont présenté en conseil des ministres le vendredi 27 septembre 2019, le projet de loi de finances 2020.

Celui-ci consacre l'acte 2 du quinquennat, dont il traduit les ambitions politiques : baisser massivement les impôts et préparer l'avenir.

Malgré le ralentissement économique mondial, la croissance française s'élèverait à + 1,4 % en 2019 et à **+ 1,3 % en 2020**, soit un niveau supérieur aux prévisions de croissance pour la zone euro, qui seraient à + 1,2 % sur les deux années.

Dans un contexte économique moins porteur, en particulier compte tenu des incertitudes liées au Brexit et aux tensions commerciales entre la Chine et les États-Unis, la croissance française résiste mieux que celle de certains de ses partenaires européens au ralentissement mondial. Ce rythme de croissance est porté par une demande intérieure soutenue, notamment grâce aux investissements des entreprises et à une consommation des ménages favorisée par le dynamisme de l'emploi et par les mesures du Gouvernement en faveur du pouvoir d'achat. En 2019, le pouvoir d'achat augmenterait fortement pour atteindre son meilleur niveau depuis 2007, à + 2,0 %. La consommation accélérerait en 2020, les ménages traduisant progressivement en consommation les gains de pouvoir d'achat consécutifs notamment aux baisses d'impôts et aux mesures de soutien aux plus fragiles décidées par le Gouvernement.

1.1.3 L'ENVIRONNEMENT SOCIO-ECONOMIQUE LOCAL

Un début d'année plus positif que prévu

Le tableau de bord de la compétitivité métropolitaine du 1^{er} trimestre 2019 de la Chambre de Commerce et d'Industrie (CCI) Marseille Provence souligne un **vent d'optimisme** : alors que les chefs

d'entreprise anticipaient un début d'année atone, le 1^{er} trimestre s'avère finalement en progression dans la construction, l'industrie et les services. Seul un léger recul est constaté dans le commerce de détail.

Au 2^e trimestre 2019, les chefs d'entreprise prévoient une hausse de l'activité dans la construction et l'industrie et une stabilité dans le commerce et les services. Sur les 331 entreprises du panel, 14% envisagent d'augmenter leurs effectifs (contre 8% de les réduire), les **perspectives d'embauche passent donc au vert**.

Il est à noter que cet optimisme touche également les entreprises de moins de 10 salariés.

1.1.4 LES MARCHES FINANCIERS

Des taux d'intérêts historiquement bas

Au niveau des marchés financiers, l'été 2019 s'est accompagné d'une baisse des taux de marchés à des plus bas historiques sur l'ensemble des maturités (un impact fort en gestion active de la dette).

L'évolution du taux de marché à 20 ans depuis début 2018 est à cet égard particulièrement parlante.

- Sur 2018, le taux de marché à 20 ans (hors marge bancaire, amortissement in fine) ressort entre 1,40% et 1,60% ;
- Sur 2019, forte baisse sur le 1^{er} trimestre avec une nette accentuation sur le 2^e trimestre et une accélération fin juin/début juillet
- Un plus bas historique a été atteint le 4 juillet à 0,4949%. L'ancien "record" avait été établi le 30 août 2016 à 0,5875 %.

Cela se traduit par un coût de financement très faible et générant de fortes opportunités de fixation.

Pour information, le niveau de taux fixe, amortissement trimestriel et constant, ressort à - 0,12% pour un taux sur 10 ans, à 0,13% sur 15 ans et à 0,32% sur 20 ans, soit, en intégrant une marge bancaire moyenne de 0,50%, des taux fixes compris entre 0,38% et 0,82% sur des durées comprises entre 10 et 20 ans.

Cette situation inédite bouscule les fondamentaux de la gestion active de la dette au regard du profil de la courbe des taux. De fortes opportunités existent dans l'arbitrage de positions monétaires vers du taux fixe avec des durées de vie résiduelles inférieures à 10 ans.

1.2. LA SITUATION DES FINANCES PUBLIQUES ET LES PERSPECTIVES POUR 2020

Les objectifs de redressement des comptes publics ont été révisés à la baisse dans le programme de stabilité publié le 10 avril et sont devenus plus difficiles à atteindre compte-tenu des mesures annoncées le 25 avril par le président de la République.

En effet, le produit des prélèvements obligatoires sera diminué du fait de la baisse de l'impôt sur le revenu (IR), même si les niches fiscales favorables aux entreprises sont réduites, et le respect des objectifs de maîtrise des dépenses publiques sera plus difficile. Les projets de lois de finances et de financement de la sécurité sociale pour 2020 préciseront les modalités de la réduction de l'IR et des dépenses fiscales ainsi que les économies nécessaires pour atteindre les objectifs d'évolution des dépenses publiques. Il est en effet nécessaire d'améliorer la crédibilité de la trajectoire des finances publiques inscrite dans le programme de stabilité.

La suppression de la taxe d'habitation sur les résidences principales de l'ensemble des foyers fiscaux devrait conduire à affecter de nouvelles ressources aux communes et à leurs groupements. Ce sujet doit être replacé dans le cadre bien plus vaste et encore imprécis du nouveau mouvement de décentralisation annoncé par le président de la République. La décentralisation et le financement des collectivités locales feront probablement l'objet d'une loi spécifique dans l'avenir.

1.2.1 LES OBJECTIFS DE REDRESSEMENT DES COMPTES PUBLICS REVUS A LA BAISSÉ

La loi de programmation des finances publiques de janvier 2018, toujours en vigueur, prévoit de ramener le déficit public à 1,5 % du PIB en 2020 et 0,3 % en 2022. Le rapport économique, social et financier annexé au projet de loi de finances pour 2019 a repris à peu près la même trajectoire d'évolution du déficit. Le programme de stabilité publié le 10 avril 2019 a ensuite révisé à la baisse cet objectif de redressement des comptes publics en prévoyant que le déficit sera encore de 2,0 % du PIB en 2020 et de 1,2 % en 2022.

Cette dégradation des perspectives d'évolution des finances publiques tient certes pour partie à une révision à la baisse des prévisions de croissance qui résulte elle-même pour partie d'un environnement international moins porteur. La prévision de croissance en volume du PIB était de 1,7 % en moyenne annuelle sur les années 2019-2022 dans la loi de programmation et elle a été ramenée à 1,3 % au mois de septembre 2019.

Cette moindre ambition résulte toutefois également d'une diminution de l'effort de réduction du déficit structurel (le déficit corrigé de l'impact des fluctuations de la croissance du PIB). La loi de

programmation impose en principe une réduction du déficit structurel de 2,1 % du PIB en 2018 à 0,8 % en 2022, soit environ 0,3 point par an alors que les règles budgétaires européennes requièrent un effort annuel d'au moins 0,6 point dans le cas de la France. Le programme de stabilité prévoit néanmoins que le déficit structurel reviendra de 2,1 % du PIB en 2018 à seulement 1,3 % en 2022. A l'horizon de 2022, il est donc dégradé de 0,5 point de PIB par rapport à la loi de programmation alors que la charge d'intérêt de la dette publique a été révisée à la baisse d'au moins 0,3 point de PIB (cf. plus loin). Hors charge d'intérêt, la dégradation du déficit structurel est donc d'au moins 0,8 point de PIB (20 Md€).

En conséquence, alors que la dette publique devait revenir vers 91 % du PIB à la fin de 2022, elle ne diminue quasiment pas à cette date et reste très proche de 100 % du PIB (96,8 %) dans le programme de stabilité.

1.2.2 DES INCERTITUDES SUR LES RECETTES

Les mesures annoncées par le président de la République en conclusion du grand débat national après la publication du programme de stabilité doivent être précisées dans les projets de lois de finances et de financement de la sécurité sociale pour 2020, mais il est très probable qu'elles contribueront à aggraver le déficit public. En effet, d'une part, les baisses d'impôt seront plus importantes, notamment en raison de l'allègement de l'IR ; d'autre part, si le recul de l'âge de départ en retraite constitue une nouvelle piste d'économies, les possibilités de baisse des autres postes de dépenses, notamment la masse salariale, sont devenues nettement plus limitées.

Les modalités de la réduction de l'impôt sur le revenu et les dépenses fiscales en faveur des entreprises devront être précisées.

La baisse de l'impôt sur le revenu

Le président de la République a décidé d'alléger l'IR pour un montant qui pourrait être de l'ordre de 5 Md€. La loi de finances pour 2020 devra en préciser les modalités.

Plusieurs gouvernements ont déjà souhaité alléger l'IR de la "classe moyenne" et ont été confrontés au problème suivant. Le moyen le plus simple est de relever le seuil de la première tranche imposée du barème et/ou de réduire le taux d'imposition dans cette tranche, mais une telle mesure profite à tous les ménages et coûte donc très cher.

Réduire l'impôt des contribuables les plus modestes de 500 € conduit à le réduire du même montant pour les 16,6 millions de foyers fiscaux imposés et coûte un peu plus de 8 Md€.

Pour limiter ce coût, la "décote" a été créée en 1981, souvent modifiée ensuite, et complétée en 2016 par une réduction de 20 % de l'impôt dû après décote. Le calcul de l'IR dans le bas du barème est ainsi devenu incompréhensible pour la plupart des contribuables. Ces dispositifs conduisent en outre à des taux marginaux d'imposition bien plus élevés que ceux du barème pour les contribuables modestes.

La première solution pour alléger l'IR consiste à continuer à agir sur la décote et la réduction d'impôt après décote. La baisse d'impôt pourrait alors être ciblée sur les 11,3 millions de foyers imposés dont le revenu imposable par part est inférieur au seuil de la tranche à 30 % (27 519 €), soit un gain moyen de 440 € par foyer. Le système fiscal resterait cependant illisible, et les taux marginaux d'imposition pour les contribuables les plus modestes resteraient très élevés.

Une autre solution consiste à supprimer la décote et la réduction de 20 % puis à reculer le seuil de la tranche d'imposition à 14 % et à réduire ce taux, ce qui simplifierait le calcul de l'IR et réduirait fortement les taux marginaux d'imposition des contribuables les plus modestes. Pour un coût de 5 Md€, il est possible de réduire d'environ 300 € l'impôt dû par les 16,6 millions de foyers imposés, sauf ceux qui actuellement payent moins de 300 € et pour qui l'impôt serait ramené à zéro. En proportion de leur revenu, le gain serait plus élevé pour les ménages modestes.

Il serait possible de financer cette mesure en avançant les seuils des tranches supérieures du barème et/ou en augmentant leur taux d'imposition ou en réduisant les dépenses fiscales attachées à l'IR, mais ce n'est pas la solution apparemment retenue, le Président ayant évoqué une réduction du coût des niches fiscales en faveur des entreprises.

Les réductions de niches fiscales en faveur des entreprises

Le périmètre des niches fiscales en faveur des entreprises n'est pas clairement défini car la question se pose de savoir si les impôts indirects, notamment la TVA et la taxe intérieure de consommation des produits énergétiques (TICPE), sont supportés par les ménages ou par les entreprises. Si on considère qu'ils pèsent sur les entreprises, des dépenses fiscales telles que la TVA à taux réduit sur les travaux d'entretien du logement (3,1 Md€ en 2018) ou la restauration (2,8 Md€) ou encore le remboursement d'une fraction de TICPE sur le gazole consommé par les camions de plus de 7,5 tonnes (1,1 Md€) pourraient être visés.

Toutefois, d'un point de vue économique, le coût de ces impôts est partagé entre les entreprises et leurs clients. Si l'objectif est d'éviter toute forme de hausse d'impôt pouvant réduire le pouvoir d'achat des ménages, une remise en cause des taux réduits de TVA semble devoir être écartée. La réduction des dépenses fiscales relatives à la TICPE qui profitent à certains secteurs économiques (transports de marchandises, taxis, agriculture...) serait plus proche de la cible visée (les niches en faveur des entreprises) et aurait un avantage certain en matière de protection de l'environnement mais elle poserait de délicats problèmes d'acceptabilité.

Les niches fiscales associées aux impôts sur la production tels que la contribution sur la valeur ajoutée des entreprises ou la cotisation foncière des entreprises ont un coût très limité (moins de 0,1 Md€ au total).

Il reste les niches fiscales relatives à l'impôt sur les bénéfices des sociétés (IS) et à l'impôt sur les revenus des entrepreneurs individuels dont le coût total est de 33,4 Md€ en 2018. Il convient d'en déduire les 20,1 Md€ du CICE qui est supprimé en 2019, soit un total ramené à 13,3 Md€.

Presque la moitié de ce coût (6,0 Md€) est imputable au crédit d'impôt en faveur de la recherche. La baisse programmée du taux de l'IS jusqu'à 25 % en 2022 pourrait être avancée comme argument pour réduire ce crédit d'impôt. Toutefois, d'un point de vue économique, il s'agit d'une subvention à la recherche, sans aucun rapport avec le montant de l'impôt dû, et le soutien public à la recherche est une priorité. Il reste que les paramètres de calcul de cette subvention ont souvent été modifiés sans jamais trouver la formule la plus efficace, et pourraient de nouveau être ajustés dans l'espoir d'un meilleur ciblage.

La suppression de l'exonération d'IS au profit des organismes HLM (1,2 Md€) a été recommandée par la Cour des comptes mais le Gouvernement a préféré leur imposer une baisse des loyers tandis que lui-même diminuait les allocations versées à leurs locataires. Il est donc peu probable qu'il supprime ou réduise cette niche.

Les dépenses fiscales relatives à l'IS comprennent le coût de la bonification du prêt à taux zéro par les banques car il leur est remboursé par l'Etat sous la forme d'un crédit d'impôt (0,9 Md€). D'un point de vue économique, il s'agit donc plutôt d'une niche en faveur des ménages.

La réduction d'impôt en faveur des œuvres d'intérêt général (0,9 Md€) pourrait coûter beaucoup plus cher en 2020 en raison des dons versés pour la reconstruction de Notre-Dame de Paris. À plus long terme, son coût pourrait être réduit en suivant les recommandations de la Cour des comptes qui en avait observé une utilisation parfois abusive dans un rapport de 2018.

La seule autre dépense fiscale relative à l'IS et supérieure à 0,5 Md€ est un dispositif exceptionnel de suramortissement de certains biens (0,7 Md€). Les autres niches sont nombreuses mais le coût de chacune d'elles est limité. Certaines ont un objectif d'aménagement du territoire (Corse, Outre-mer, zones de revitalisation...).

Au total, il est peu probable que le coût des niches en faveur des entreprises soit réduit de beaucoup plus que 1,0 Md€.

1.2.3 MAITRISE DES DEPENSES : DES OBJECTIFS PLUS DIFFICILES A ATTEINDRE ET DES ECONOMIES A EXPLICITER

Les objectifs de maîtrise des dépenses publiques deviennent plus difficiles à atteindre et les économies nécessaires devront être explicitées.

Les objectifs ambitieux de maîtrise des dépenses publiques, tenus en 2018, ont été maintenus dans le programme de stabilité

Le rapport économique, social et financier annexé en septembre 2018 au projet de loi de finances pour 2019 prévoit une croissance des dépenses publiques (hors crédits d'impôts) en volume (corrigée de l'inflation) de 0,6 % en 2019 puis de 0,5 % en 2020 et de 0,25 % en moyenne annuelle sur 2021-2022.

Une telle évolution traduirait une nette inflexion de la croissance des dépenses publiques car elle a été en moyenne annuelle en volume de 2,2 % dans les années 2000 et de 0,8 % sur la période 2010-2017.

Le résultat obtenu en 2018 – une baisse de 0,3 % en volume – est certes remarquable mais il résulte pour partie, comme en 2011 (0 %), d'une inflation plus forte que prévu lors du dépôt du projet de loi de finances (1,6 % au lieu de 1,0 %). En effet, les budgets sont votés en valeur et les outils de pilotage de la dépense permettent de ne pas les augmenter sensiblement lorsque l'inflation est plus forte. En outre, les prestations sociales ne sont indexées sur l'inflation de l'année N qu'au début de l'année N+1. Dans ces conditions, une inflation non anticipée une année donnée diminue le taux de croissance en volume des dépenses publiques.

Le résultat de 2018 tient également à des décisions qui correspondent à de véritables économies mais qui pourraient ne pas être reconduites : gel du point de la fonction publique et report de la réforme des grilles salariales, diminution du nombre de contrats aidés, réduction des aides au logement, gel des dotations de l'Etat aux collectivités locales, qui a conduit celles-ci à nettement ralentir la progression de leurs dépenses de fonctionnement.

La principale économie prévue en septembre 2018 pour 2020, qui représentait 3 Md€, était la désindexation partielle des prestations sociales, notamment des pensions de retraite. Or elle a été annulée par le Conseil constitutionnel pour un vice de forme.

Les décisions prises en décembre 2018 se traduiront surtout par des recettes fiscales plus faibles que prévu en septembre, notamment du fait de l'abandon des hausses de la taxe carbone votées pour les années 2019 à 2022.

S'agissant des dépenses publiques, les mesures annoncées consistent surtout à avancer dans le temps une hausse programmée, notamment celle de la prime d'activité.

Le programme de stabilité d'avril 2019 tient compte de ces mesures et semble retenir que la désindexation partielle des retraites, à l'exception des plus modestes, sera revotée dans la loi de financement de la sécurité sociale pour 2020, ce qui permettrait une économie de 1,0 à 1,5 Md€.

Il intègre aussi une économie substantielle sur la charge d'intérêt, de l'ordre de 5 Md€ en 2019 et 7 Md€ en 2020 (et sans doute plus au-delà de 2020), par rapport aux prévisions de septembre 2018. Celle-ci n'est pas vraiment une bonne nouvelle car elle résulte du fait que la BCE retarde la hausse de ses taux directeurs parce que les perspectives de croissance en Europe s'assombrissent.

Au total, le programme de stabilité prévoit une croissance en volume des dépenses publiques de 0,4 % en 2019, de 0,6 % en 2020 et de 0,2 % en moyenne sur 2021-2022. Cette progression diffère très peu de celle qui était prévue en septembre 2018.

Des économies à expliciter

- Les prestations sociales

La conférence de presse du président de la République le 25 avril dernier ouvre une nouvelle piste d'économie avec le recul de l'âge de départ en retraite. Une augmentation d'un an du nombre d'annuités nécessaires pour obtenir une pension au taux plein permettrait de dégager une économie d'environ 5 Md€ sur la masse des pensions au bout de quatre ans si cette augmentation se faisait à raison d'un trimestre par génération. Le président a toutefois suggéré que la mesure envisagée pourrait prendre la forme d'une décote plus importante ou d'un recul de l'âge (67 ans) à partir duquel la décote ne s'applique plus.

Les modalités de cette mesure devront être précisées dans la loi de financement de la sécurité sociale pour 2020, ce qui permettra d'en chiffrer l'impact budgétaire. Il est fort probable que les économies ainsi réalisées sur les pensions de retraite seront mobilisées pour améliorer la prise en charge des personnes dépendantes, donc pour augmenter d'autres dépenses. Elles ne permettront donc pas de compenser la baisse de l'IR.

Les prestations sociales représentent 46 % des dépenses publiques et, hormis cette réforme du calcul des pensions, aucune nouvelle piste d'économie n'est ouverte. La réduction attendue par le Gouvernement des dépenses d'indemnisation du chômage du fait de la réforme de leur mode de calcul (1,0 à 1,5 Md€) est déjà inscrite dans le programme de stabilité. Le gel des fermetures d'hôpitaux, si elle n'interdit pas les réorganisations de services, ne peut que rendre plus difficile le respect de l'objectif national d'assurance maladie (ONDAM) pour 2020, que la loi de financement de la sécurité sociale devra expliciter.

- Les dépenses de personnel

La masse salariale des administrations publiques représente 22 % des dépenses publiques. Elle peut être réduite en agissant sur le salaire moyen par tête ou sur les effectifs de la fonction publique.

La politique salariale dans la fonction publique est marquée depuis 2010 par un gel quasiment ininterrompu de la valeur du point qui entraîne une forte dévalorisation des rémunérations des nouveaux entrants, les cadres en particulier, et a déjà obligé à multiplier les mesures catégorielles en 2017 et à engager une coûteuse réforme des grilles salariales. Aucune économie n'est envisageable à ce titre à l'horizon de 2022.

Le Gouvernement avait prévu la suppression de 50 000 postes dans la fonction publique d'Etat et 70 000 dans la fonction publique territoriale sur la période 2018-2022. Compte-tenu des gains de productivité permis par les nouvelles technologies et par des réorganisations des administrations, cet objectif semblait pouvoir être atteint sans remettre en cause la quantité et la qualité des services publics.

Cet objectif semble néanmoins avoir été remis en cause et il apparaît en effet désormais très difficile de l'atteindre. S'agissant de l'Etat et de ses opérateurs, moins de 6 000 postes devraient avoir été supprimés sur l'ensemble des deux années 2018-2019 et une forte accélération des suppressions aurait donc été nécessaire.

Le projet de loi de réforme de la fonction publique prévoit certes d'importantes mesures pouvant faciliter l'atteinte de cet objectif : augmentation des indemnités de départ volontaire, extension des possibilités de recrutement de contractuels à durée déterminée, remise en cause des accords sociaux prévoyant une durée du travail inférieure à la durée légale dans les collectivités locales, déconcentration de la gestion des personnels...

Cependant, l'éducation nationale représente plus de la moitié des effectifs de l'Etat et la limitation du nombre d'élèves par classe ou le gel des fermetures d'établissements vont freiner les réorganisations nécessaires pour réduire les effectifs, enseignants ou administratifs. Plus généralement, la volonté exprimée par le président de la République de remettre plus de fonctionnaires "sur le terrain" ne peut que ralentir les restructurations et limiter la baisse des effectifs.

Plusieurs gouvernements ont déjà voulu dans le passé réduire les effectifs des administrations centrales. Si des efforts sont encore nécessaires, il ne faut pas en surestimer l'impact. De multiples rapports de la Cour des comptes dénoncent l'insuffisance des fonctions d'évaluation, de suivi, de coordination et de contrôle des politiques publiques dans les administrations centrales, par ailleurs de plus en plus sollicitées par le Parlement et la société civile pour leur fournir des informations et justifications sur les politiques publiques. Les comparaisons internationales montrent d'ailleurs que les fonctions supports de l'Etat ne sont pas plus coûteuses en France que dans les autres pays.

Les divers comités, conseils et commissions sont trop foisonnants et la réduction de leur nombre a déjà été fréquemment annoncée, mais ils répondent souvent à des besoins de prises en compte de

l'opinion des multiples parties prenantes qui ne diminuent pas. De plus, les fonctionnaires mis à la disposition de chacun d'eux sont généralement très peu nombreux et les enjeux budgétaires sont très faibles.

Les "opérateurs" de l'Etat sont bien plus importants puisqu'ils emploient près de 500 000 personnes et dépensent plus de 50 Md€. Toutefois, environ la moitié de ces emplois et de ce budget sont affectés aux universités et aux organismes de recherche où les économies réalisables ne sont probablement pas très significatives.

Un récent rapport de l'Inspection Générale des Finances a montré que la durée du travail de 190 000 agents de l'Etat est inférieure à la durée annuelle légale de 1 607 heures sans justification particulière. Une hausse de la durée du travail permettrait de supprimer des postes sans remettre en cause le volume de services publics rendus, mais elle suppose d'engager des négociations avec les représentants du personnel qui ne permettent pas d'envisager un impact significatif dès 2020.

En tout état de cause, un des principaux enjeux de la loi de finances pour 2020 sera le niveau global et la répartition des effectifs de l'Etat et de ses opérateurs. L'évolution des autres dépenses de fonctionnement en dépendra pour une grande partie.

• Les transferts et les investissements

Les contrats passés par l'Etat avec les principales collectivités locales par lesquels il s'engage à maintenir ses dotations en contrepartie d'une limitation à 1,2 % par an de la progression de leurs dépenses de fonctionnement courent jusqu'à 2020. Cet objectif de modération des dépenses a été atteint en 2018 et il faut espérer qu'il le sera également en 2019 et 2020.

Les aides et subventions ainsi que les investissements des administrations publiques en faveur de la lutte contre le changement climatique vont probablement beaucoup augmenter à partir de 2020.

En effet, les principaux instruments à la disposition de l'Etat pour modifier les comportements des agents privés et réduire les émissions de gaz carbonique sont la taxation, la subvention, la réglementation et la mise en place de marchés de quotas d'émissions. Or la taxation semble avoir été abandonnée et les marchés de quotas ne peuvent concerner que les grandes entreprises qui y sont déjà soumises. Il reste donc seulement la réglementation et la subvention pour faire face à l'urgence climatique. Le projet de loi de finances pour 2020 devrait traduire les nouvelles orientations du Gouvernement en ce domaine.

Les perspectives et ambitions du gouvernement

Dès le soir des élections européennes, le Premier ministre Edouard Philippe s'était dit « à pied d'œuvre pour poursuivre le projet du président et de la majorité ». Concernant les questions budgétaires, cette affirmation faisait suite à une première réunion tenue mi-mai à Matignon avec les

principaux ministres. Celle-ci marquait le véritable coup d'envoi de la procédure préalable à la présentation du projet de loi de Finances pour 2020. « Il s'agissait d'une vraie discussion politique, qui a permis de faire partager à toute l'équipe gouvernementale les contraintes qui vont compter dans l'élaboration du budget », soulignait une source gouvernementale.

De fait, ce projet de loi de Finances promettait encore quelques choix douloureux. Toutefois, il est à noter que le Président de la République Emmanuel Macron, sous la pression des « gilets jaunes », a revu son objectif initial de retour à l'équilibre des comptes publics d'ici la fin du quinquennat.

Des Economies nécessaires

Pour autant, l'inflexion gouvernementale ne signifie pas revirement complet. Ainsi la nouvelle trajectoire budgétaire présentée en avril dernier prévoyait un déficit réduit à 2 % en 2020, contre 3,1 % en 2019 (2,3 % si l'on ne tient pas compte de l'effet exceptionnel cette année de la transformation du crédit d'impôt pour la compétitivité et l'emploi en baisse de charges pérenne). Des économies sont donc nécessaires. Et ce d'autant plus que ces prévisions ne tenaient pas compte des nouvelles annonces du chef de l'Etat de la fin avril : réindexation des petites retraites (pour un coût de 1,4 milliard d'euros) et baisse de 5 milliards d'euros de l'impôt sur le revenu.

Pour trouver ces économies, le logement devrait à nouveau être mis à contribution, comme lors des deux budgets précédents. La poursuite de la réforme du financement des HLM doit encore permettre de dégager de 300 à 350 millions d'euros de marges financières, tandis que la mesure retardée de « contemporanéisation » des APL (le fait de calculer les aides personnalisées au logement en fonction du revenu contemporain des individus, et non de ceux d'il y a deux ans) doit faire économiser 1 milliard en année pleine. Il est aussi attendu de 50 à 100 millions des premiers effets de la réforme de l'audiovisuel public.

Le chantier capital de l'assurance-chômage

Mais d'autres chantiers plus conséquents ont été explorés comme la réforme de l'assurance-chômage. L'idée initiale était de dégager de 800 millions à 1 milliard d'euros dès 2020, mais le montant final est susceptible encore de bouger en fonction des ambitions des mesures retenues.

Autre dossier sensible, celui du « travailler plus » annoncé par Emmanuel Macron fin avril. Si le recul de l'âge de départ à la retraite n'est pas sur la table, cela n'empêche pas le gouvernement de phosphorer sur d'autres leviers pour obtenir des effets sur les comptes publics dès l'an prochain. Accélérer le rythme d'allongement de la durée de cotisations (prévu par la réforme Touraine de 2014) est ainsi susceptible de générer 500 millions d'euros d'économies en 2020.

Les niches fiscales menacées

Les services de Bercy ont poursuivi en outre leur chasse aux niches fiscales. Celles sur le gazole non-routier et le mécénat d'entreprises étaient clairement dans le viseur.

Enfin, le budget 2020 devrait aussi compter son lot de suppressions de postes de fonctionnaires. L'abandon de l'objectif des 120.000 postes en moins sur le quinquennat ne signifie pas en effet la fin des efforts en la matière. Il reste à voir où celui-ci se situera, entre les 4.500 suppressions de l'an dernier, et les 10.000 en moins que le Premier ministre Edouard Philippe avait dit viser à l'automne dernier pour 2020.

Conclusion

Dans un contexte économique contraint, la loi de programmation des finances publiques 2018-2022 a fait évoluer les relations financières Etat-Collectivités avec l'avènement de dispositions contraignantes : encadrement de l'évolution des dépenses de fonctionnement, limitation de la dette et du déficit. A l'aune du bilan des mandats municipaux et intercommunaux, les premiers enseignements de l'exécution de la loi de programmation des finances publiques peuvent être tirés. Les résultats de la première année de la contractualisation devraient également éclairer le débat sur la réforme fiscale en cours qui prévoit la disparition définitive de la taxe d'habitation - avec ses conséquences sur le panier fiscal de chaque catégorie de collectivité à l'horizon 2022 mais aussi les effets induits notamment sur les indicateurs de richesse fiscale, les dotations et la péréquation des communes, communautés et départements.

L'architecture globale du projet de loi de finances 2020 et son corollaire, la 6ème loi de programmation pluriannuelle, restent à définir étant entendu qu'elle se situera dans un contexte extrêmement délicat pour les finances publiques nationales, dans la mesure où les mesures annoncées en décembre 2018 ont fait dériver le budget 2019 de 9,3 milliards d'euros de déficit supplémentaire et où par ailleurs l'élimination totale de la taxe d'habitation représente selon les estimations entre 8 et 10 milliards d'euros additionnels qui n'avaient pas été budgétés dans la loi de programmation 2018-2022.

L'enjeu est de taille : les conséquences sur les perspectives financières de chaque catégorie de collectivité et les impacts prévisibles sur la campagne des municipales sont loin d'être neutres.

1.3. LA SITUATION FINANCIERE DES COLLECTIVITES LOCALES EN 2019

La Cour des comptes, l'Observatoire des finances et de la gestion publique locales et la Banque Postale ont constaté une amélioration des finances locales en 2018 et un effort de maîtrise des dépenses de fonctionnement... mais ont pris soin, toutefois, de ne jamais affirmer que ces résultats étaient imputables aux contrats passés avec l'Etat.

1.3.1 L'AFFERMISSEMENT DES GRANDS EQUILIBRES FINANCIERS

Des dépenses de fonctionnement stabilisées, des investissements qui progressent et une épargne brute en forte augmentation... Ce sont les enseignements de l'étude de la Banque Postale et de France Urbaine. Elle dresse, pour la quatrième édition consécutive, un portrait financier des plus grandes intercommunalités et de leurs 2 849 communes, en 2018 qui confirme « l'affermissement des grands équilibres financiers » et les récentes analyses de l'Observatoire des finances et de la gestion publique locales et de la Cour des comptes.

Alors que le périmètre des collectivités a été « quasi stabilisé » l'an passé, ces 80 territoires urbains de France métropolitaine étaient composés de 21 métropoles, 11 communautés urbaines, 36 communautés d'agglomération (celles de plus de 150 000 habitants) et les 11 établissements publics territoriaux de la métropole du Grand Paris, ainsi que la ville de Paris. Le montant du budget global de leurs dépenses s'est élevé à 73,7 milliards d'euros, en hausse de 0,9 %, ce qui représente une somme de 2 471 euros par habitant.

Des dépenses d'équipement en hausse de 8,7 %

Côté investissements, les dépenses ont progressé de 4,4 % avec une « forte hausse » des dépenses d'équipement (+ 8,7 %), « atténuée par une légère baisse des subventions versées (-2,6 %), mais surtout par la baisse des remboursements liés aux avances de FCTVA suite au plan de relance (- 25 millions d'euros) ainsi que par des diminutions sur les immobilisations financières et les participations, notamment pour les communes ».

« Il en résulte une stabilité des investissements des communes, alors que leurs dépenses d'équipement progressent de 3,7 % et leurs subventions versées de 6,8 %. Du côté des groupements, l'effet est présent mais moins marqué puisque les dépenses d'équipement augmentent de 16,4 %, les subventions sont en léger repli (- 0,3 %), pour une progression du total des investissements de 12,2 % », observent les auteurs de l'étude.

Des dépenses de fonctionnement en « très légère baisse » de 0,1 %

Dans un contexte de limitation de l'évolution des dépenses de fonctionnement à 1,2 % par an par la loi de programmation des finances publiques 2018-2022, ces dernières ont connu une légère baisse de 0,1 % en moyenne. De fait, selon la Banque Postale, « ce ne sont pas seulement les grandes villes et groupements soumis à contractualisation qui infléchissent leurs dépenses, mais l'ensemble des collectivités qui constituent le budget global des territoires urbains. »

En annexe, la banque a constitué quatre groupes aux profils différents (allant des 48 territoires où le groupement et au moins une commune sont sous contrainte aux 8 territoires qui n'ont ni commune ni groupement contraints) et concluent qu'aucun ne s'affranchit des règles imposées par la contractualisation.

Cette « maîtrise importante de ces dépenses » est notamment liée au maintien des charges de personnel qui ont évolué de manière « modérée » (+0,3 %), expliquent les auteurs du portrait financier. « Pour les communes, ce poste diminue de 0,2 %. Il représente plus de la moitié de leurs dépenses courantes (55 %). Pour les groupements, en revanche, une hausse de 4 % est observée, notamment sous l'effet d'une poursuite des transferts des communes et des dynamiques de mutualisation », constatent-ils.

En parallèle, ces territoires ont vu leurs ressources progresser de 1,4 %, grâce notamment aux recettes fiscales (+ 1,7 %). Toutefois, leurs dotations et participations ont reculé de 2,1 %. Bien que les ponctions sur les dotations au titre du redressement des finances publiques soient terminées, la DGF des communes des territoires urbains a baissé de 1,7 %, la dotation de compensation des groupements de 2,1 %.

Une épargne brute en « forte augmentation »

De cette maîtrise des charges courantes découle une forte augmentation de l'épargne brute avec un solde de 11 milliards d'euros (+ 10 %). Une tendance qui s'observe autant du côté des communes (+ 11 %) que de celui des groupements (+ 9,9 %). Toutefois, « derrière cette dynamique d'ensemble, un territoire urbain sur six affiche une baisse de son épargne brute », nuancent les auteurs de l'étude qui précisent que « la capacité de désendettement est orientée au vert, à 5-6 ans, très loin d'une ligne rouge que la loi de programmation des finances publiques a fixée à 12 ans ».

14 collectivités « susceptibles » de ne pas avoir respecté l'objectif de dépenses

Parmi les 322 plus grandes collectivités concernées par la contractualisation avec l'Etat, « seules 14 sont susceptibles de ne pas avoir respecté les termes du contrat financier » révélait la ministre de la Cohésion des territoires, Jacqueline Gourault le 2 juillet dernier dans un entretien avec le journal l'Opinion.

La plupart de ces collectivités n'auraient, toutefois, dépassé que « de peu » le plafond qui leur était fixé.

Alors que les dépenses de fonctionnement des collectivités concernées – dont 229 ont effectivement signé ce pacte financier et 93 ont refusé de le faire – n'ont progressé « que de 0,3 % » l'an passé, la ministre se félicitait de la méthode employée par le gouvernement actuel qui a imposé, pour 2018, une limitation de ces dépenses à 1,2 % en moyenne.

Procédure contradictoire et reprise financière

Se posait la question de la sanction à appliquer à ces 14 collectivités qui semblaient avoir dépassé l'objectif des 1,2 % de dépenses courantes. Comme prévu, « nous allons engager un dialogue dans le cadre d'une procédure contradictoire qui va s'ouvrir », expliquait Jacqueline Gourault qui précisait que « si le dépassement est confirmé, nous procéderons aux reprises financières prévues par la loi », « les aides d'Etat versés chaque mois aux territoires seront déduites ».

Selon la ministre, l'une des principales sources d'économies proviendrait du gel du point d'indice des fonctionnaires qui aurait permis de contenir la masse salariale « Beaucoup de mesures de gestion ont également été décidées par les élus pour respecter la trajectoire : révision des politiques d'achat, mutualisation de services... Dans certains cas, les contrats ont même donné un argument de poids aux élus pour engager des réformes exigeantes », ajoutait-elle.

La maîtrise des dépenses respectée, pas l'objectif de désendettement

Un an après avoir lancé un questionnaire sur la contractualisation entre l'Etat et les plus grandes collectivités, l'Association des Maires de France a dévoilé le bilan 2018 de son observatoire.

L'AMF indique qu'après plusieurs années de baisse des dotations aux collectivités, le bilan de cette première année de contractualisation serait mitigé puisque l'objectif n'a été que « partiellement atteint ».

En effet, si les dépenses réelles de fonctionnement des collectivités du bloc communal ont « baissé de 1,6 %, dont - 0,2 % pour les EPCI et - 2,2 % pour les communes », bien en-deçà de la limitation à +1,2 % autorisée par la loi de programmation, la diminution de 647 millions d'euros du besoin de financement – qui vise l'ensemble des collectivités – a été « inférieure à l'objectif assigné » de 2,6 milliards d'euros. « L'objectif de désendettement [...] n'est pas atteint. L'encours de dette poursuit sa croissance, passant de 174,6 milliards d'euros en 2017 à 175,3 milliards d'euros en 2018 ».

Pour rappel, contrairement au gouvernement, la Cour des comptes et l'Observatoire des finances et de la gestion publique locales (OFGL) ont jugé récemment que le dispositif était « encore trop récent pour que sa contribution à la maîtrise de la dépense publique locale puisse être appréciée ».

Au final, parmi les 14 collectivités qui n'ont pas atteint leurs objectifs, cinq sont des communes et cinq autres sont des EPCI. La reprise financière prévue pour les 14 territoires concernés est « estimée à 30 millions d'euros ».

2. CADRE D'ADOPTION DU BUDGET PRIMITIF 2020 DE LA METROPOLE AIX-MARSEILLE-PROVENCE

2.1. RAPPEL DU CADRE INSTITUTIONNEL SPECIFIQUE DE LA METROPOLE AIX-MARSEILLE-PROVENCE

La **Métropole Aix-Marseille-Provence est un établissement public de coopération intercommunale (EPCI) à fiscalité propre regroupant 92 communes** d'un seul tenant et sans enclave au sein d'un espace de solidarité créé pour élaborer et conduire un projet d'aménagement et de développement économique, écologique, éducatif, culturel et social sur son territoire afin d'en améliorer la cohésion et la compétitivité et de concourir à un développement durable et solidaire du territoire régional (Article L. 5217-1 du CGCT).

Afin d'assurer les solidarités géographiques préexistantes et une proximité dans la mise en œuvre des politiques publiques, une partie des compétences de la Métropole est exercée par des Conseils de Territoire sur les périmètres géographiques des anciennes intercommunalités. La Métropole Aix-Marseille-Provence se démarque ainsi des autres métropoles de droit commun² du fait qu'elle est

² Au 1^{er} janvier 2019, il existe vingt-et-une métropoles : dix-neuf métropoles de droit commun (Bordeaux, Brest, Clermont-Ferrand, Dijon, Grenoble, Lille, Metz⁴, Montpellier, Toulon, Nancy, Nantes, Nice⁵, Orléans, Rennes, Rouen, Saint-Étienne, Strasbourg, Toulouse et Tours) et deux métropoles à statut particulier (Aix-Marseille et le Grand Paris). La métropole de Lyon, créée par la loi MAPTAM, est un cas particulier puisqu'il s'agit d'une collectivité territoriale à statut particulier et non d'une intercommunalité.

installée sur six territoires³ dotés d'une assemblée et d'un Président, de droit vice-président du Conseil de la Métropole.

Sauf délibération expresse adoptée à la majorité des deux tiers du Conseil de la Métropole, celui-ci délègue, jusqu'au 31 décembre 2019, à chaque Conseil de Territoire, dans le respect des objectifs et des règles qu'il fixe, l'exercice des compétences qui lui ont été transférées par ses communes membres, à l'exception des compétences mentionnées aux 1° à 15° du II de l'article L. 5217-7 du CGCT. Les délibérations du 17 mars 2016 du Conseil de la Métropole ont ainsi délégué aux Conseils de Territoire les compétences réparties dans les six blocs de politiques publiques suivantes :

- ✓ développement et aménagement économique, social et culturel ;
- ✓ aménagement de l'espace métropolitain ;
- ✓ politique locale de l'habitat ;
- ✓ politique de la ville ;
- ✓ gestion des services d'intérêt collectifs ;
- ✓ protection et mise en valeur de l'environnement et politique du cadre de vie.

Une nouvelle délibération sera nécessaire pour proroger ces délégations au-delà du 31 décembre 2019. La Métropole Aix-Marseille-Provence fait par ailleurs l'objet de dispositions propres concernant:

- ✓ son cadre budgétaire qui prévoit :
 - une procédure de concertation avec les Conseils de Territoire pour déterminer les dotations des territoires,
 - l'adoption en équilibre réel par les Conseils de Territoire de leur état spécial de territoire (EST), documents détaillant les dépenses et les recettes de fonctionnement et d'investissement par territoire, ensuite soumis au Conseil de la Métropole lors de l'examen du budget,
- ✓ la qualité d'ordonnateur de l'EST conféré au président du Conseil de Territoire.

³ Décret n°2015-1520 du 23 novembre 2015.

2.2. L'EVOLUTION DE L'ARCHITECTURE BUDGETAIRE METROPOLITAINE

La particularité de l'architecture institutionnelle et administrative de la Métropole se traduit sur le plan de la construction budgétaire avec l'existence d'un budget métropolitain qui se décompose, pour chaque Conseil de Territoire, d'un EST et des budgets annexes métropolitains ou délégués aux territoires.

L'harmonisation de l'architecture budgétaire des Etats Spéciaux de Territoire (EST)

L'architecture budgétaire des EST a évolué depuis leur mise en place en 2016 pour se conformer aux textes règlementaires et assurer une affectation plus précise des crédits correspondant aux compétences déléguées.

Afin de respecter le cadre de gestion défini dans le pacte de gouvernance financier et fiscal de la Métropole, le Conseil de la Métropole a adopté le principe de l'exécution comptable des dotations de gestion⁴ sur la base du besoin réel de financement de chaque EST déterminé en fonction du niveau des réalisations opérées dans l'exercice.

L'exercice 2016 avait été marqué par une gestion transitoire de mise en place qui n'a pas permis de comptabiliser toutes les dépenses liées aux compétences déléguées aux Conseils de Territoire. Les budgets 2017 et 2018 ont intégré progressivement l'ensemble des éléments financiers par section dans la gestion budgétaire des EST afin de faire converger leur architecture budgétaire vers une approche commune. Le budget 2019 a permis de finaliser la répartition des crédits relatifs aux compétences transférées des communes au 1^{er} janvier 2018. Le **périmètre budgétaire des EST** est donc désormais relativement **stabilisé**. Depuis le **budget 2019**, les EST sont par conséquent pour l'essentiel le **reflet des compétences spécifiquement déléguées aux territoires**.

Centralisation au budget principal métropolitain des dépenses propres au fonctionnement de l'administration

La structuration des directions générales adjointes métropolitaines engagée en 2018 a permis de centraliser sur le budget métropolitain les dépenses communes inhérentes au fonctionnement propre de l'administration. Cela concerne plus précisément les dépenses relatives aux moyens généraux et informatiques, les dépenses de communication et celles relatives à la gestion des ressources humaines.

La construction de l'arborescence des politiques publiques

L'objectif de disposer au 1^{er} janvier 2021 d'un système d'information financière unique nécessite au préalable de revoir l'arborescence budgétaire des politiques publiques. Ce travail a été engagé dès 2019 et se concrétisera lors du vote du Budget Primitif 2021. Cette arborescence sera la traduction

⁴ Délibération n° FAG 028-1308/16/CM du Conseil de la Métropole du 15 décembre 2016.

du budget en actions publiques, de façon à **offrir une meilleure transparence et lisibilité sur l'emploi des deniers publics** et contribuer à la mise en œuvre d'une évaluation actualisée des politiques publiques.

L'évolution des budgets annexes de la Métropole

En 2019, la Métropole comptabilise **33 budgets annexes**. Ils retracent les Services Publics Administratifs (SPA) et les Services Publics Industriels et Commerciaux (SPIC) gérés sous différents modes de gestion. Les budgets annexes au budget principal métropolitain sont établis afin de permettre, pour les services publics industriels et commerciaux, la détermination du coût réel du service et son adéquation avec le prix à facturer pour son utilisation aux usagers.

L'année 2019 a été marquée par la mise en œuvre du **budget annexe GEMAPI**. En effet, compétente depuis le 1^{er} janvier 2018 en matière de gestion des milieux aquatiques et de prévention des inondations, la Métropole a décidé par délibération de son Conseil Métropolitain du 28 juin 2018, d'instituer une taxe dont le produit sera exclusivement affecté au financement des charges de fonctionnement et d'investissement résultant de l'exercice de cette compétence. Dans une démarche de transparence, la collectivité a souhaité pouvoir, au moyen de ce budget annexe, isoler les dépenses propres à la GEMAPI du budget général et de suivre l'affectation des recettes.

Dans la même démarche, la première année d'exercice du **budget annexe Déchets du territoire du pays Salonais** a permis d'isoler cette compétence précédemment exécutée au sein du budget général.

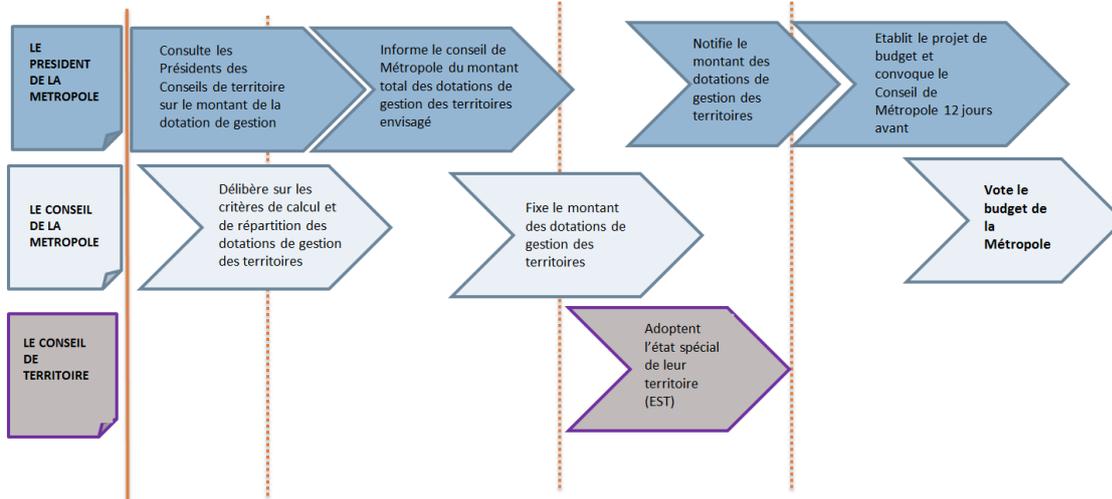
Concernant 2020, compte tenu de la création au 1^{er} janvier 2019 de la régie à autonomie juridique des Eaux du Pays d'Aix et après avoir finalisé les opérations de transferts patrimoniaux, les **deux budgets annexes « eau en régie du Pays d'Aix et Aubagne » et « assainissement en régie du Pays d'Aix » seront clôturés** après approbation de leurs Comptes Administratifs 2019.

L'harmonisation budgétaire des budgets annexes Eau, Assainissement et Déchets

Les transferts de compétences intervenus au 1^{er} janvier 2018 devront amener, à terme, à une évolution de la structuration budgétaire actuelle. En effet, les compétences Eau, Assainissement et Déchets doivent nécessairement évoluer pour aboutir à une harmonisation à l'échelle métropolitaine du service public rendu et, par voie de conséquence, des politiques tarifaires pratiquées. Sur le plan budgétaire et comptable, cette harmonisation donnera lieu à terme à la création pour chaque compétence concernée, d'un budget annexe unique en substitution des budgets annexes actuels. Cette approche s'inscrit dans une démarche progressive.

2.3. LE PROCESSUS D'ELABORATION ET D'ADOPTION DU BUDGET PRIMITIF METROPOLITAIN 2020

Les articles L. 5218-8-2 à 4 du CGCT précisent le cadre général de la procédure budgétaire pour la Métropole Aix-Marseille-Provence. Cette procédure est reprise dans le schéma ci-après :



Chaque année, avant le 15 octobre, le Président du Conseil de la Métropole consulte chaque Président de Conseil de Territoire sur le montant de la dotation de gestion du territoire envisagé pour l'exercice suivant. A l'issue de cette concertation, le Conseil de la Métropole est informé par son président du montant total des crédits que ce dernier propose d'inscrire au titre des dotations de gestion des territoires au budget de la Métropole pour l'exercice suivant. Le montant des dotations qu'il est envisagé d'attribuer sur cette base à chaque Conseil de Territoire est notifié, avant le 1^{er} novembre, au Président du Conseil de Territoire par le Président du Conseil de la Métropole.

Le Président du Conseil de Territoire adresse au Président du Conseil de la Métropole, dans le mois qui suit cette notification, l'état spécial de territoire adopté en équilibre réel au sens de l'article L. 1612-4 du CGCT. L'état spécial de chaque territoire est soumis au Conseil de la Métropole en même temps que le projet de budget de la Métropole (budget principal et budgets annexes).

2.4. UN CADRE DE PREPARATION IMPACTE PAR LE DISPOSITIF DE CONTRACTUALISATION AVEC L'ETAT

Comme présenté au point 1.3.2 du présent document, un dispositif de contractualisation dit « Pacte de confiance » visant à encadrer l'évolution des dépenses de fonctionnement a été institué par la loi de finances 2018 et reconduit.

La Métropole Aix-Marseille-Provence fait partie des 322 collectivités concernées. Par délibération du 28 juin 2018, le Conseil Métropolitain a décidé de signer avec l'Etat un contrat de maîtrise de ses dépenses.

Ce contrat concerne les exercices **2018 à 2020**. Il fixe à **1,35% le taux d'évolution annuel des dépenses réelles de fonctionnement⁵ du budget principal⁶** de la Métropole. En effet, la Métropole bénéficie d'une majoration de 0,15 point de l'objectif d'évolution fixé au niveau national à 1,2%⁷ au titre des efforts de gestion consentis au cours des exercices précédents⁸. Ce taux s'applique aux dépenses réelles de fonctionnement constatées au Compte Administratif 2017.

Le tableau ci-dessous retrace par exercice le niveau maximal des dépenses réelles de fonctionnement du budget principal métropolitain :

	Rappel de la base 2017	2018	2019	2020
Dépenses réelles de fonctionnement	695.779.641	705.172.666	714.692.497	724.340.846

Le respect des engagements pris s'apprécie chaque année au regard des montants figurant au Compte de Gestion moyennant le retraitement de dépenses pouvant affecter l'exercice de comparaison avec le Compte de Gestion 2017 (ex. charges liées aux transferts de compétences intervenus à partir de 2018, dépenses correspondant au reversement de fonds européens, dépenses découlant d'évènement exceptionnels,...).

⁵ Chapitres 011, 012, 65, 66 et 67

⁶ BPM et EST

⁷ En valeur et à titre constant

⁸ Sur la base de l'évolution des dépenses réelles de fonctionnement entre 2014 et 2016

En cas de non-respect de l'objectif d'évolution de ses dépenses réelles de fonctionnement, la Métropole se verra sanctionner par la reprise, sur le produit de sa fiscalité directe locale, d'une somme correspondant à 75% de l'écart constaté plafonné à 2% de ses recettes réelles de fonctionnement.

La Métropole s'est également fixée l'objectif d'améliorer son besoin de financement défini comme les emprunts minorés des remboursements de dette, selon la trajectoire suivante :

	2017 (rappel)	2018	2019	2020
Besoin de financement initial	48.749.275	135.459.090	111.076.443	103.533.154
Besoin de financement contractualisé	48.749.275	115.000.000	90.000.000	80.000.000

Il n'est pas prévu de pénalité en cas de non-respect de ce deuxième objectif.

3. LES TRANSFERTS DE CHARGES LIES AUX TRANSFERTS DE COMPETENCES

Les cadres budgétaires de la Métropole voient leur périmètre continuer d'évoluer avec celui des compétences qu'elle exerce. La Métropole a notamment dû absorber dans sa gestion des transferts de compétences communales au 1er janvier 2018.

3.1. LES TRANSFERTS ENTRE LA METROPOLE ET LES COMMUNES

Depuis le 1er janvier 2018, la Métropole Aix-Marseille-Provence exerce de plein droit et sur l'intégralité de son périmètre l'ensemble des compétences des métropoles de droit commun visées à l'article L. 5217-2 du Code Général des Collectivités Territoriales, à l'exception des attributions d'autorité concessionnaire de l'État pour les plages, dont la loi exclut le transfert par exception.

Par ailleurs, la Métropole Aix-Marseille Provence exerce, depuis sa création le 1er janvier 2016, les compétences de la communauté urbaine Marseille Provence Métropole. A ce titre, elle exerce, sur le périmètre du Territoire de Marseille Provence, les compétences transférées par les communes et notamment la compétence « création, aménagement et entretien de voirie pour laquelle l'éclairage public était demeuré de compétence communale.

Dans le cadre du contrôle de légalité, le Préfet de Région, Préfet des Bouches-du-Rhône, a indiqué, le 28 janvier 2019 : « la loi du 27 janvier 2014 prévoit la compétence exclusive de la Métropole en matière d'aménagement de l'espace métropolitain, ce qui inclut l'éclairage public, en tant qu'élément indissociable de la compétence voirie ». Dès lors, il appartient à la Métropole d'assurer pleinement cette compétence dès 2019 sur le Territoire Marseille-Provence.

Compte tenu de l'ampleur et de la complexité des procédures à mettre en œuvre pour assurer le transfert, notamment, des personnels et des biens, ainsi que de la difficulté inhérente au changement d'échelle d'exercice des compétences, la Métropole s'appuie, de manière transitoire, sur l'organisation administrative et opérationnelle des communes.

Afin de garantir la continuité du service public jusqu'à la date à laquelle la Métropole sera en mesure d'assurer le plein exercice des compétences transférées, il est nécessaire de pouvoir disposer d'un outil définissant les modalités d'intervention des communes en les habilitant à poursuivre les missions relevant de ces compétences.

Dans cette perspective, la conclusion de « conventions de gestion » acte le mandat donné aux communes d'agir pour le compte de la Métropole.

Compétences	Conventions de gestion 2019 en vigueur
Abris de voyageurs	5
Aires de stationnement	26
Création, aménagement et entretien de voirie	0
Eclairage public (voirie CT Marseille Provence)	17
Espaces verts d'accompagnement (voirie CT Marseille Provence)	1
Eaux pluviales	70
Promotion du tourisme, dont la création d'offices de tourisme	42
Service public de défense extérieure contre l'incendie	91
Zones d'activités économiques à transférer	37
Total	289

Depuis 2018 et au travers du mécanisme des conventions de gestion, le poids sur le budget métropolitain des compétences transférées n'excède pas le montant évalué.

3.2. L'ÉVALUATION DES CHARGES TRANSFÉRÉES

Conformément aux dispositions de l'article 1609 nonies C du Code Général des Impôts qui précise le cadre des relations financières entre un EPCI et ses communes membres et afin de tirer les conséquences de cette évolution majeure de son périmètre d'intervention, la Métropole a officiellement créé une Commission Locale d'Évaluation des Charges Transférées (CLECT) par délibération du 28 avril 2016.

La CLECT est une instance d'évaluation financière qui a pour **mission de calculer le coût net d'exercice** de chaque compétence transférée par chaque commune à la Métropole.

Le transfert de ressources financières des communes à la Métropole se fait par le biais des attributions de compensation et doit permettre à celle-ci d'assurer ses nouvelles compétences. Ce calcul est **mené dans une optique de neutralité budgétaire tant pour les communes que pour la Métropole.**

La commission du 26 septembre 2018 a permis de valider le rapport définitif des évaluations de charges transférées pour les compétences transférées au 1^{er} janvier 2018. Les crédits ont été pris en compte dès le budget 2018.

Le Conseil Métropolitain a décidé d'instaurer, par délibération du 28 juin 2018, une taxe en vue de financer la gestion des milieux aquatiques et la prévention des inondations, dite « taxe GEMAPI ». Le produit de cette taxe étant exclusivement affecté à la compétence, le montant de 3,16 M€ initialement retenu sur les attributions de compensation a été ré-abondé au profit des communes initialement prélevées.

Par ailleurs, dans le cadre de la mise en œuvre de la clause de revoyure, les attributions de compensation ont été abondées à hauteur de 153 837 € suite à la révision de l'évaluation des charges transférées concernant les compétences zones d'activités économiques, parcs de stationnement, aires de stationnement, élaboration des Plans Locaux d'urbanisme, politique de la ville, eaux pluviales, défense extérieure contre l'incendie, CEC les heures claires et enfance jeunesse.

Au total, le volume budgétaire des charges transférées a été établi à **73,45 M€** dont **62,69 M€ de charges de fonctionnement** (85,3% du montant total) et **10,76 M€ de dépenses d'investissement** (14,7%).

Enfin, le transfert de la compétence « création, aménagement et entretien de voirie » qui était prévu pour 2020 est reporté pour 3 ans dans le cadre du nouveau projet de loi du Gouvernement.

COMPETENCES	TOTAL Evaluation des charges	Fonctionnement	Investissement
Abris de voyageurs*	2 848 €	- 89 104 €	91 952 €
Actions de développement économique	- €	- €	- €
Actions de promotion du tourisme	- €	- €	- €
Actions de valorisation du patrimoine naturel et paysager	- €	- €	- €
Aires de stationnement	700 083 €	387 611 €	312 472 €
Amélioration du parc immobilier bâti, réhabilitation de l'habitat insalubre	- €	- €	- €
Aménagement, entretien et gestion des aires d'accueil des gens du voyage	680 275 €	569 605 €	110 670 €
ANRU	- €	- €	- €
Assainissement	4 727 €	4 727 €	- €
Concession de la distribution publique d'électricité et de gaz	25 006 €	25 006 €	- €
Contribution à la transition énergétique	- €	- €	- €
Création et entretien des infrastructures de charge nécessaires à l'usage des véhicules électriques ou hybrides rechargeables	49 687 €	33 761 €	15 926 €
Création, aménagement, entretien et gestion de réseaux de chaleur ou de froid urbains	1 014 €	1 014 €	- €
Crématoriums*	- 14 567 €	- 14 567 €	- €
Eau	157 282 €	157 282 €	- €
Eaux pluviales	10 731 717 €	4 001 412 €	6 730 305 €
Etablissement, exploitation, acquisition et mise à disposition d'infrastructures et de réseaux de télécommunications	- €	- €	- €
Gestion des milieux aquatiques et prévention des inondations	- €	- €	- €
Lutte contre la pollution de l'air	- €	- €	- €
Lutte contre les nuisances sonores	- €	- €	- €
Milieux forestiers	593 680 €	428 353 €	165 327 €
Opérations d'aménagement d'intérêt métropolitain	- €	- €	- €
Parcs de stationnement	1 288 935 €	1 288 935 €	- €
Politique de la ville	634 407 €	629 540 €	4 867 €
Politique du logement	1 242 895 €	1 242 895 €	- €
Programme de soutien et d'aides aux établissements d'enseignement supérieur et de recherche	31 311 €	31 311 €	- €
Promotion du tourisme, dont la création d'offices de tourisme	2 551 269 €	2 551 269 €	- €
Service public de défense extérieure contre l'incendie	3 762 263 €	1 320 588 €	2 441 675 €
Services d'Incendie et de secours	45 664 740 €	45 664 740 €	- €
Soutien aux actions de maîtrise de la demande d'énergie	- €	- €	- €
Urbanisme	3 420 146 €	2 555 162 €	864 985 €
Voirie, signalisation, espaces publics	non évaluées	non évaluées	non évaluées
Zone d'activité portuaire	517 485 €	517 485 €	- €
Zones d'activités économiques à transférer	1 406 616 €	1 381 509 €	25 107 €
Zones d'activités économiques déjà transférées	- €	- €	- €
Total général	73 451 818 €	62 688 532 €	10 763 285 €

*les évaluations en négatif traduisent un transfert de recettes supérieur à la dépense

4. LES ORIENTATIONS BUDGETAIRES 2020 DE LA METROPOLE AIX-MARSEILLE PROVENCE

La Métropole Aix-Marseille Provence, après quatre années d'exercice, doit veiller plus que jamais en 2020 dans sa trajectoire financière globale, à **accroître sa capacité d'autofinancement**, indispensable à la réalisation du projet métropolitain tant attendu par les populations et le monde économique.

4.1. UNE TRAJECTOIRE FINANCIERE ORIENTEE PAR LE PACTE DE GOUVERNANCE FINANCIER ET FISCAL DE LA METROPOLE

Le débat budgétaire s'inscrit dans le cadre des orientations générales issues du Pacte de gouvernance financier et fiscal voté le 30 juin 2016⁹.

Portant évolutions prévisionnelles des dépenses et recettes sur les deux sections comptables (fonctionnement et investissement), elles constituent un des préalables à l'élaboration du projet de Budget Primitif pour 2020.

Le pacte de gouvernance financier et fiscal encadre le fonctionnement budgétaire, financier et fiscal de la Métropole et fixe **sa stratégie financière globale à l'horizon 2020**. S'il consacre l'indispensable nécessité de préserver la capacité financière de la Métropole permettant la continuité de l'action des territoires et des communes, l'encadrement budgétaire qu'il décline vise avant tout à préserver le financement des politiques publiques et assurer ainsi la mise en œuvre de projets métropolitains structurants.

4.1.1 LA MAITRISE BUDGETAIRE ET LES PRINCIPES D'EQUILIBRE DE LA METROPOLE

Fruits des efforts effectués à la fois sur les budgets métropolitains et les dotations de gestion aux territoires, les équilibres budgétaires et financiers Métropolitains reposent d'une part sur l'équilibre des budgets annexes, autonomes ou unifiés et, d'autre part, sur l'appréciation sincère des charges portées par les territoires, corollaire des dotations de gestion qui leur sont versées.

⁹ Délibération n° FAG 001-541/16/CM du 30 juin 2016. Conformément à l'article L. 5218-8 du CGCT (LOI n° 2015-991 du 7 août 2015 portant nouvelle organisation territoriale de la République, art. 55).

Le pacte de gouvernance financier et fiscal pose par ailleurs le principe de maîtrise de la **progression des dépenses de personnel de la Métropole** à raison d'un **niveau maximal de 1,5 % par an** sur la durée du pacte, à périmètre d'action constant.

Orientations 2020 :

Concernant 2020, les prévisions porteraient plutôt sur une évolution de la masse salariale proche de 2%.

Cette question sera abordée spécifiquement dans la partie 4.2.2.2 portant sur les évaluations de charges de personnel.

4.1.2 LE FINANCEMENT DES POLITIQUES METROPOLITAINES PAR LE MAINTIEN DE MARGES DE MANOEUVRE BUDGETAIRES SUFFISANTES

Le pacte financier et fiscal pose **l'objectif d'une capacité d'investissement globale hors dette¹⁰** suffisante pour à la fois financer le projet métropolitain et assurer la continuité des projets et politiques publiques sur les territoires.

Projeté à l'origine avec **une limite haute de 620 millions d'euros** par exercice, il nécessite depuis **un ajustement « technique » annuel de cette capacité d'investissement** sur la base des perspectives budgétaires établies lors de la préparation des budgets primitifs et de l'évolution observée de leurs taux d'exécution.

Afin de maintenir cette capacité d'investissement, plusieurs objectifs de recettes sont fixés :

- **recours maximal à l'emprunt pour financer l'investissement : 23 % ;**
- **autofinancement minimal : 39 % ;**
- **subventions : 20 % ;**
- **participations : 13 %.**

Orientations 2020 :

Au vu des réalisations constatées aux Comptes Administratifs 2017 et 2018 et dans le cadre du pilotage des grands équilibres budgétaires, la Métropole est amenée en 2020 à ajuster ses investissements en fonction de ses capacités à réaliser et à financer.

¹⁰ Dépenses d'équipement seules, calculées sur la base des trois derniers exercices agrégés et exprimées en réalisé pour un taux d'exécution de 62 %.

<u>Objectif de financement des investissements</u>	<u>Objectif PGFF</u>	<u>CA 2017</u>	<u>CA 2018</u>
<u>Recours maximal à l'emprunt</u>	<u>23%</u>	<u>36,5%</u>	<u>57%</u>
<u>Autofinancement</u>	<u>39%</u>	<u>27,9%</u>	<u>22%</u>
<u>Subventions</u>	<u>20%</u>	<u>20 %</u>	<u>23%</u>

Pour l'exercice 2020, après prise en compte des projets déjà réalisés, du niveau d'endettement associé et de la progression des charges de fonctionnement depuis 2016, **la capacité d'investissement est de 432 millions d'euros.**

Cette question sera abordée spécifiquement dans la partie 4.2.3 portant sur les dépenses d'investissement.

4.1.3 UN OBJECTIF DE PERENNISATION DE LA CAPACITE D'AUTOFINANCEMENT

Reposant à la fois sur la recherche de marges de manœuvre (optimisation des dépenses de fonctionnement et structure de financement des investissements) et sur le suivi du respect des engagements de l'État, le pacte de gouvernance financier et fiscal a fixé sur 4 ans des objectifs consolidés de capacité d'autofinancement organisés autour des niveaux de taux d'épargne (brute et nette) suivants :

- **un taux d'épargne brute devant représenter entre 12 et 14 % des recettes réelles de fonctionnement ;**
- **une épargne nette devant représenter a minima 5% des recettes réelles de fonctionnement et/ou afficher un volume annuel de 70 millions d'euros.**

Orientations 2020 :

Pour tenir ces objectifs sur l'exercice 2020, la question du **maintien à faible évolutivité des dépenses de fonctionnement** sera centrale. Et ce d'autant plus que le non-respect du « Pacte de confiance » avec l'Etat serait source d'une pénalité financière qui viendrait cumulativement dégrader les capacités d'autofinancement.

Cela contraint dès-à-présent la Métropole à maintenir, voire amplifier, les efforts de gestion et à adopter en conscience, à tous niveaux, des pratiques gestionnaires plus conformes à la réalité de la situation.

Conformément à la lettre de cadrage du Budget Primitif 2020, **la progression des dépenses réelles de fonctionnement** du budget principal métropolitain, des 6 Etats Spéciaux de Territoire et des budgets annexes bénéficiant d'une subvention d'équilibre, devra être **plafonnée à +30 M€ par rapport au Compte Administratif 2018**.

Cette question sera abordée spécifiquement dans la partie 4.2.2 portant sur les dépenses de fonctionnement.

4.1.4 L'ENCADREMENT DU RECOURS A L'ENDETTEMENT

Corollaire des objectifs de maintien d'une capacité d'investissement suffisante et de soutenabilité financière des projets d'investissement à venir, la maîtrise de la dette s'organise, à périmètre de compétence constant, autour d'une double contrainte :

- la **limitation de l'endettement à 1,9 milliard d'euros sur le budget principal jusqu'au 31 décembre 2020** ;
- un objectif de **capacité nette de désendettement (CDD) fixé à 10 ans** tout en assurant un équilibre du contenu de l'encours en termes de natures de dette, d'établissements prêteurs, de type de taux et de maturité.

Orientations 2020 :

Au 31 décembre 2018, l'encours de dette au Budget Principal s'élevait à 1,77 milliard d'euros.

Cette question sera abordée spécifiquement dans la partie 4.2.4.3 relative à l'évolution de l'endettement et 4.3 portant sur les perspectives pour les années 2020 et suivantes.

4.1.5 UNE TRAJECTOIRE FINANCIERE SOUS CONTRAINTE

La trajectoire financière du pacte de gouvernance financier et fiscal est déclinée au travers d'une prospective financière. Elle tient compte de la répartition des ressources et du pacte financier et fiscal de solidarité, **traduction du respect** des engagements touchant aux équilibres au sein du bloc métropolitain **et de l'encadrement** du recours à la fiscalité des ménages et des entreprises.

Cette trajectoire métropolitaine, suivie par les organismes de notation et les prêteurs, implique le strict respect de l'effort d'optimisation des ressources accentué par la contractualisation avec l'Etat. Ce n'est qu'à ce prix que la Métropole pourra se rapprocher le plus possible de ses objectifs sur les prochains exercices.

Cette question sera abordée spécifiquement dans la partie 4.3 portant sur les perspectives pour les années 2020 et suivantes.

4.2. LES HYPOTHESES SUR LES COMPOSANTES DU BUDGET PRINCIPAL METROPOLITAIN

4.2.1 RECETTES DE FONCTIONNEMENT : UNE RELATIVE STABILITE

Les hypothèses d'évolution concernant les recettes de fonctionnement, notamment fiscales, se sont appuyées sur les analyses internes et de premières simulations portant sur les dotations d'Etat.

4.2.1.1 LA STRUCTURE DES RECETTES DE FONCTIONNEMENT DU BUDGET PRINCIPAL

Les prévisions de recettes de fonctionnement du budget principal de l'année 2019 s'élèvent à 1,89 Milliard € (budget supplémentaire et décisions modificatives).

Les recettes de fonctionnement du budget principal de la Métropole sont principalement constituées des recettes de gestion courante et notamment de la fiscalité, de la péréquation et des dotations.

Pour 2020, les prévisions de recettes restent stables sur un montant de l'ordre de 1,89 Milliard €.

Budget principal	Répartition 2019	Budget 2019	Projection 2020
Recettes de gestion courante	99,9%	1 885 176 579	1 893 964 936
013 - Atténuation de charges	0,2%	4 352 737	4 997 216
70 - Produits des services, du domaine et ventes diverses	1,2%	22 743 937	23 228 420
73 - Produits et taxes (dont la fiscalité locale)	73,9%	1 393 773 206	1 405 184 909
74 - Dotations et participations	24,5%	462 922 089	459 277 137
75 - Autres produits de gestion courante	0,1%	1 384 610	1 277 254
Autres recettes de fonctionnement	0,1%	1 784 656	1 718 042
76 - Produits financiers	0,1%	1 731 967	1 718 042
77 - Produits exceptionnels	0,0%	52 689	0
78 - Reprises sur amort., dépréciation, provision	0,0%	0	0
Total recettes réelles de fonctionnement	100,0%	1 886 961 235	1 895 682 978

4.2.1.2 FOCUS SUR LA TRAJECTOIRE DES RECETTES FISCALES

Budget principal	Répartition 2019	Budget 2019	Prévisions 2020
73 - Impôts et Taxes	100,0%	1 393 773 206	1 405 184 909
731 Fiscalité locale	80,5%	1 122 528 523	1 138 796 616
73211 Attributions de compensation	0,1%	1 418 153	1 815 584
73221 Fond national de garantie individuelle des ressources FNGIR	17,6%	245 717 445	245 717 445
732221 Fond péréquation ressources communales et intercommunales FPIC	1,4%	19 746 300	16 011 884
7328 Autres fiscalité reversée	0,3%	4 362 785	2 843 380

Pour rappel, le Conseil de Métropole a, depuis 2016, adopté les taux métropolitains suivants :

- ✓ de la taxe d'habitation (TH) à 11,69 % ;
- ✓ de la taxe foncière sur les propriétés bâties (TFPB) à 2,59 % ;
- ✓ de la taxe foncière sur les propriétés non bâties (TFNB) à 2,78 % ;
- ✓ de la cotisation foncière des entreprises (CFE) à 31,02 %.

Afin d'amortir l'impact de l'harmonisation des taux d'imposition sur le territoire de la Métropole, un lissage a été adopté d'une durée de 13 années pour les taux de la fiscalité ménages et de 12 années pour la CFE, soit les plus longues durées autorisées. L'année 2019 correspond à la quatrième année du processus de lissage. Ce dispositif, décidé par la Métropole, est mis en œuvre par l'administration fiscale et entraîne mécaniquement des variations du taux d'imposition pour les contribuables de la Métropole tout au long du processus de lissage. Il est précisé que la suppression progressive de la taxe d'habitation n'altère pas la mise en œuvre du dispositif du lissage des taux de taxe d'habitation.

Pour la taxe d'enlèvement des ordures ménagères (TEOM), taux, zonages et harmonisations des anciennes intercommunalités ont été reconduits par le Conseil de la Métropole depuis 2016.

Le taux de versement transport est inchangé depuis 2017 (2 % sur l'ensemble du périmètre de la Métropole).

A partir des informations transmises par l'administration fiscale et d'une analyse rétrospective, une prévision des recettes fiscales pour 2020 a été réalisée.

Budget principal / fonctionnement		BP 2019	Budget 2019	Prévision 2020	Evolution
Taxe d'habitation	73111	294 008 184 €	294 008 184 €	298 418 307 €	1,50%
Taxe sur le foncier bâti	73111	61 688 017 €	62 268 184 €	63 513 548 €	2,00%
Taxe sur le foncier non bâti	73111	387 914 €	379 387 €	379 387 €	0,00%
Taxe additionnelle sur le foncier non bâti	73111	1 552 206 €	1 576 790 €	1 576 790 €	0,00%
Cotisation foncière des entreprises	73111	272 612 148 €	260 804 243 €	263 412 285 €	1,00%
Cotisation sur la Valeur Ajoutée des Entreprises	73112	132 992 701 €	142 941 062 €	142 941 062 €	0,00%
Taxe sur les surfaces commerciales	73113	19 956 771 €	20 914 095 €	20 914 095 €	0,00%
Impositions forfaitaires sur les entreprises de réseaux	73114	20 074 092 €	20 858 197 €	21 108 495 €	1,20%
Rôles supplémentaires	7318	11 500 000 €	9 000 000 €	9 000 000 €	0,00%
Prélèvement sur les produits de jeux	731732	417 774 €	417 774 €	417 774 €	0,00%
Taxe d'enlèvement des ordures ménagères	73133	308 671 665 €	309 090 607 €	316 817 872 €	2,50%
Taxe de séjour (part intercommunale)	731721	162 000 €	243 000 €	267 300 €	10,00%
Taxe de séjour (part départementale)	731722	18 000 €	27 000 €	29 700 €	10,00%
TOTAL		1 124 041 471 €	1 122 528 523 €	1 138 796 616 €	1,45%

L'évolution de la fiscalité ménages et de la taxe d'enlèvement des ordures ménagères

Cette évolution repose sur les prévisions suivantes :

- ✓ + 1,5% pour les bases de taxe d'habitation prenant en compte une inflation de 1,2% et une évolution physique à hauteur de 0,3 % ;
- ✓ + 2% pour la taxe foncière, d'après la moyenne des deux derniers exercices ;
- ✓ + 2,5% pour la taxe d'enlèvement des ordures ménagères d'après les tendances moyennes des derniers exercices. Cette prévision est susceptible d'être revue à la baisse au budget primitif après analyse des bases fiscales définitives 2019.

La loi de finances pour 2018 prévoit un dégrèvement progressif en faveur de 80% des contribuables nationaux de la taxe d'habitation (définis en fonction de leurs revenus fiscaux de références).

La mesure concernera les foyers dont les ressources n'excèdent pas 27 000 € de revenu fiscal de référence pour une part, majorée de 8 000 € pour les deux demi-parts suivantes, soit 43 000 € pour un couple, puis 6 000 € par demi-part supplémentaire.

Dans ce qui constitue la première phase de la suppression de la taxe d'habitation, ces contribuables qui ont bénéficié d'une exonération à hauteur de 30% en 2018 et 65 % en 2019, seront exonérés en totalité de taxe d'habitation pour l'année 2020.

En ce qui concerne les 20% des contribuables qui n'ont pas été concernés par cette première phase, le Gouvernement a annoncé que la loi de finances pour 2020 prévoira leur exonération progressive sur la période 2021 -2023.

A partir de 2020 et jusqu'en 2022 il est annoncé par le gouvernement que les taux de taxe d'habitation seront gelés à leur valeur de 2019. Toutefois, et sous réserve des dispositions définitives qui seront adoptées dans le cadre de la loi de finances pour 2020, les évolutions issues de décisions d'harmonisation des taux, antérieures à 2019, devraient être prises en compte. Ainsi, la délibération prise en 2016 pour harmoniser son taux de taxe d'habitation à l'horizon 2026 continuerait de s'appliquer. A partir de 2023, seules les impositions des résidences secondaires subsisteront sous la forme d'une taxe spécifique sur les résidences secondaires.

En 2020 les communes, les établissements publics de coopération intercommunale (EPCI) et les départements qui perçoivent la taxe d'habitation seront compensés par l'Etat. A compter de 2021, la taxe d'habitation devient un impôt nationalisé perçu par l'Etat. Les collectivités territoriales bénéficieront d'une compensation qui s'exercera par un **transfert de fiscalité** qui s'établira d'après les taux et abattements 2017, ainsi que les bases 2020. C'est ainsi que :

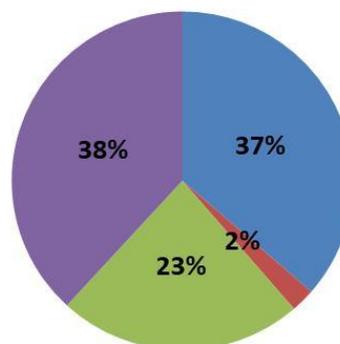
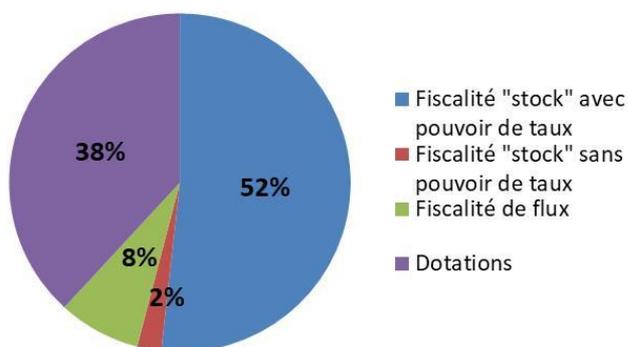
- ✓ les communes devraient bénéficier d'une part de taxe sur le foncier bâti des départements ;
- ✓ les EPCI et les départements percevraient quant à eux une fraction de TVA.

Pour Aix-Marseille-Provence, il résulte de ces premières annonces que la taxe d'habitation, dont le produit est évalué à près de 298 M€ pour 2020, se verrait substituée par une taxe sur les résidences secondaires estimée aux alentours de 15 M€ et par une quote-part de TVA à hauteur de 283 M€.

Ainsi la part du panier fiscal sur laquelle le Conseil Métropolitain dispose d'un **pouvoir de taux diminuerait de 88 % à 68 %**. De même, la répartition entre les impôts de « stock » et impôt de « flux » évolueront de façon significative en progressant de 8 à 23%.

Avant la suppression de la taxe d'habitation

Après la suppression de la taxe d'habitation



Les impôts de « stock » sont calculés d'après les caractéristiques physiques des constructions et progressent régulièrement (sauf contexte exceptionnel de réformes fiscales ou destruction

d'établissements importants notamment). Les impôts de « flux » évoluent quant à eux selon des caractéristiques économiques et peuvent présenter des variations fortes à la hausse ou à la baisse selon le contexte économique national et local. C'est ainsi le cas pour le versement transport qui évolue selon la masse salariale, le produit de la Cotisation sur la Valeur Ajoutée des Entreprises qui est lié à la valeur ajoutée des entreprises implantées sur le territoire métropolitain et, à compter de 2021, la TVA qui évoluera en fonction du Produit Intérieur Brut national.

Le projet de réforme prévoit un dispositif spécifique pour assurer une compensation exacte de chaque commune. Ainsi un coefficient correctif sera appliqué afin que le nouveau panier fiscal de la commune corresponde exactement à l'ancien. Ainsi le produit de taxe foncière des communes sera calculé de la façon suivante à compter de 2021 :

Produit TF = (taux communal + taux départemental) x bases communales x coefficient correctif

Ce dispositif de compensation représente une importante évolution comparativement au mécanisme qui avait été mis en œuvre en 2010 pour la taxe professionnelle car il garantit à chaque collectivité le remplacement de la taxe d'habitation par des ressources dynamiques. Pour mémoire, en 2010 les EPCI étaient compensés par l'intermédiaire de dotations figées qui ont engendré au fil des années des pertes de recettes importantes du fait de cette absence de dynamique. En prenant l'hypothèse d'une dynamique des bases fiscales de 1,5% depuis 2010, ce sont plus de 57 M€ d'euros de manque à gagner en 2019 pour Aix-Marseille-Provence.

La suppression de la taxe d'habitation va avoir également des impacts significatifs sur les potentiels fiscaux et financiers des collectivités territoriales et de leurs établissements publics. En effet, les potentiels fiscaux représentent un potentiel de produit et sont obtenus par multiplication des bases fiscales d'un territoire par le taux moyen national. Auparavant, la taxe d'habitation des intercommunalités était prise en compte dans leur potentiel fiscal par multiplication des bases et du taux moyen national. Ainsi un EPCI qui adoptait un taux bas de taxe d'habitation avait un potentiel de produit supérieur à ses recettes réelles. Inversement un EPCI qui avait voté un taux élevé avait un potentiel inférieur à ses ressources réelles. En substituant à la taxe d'habitation une part de TVA sur laquelle les intercommunalités n'exercent pas de pouvoir de taux, ce ne sera plus un potentiel de recettes de taxe d'habitation qui sera pris en compte mais les recettes de TVA réellement perçues. Par conséquent, plus le taux de taxe d'habitation était élevé (respectivement bas) comparativement aux moyennes nationales, plus le potentiel fiscal de l'année suivante aura tendance à augmenter (respectivement baisser)¹¹.

Une étude de l'Observatoire des Finances et de la Gestion publique locales¹² identifie les incidences de la future réforme de la fiscalité locale. Ainsi « 14 indicateurs (...) seront directement impactés par la future réforme fiscale liée à la suppression de la taxe d'habitation sur les résidences principales (potentiels financiers ou fiscaux et leurs variantes, effort fiscal, CIF...) ». Les conséquences pour les communes et la Métropole se ressentiront donc potentiellement sur la dotation globale de fonctionnement, la dotation de solidarité urbaine, la dotation de solidarité rurale, le fonds de

¹¹« Suppression de la TH : un tsunami à venir sur les potentiels fiscaux et la péréquation », *La Gazette des Communes*, Michel Klopfer, 27/06/2019

¹² « Cap sur les indicateurs utilisés dans la répartition des ressources » - OFGL, avril 2019

péréquation de recettes intercommunales et communales, les pénalités SRU et la dotation d'intercommunalité

La fiscalité économique

Pour ce qui concerne la fiscalité économique, les évolutions 2019-2020 résultent des hypothèses suivantes :

- ✓ + 1% pour les bases de la Cotisation Foncière des Entreprises, établi d'après l'évolution de la grille tarifaire du foncier économique de 0,5 % et d'une évolution physique de 0,5 % ;
- ✓ La cotisation sur la valeur ajoutée (CVAE) est reconduite à sa valeur 2019 à titre conservatoire ;
- ✓ S'agissant de la taxe sur les surfaces commerciales (TASCOM) et des impositions forfaitaires sur les entreprises de réseaux (IFER), il est prévu à titre conservatoire une stabilité du premier et une évolution de 1,2% pour le second au titre de l'actualisation de la grille tarifaire ;
- ✓ le montant de rôles supplémentaires est évalué à 9 M€, à titre conservatoire.

La taxe de séjour

L'année 2019 a été marquée par l'instauration de la taxe de séjour intercommunale. Cette taxe est affectée au financement des offices du tourisme et/ou aux dépenses destinées à favoriser la fréquentation touristique.

Pour rappel, suite aux modifications apportées par les lois de finances rectificatives pour 2016 et 2017, la délibération adoptée par la Communauté d'agglomération du Pays d'Aubagne et de l'Etoile devenait caduque et obligeait à délibérer en la matière. De ce fait, la Métropole Aix-Marseille-Provence, pour sécuriser la taxe de séjour intercommunale du Pays d'Aubagne, a institué lors de la séance du 28 juin 2018 une taxe de séjour intercommunale sur l'ensemble du territoire de la Métropole.

Les communes ayant déjà institué une taxe de séjour ont pu s'opposer à la délibération d'instauration de la taxe séjour par l'intercommunalité et maintenir l'application de la taxe de séjour communale sur leur territoire. Ainsi la taxe de séjour intercommunale s'applique sur 48 communes du territoire métropolitain.

Le produit estimé pour l'année 2020 de la taxe de séjour s'élève à 297 000 € dont 29 000 € correspondant à la part additionnelle à reverser aux conseils départementaux, en progression de 10% par rapport à 2019.

Le versement transport

Par ailleurs, le budget annexe des transports métropolitains est financé majoritairement par le versement transport. L'évolution de celui-ci est estimée à 2,5 %, et s'appuie sur l'estimation de la conjoncture de l'emploi et de la masse salariale sur le territoire de la Métropole et l'évolution des trois années précédentes.

Budget transport / fonctionnement		BP 2019	Budget 2019	Prévision 2020	Evolution
Versement transport	734	340 216 865 €	340 216 865 €	353 000 000 €	2,50%

La taxe GEMAPI

Depuis 2019, la gestion de la compétence gestion des milieux aquatiques et prévention des inondations (GEMAPI) est retranscrite dans un budget annexe dont le financement est assuré par la taxe GEMAPI. Le Conseil de la Métropole a en effet adopté le 28 juin 2018 l'instauration de cette taxe à compter de 2019 pour un produit attendu de 5,44 M€. Elle consiste à appliquer un taux additionnel sur la taxe d'habitation, les taxes foncières et la cotisation foncière des entreprises. Pour 2020, il est prévu une stabilité de cette recette.

Budget GEMAPI / fonctionnement		BP 2019	Budget 2019	Prévision 2020	Evolution
Taxe GEMAPI	73283	5 440 000 €	5 440 000 €	5 440 000 €	0,00%

Il est à noter que la taxe GEMAPI se retrouvera également impactée par la suppression de la taxe d'habitation compte tenu que le produit voté est réparti sous la forme de taux additionnel à la taxe d'habitation, les taxes sur le foncier bâti et non bâti et la cotisation foncière des entreprises. Avec la suppression de la taxe d'habitation, la taxe GEMAPI se retrouvera répartie sur une assiette restreinte où la taxe sur les résidences secondaires se substitue à la taxe d'habitation.

4.2.1.3 HYPOTHESES A LA BAISSSE SUR LES DOTATIONS

L'Etat, avec la contractualisation, a mis en place un nouveau mécanisme de participation des collectivités à l'effort de redressement des comptes publics. Dans le même temps, la loi de finances pour 2019 a réformé la dotation d'intercommunalité en fusionnant les 4 enveloppes qui existaient auparavant en une seule et en instaurant des critères uniques pour l'ensemble des différents types d'intercommunalités. Toutefois la Métropole Aix-Marseille-Provence n'est pas impactée par cette réforme car elle bénéficie d'un mécanisme de garantie reposant sur la valeur du coefficient d'intégration fiscale.

Budget principal / fonctionnement		BP 2019	Budget 2019	Prévision 2020	Evolution
Dotation d'intercommunalité	741124	111 359 467 €	110 813 560 €	110 813 560 €	0,00%
Dotation de compensation	741126	174 558 524 €	174 200 021 €	170 541 821 €	-2,10%
DCRTP	748312	129 240 252 €	128 674 364 €	128 674 364 €	0,00%
FNGIR	73221	245 529 537 €	245 717 445 €	245 717 445 €	0,00%
Compensations CET	74832	967 694 €	7 197 681 €	7 197 681 €	0,00%
Compensations TFPB	74833	320 031 €	362 095 €	362 095 €	0,00%
Compensations TH	74834	17 329 617 €	18 328 184 €	18 328 184 €	0,00%
FPIC	732221	16 011 884 €	19 746 300 €	16 011 884 €	-18,91%
FCTVA	744	758 727 €	758 727 €	829 893 €	9,38%
TOTAL		696 075 733 €	705 798 377 €	698 476 927 €	-1,04%

En 2019 et pour la deuxième année consécutive, la dotation d'intercommunalité a progressé (+ 0,34%) du fait de la fin de la contribution au redressement des comptes publics et d'une progression de la population. Il est prévu la stabilité de cette recette au budget primitif 2020.

La dotation de compensation, variable d'ajustement de l'enveloppe normée, continue de diminuer et devrait constater une nouvelle fois une baisse de près de 2,10%.

Concernant la dotation de compensation de la réforme de la taxe professionnelle (DCRTP) attribuée aux intercommunalités, le Gouvernement avait en 2018 souhaité dans un premier temps en faire une variable d'ajustement de l'enveloppe normée puis avait finalement maintenu cette dotation dans un second temps. En 2019, et après de nombreux amendements débattus, cette dotation devient une variable d'ajustement, malgré les engagements de l'Etat de ne pas réduire les dotations. Ainsi la DCRTP des EPCI est réduite de 5 M€, ce qui représente une perte de 566 K€ pour la Métropole.

Pour mémoire, la Métropole Aix-Marseille-Provence fait partie des territoires les plus perdants de la suppression en 2010 de la taxe professionnelle. Dans le cadre de cette réforme, les différents EPCI qui composent aujourd'hui la métropole se sont en effet vu substituer une recette dynamique par une dotation figée. Cette dotation est composée de deux sous dotations : le fonds national de garantie individuelle des ressources (FNGIR) et la dotation de compensation de la réforme de la taxe professionnelle (DCRTP) financée par les crédits de l'Etat.

Les compensations fiscales et le FNGIR, dotations non indexées, devraient rester stables en 2020.

La Métropole resterait bénéficiaire du fonds de péréquation des recettes intercommunales et communales (FPIC). Actuellement, la Métropole se situe au rang 683 (677 en 2018) et le dernier ensemble intercommunal éligible est au rang 747 (750). Il y a donc un écart de 64 (73 en 2018), suffisamment important pour maintenir l'inscription de cette recette au budget 2020.

Depuis 2018, la Métropole perçoit le Fonds de Compensation de la TVA (FCTVA) en fonctionnement. Cette recette est estimée à 0,83 M€, en progression de 9% par rapport à 2019.

Par ailleurs, le budget annexe transports métropolitains perçoit une dotation générale de décentralisation pour la compétence transports et une compensation suite au rehaussement du seuil d'assujettissement au versement transport (de 9 à 11 salariés), qui sont toutes deux reconduites pour 2020 à hauteur des montants perçus en 2019.

Budget transports métropolitains / fonctionnement		Budget 2019	Prévision 2020	Evolution
Dotation générale de décentralisation transport	7471	7 975 385 €	7 975 385 €	0,00%
Compensation versement transport	753	4 037 453 €	4 037 453 €	0,00%

4.2.1.4 LES HYPOTHESES SUR LES PRODUITS DES SERVICES, DU DOMAINE ET DES VENTES

Les produits des services, du domaine et des ventes du budget principal de la Métropole sont principalement composés :

- de redevances d'occupation du domaine public métropolitain acquittées par les opérateurs pour les réseaux d'électricité, de télécommunication et de gaz, ainsi que les redevances perçues pour le mobilier urbain et les kiosques et terrasses dont l'emprise est fixée au sol (9,76 M€ votés au stade du BS 2019) ;
- d'écritures de refacturation entre le budget principal et les budgets annexes (1,5 M€ votés au stade du BS 2019);
- de remboursement sur rémunération lié à des mises à disposition de personnel (10,5 M€ votés au stade du BS 2019).

Budget principal	Budget 2019	Prévision 2020
70 - Produits des services, du domaine et des ventes	22 743 937	23 228 420
Dont redevances d'occupation du domaine public	9 762 460	10 877 635
Dont remboursements de frais par les budgets annexes et régies	1 503 130	2 785 399
Dont mises à disposition et remboursements de rémunération de personnel	10 534 591	9 267 746

4.2.1.5 LES AUTRES RECETTES DE FONCTIONNEMENT

Les autres recettes de fonctionnement du budget principal de la Métropole sont composées:

- des atténuations des charges (4,35 M€ au budget 2019) principalement composées des refacturations internes de dépenses de personnels affectées aux groupes d'élus, neutres sur le budget¹³, d'autres remboursements sur rémunérations du personnel (mises à disposition de personnels, régularisations sur paies des agents relatives au coût des transports et aux chèques déjeuner, etc.) et de remboursements de cotisations et charges sociales.
- d'autres produits de gestion courante (voté 2019 : 1,38 M€) qui comprennent les revenus des immeubles (0,35 M€), des redevances de concession (0,93 M€) et d'autres produits divers (remisages de véhicules notamment) pour 0,1 M€ ;
- les participations (autres que les dotations) des différents partenaires de la Métropole : État, Région, départements, Fonds européens en particulier (22,18 M€ en 2019) ;
- des produits financiers principalement composés de remboursements d'intérêts d'emprunts par les communes du Territoire d'Istres Ouest Provence et d'un fonds de soutien accordé pour le refinancement d'un emprunt structuré (1,73 M€ en 2019) ;
- de l'amortissement des subventions au titre de certains ouvrages (5,5 M€ en 2019).

L'ensemble de ces postes de recettes fera l'objet d'une recherche d'optimisation et de valorisation chaque fois que cela sera possible.

¹³ Ce flux budgétaire non décaissé est une contrepartie d'une dépense constatée au chapitre 656 (déjà inclus dans le chapitre 012). Il permet d'isoler comptablement la dépense pour la suivre de façon spécifique.

4.2.2 DEPENSES DE FONCTIONNEMENT : MAITRISER LES CHARGES POUR PRESERVER LES CAPACITES D'INVESTISSEMENT

4.2.2.1 LA STRUCTURE DES DEPENSES DE GESTION

La composition des dépenses réelles de fonctionnement

Au budget primitif 2019, le total des dépenses réelles de fonctionnement votées s'élevaient à **1.733,5 M€** (hors virement à la section d'investissement correspondant à l'excédent prévisionnel de clôture de fonctionnement).

Ce montant a été porté à **1.742,5 M€** après budget supplémentaire 2019.

Le Compte Administratif 2018 actait d'un montant de dépenses de **1.664,5 M€**.

Le tableau ci-dessous retrace la répartition par chapitre des dépenses réelles de fonctionnement 2019:

Budget principal	CA 2018	BP 2019	Budget 2019	Répartition 2019
Dépenses de gestion courante	1 619 939 457	1 684 496 016	1 692 263 724	97,1%
011 - Charges à caractère général	58 601 187	59 685 926	60 842 889	3,5%
012 - Charges de personnel et frais assimilés	258 911 775	268 940 028	272 475 489	15,6%
014 - Atténuations de produit	1 061 869 638	1 095 207 126	1 101 190 147	63,2%
65 - Autres charges de gestion courante (sauf le 6586)	239 973 879	259 545 064	256 637 327	14,7%
6586 - Frais de fonctionnement des groupes d'élus	582 978	1 117 872	1 117 872	0,1%
Autres dépenses de fonctionnement	44 576 766	49 003 053	50 209 708	2,9%
66 - Charges financières	38 683 740	41 846 270	41 981 814	2,4%
67 - Charges exceptionnelles	126 604	156 783	1 227 894	0,1%
68 - Dotations aux provisions	5 766 422	7 000 000	7 000 000	0,4%
Total dépenses réelles de fonctionnement	1 664 516 223	1 733 499 069	1 742 473 432	100,0%

Le chapitre 014 – Atténuations de produit représente, avec **63,2% du total du budget 2019**, le principal poste de dépenses. Il enregistre notamment les **dotations de gestion locale** et les **attributions de compensation (AC)** versées par la Métropole à ses communes membres. Il n'entre pas dans le périmètre de la contractualisation avec l'Etat, de même que les dotations aux amortissements.

4.2.2.2 LES DEPENSES DE PERSONNEL ET LA POLITIQUE DE GESTION DES RESSOURCES HUMAINES

Parmi les leviers transversaux mobilisés pour contenir la progression des dépenses de fonctionnement, la gestion des ressources humaines joue un rôle majeur, en contribuant par une allocation optimale des moyens humains à la réalisation des politiques publiques, tout en veillant à la **stabilisation des effectifs et à la maîtrise de la masse salariale.**

Par la mise en place **d'une politique de gestion des ressources humaines (RH) ambitieuse** axée autour de la convergence des règles de gestion applicables à l'ensemble de son personnel, du respect strict du cadre réglementaire dans un contexte financier contraint, la fonction RH contribue à fédérer un collectif de travail en pleine mutation.

La structuration des effectifs :

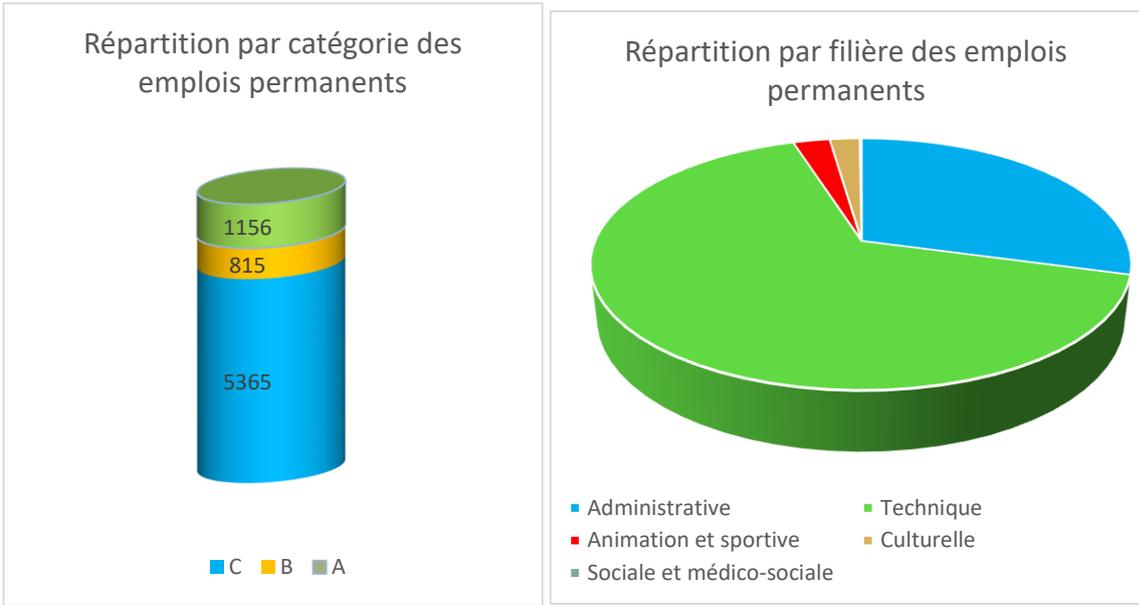
Au 1^{er} janvier 2019 la Métropole Aix-Marseille Provence compte **7 728 agents sur postes permanents et non permanents**, dont 6 765 titulaires et stagiaires et 571 contractuels sur emplois permanents, soit 94,92% des effectifs globaux.

La structure de l'effectif est marquée par la **surreprésentation des agents de catégorie C**, soit environ **74 %** des effectifs de la collectivité, traduction du poids de la filière technique et de l'importance des compétences opérationnelles de proximité.

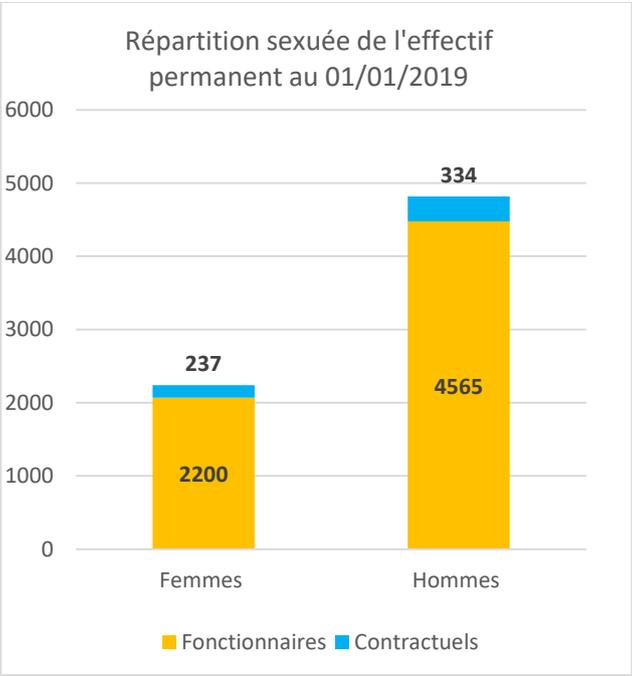
Les cadres de catégorie A sont plus nombreux que ceux de la catégorie B puisqu'ils représentent respectivement 15,75% et 10,54 % des effectifs permanents.

Il est à noter la représentation importante des cadres A parmi les agents contractuels sur emplois permanents, cette catégorie représente près de la moitié des CDD et CDI.

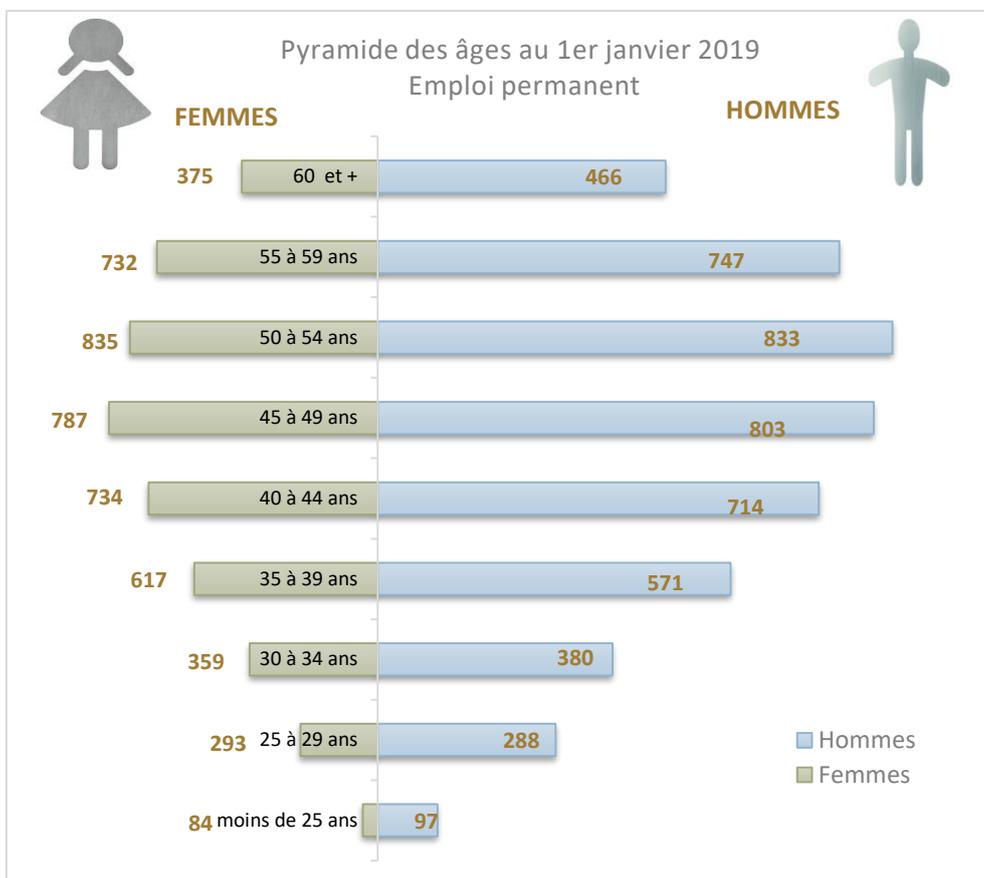
Parmi les effectifs permanents, une grande majorité relève de la filière technique (65,85%), puis de la filière administrative (29,26%), l'ensemble des autres filières représente moins de 5% des effectifs permanents (culturelle, sportive, animation, sociale et médico-social).



La répartition femmes-hommes est de 2 437 femmes (33%) et 4 899 hommes (67%). Les compétences exercées par la collectivité, qui emploie une forte proportion de métiers techniques, sont à l'origine de cette représentation importante des hommes dans les effectifs.



L'âge moyen des agents sur emplois permanents s'établit autour de 46 ans. Les agents contractuels, demeurent toujours plus jeunes que les fonctionnaires, mais compte tenu de leur faible proportion dans l'effectif global, le phénomène de vieillissement n'est pas ralenti.



La structuration des dépenses de personnel au sein du budget de la collectivité

❖ FOCUS SUR LA MASSE SALARIALE

La masse salariale 2019 :

La masse salariale de la métropole budgétée pour l'exercice 2019 représentait **376 M€** pour l'ensemble du budget principal et des budgets annexes répartie de la manière suivante :

- 243,6 M€ pour le budget principal,
- 122,7 M€ pour les budgets annexes.

La masse salariale 2020 :

Pour 2020, la masse salariale devrait progresser comme suit :

- pour l'ensemble des budgets principal et annexes la progression serait de **+ 6,6 M€, soit + 2,72%**.
- **pour le budget principal l'objectif est de limiter la progression de la masse salariale à + 4,834 M€ soit + 2,00%**.

❖ FOCUS SUR LA STRUCTURATION DE LA MASSE SALARIALE 2020 : BUDGET PRINCIPAL

La Métropole, par ses orientations et actions, continue sur l'exercice à maîtriser l'évolution de ses dépenses de personnel, et ce en dépit des dépenses incompressibles :

✓ **Les dépenses incompressibles :**

Les dépenses liées à des mesures nationales ou à des charges obligatoires propres à la collectivité (mesures d'ordres internes) :

- En effet, même à effectif constant, la masse salariale progresse mécaniquement, compte tenu du **Glissement Vieillesse Technicité** (avancements d'échelons à cadencement unique): **+ 1,78 M€**. Ce GVT lié aux mesures individuelles aurait un impact de 1,86% en 2020.
- Les effets reports de la mise en œuvre du régime indemnitaire (RIFSEEP) dans sa part fixe au 1^{er} juillet 2019 : **+ 1,2M€**

✓ **Les dépenses liées à la politique de gestion des Ressources Humaines de l'institution (Dépenses compressibles)**

L'effort de maîtrise des variables compressibles telles que les heures supplémentaires est reconduit par une optimisation de l'organisation des services et du temps de travail, afin notamment de continuer à neutraliser l'effet dit de « GVT », sachant qu'est prévue en 2020 la poursuite de la mise en place du régime indemnitaire (RIFSEEP) dans sa part variable.

La concertation avec les partenaires sociaux permettra d'aboutir sur la mise en œuvre des modalités d'attribution du Complément Indemnitaire Annuel (CIA), dans la limite de l'enveloppe budgétaire dédiée à cette part variable du nouveau régime indemnitaire. Cette concertation permettra de réinterroger les dispositifs d'évaluation annuelle, et donc les critères d'appréciation de la valeur professionnelle et d'attribution de cette part variable du régime indemnitaire. Les augmentations incompressibles de la masse salariale et les enveloppes consacrées à l'accompagnement des carrières et à la fidélisation des personnels seront cependant contenues en 2020 d'un point de vue strictement comptable par le suivi rigoureux des effectifs, remplacements et recrutements nécessaires au bon fonctionnement des services.

Pour pondérer les effets mécaniques du GVT sur la masse salariale sans porter préjudice aux évolutions de carrières des agents de la collectivité, la Métropole continuera également à travailler sur les orientations de gestion des ressources humaines et financières déterminées dans son projet :

- L'optimisation du fonctionnement des services par des ajustements organisationnels adaptés, ces dispositifs impliquant étroitement l'ensemble des cadres de la collectivité, pour stabiliser les effectifs et les adapter au plus juste aux besoins de la collectivité.
- La maîtrise en conséquence du plan de recrutement et de remplacement annuel, et la continuité du travail engagé en matière de gestion optimale des mouvements de personnel.
- Le conventionnement avec le Fond d'Insertion des Personnes Handicapées de la Fonction Publique (FIPHFP) fait partie des grands chantiers de la Métropole Aix-Marseille Provence pour structurer la politique de l'emploi des personnes handicapées et l'asseoir de manière pérenne. Le plan d'actions 2020-2022 visera à apporter de réelles avancées concernant le recrutement, l'accueil et l'intégration des agents en situation de handicap, mais également en matière de prise en compte des problématiques de handicap et de maintien dans l'emploi des agents.
- La continuité de la maîtrise des heures supplémentaires, astreintes et remplacements.
- Le travail initié de remise à niveau des savoirs de base pour les personnels non qualifiés sera également renforcé, notamment via la mise en œuvre des priorités d'accès dédiées à ces publics dans le cadre du compte personnel de formation (CPF). Une ambition forte autour du télétravail en vue de moderniser l'organisation du travail, d'améliorer la qualité de vie professionnelle et de rationaliser les coûts en limitant les déplacements domicile-travail et en réduisant l'empreinte carbone.

En conclusion, la Métropole souhaite continuer à répondre par ses dispositifs de développement des ressources humaines aux grands enjeux de gestion prévisionnelle des effectifs, emplois, et compétences pour l'année 2020, et ainsi assurer la maîtrise des dépenses de personnel dans un contexte général de baisse des ressources locales.

Elle continuera également à renforcer le dialogue social, par la poursuite de la mise en œuvre de projets de développement RH concertés.

4.2.2.3 LES DEPENSES REELLES DE FONCTIONNEMENT SOUS CONTRAINTE DE LA CONTRACTUALISATION

Respecter le pacte de confiance par référence au niveau des réalisations 2018

En application du contrat signé avec l'Etat, les dépenses réelles de fonctionnement 2020 de la Métropole sont plafonnées à 724,3 M€ (y compris les Etats Spéciaux de Territoire). L'effort de réduction des dépenses consenti depuis 2018 sera donc poursuivi et consolidé.

Pour 2020, compte tenu de l'évolution mécanique des charges de personnel (estimation à +2% intégrant le Glissement Vieillesse Technicité), de la progression des charges de la dette, des contributions aux SDIS et du nécessaire abondement du budget annexe des transports pour financer les politiques de mobilités, le respect du plafond fixé par le contrat va nécessiter de contenir les autres dépenses de fonctionnement (charges à caractère général, charges de gestion courante qui

enregistrent les différentes subventions et participations allouées aux partenaires métropolitains et charges exceptionnelles) au niveau des réalisations 2018.

L'atteinte de cet objectif va nécessiter d'aller au-delà des efforts d'économies déjà consentis, et de poursuivre les actions de rationalisation et de mutualisation déjà menées.

Les territoires associés à la maîtrise des dépenses de fonctionnement

La délégation de compétences aux territoires constituant la Métropole Aix-Marseille-Provence, prise en application des dispositions de l'article L. 5218-7 du CGCT, implique de doter les territoires des moyens de fonctionnement et d'investissement permettant de couvrir les charges imposées par l'exercice des compétences déléguées dès lors que ces dernières ne font pas l'objet d'un budget annexe et, à l'exception, notamment des charges de personnel, de la prise en charge de la dette et des écritures patrimoniales (l'EST ne retrace ni l'actif ni le passif du Conseil de Territoire rattachés à la Métropole).

La dotation de gestion des territoires se décompose en une dotation de fonctionnement et en une dotation d'investissement. Leur détermination est le fruit d'un processus de concertation annuel avec les Conseils de Territoire et le Conseil de la Métropole. Les dépenses et les recettes de fonctionnement et d'investissement de chaque Conseil de Territoire sont détaillées dans un document dénommé "état spécial de territoire" (EST). Ces derniers sont adoptés en équilibre réel par les Conseils de Territoire, ensuite soumis au Conseil de la Métropole lors de l'examen du budget et sont annexés au budget de la Métropole.

Suite à la mise en place du dispositif de contractualisation avec l'Etat, tel que traduit dans la lettre de cadrage du budget primitif 2020, les Territoires doivent adapter leurs propositions dans le respect des plafonds de dépenses de fonctionnement notifiés, ajustés aux capacités de financement de la Métropole, selon :

Plafonds de dépenses de fonctionnement par Territoire

En M€	Projection 2020
CT 1 - Marseille Provence	90,99
CT 2 - Pays d'Aix	30,41
CT 3 - Pays Salonais	2,76
CT 4 - Pays d'Aubagne et de l'Etoile	6,78
CT 5 - Istres Ouest Provence	15,20
CT 6 - Pays de Martigues	5,78
Total	151,92

4.2.2.4 LES RELATIONS FINANCIERES AVEC LES COMMUNES MEMBRES

Les relations financières entre les communes et l'intercommunalité concernent les attributions de compensation versées ou perçues par la Métropole.

En 2016, ce sont les mêmes montants d'attribution de compensation définis en 2015 par les EPCI préexistants qui ont été repris pour chacune de leurs Communes membres.

En 2017 et 2018, les attributions de compensations ont évolué suite à l'intégration des dotations de solidarité communautaire des anciennes Communautés d'agglomération du Pays d'Aix et du Pays Salonais et des retours de compétences opérés vers les communes par certains territoires.

En 2019, les attributions de compensation ont été revues suite à :

- ✓ la mise en œuvre de la clause de revoyure qui a entraîné la révision de l'évaluation de charges transférées pour certaines des compétences transférées par les communes à la Métropole ;
- ✓ l'instauration de la taxe GEMAPI qui a été suivie de la réintégration à compter du 1er janvier 2019, dans les attributions de compensation, des charges évaluées en 2018 au titre de la compétence ;
- ✓ le transfert de nouvelles charges afférentes aux espaces verts d'accompagnement de voirie et l'éclairage public de voirie pour les communes du Territoire de Marseille Provence.

Le montant global des attributions de compensation positives devrait être de 641 millions d'euros en 2019 et de 637 millions d'euros en 2020. Le montant global des attributions de compensation négatives devrait être de 1,6 et 1,8 millions d'euros en 2019 et 2020. Toutefois, ces montants sont susceptibles d'être revus d'ici la fin de l'année 2019.

4.2.3 DEPENSES D'INVESTISSEMENT : S'ADAPTER A SA CAPACITE DE FINANCEMENT

La gouvernance organisée autour du pilotage des investissements (comité des investissements et lettre de cadrage) permet une toujours plus grande priorisation des actions métropolitaines dans le respect des ambitions territoriales. La gestion pluriannuelle des investissements a ainsi pris corps dans l'homogénéisation des autorisations de programme et des crédits de paiement, permettant d'ajuster au plus près les besoins annuels de crédits affectés aux opérations.

L'élaboration du budget primitif 2020 se construit dans le cadre fixé par la lettre de cadrage diffusée dès juillet 2019. Cette dernière a proposé une programmation des investissements conforme à la capacité financière de l'ensemble métropolitain tout en respectant les investissements nécessaires aux territoires ainsi que l'ajustement aux capacités de réalisation des services.

Le montant de dépenses d'équipement cibles pour le budget primitif 2020 (Métropole, Conseils de territoire) se ventile comme suit :

En M€		Budget Primitif 2019			Projection 2020
		Dotation d'investissement des Territoires	investissements territorialisés inscrits au budget principal	TOTAL	
Crédits d'Investissements portés par les Territoires	CT 1 - Marseille Provence	241,05	44,79	285,84	182,62
	CT 2 - Pays d'Aix	166,46	0,00	166,46	145,00
	CT 3 - Pays Salonais	3,46	2,67	6,13	3,24
	CT 4 - Pays d'Aubagne et de l'Etoile	16,49	1,48	17,97	8,76
	CT 5 - Istres Ouest Provence	32,13	17,08	49,21	49,13
	CT 6 - Pays de Martigues	9,77	0,00	9,77	7,24
	Total	469,36	66,02	535,38	395,99
Crédits d'Investissements d'exercice métropolitain	Projets d'investissement métropolitains			34,78	36,01
	Total			570,16	432,00

Pour l'exercice 2020, la capacité d'investissement est positionnée à hauteur de 432 millions d'euros.

Depuis sa création et notamment avec la montée en puissance de l'effort d'équipement en 2019, la Métropole a mobilisé une grande partie de ses capacités de financement en s'appuyant sur le recours à l'endettement.

L'enveloppe consacrée en 2020 aux investissements, tout en prenant en compte les impératifs de trajectoire budgétaire, doit permettre la mise en œuvre des projets arrivés à maturité en cette période de fin de mandat et d'année électorale.

S'agissant des **Autorisations de Programme (AP)**, la Métropole affichait, au 1^{er} janvier 2019, un **stock prévisionnel restant à financer de 3,28 milliards d'euros au Budget Principal**. Afin de ne pas gager l'avenir et les marges de manœuvre financières de la Métropole, les propositions d'ouverture de nouvelles AP au budget primitif 2020 devront être strictement limitées, ne concerner que des projets

présentant un caractère de forte certitude, un avancement technique suffisant et avoir été recensées à l'occasion du travail d'actualisation de la Programmation Pluriannuelle des Investissements.

Il est précisé que la Programmation Pluriannuelle des Investissements (PPI) permet de recenser l'ensemble des projets d'investissement déjà initiés (engagement juridique pris) ou envisagés par la Métropole (budget métropolitain et Territoires) répartis par compétence et/ou par territoire. Cet outil contribue, par corrélation avec les perspectives financières pluriannuelles, à identifier les marges de manœuvre financières de la collectivité et sa capacité à lancer de nouveaux projets en appréciant le poids budgétaire sur les exercices à venir des décisions d'investissement déjà prises.

4.2.4 RECETTES D'INVESTISSEMENT : LIMITER LE RECOURS A LA DETTE

4.2.4.1 LES RECETTES PROPRES D'INVESTISSEMENT

La section d'investissement du budget principal bénéficie :

- ✓ de la taxe d'aménagement estimée pour l'année 2020 à 25 M€ ;
- ✓ du produit des amendes de police sur le territoire de Marseille Provence à hauteur de 11,3 M€, montant identique à l'année 2019 ;
- ✓ et du Fonds de compensation de la TVA pour un montant de 33,7 M€, en hausse de 11,57%.

Il est à noter la forte diminution du produit des amendes de police de 18,1 M€ en 2018 à 11,3 M€ en 2019, soit une baisse 38%. Celle-ci est la conséquence mécanique de la dépenalisation du stationnement et de la mise en œuvre du forfait post-stationnement qui remplace l'amende pour infraction au stationnement payant.

Pour 2020, la prévision pour ces postes est la suivante :

Budget principal / investissement		Budget 2019	Prévision 2020	Evolution
FCTVA	10222	30 205 123,33 €	33 700 000 €	11,57%
TA	10226	25 000 000,00 €	25 000 000,00 €	0,00%
Amendes de police	13462	11 254 260,00 €	11 254 260,00 €	0,00%

4.2.4.2 LA POLITIQUE D'OPTIMISATION DES RECETTES DE SUBVENTIONS

Une grande partie des opérations portées par la Métropole sont susceptibles d'obtenir un ou plusieurs co-financements de la part de ses principaux partenaires au titre de leurs différents dispositifs, à savoir :

- Le Conseil Départemental des Bouches-du-Rhône : contrat partenariat métropolitain permettant de financer entre autres les opérations liées au contrat de Baie, l'aménagement du territoire, les PQI en cours, la défense contre les incendies, l'aide aux équipements structurants, les compléments aux financements ANRU ;
- La Région Sud Provence-Alpes-Côte d'Azur : les contrats de développement en cours, compléments financements européens, les cadres d'intervention votés par la région par thématique, les compléments aux financements ANRU ;
- L'État : ANRU, la dotation de développement urbain, DRAC, CNDS, CDC, fonds de soutien à l'investissement public local, ANAH, compléments financements européens, politique de la ville, FIPH ;
- L'Agence de l'Eau Rhône Méditerranée Corse : le contrat de Baie (intégrant le Contrat d'Agglomération, le contrat Calypso et le contrat de Rivière), le contrat CONPERE, le 11ème programme « Sauvons l'Eau 2019/2024 » ;
- L'ADEME : le CPER, les cadres d'intervention relatifs à l'énergie et l'environnement,
- L'Union Européenne : les programmes LIFE, FEADER, FEDER et FSE notamment.

Ainsi, depuis sa création, la Métropole renforce et structure le dispositif de recherche de financement de ses différents projets auprès de ses partenaires extérieurs.

L'accent est mis en particulier sur les missions suivantes afin d'optimiser la perception de financements externes :

- La prospection et la veille dynamique des possibilités d'obtention de subventions au regard des opérations métropolitaines ;
- L'appui aux services dans le cadre du montage et du suivi de leurs dossiers de demande de subvention ;
- La mise en place d'outils adaptés pour faciliter la recherche de financements et le suivi des demandes.

Quelques données tous budgets confondus :

A ce jour, 3 694 dossiers de demande de subvention ont été recensés et suivis via une base de données créée en 2016.

Sur ces 3 694 dossiers, 2 183 dossiers de subventions sont actifs dont :

- 1 359 demandes de subventions accordées non soldées, pour un montant total de financements obtenus de près de 657,3 M€,
- 824 demandes de subventions en cours de dépôt ou en cours d'instruction chez nos partenaires pour un montant total sollicité avoisinant 516,9 M€.

Le montant estimé provisoire des **appels de fonds pour 2020** pour ces dossiers s'élève à près de **149,8 M€ pour l'ensemble des budgets** de la métropole. Pour rappel, 178,8 M€ ont été constatés au Compte Administratif en 2018 et 150,2 M€ (hors amendes de police et dont près de 18,4 M€ de restes-à-réaliser 2018) ont été inscrits au budget 2019 (BP + BS).

4.2.4.3 L'EVOLUTION DE L'ENDETTEMENT

Au 31 décembre 2018, l'encours de dette (tous budgets confondus) de la Métropole s'élève à **2 792,13 M€** pour une durée de vie moyenne de **8 ans et 8 mois** et un taux moyen de **2,34%**.

Encours de dette par compétences au 31/12/2018

	Encours de dette en M€	Taux Moyen Annuel	Durée de vie résiduelle	Durée de vie moyenne
Budget principal	1 775,81	2,28%	14 ans et 5 mois	8 ans et 3 mois
Budget Transport	545,82	2,43%	19 ans et 6 mois	10 ans et 6 mois
Budget Collecte et Traitement des déchets	102,18	2,46%	11 ans et 2 mois	7 ans et 4 mois
Budgets Assainissement consolidés	209,95	2,85%	15 ans et 11 mois	8 ans et 9 mois
Budgets Eau consolidés	78,36	2,15%	16 et 11 mois	8 ans et 9 mois
Budget Port consolidés	20,00	2,32%	13 ans et 8 mois	9 ans et 6 mois
Budget Opérations d'Aménagement	55,97	1,58%	10 ans et 7 mois	7 ans et 7 mois
Budget Entreprise	1,98	2,63%	11 ans et 11 mois	6 ans et 2 mois
Budget réseaux de chaleur	0,09	2,71%	12 ans et 10 mois	6 ans et 10 mois
Budget parking	1,98	2,84%	6 ans et 9 mois	7 ans et 9 mois
Total	2 792,13	2,34%	15 ans et 5 mois	8 ans et 8 mois

Durée de vie résiduelle (en années) : c'est la durée restant avant l'extinction totale de la dette.

Durée de vie moyenne (en années) : Elle exprime la durée moyenne nécessaire au remboursement du capital restant dû, pondéré par son mode d'amortissement.

Pour le seul budget principal, l'encours de dette s'élève à **1 775,81 M€** pour une durée de vie moyenne de **8 ans et 3 mois** et un taux moyen de **2,28%**.

Avec un emprunt d'équilibre 2019 proche de 350 M€, l'encours de dette métropolitain du budget principal est estimé à plus de 2 milliards d'euros au 31 décembre 2019.

Diversification des financements

Afin de sécuriser et de maintenir son indépendance en matière de ressources à long terme, la Métropole a poursuivi sa stratégie de diversification de ses financements et prêteurs. En 2019, la Métropole a déjà mobilisé une partie de ses besoins de financement pour 220 M€ et se prépare à lever des fonds via les marchés financiers et obligataires.

Répartition de l'encours

L'encours total de la dette se répartit entre emprunts à **taux fixes pour 74,30 %** et **emprunts à taux variables pour 25,7 %**.

Depuis la création de la Métropole, la stratégie globale consiste à privilégier une proportion d'encours à taux fixe majoritaire afin de sécuriser les charges financières de la Métropole dans un contexte de taux historiquement bas. Cette stratégie, permettant une meilleure lisibilité quant à l'évolution des intérêts de la dette, prend une importance particulière dans le cadre de la contractualisation avec l'Etat sur le budget principal.

Vu la part élevée de la dette à taux fixe, la métropole privilégie en 2019 des emprunts à taux variable qui lui permettront de rééquilibrer la proportion d'emprunts à taux fixe et taux variable.

La gestion active de la dette

En 2018, la Métropole a réaménagé son dernier emprunt structuré classé hors charte selon la classification Gissler. Cette opération de réaménagement, inscrite dans une politique de sécurisation des taux, a été réalisée à l'appui du fonds de soutien de l'Etat.

Ainsi, au 1^{er} janvier 2020, plus de **98% des emprunts** de la Métropole seront **classés sans risque** en niveau A1 ou B1 et donc conformes au Règlement budgétaire et financier de la Métropole. Un peu moins de 2% (45 M€) de l'encours de la Métropole sera classé A2, B1 ou B2 soit très peu risqué, mais indexé sur le Livret A ou l'inflation française.

REPARTITION DE L'ENCOURS (TYPOLOGIE)							
Structures		(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)
Indices sous-jacents		Indices en euros	Indices inflation française ou zone	Ecart d'indices zone euro	Indices hors zone euro et écarts	Ecart d'indices hors zone euro	Autres indices
(A) Taux fixe simple. Taux variable simple. Echange de taux fixe contre taux variable ou inversement. Echange de taux structuré contre taux variable ou taux fixe (sens unique). Taux variable simple plafonné (cap) ou encadré (tunnel)	Nombre de produits	574	3	-	-	-	-
	% de l'encours	98,27%	0,84%	-	-	-	-
	Montant en euros	2 605 718 689 €	22 360 377 €	-	-	-	-
(B) Barrière simple. Pas d'effet de levier	Nombre de produits	1	1	-	-	-	-
	% de l'encours	0,00%	0,88%	-	-	-	-
	Montant en euros	62 187 €	23 448 276 €	-	-	-	-
(C) Option d'échange (swaption)	Nombre de produits	-	-	-	-	-	-
	% de l'encours	-	-	-	-	-	-
	Montant en euros	-	-	-	-	-	-
(D) Multiplicateur jusqu'à 3; multiplicateur jusqu'à 5 capé	Nombre de produits	-	-	-	-	-	-
	% de l'encours	-	-	-	-	-	-
	Montant en euros	-	-	-	-	-	-
(E) Multiplicateur jusqu'à 5	Nombre de produits	-	-	-	-	-	-
	% de l'encours	-	-	-	-	-	-
	Montant en euros	-	-	-	-	-	-
(F) Autres types de structures	Nombre de produits	-	-	-	-	-	-
	% de l'encours	-	-	-	-	-	-
	Montant en euros	-	-	-	-	-	-

Taux de change réel.
Etat généré au 01/01/2020

La Métropole est en veille permanente avec l'ensemble de ses partenaires bancaires afin d'optimiser, en fonction des opportunités de marché, ses conditions financières.

Focus sur la dette récupérable issue des transferts de compétences

Depuis le 1er janvier 2018, et selon les dispositions de la loi NOTRe, la Métropole exerce toutes les compétences obligatoires métropolitaines prévues au I de l'article L.5217-2 du Code Général des Collectivités Territoriales (CGCT), à l'exception de la voirie dont le transfert serait reporté à 2023.

Les transferts des emprunts contractés au titre de la compétence et / ou de l'équipement transféré est opéré si ces derniers peuvent être isolés. Dans le cas où les emprunts ne peuvent être individualisés par compétence, il est fait application du mécanisme alternatif dit « dette récupérable ». Ainsi, les communes continuent de rembourser leurs emprunts respectifs, sans transfert de contrat à la Métropole, cette dernière remboursant une quote-part d'emprunt à la commune.

A compter du 1er janvier 2019, la Métropole a décidé d'instaurer une taxe en vue de financer la gestion des milieux aquatiques et la prévention des inondations. Le produit de cette imposition est exclusivement affecté au financement des charges de fonctionnement et d'investissement résultant de l'exercice de la compétence GEMAPI.

Par conséquent, les charges évaluées en 2018 au titre de la compétence GEMAPI ont été intégrées dans les attributions de compensation. A également été exclue la part de la dette récupérable des communes, payée par la Métropole, pour l'année 2019. La dette récupérable du budget annexe GEMAPI représente une réduction de l'encours de dette métropolitain de 1,25 M€ au 1er janvier 2019.

Pour rappel, lorsque les emprunts ne pouvaient pas être individualisés par compétence, il a été proposé l'application du mécanisme alternatif dit de « dette récupérable ». Ainsi, la commune continue à rembourser ses emprunts sans transfert de contrat à la Métropole, cette dernière remboursant à la commune une quote-part d'emprunt.

Ainsi au 1^{er} janvier 2020, cette dette transférée par les communes en 2018 à la Métropole représente un encours de **56 M€** avec un remboursement de capital de **5 M€** et un paiement de charge d'intérêt de **1,5 M€**.

	Dette des communes transférée en 2018		
	Encours au 01/01/2020	Remboursement capital en 2020	Intérêts payés en 2020
Budget principal	22 883 169,51	2 312 250,42	629 750,97
Budget Assainissement	16 388 539,28	1 768 210,08	500 670,36
Budget Eau	10 723 812,23	599 442,67	196 553,65
Budget Parking	3 902 022,06	301 210,66	110 303,90
Budget GEMAPI	2 112 461,29	61 154,55	88 022,61
Budget réseau de chaleur	84 000,02	9 333,33	3 108,00
TOTAL	56 094 004,39	5 051 601,71	1 528 409,49

Communication financière et notation

La communication financière, parce qu'elle permet de maintenir un lien constant entre la Métropole et l'ensemble des financeurs, est **au cœur de la stratégie métropolitaine**. Dans ce sens, l'agence de notation Fitch Ratings a, en mai 2019, confirmé la notation métropolitaine à « A+ perspective stable ».

Stratégie de diversification dans le financement de projet

En complément de son partenaire historique, la Caisse des Dépôts et Consignations, et du fait de très importants investissements, notamment dans les infrastructures de transport, la Métropole intensifie sa stratégie de diversification de financement en se tournant vers de nouveaux interlocuteurs tels que les banques multilatérales de développement.

A l'instar des banques d'investissement, ces banques interviennent dans le financement de projets répondant à un certain nombre de critères sectoriels, géographiques, sociaux et financiers.

Ainsi pour le financement des investissements du budget annexe des transports métropolitains et notamment le projet NEOMMA (renouvellement des rames de métro à Marseille), la Métropole s'est rapprochée de la Banque Européenne d'Investissement (BEI) et de la Banque du Développement du Conseil de l'Europe (CEB).

4.2.5 FOCUS SUR L'AGENDA DE LA MOBILITE METROPOLITAINE : UNE PRIORITE SOUMISE AU DEFIT DE SON FINANCEMENT

Depuis le 1^{er} janvier 2016, la Métropole Aix-Marseille-Provence est l'autorité organisatrice de la mobilité durable (AOMD). A ce titre, elle définit l'offre de transports en commun, ses modalités d'exploitation, sa tarification et les investissements bénéficiant du versement transport¹⁴.

❖ **Un réseau métropolitain qui se développe et se structure**

Lors de son Conseil de la Métropole du 15 décembre 2016, la Métropole a approuvé son Agenda de la Mobilité qui constitue le premier acte de construction du projet métropolitain en proposant une réponse ambitieuse à l'enjeu prioritaire des déplacements sur ce grand territoire. L'Agenda de la Mobilité expose sa stratégie et ses priorités en faveur d'une mobilité plus durable sur le territoire métropolitain.

Il décrit un projet de réalisation en une vingtaine d'années d'un système de transport intégré pour la deuxième métropole française et fixe pour objectif, d'ici 2025, de **doubler l'usage des transports en commun** à l'échelle métropolitaine et d'**augmenter de 50 % celui des transports locaux**.

Il s'agira alors du **plus vaste réseau de cars à haut niveau de service d'Europe**. Ce réseau métropolitain s'articulera autour de 54 gares multimodales, dont certaines en accès direct avec l'autoroute.

Pour convaincre les automobilistes de laisser leur voiture au parking, la Métropole Aix-Marseille-Provence s'engage sur une **haute qualité de service** de son réseau de transports.

À l'horizon 2025, ce réseau sera constitué de 3 lignes de chemin de fer et de lignes interurbaines d'autocars, lecar+. Ces autocars vont sillonner la plus vaste métropole de France offrant aux usagers :

- Une forte amplitude horaire de 5 h à 22 h ;
- Des fréquences de passage élevées, entre 5 et 15 minutes aux heures de pointe ;
- Une fiabilité dans le temps de déplacements, avec 100 kilomètres de voies réservées sur les autoroutes.

❖ **Institutionnalisation de la marque « Métropole Mobilité »**

La deuxième Métropole de France affirme sa détermination à relever le défi des déplacements sur son territoire. Engagement fort de l'Agenda de la Mobilité, La Métropole Mobilité - marque unique du quotidien pour unifier le réseau de demain – a constitué le chantier d'unification des 15 réseaux de transports par la création d'une bannière unique et pratique sur un territoire, le plus vaste de France.

¹⁴ Sans délégation possible aux Conseils de territoire, le Conseil de la Métropole est en charge de l'organisation de tous les déplacements. A l'inverse, les compétences en matière de voirie, par exemple, sont déléguables aux Conseils de territoire.

Par ailleurs, la **mise en place du pass intégral** a offert un accès illimité à tous les modes de déplacement sur le territoire (notamment *le bus, le car, le vélo*, TER, parcs relais.), week-end compris.

Enfin, avec la **carte**, c'est un support unique de transport à tous les abonnements qui a été mis en place et est distribué automatiquement à tous les nouveaux usagers depuis le 1er septembre 2018.

❖ **Priorité donnée aux transports dans le respect de la préservation des équilibres financiers de la Métropole**

L'élaboration du Budget Primitif 2020 se veut pragmatique, la Métropole devant se doter des moyens de porter sa priorité stratégique qu'est la mobilité métropolitaine tout en se conformant à la trajectoire financière rigoureuse dans laquelle elle s'est engagée. En effet, la Métropole a adopté son Agenda de la Mobilité métropolitaine le 15 décembre 2016¹⁵ exposant sa stratégie et ses priorités en faveur d'une mobilité plus durable sur le territoire Métropolitain.

Or le rythme de financement annuel nécessaire à la réalisation de l'Agenda est nettement plus élevé que ce que réalisaient ensemble les anciens EPCI. Cet effort correspond à la nécessité d'un rattrapage face au retard patent accumulé par rapport aux autres grandes agglomérations françaises et européennes. **Grâce au soutien financier du Département (notamment BHNS d'Aix en Provence et bus au gaz naturel), le rythme d'avancement prévu est à ce jour respecté.**

De **nombreux projets sont en effet aujourd'hui réalisés et/ou engagés** comme le Bus à Haut Niveau de Service (BHNS) Aixpress, divers pôles d'échanges du territoire (Istres, Miramas, Fos ...), la phase 1 du tramway nord/sud sur Marseille, l'engagement des études de faisabilité du Réseau Express Métropolitain... Ils ont nécessité la **mobilisation d'importants financements dès 2019 mais une importante montée en charge est nécessaire sur 2020-2024.**

La mise en œuvre de l'Agenda de la Mobilité devrait impliquer l'inscription en 2020 d'une **enveloppe d'opérations d'équipement de 150 M€ (+ 40 M€ par rapport à 2019).**

Cependant, ce niveau d'investissement ne peut être tenu **sans un engagement significatif et supplémentaire** de l'État et des **partenaires publics et privés.**

¹⁵ Délibération n° TRA 001-1376/16/CM du Conseil de métropole du 15 décembre 2016.

4.3. LA TRAJECTOIRE FINANCIERE DU BUDGET PRINCIPAL POUR LES ANNEES 2020 ET SUIVANTES

Les composantes financières du budget métropolitain ont, sur 2018-2019, été principalement marquées par les transferts de compétences (conventions de gestion, intégration des personnels, gestion uniquement métropolitaine des équipements transférés) et par la contractualisation avec l'Etat (objectifs tant sur la trajectoire des dépenses réelles de fonctionnement que sur l'amélioration du besoin de financement des équipements).

Aussi, la Métropole Aix-Marseille Provence, doit, plus que jamais, veiller, dans sa trajectoire financière globale, à **accroître sa capacité d'autofinancement**, indispensable à la réalisation du projet métropolitain tant attendu par les populations et le monde économique.

La faible évolutivité des dépenses de fonctionnement, encadrées par la contractualisation, contraint à maintenir, voire amplifier, les efforts de gestion pour 2020 et à adopter en conscience, à tout niveau, des pratiques gestionnaires plus conformes à la réalité de la situation.

Dans le cadre du respect du contrat sur l'exercice sur 2020, les éléments prospectifs présentés intègrent une contrainte sur **la progression des dépenses réelles de fonctionnement** du budget principal métropolitain, des 6 Etats Spéciaux de Territoire et des budgets annexes à **seulement +30 M€ par rapport au Compte Administratif 2018**.

Sur la section d'investissement du budget principal, sous couvert des arbitrages du comité des investissements, l'exercice prospectif prend en considération une capacité de financement de la Métropole pour l'exercice 2020, évaluée à **432 M€**.

Ainsi, la prospective financière proposée ci-après présente **un scénario déclinant les orientations budgétaires 2020** retenues dans la **lettre de cadrage** de juin 2019, dont **l'absence d'augmentation globale de la pression fiscale** et les discussions issues du **Comité des Investissements** du 4 septembre dernier.

4.3.1 DES EPARGNES IMPACTEES

L'épargne brute (*Épargne de gestion – intérêts de la dette*) reflète « le train de vie » de la collectivité et traduit les marges de manœuvre sur la section de fonctionnement et sa capacité à s'endetter et à investir.

L'épargne nette (*Épargne Brute – capital de la dette*) reflète les capacités de la collectivité à investir sans avoir recours à l'emprunt.

Ces soldes intermédiaires de gestion constituent un critère fondamental de l'analyse de solvabilité et sont des indicateurs fondamentaux de la politique financière.

Compte tenu des hypothèses précisées ci-dessus, l'évolution 2018 / 2021 de ces indicateurs serait la suivante :

K€	2017	2018	2019	2020	2021
Produits de fonctionnement courant	1 869 224	1 874 415	1 896 480	1 915 007	1 938 639
- Charges de Fonctionnement courant	1 603 377	1 619 939	1 650 674	1 667 777	1 685 529
= EXCEDENT BRUT COURANT (EBC)	265 847	254 476	245 806	247 230	253 110
+ Solde exceptionnel	1 049	-2 137	-5 716	-3 746	- 3 746
= EPARGNE DE GESTION (EG)	266 896	252 339	240 091	243 484	249 365
- Intérêts	36 365	37 740	40 421	41 914	44 605
= EPARGNE BRUTE (EB)	230 530	214 599	177 669	201 570	204 759
- Capital	110 208	124 015	126 942	140 620	148 400
= EPARGNE NETTE (EN)	120 322	90 583	72 728	60 950	56 359

Le repli constaté en 2018 serait confirmé en 2019 compte tenu à la fois de la montée en charge des politiques métropolitaines et de la progression de l'annuité de dette compte tenu d'un effort d'équipement soutenu. A compter de 2020, la métropole stabilise son épargne de gestion, le recul de l'épargne nette étant la conséquence d'une progression de l'annuité.

4.3.2 UN BESOIN DE FINANCEMENT PARTIELLEMENT MAITRISE

Le repli de l'autofinancement métropolitain s'accompagne d'une accentuation du besoin de financement, notamment en prévisionnel 2019.

Aussi, l'objectif de besoin de financement contractualisé, s'il ne sera pas tenu en 2019, devrait pouvoir être approché sur 2020 à la faveur notamment d'un travail de priorisation de la Programmation Pluriannuelle des Investissements (PPI).

K€	CA 2017	CA 2018	CA 2019 prév.	BP 2020
Dépenses d'investissement (y compris 432 M€ de dépenses d'équipement pour 2020) hors dette	464 329	461 857	552 000	466 200
Emprunt	159 220	238 045	313 889	238 913
Capital (K)	110 471	124 015	126 942	140 620
Besoin de financement	48 749	114 030	186 947	98 293
Taux de subventionnement	12,1%	14,5%	14,4%	14,1%
<i>Ecart contrat / prospective ROB</i>		- 970	96 947	18 293

4.3.3 RESPECT GLOBAL DE L'ESPRIT DU PGFF CONCERNANT L'ENCOURS DE DETTE ET LA CAPACITE DE DESENDETTEMENT

Ce scénario se traduit par une progression de l'annuité de dette de la Métropole (+ 26 M€) entre 2019 et 2021.

Recul du niveau d'autofinancement et maintien d'un haut niveau d'investissement (450 M€ en moyenne par an sur la période 2019 -2021) dynamisent le recours à l'emprunt sur la période. Aussi, l'encours de dette objectif au PGFF devrait être légèrement dépassé (45 M€).

Évolution de la dette

K€	2017	2018	2019	2020	2021
Dépenses d'investissement (y compris 432 M€ de dépenses d'équipement pour 2020) hors dette	464 329	461 857	552 060	466 200	460 200
Épargne nette	120 322	90 583	72 728	60 950	56 359
Ressources propres d'investissement et subventions	128 823	178 757	165 944	166 356	155 279
Emprunt d'équilibre	159 167	238 045	313 889	238 913	248 562
Capital	110 471	124 015	126 942	140 620	148 400
FLUX NET DE DETTE	48 749	114 030	186 947	98 293	100 162

Le flux net de dette (emprunt de l'année - amortissement du capital de la dette), après le pic de 2019, retrouve le flux ambitionné au PGFF.

Couverture de l'encours de la dette par l'épargne brute (capacité dynamique de désendettement)

En conséquence, avec un besoin d'emprunt proche de 267 M€/an, la Métropole parviendrait à limiter la progression de son encours de dette qui passerait de 1,6 Md€ en 2017 à 2,04 Md€ à fin 2020 sur le budget principal.

K€	2017	2018	2019	2020	2021
= Encours corrigé	1 578 204	1 773 812	1 960 759	2 045 069	2 131 247
Épargne brute	230 530	214 598	199 670	201 570	204 759
= Encours corrigé / Epargne brute	6,8	8,3	9,8	10,1	10,4

Le **délai de désendettement** passerait de 6,8 années en 2017 à **10,1 années à compter de 2020** tenant ainsi partiellement l'objectif d'encadrement du recours à l'endettement fixé dans le Pacte de gouvernance financier et fiscal (limitation de l'endettement à un montant de 1,9 milliards d'euros sur le budget principal jusqu'au 31 décembre 2020, à périmètre de compétence constant avec un objectif de capacité nette de désendettement (CDD) fixé à 10 ans.

CONCLUSION

Les présentes orientations budgétaires pour 2020, dans la quatrième et dernière année de son Pacte de Gouvernance Financier et Fiscal, traduisent les conditions de maintien de la Métropole dans une trajectoire financière responsable.

Elles constituent donc une base sur laquelle pourront se fonder les différents scénarii d'évolution de notre institution.

En matière de dépenses de fonctionnement, sous la double contrainte de préserver ses capacités d'autofinancement et de respecter le « Pacte de confiance » avec l'Etat, la Métropole devra limiter ses réalisations à un niveau proche de celles de 2018. L'atteinte de cet objectif va nécessiter d'aller au-delà des efforts d'économies déjà consentis, et de poursuivre les actions de rationalisation et de mutualisation déjà menées.

En matière d'investissement, avec une enveloppe de l'ordre de 432 M€ sur le budget principal, la Métropole se donne les moyens de mettre en œuvre les projets engagés et de répondre à court terme aux priorités qu'elle s'est fixée. La mobilisation de nouveaux financements sera essentielle pour développer sa capacité à agir dans l'avenir. De même, le financement de l'Agenda de la mobilité reste à finaliser.

Contraction des dépenses de fonctionnement, optimisation des recherches de financement et ajustement du niveau d'investissement, tels devront être les maîtres mots de la préparation du projet de budget pour 2020.