

RAPPORT SUR LES ORIENTATIONS

BUDGETAIRES DE L'EXERCICE 2022

DE LA METROPOLE

AIX-MARSEILLE-PROVENCE

Table des matières

Introduction.....	4
1 Contexte général	5
1.1 Un retour en surface après une crise sanitaire d'ampleur ?	5
1.2 Les perspectives économiques pour 2022	6
1.2.1 La situation économique globale	6
1.2.2 La situation économique nationale : Perspectives pour la France	8
1.2.3 Les marchés financiers.....	11
1.2.4 L'environnement socio-économique local.....	14
1.3 La situation des finances publiques et les perspectives pour 2022	15
1.3.1 Avant la crise, un redressement inachevé des Finances Publiques	16
1.3.2 Un choc majeur sur les Finances Publiques en 2020	16
1.3.3 En 2021, un déficit toujours élevé malgré le rebond de l'activité économique	16
1.3.4 Les prévisions après 2021 : Le défi de la croissance et de la maîtrise de la dépense publique	17
1.3.5 La dette, enjeu croissant du financement sur les marchés financiers pour les administrations publiques	18
1.3.6 Le projet de Loi de Finances pour 2022	19
1.4 La situation financière des collectivités locales.....	21
1.4.1 Une dégradation des finances publiques moindre que celle anticipée	21
1.4.2 Des pertes de recettes atténuées par la stabilité des produits fiscaux et par les mesures de soutien de l'ÉTAT	21
1.4.3 Des charges de fonctionnement en légère progression	22
1.4.4 Une dégradation financière dans l'ensemble limitée, mais le constat de situations hétérogènes	23
2 Cadre d'adoption du budget primitif 2022 de la Métropole Aix-Marseille Provence.....	25
2.1 Rappel du cadre institutionnel spécifique de la Métropole Aix-Marseille Provence	25
2.2 L'évolution de l'architecture budgétaire métropolitaine.....	26
2.3 Le processus d'élaboration et d'adoption du budget primitif 2022.....	28
3 Les transferts de charges liés aux transferts de compétences.....	30
3.1 Les transferts de charges entre la Métropole et les communes.....	30
3.2 L'évaluation des charges transférées	31
4 Les orientations budgétaires 2022 de la Métropole Aix-Marseille Provence.....	34
4.1 Une situation financière dégradée exacerbée par la crise qui impose des arbitrages à court terme	34
4.1.1 La maîtrise budgétaire et les principes d'équilibre de la Métropole	34
4.1.2 Des soldes intermédiaires de gestion sous haute surveillance.....	36
4.1.3 Priorité donnée aux cofinancements pour soutenir la réalisation des politiques métropolitaines.....	37

4.1.4	L'encadrement du recours à l'endettement	37
4.1.5	L'impact de la crise sanitaire et économique précipite le besoin d'épargne.....	38
4.1.6	Une trajectoire financière qui ne peut être soutenue qu'avec une hausse des niveaux d'épargne à court terme.....	40
4.2	Les hypothèses sur les composantes du budget principal métropolitain 2022	41
4.2.1	Recettes de fonctionnement : Vers une contraction généralisée.....	41
4.2.2	Dépenses de fonctionnement : acter de la baisse des charges variables	53
4.2.3	Dépenses d'investissement : une rationalisation sur les projets prioritaires	62
4.2.4	Recettes d'investissement : limiter le recours à la dette.....	64
4.2.5	Focus sur la politique des transports	76
4.3	La trajectoire financière du budget principal pour les années 2022 et suivantes.....	78
4.3.1	Scénario n°1 : La prospective métropolitaine sans aide gouvernementale.....	78
4.3.2	Scénario n°2 : La prospective métropolitaine avec l'aide gouvernementale.....	83
	Conclusion	89

INTRODUCTION

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

Celui-ci vise à préfigurer les priorités qui seront affichées dans le budget primitif et informer le Conseil de la 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 2022 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.

Le contexte de la préparation budgétaire 2022 fait toutefois figure d'exception avec la prise en compte de contraintes d'ampleur :

- Une crise sanitaire qui se poursuit et contracte les produits depuis 2020, aggrave la faiblesse des niveaux d'épargne et plonge les perspectives d'évolution dans un niveau d'incertitude inédit ;
- La fin du Pacte de Gouvernance Financier et Fiscal qui encadrait la trajectoire des budgets précédents. Un nouveau Pacte de Gouvernance Financier et Fiscal est en cours d'élaboration afin de couvrir la mandature actuelle ;
- La réflexion initiée depuis la venue du Président de la République le 3 septembre sur :
 - o L'évolution de la gouvernance métropolitaine ;
 - o La répartition des compétences entre, d'une part la Métropole et ses communes membres et, d'autre part, au sein même de la Métropole entre le niveau qualifié de métropolitain et les Conseils de Territoire ;
 - o Les nécessaires marges de manœuvre financières à trouver par la Métropole pour accompagner l'aide financière qu'entend lui apporter l'Etat.

Ainsi, les orientations budgétaires pour l'exercice 2022 ont pour objectif, dans cette période de transition, de préserver la continuité de l'action publique et d'ajuster la trajectoire financière permettant les adaptations nécessaires compte tenu des fortes évolutions qui pourraient intervenir à court terme.

1 CONTEXTE GÉNÉRAL

1.1 UN RETOUR EN SURFACE APRÈS UNE CRISE SANITAIRE D'AMPLEUR ?

Encadré par deux confinements en novembre 2020, puis en avril 2021, l'hiver 2020-2021 a été marqué par les restrictions sanitaires. Au total, pendant 7 mois, entre novembre 2020 et mai 2021, l'économie française a plafonné en deçà de 96 % de son niveau d'avant-crise. La perte cumulée d'activité sur cette période se serait élevée à environ 3 points de PIB annuel (contre 6 points de PIB annuel perdus entre mars et juin 2020 lors de la première vague épidémique).

Néanmoins, depuis début mai 2021, tous les indicateurs, qu'il s'agisse des enquêtes mensuelles de conjoncture ou des données à plus haute fréquence, indiquent une vive reprise.

Fin 2021, l'économie française retrouverait à peu près son niveau d'avant-crise

Selon les enquêtes de conjoncture, tant les chefs d'entreprises que les ménages semblent balayer les doutes qui peuvent subsister quant à l'éventuelle persistance de la pandémie et des mesures de restrictions : l'espoir représenté par la vaccination passe devant la menace de nouveaux variants du virus. En juin, la confiance des ménages a ainsi retrouvé son niveau d'avant-crise et le climat des affaires se situe au plus haut depuis 2007.

Une résurgence de l'épidémie n'est certes pas exclue, mais les agents économiques semblent considérer qu'elle n'entraînerait pas forcément de mesures de restrictions aussi sévères que lors des vagues précédentes. Sous cette hypothèse, l'activité économique française pourrait retrouver à peu près son niveau d'avant-crise dès la fin 2021¹.

D'ailleurs, l'Insee prévoit des indicateurs au vert et souligne que "l'onde de choc" liée à la crise sanitaire du Covid-19 a été "très amortie s'agissant du marché du travail", l'emploi salarié ayant dépassé son niveau d'avant-crise dès le deuxième trimestre. L'Insee prévoit **un taux de chômage en forte baisse, à 7,6% au troisième trimestre**².

¹ Cf Note de conjoncture INSEE de juillet 2021 intitulée « retour en surface »

² L'Insee prévoit une nette baisse du taux de chômage au troisième trimestre, à 7,6% de la population active contre 8% au deuxième trimestre, liée au fort rebond de l'emploi, selon sa dernière **note de conjoncture publiée mercredi 6 octobre**.

"Le fort rebond de l'emploi en milieu d'année se traduirait par une baisse du chômage, qui passerait de 8% en moyenne au deuxième trimestre à 7,6% au troisième trimestre, soit "quasiment un point de moins que deux ans plus tôt", explique l'Institut national de la statistique et des études économiques.

Le taux de 7,6% se maintiendrait au quatrième trimestre, prévoit l'Insee. Dans sa note du **mois de juillet, l'institut anticipait une quasi-stabilité du taux de chômage, à 8,2% fin 2021, après 8,1% en début d'année.**

1.2 LES PERSPECTIVES ÉCONOMIQUES POUR 2022

Sur l'ensemble de l'année 2020, le PIB mondial a reculé de 3,3 %. Au début de l'année 2021, l'activité économique reste contrainte par les mesures prophylactiques, en particulier dans les secteurs à fortes interactions sociales. Même si la vaccination progresse, la pandémie de Covid-19 pèsera toujours sur certaines dépenses et freinera la reprise mondiale. La croissance serait néanmoins positive³ en 2021. La politique budgétaire des pays avancés continuera à compenser, comme elle l'a fait en 2020, les pertes subies par les ménages et les entreprises. Le creusement des déficits budgétaires consécutif aux mesures d'urgence et aux plans de relance a pour contrepartie l'accumulation d'une épargne importante de la part des ménages. Cette situation devrait s'amplifier en 2021 générant une sur-épargne « Covid ». La fin des restrictions sanitaires et de la crise économique qui en résulte pourrait conduire les ménages à dépenser cette réserve, ce qui pourrait être une contribution majeure à la croissance en 2022. Le rythme de croissance resterait alors élevé, permettant de combler plus rapidement les écarts à la production tendancielle qui sont apparus en 2020 et de réduire le taux de chômage. Inversement, la dynamique de reprise risque d'être freinée si les ménages conservent cette épargne exceptionnelle. La crise serait prolongée et s'accompagnerait d'une situation plus nuancée sur le marché de l'emploi.

1.2.1 LA SITUATION ÉCONOMIQUE GLOBALE

L'OCDE a dévoilé des prévisions en hausse pour la production mondiale. Le PIB devrait augmenter de 5,8 % en 2021 et de 4,4 % en 2022.

L'embellie est plus belle que prévu. L'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE) a révisé à la hausse ses **prévisions pour 2021 : la production devrait augmenter de 5,8 % cette année**, alors qu'en décembre l'OCDE tablait sur 4,2 %. **En 2022, une croissance de 4,4 % devrait "ramener la quasi-totalité de la planète au niveau d'activité pré-pandémie"**.

Cette "amélioration des perspectives économiques mondiales" donne aux gouvernements la latitude pour passer des aides d'urgence à "des mesures plus ciblées mettant l'accent sur l'investissement", estime l'organisme économique.

L'OCDE met cependant en garde contre les inégalités face à cette reprise. Dans la plupart des économies développées, les niveaux de vie devraient rester "bien en deçà" des prévisions pré-pandémie, tout comme la production pour "beaucoup de pays européens dépendants du tourisme". Aux États-Unis, en revanche, le plan de relance devrait accélérer le redémarrage. La Chine et, "dans une moindre mesure, l'Allemagne" profiteront de l'embellie. Côté marchés émergents, la situation reste fragile. L'OCDE revoit à la baisse ses prévisions pour l'Inde où la "production sera inférieure de près de 10 %" par rapport à ses projections pré-pandémie.

La réactivité des pouvoirs publics a permis une amélioration significative de la situation sanitaire et économique. Seize mois après le début de la pandémie, les pays sont nombreux à mieux gérer les

³ La croissance atteindrait 5,5 % en 2021 selon les prévisions de l'OFCE policy brief n°89.

nouvelles vagues de contaminations. Les autorités ont distribué près de 2 milliards de doses de vaccin et les capacités mondiales de dépistage ainsi que de production et d'administration de vaccins ont rapidement augmenté. Les mesures sans précédent adoptées par les pouvoirs publics ont permis de préserver le tissu économique, les entreprises et l'emploi dans la plupart des économies avancées et dans certaines économies émergentes. Jamais dans l'histoire d'une crise, l'intervention des autorités n'avait été aussi rapide, que cela concerne la santé, la mise au point d'un vaccin en un temps record ou encore la sphère monétaire, budgétaire et financière. Grâce aux mesures prises, Le secteur manufacturier connaît une expansion rapide, les échanges de marchandises redémarrent vigoureusement avec la réouverture progressive des frontières et les voyages reprennent lentement. De plus, la réouverture des activités économiques s'accompagne d'une forte hausse de la consommation et des heures travaillées. Ces signaux sont très encourageants et suggèrent que les séquelles de la crise pourraient être limitées.

Pourtant, les risques sont encore trop nombreux. Les vaccins n'arrivent pas en nombre suffisant dans les économies émergentes et les pays à faible revenu. L'insuffisance de vaccins est une menace inquiétante en soi et pour l'économie de ces pays dont la capacité à soutenir l'activité n'est pas la même que celle des économies avancées. Ils auraient plus de mal à supporter un nouveau fléchissement de la croissance provoqué par le virus, qui entraînerait une aggravation de l'extrême pauvreté et d'éventuelles difficultés à se financer en cas d'inquiétudes sur les marchés financiers. Ce tableau est d'autant plus troublant qu'indépendamment de ses conséquences sur les vies humaines et les conditions d'existence, le maintien de la fermeture des frontières représente, à l'échelle mondiale, un coût social et économique bien supérieur à celui d'une diffusion plus large des vaccins, des outils de dépistage et des équipements médicaux dans les économies émergentes et les pays à faible revenu.

De façon plus générale, nous sommes tous à la merci de l'apparition de nouveaux variants. De nouveaux confinements et une alternance d'arrêt et de reprise des activités économiques porterait un coup à la confiance. Des entreprises, bien protégées jusqu'à maintenant mais plus endettées qu'avant la pandémie, pourraient faire faillite. Les catégories les plus vulnérables de la population risqueraient de pâtir encore davantage de longues périodes d'inactivité ou d'une baisse de revenus, ce qui aurait pour effet d'exacerber les inégalités, dans les pays et entre pays, et pourrait déstabiliser les économies.

Un nouveau risque, qui fait l'objet de nombreux débats, est apparu : celui d'une **hausse de l'inflation**. Les prix des matières premières augmentent rapidement. La présence de goulets d'étranglement dans certains secteurs et les perturbations des échanges commerciaux entraînent des tensions sur les prix. Ces perturbations devraient commencer à s'estomper vers la fin de l'année avec la normalisation des capacités de production et le rééquilibrage de la consommation vers les services. Les excédents de capacités sur le marché du travail restent considérables, ce qui freine la croissance des salaires. Dans un tel contexte, tant que les anticipations d'inflation resteront bien ancrées et la croissance des salaires modérée, il y a tout lieu de croire que les banques centrales, tout en restant vigilantes, feront abstraction de ces hausses des prix temporaires. Ce qui est plus préoccupant, c'est le risque que les marchés financiers, eux, ne soient pas indifférents à ces hausses de prix temporaires et aux ajustements de prix relatifs, **ce qui pousserait à la hausse les taux d'intérêt et la volatilité**. La vigilance est donc de mise.

Lorsque des goulets d'étranglement apparaissent dans des secteurs où la production est fortement concentrée, comme celui des puces électroniques, menaçant des pans entiers de la chaîne de production, les pouvoirs publics devraient tout mettre en œuvre pour alléger ces tensions en intensifiant leur coopération en matière commerciale et en diversifiant les sources d'approvisionnement. **L'une des grandes leçons de cette crise est qu'il faut accorder une plus grande attention à la résilience des chaînes d'approvisionnement**, comme en témoigne la hausse parfois brutale des prix dans les secteurs où la concentration de la production est excessive.

À l'heure où les perspectives s'éclaircissent, il serait dangereux de croire que les efforts actuellement déployés par les pouvoirs publics sont suffisants pour placer la croissance sur une trajectoire plus vigoureuse et de meilleure qualité, notamment au vu de l'objectif de décarbonation. Des mesures flexibles, évolutives en fonction des circonstances sanitaires et économiques, pour les individus et les entreprises sont indispensables pour ancrer les anticipations de maintien d'un soutien budgétaire ciblé tant que les économies n'auront pas retrouvé le plein-emploi ou ne s'en approcheront pas. En particulier, il est fondamental de consolider les bilans des petites entreprises viables par des mesures d'aide ou des reports d'imposition. **En outre, il est indispensable que l'investissement public accorde à la double transition, verte et numérique, la place qu'elle mérite, et que l'utilisation des fonds rime avec rapidité, efficacité et qualité, ce qui contribuerait aussi à encourager l'investissement privé dans ces domaines.** Enfin, la confiance serait renforcée par l'annonce de préparatifs pour mettre en place un cadre budgétaire clair, efficace et viable à moyen terme, fondé sur une revue des dépenses publiques destinée à vérifier l'adéquation entre, d'une part, les priorités retenues et, d'autre part, d'une refonte de la fiscalité visant à garantir l'équité, l'efficacité et la progressivité de l'impôt.

L'avenir dépendra, dans une très large mesure, de l'adoption de cadres de politiques économiques souples, stratégiques et durables et de la qualité de la coopération internationale.

1.2.2 LA SITUATION ÉCONOMIQUE NATIONALE : PERSPECTIVES POUR LA FRANCE

L'activité économique devrait rebondir au rythme de 5.8 % en 2021 puis de 4.0 % en 2022. Après un premier semestre 2021 en demi-teinte, l'activité gagnera en vigueur parallèlement à l'accélération de la campagne de vaccination et à la levée des restrictions sanitaires. En outre, les ponctions dans l'épargne, qui a atteint un niveau élevé du fait des restrictions sanitaires, devraient doper la consommation à mesure que la demande réprimée sera satisfaite. L'accélération de la croissance mondiale améliorera les perspectives à l'export. L'amélioration de la demande mondiale, des conditions de financement accommodantes et l'augmentation des investissements publics, conformément au plan de relance, soutiendront l'investissement.

Les mesures temporaires d'urgence et le plan de relance à moyen terme apportent un soutien budgétaire important aux actifs et aux entreprises. La suppression progressive des dispositifs d'activité partielle et des programmes de prêts en faveur des entreprises favorisera le redéploiement des ressources entre les entreprises. Certaines mesures d'urgence devront rester en place et être ciblées sur les entreprises qui sont directement touchées par les mesures d'endiguement. **Pour assurer une**

reprise progressive, il faudra que l'accélération de la campagne de vaccination se poursuive. Une mise en œuvre rapide du plan de relance, notamment le déploiement d'investissements dans les transitions écologique et numérique, est également essentiel.

L'impact économique des restrictions s'est allégé mais pèse surtout sur les services.

Après la faible croissance du début de l'année 2021, l'assouplissement de certaines restrictions sanitaires et le redressement des indicateurs de confiance permettent de tabler sur une reprise sensible, mais inégale, dans le secteur manufacturier et les services. L'activité a résisté face aux nouvelles restrictions, grâce au développement d'autres modes de travail, à l'ampleur des mesures budgétaires destinées à soutenir l'économie et la liquidité, ainsi qu'à l'augmentation des achats en ligne. Le nombre de travailleurs bénéficiant des dispositifs d'activité partielle était estimé proche de 12 % de l'emploi salarié privé en mars, et l'emploi salarié privé a augmenté dans tous les secteurs au premier trimestre. Si les contraintes pesant sur les chaînes d'approvisionnement ont affaibli la dynamique industrielle au début 2021, la production industrielle devrait continuer de s'affermir. Cela étant, l'activité des restaurants et des bars ainsi que dans les services à la personne et le transport aérien (soit 14 % environ de la production des secteurs des services non financiers en 2015) restait inférieure de plus de 50 % à son niveau de fin 2019 au début du mois de mai, avant le début de l'allègement des restrictions sanitaires.

La réponse des pouvoirs publics est massive

Les autorités ont pris des mesures pour soutenir l'activité et la reprise en cours. La reconduction du dispositif renforcé d'activité partielle et le soutien aux très petites entreprises et aux travailleurs indépendants ont permis d'amortir l'impact des restrictions instaurées fin 2020 et début 2021. Le déploiement du plan de relance à moyen terme de 100 milliards EUR (France Relance) devrait donner lieu à des dépenses budgétaires discrétionnaires représentant respectivement 1.7 % et 1.8 % du PIB en 2021 et en 2022. Ces mesures peuvent soutenir largement la reprise. L'augmentation de l'investissement public dans les infrastructures et la transformation numérique et les financements supplémentaires affectés à la formation peuvent améliorer la productivité et la réallocation des ressources. La baisse de 10.5 milliards d'euros des impôts de production et les aides à l'embauche soutiendront les entreprises et l'emploi. Les subventions à l'acquisition de véhicules et à l'investissement destinées aux ménages ciblent des solutions écologiques et visent à donner un coup de pouce à la consommation de biens durables et à l'investissement résidentiel. Les baisses déjà programmées de la taxe d'habitation et de l'impôt sur le revenu des sociétés, ainsi que l'augmentation des budgets du secteur de la santé permettront également d'atténuer en partie l'impact négatif de la crise sur les revenus des ménages et les marges des entreprises.

La politique monétaire accommodante de la Banque centrale européenne (BCE) continue de soutenir la demande agrégée. En outre, le plan de relance « Next Generation EU » aidera à financer les mesures budgétaires prises par la France (qui devrait recevoir 40 milliards d'euros de subventions européennes à utiliser en deux ans) et par ses principaux partenaires commerciaux, ce qui devrait dynamiser la demande intérieure et extérieure. Les autorités françaises ont également prolongé jusqu'en 2021 les

mesures d'urgence prises en faveur des secteurs et entreprises durement touchés pour alléger leurs charges, notamment au moyen d'exonérations fiscales temporaires et de subventions d'une fraction importante des salaires au titre des dispositifs d'activité partielle, et pour faciliter le financement des entreprises (grâce à des garanties d'emprunts et à un dispositif de prêts participatifs à long terme fournissant aux entreprises des quasi-fonds propres). Parallèlement, dans la plupart des secteurs, le plus large partage des coûts des dispositifs d'activité partielle et les fonds supplémentaires alloués à la formation vont favoriser le redéploiement des ressources.

La trajectoire de reprise reste incertaine

L'activité économique devrait, d'après les projections⁴, revenir à son niveau d'avant la crise autour du printemps 2022. La pandémie va durablement affecter certains secteurs comme les transports et l'hébergement et la restauration, qui représentaient 9 % environ du PIB avant la crise. Après un premier semestre 2021 atone, la lente amélioration de la situation sanitaire et le déploiement de la campagne de vaccination soutiendront la consommation à mesure que les ménages, notamment parmi les catégories ayant un patrimoine faible ou moyen, puiseront dans leur épargne, actuellement abondante. Néanmoins, des restrictions ciblées dans les secteurs de services nécessitant des contacts interpersonnels étroits devraient rester en place jusqu'à l'automne 2021. À mesure que la demande rebondira rapidement chez les partenaires commerciaux de la France, les exportations rattraperont progressivement leur retard après être tombées à des niveaux historiquement bas. Du côté des entreprises, l'investissement, qui a bien résisté, se redressera lentement, sur fond d'amélioration des perspectives économiques, de conditions financières accommodantes et de déploiement du plan de relance qui compenseront la diminution de leurs marges bénéficiaires, le niveau élevé de leur endettement brut et le climat d'incertitude persistant. Le déficit budgétaire et la dette publique devraient rester à des niveaux élevés en proportion du PIB, la dette (au sens de Maastricht) atteignant 116 % du PIB en 2022 (98,1% en 2019).

Le transport de voyageurs, le tourisme et les activités culturelles ainsi que l'industrie aéronautique subiront sans doute longtemps les séquelles de la crise. La demande concernant ces biens et services a non seulement diminué, mais son redressement futur restera fortement tributaire de l'évolution de la situation sanitaire et des mesures prises en conséquence. De surcroît, les entreprises ont accumulé un endettement considérable, notamment par le biais des prêts garantis par l'État. Par conséquent, certaines d'entre elles pourraient être confrontées à des problèmes de trésorerie et de solvabilité susceptibles de déclencher des faillites à grande échelle et de dégrader les perspectives économiques. Le redémarrage de l'activité en France pourrait également être retardé par une reprise plus lente chez ses principaux partenaires commerciaux de la zone euro. À l'inverse, un rattrapage plus vigoureux de la demande intérieure non satisfaite et une utilisation plus massive de l'abondante épargne accumulée, un prompt recours aux fonds du plan de relance européen et un redémarrage plus rapide que prévu du tourisme international tireraient la croissance vers le haut.

⁴ Cf Actualisation des prévisions macroéconomiques du 15 juillet 2021 - Rapport sur l'évolution de l'économie nationale et sur les orientations des finances publiques, préparatoire au débat d'orientation des finances publiques

Les politiques publiques aideront à renforcer la reprise.

Le plan de relance des autorités françaises devrait assurer un soutien budgétaire bien équilibré et la souplesse d'approche actuelle, qui permet d'adapter les politiques publiques à l'évolution de la pandémie, devrait rester de mise. La priorité est d'accélérer encore la campagne de vaccination, notamment pour les travailleurs les plus exposés et les catégories de population les plus précaires, qui se sont fait moins vacciner jusqu'ici, et de continuer à accroître les capacités de dépistage rapide à l'intention des adultes et des jeunes enfants pour assurer le succès de la stratégie de dépistage de masse, de traçage et d'isolement. Des mesures d'urgence spécifiques devraient également continuer de cibler les entreprises viables pénalisées par la reconduction de restrictions locales ou par une demande temporairement en berne. Un autre défi de taille sera d'assurer une réallocation efficiente de la main-d'œuvre au lendemain de la crise, étant donné que la dette brute des entreprises s'est envolée et que les faillites et le chômage sont appelées à augmenter. Le renforcement de la sélectivité du dispositif d'activité partielle est à saluer, mais il faut aussi faire en sorte que les personnes peu qualifiées et les chômeurs de longue durée aient un large accès à la formation continue, et veiller à l'application efficace de normes de qualité à ces programmes de formation. La révision des procédures collectives de restructuration et l'accélération des procédures judiciaires, en encourageant jusqu'à un certain point la restructuration des dettes en amont, comme avec les procédures de restructuration rapide prévues pour les petites entreprises, et en renforçant la capacité des tribunaux, faciliteraient les ajustements nécessaires. Enfin, le renforcement de l'innovation et des initiatives de formation à la gestion destinées aux petites entreprises, avec un prolongement des aides à l'embauche dont elles peuvent bénéficier, permettraient de renforcer l'activité économique en facilitant l'adoption des nouvelles technologies et en levant les obstacles au développement des entreprises.

1.2.3 LES MARCHÉS FINANCIERS

L'intervention rapide et de grande ampleur des banques centrales illustre le caractère inédit de la crise depuis mars 2020. Les mesures prises ont notamment permis de garantir le financement à faible coût des entreprises et des États alors que l'activité économique chutait⁵. Depuis le début de l'année, les taux des obligations souveraines européennes progressent légèrement, portés par des perspectives de croissance et d'inflation plus élevées. L'évolution de ces perspectives influera sur les futurs choix de politique monétaire.

Dès le début de la crise sanitaire, les banques centrales ont utilisé les leviers à leur disposition pour assurer la stabilité financière et prévenir une détérioration plus grande encore de la situation.

La BCE n'a pas baissé son taux directeur, celui-ci se trouvant déjà à un niveau très bas (taux de facilité de dépôt à -0,5 %, taux principal de refinancement à 0 % et taux de facilité de prêt marginal à 0,25 %),

⁵ Note de conjoncture INSEE de juillet 2021

et la réponse de la BCE s'est donc tournée vers d'autres types de mesures. Le 12 mars 2020, elle a ainsi annoncé une augmentation des prêts de long terme aux banques, une baisse temporaire des taux de financement des banques à très long terme, ainsi qu'un renforcement de son programme de rachats d'actifs (APP, asset purchase programme).

En outre, un programme temporaire de rachats d'actifs a été lancé, doté de 750 milliards d'euros (PEPP, pandemic emergency purchase programme) et portant à la fois sur des titres de dette privée et sur des obligations souveraines sur le marché secondaire. Ce programme a été renforcé par la suite à deux reprises (le 4 juin 2020, puis le 10 décembre 2020) pour s'établir à une enveloppe totale de 1850 milliards d'euros et ce jusqu'à fin mars 2022.

L'enveloppe est dépensée de manière flexible pour garantir des conditions de financement favorables, son utilisation n'est donc pas préalablement déterminée. L'enveloppe peut ne pas être entièrement utilisée d'ici à l'échéance du programme si cela ne s'avère pas nécessaire, mais peut être recalibrée si besoin. Au total, de mars 2020 à mars 2021, les achats nets d'obligations souveraines du plan PEPP représentant près de 900 milliards d'euros (95 % du total des achats du programme PEPP) ont été alloués de la manière suivante : 24,5 % pour l'Allemagne, 17,6 % pour la France, 17,4 % pour l'Italie et 11,6 % pour l'Espagne. Le 10 juin 2021, la BCE a décidé de maintenir sa politique monétaire inchangée.

Ainsi les mesures prises ont permis aux entreprises de continuer à se financer, malgré la chute de l'activité. Les réactions de la BCE ont permis de maintenir des conditions favorables de crédit bancaire pour les agents économiques.

À titre illustratif en zone euro, l'encours de crédit des entreprises a globalement augmenté de 5,5 % en 2020 (contre 1,8 % en 2018 et 1,6 % en 2019). Cette hausse, la plus forte de ces dix dernières années, s'est concentrée sur les deux premiers trimestres de l'année (264 milliards d'euros au total). Elle tranche avec l'évolution du crédit aux entreprises lors des récessions de la zone euro en 2009 et en 2012, au cours desquelles le crédit aux entreprises avait diminué.

Cette augmentation de l'encours de crédit aux entreprises s'explique à la fois par des facteurs de demande et d'offre. Du côté de la demande, les besoins des entreprises en trésorerie sont brusquement devenus importants face à la chute de leurs revenus et au maintien de certaines de leurs dépenses, notamment les loyers ou une partie des salaires. Ainsi l'enquête de la BCE auprès des banques indiquait au deuxième trimestre 2020 que 93 % des entreprises françaises estimaient que le facteur d'emprunt principal était la couverture du besoin en fonds de roulement. Du côté de l'offre ensuite, les banques, incitées par la BCE mais aussi par des mesures spécifiques nationales (prêts garantis par exemple) ont pu continuer de prêter aux entreprises, considérant que celles-ci représentaient toujours une demande solvable face à une crise dont l'origine est exogène à la situation économique.

Les actions des banques centrales ont également facilité les emprunts publics.

Les États ont emprunté massivement pour financer les dispositifs de soutien à l'économie et aux revenus ainsi que pour compenser les recettes manquantes. La dette publique rapportée au PIB a ainsi

fortement augmenté entre fin 2019 et fin 2020 dans les principaux pays de la zone euro et aux États-Unis. Cependant, le service de la dette des pays européens, qui représente les intérêts versés par les États, est resté très modéré, grâce à la faiblesse des taux d'intérêt.

Mais fin 2020, les taux souverains européens ont légèrement remonté. Le taux français à 10 ans s'établit ainsi un peu au-dessus de 0 % depuis la mi-mai 2021, après un point bas à -0,45 % en décembre 2020. Un profil similaire vaut aussi pour les taux allemands, italiens et espagnols. Aux États-Unis, la remontée des taux souverains a démarré plus tôt, dès l'été 2020, et apparaît plus marquée : durant l'été 2020 le taux américain a atteint un point bas à 0,5 %, depuis il a progressé régulièrement jusqu'à dépasser 1,6 % fin mai 2021.

Cette remontée récente des taux souverains reflète un redressement des perspectives de croissance et d'inflation. Une croissance plus élevée **incite les investisseurs à détenir des actifs à plus haut rendement que les obligations**. Si l'économie reprend de la vigueur, les profits des entreprises et donc les rendements espérés sont susceptibles de s'accroître.

L'investisseur aura alors tendance à vendre ses obligations pour acheter des actions. S'agissant de l'inflation, son rôle dans l'évolution des taux souverains provient du fait que l'investisseur s'intéresse au rendement non pas nominal mais réel, c'est-à-dire diminué de l'inflation. Par conséquent, si l'investisseur anticipe une plus forte inflation, il aura tendance à demander un rendement supérieur pour préserver son rendement réel anticipé.

Plus spécifiquement sur le marché du financement des collectivités locales, Finance Active⁶ observait dans son communiqué du 11 mars 2021 « 2020 : année de tous les records ? » et pour les nouveaux emprunts des conditions de financement toujours favorables dans une année de crise inédite.

Sur le panel Finance Active, le recours à l'emprunt en 2020 est en augmentation pour la deuxième année consécutive à 10,1 milliards d'euros (contre 8,3 l'année précédente). Si la réalisation des investissements a pu marquer le pas pour une première année de mandat municipal particulière, les collectivités ont continué à bénéficier de conditions de financement favorables.

Un taux d'emprunt au plus bas historique à 0,56% sur 20 ans

Malgré des mouvements erratiques au premier semestre avec le premier confinement, le taux moyen d'emprunt des collectivités a poursuivi sa décrue pour s'inscrire à seulement à 0,56% en 2020 contre 0,71% en 2019 (et 1,10% en 2018). C'est la première fois que les collectivités empruntent sur une durée aussi longue avec une moyenne de 20,1 années en 2020, contre 18 ans en 2019. Cette hausse est portée par un recours accru au financement obligataire.

La part de l'obligataire bondit pour les nouveaux financements

⁶ Observatoire Finance Active 2021 de la dette des Collectivités Locales. L'observatoire est construit au 31 décembre 2020 grâce à l'analyse de près de 1200 Collectivités représentant 47% de la dette des Administrations Publiques Locales.

Le recours au financement obligataire fait un bond de 17,1% en 2019 à 31,4% en 2020.

Ayant financé 59,3% des besoins d'emprunt à long terme des collectivités en 2020, les banques restent cependant leur première source de financement, bien qu'en recul pour la deuxième année consécutive. Parmi les prêteurs, le groupe SFIL / la Banque Postale réaffirme sa place de leader en haut du podium avec 40,5% des financements bancaires, suivi de loin par la Société Générale (12,6%) et le Crédit Agricole (10,6%).

« La pandémie a bouleversé le calendrier traditionnel du recours à l'emprunt pour les collectivités. Le report du deuxième tour des municipales, la baisse des taux de réalisation des investissements et le second confinement ont rendu plus complexes le calcul de l'atterrissage de fin d'année et le besoin d'emprunt réel. La majeure partie des consultations a été menée plus tardivement que d'habitude. Cependant, les conditions ont globalement été particulièrement favorables compte tenu du niveau des taux longs très bas (-0,15% en moyenne au T4, 15 ans, hors marge) » précise Caroline de Marquisat, Consultante Manager Finance Active.

Les encours au 31 décembre 2020 ont mis en évidence une **dette publique locale toujours plus performante** :

La baisse du taux moyen de la dette enclenchée depuis décembre 2011 s'accélère pour enfoncer en fin d'année 2020 un nouveau plus bas historique, à 1,89% (contre 2,10% l'année précédente). La dette des collectivités locales est donc plus performante et toutes les strates bénéficient de cette amélioration sur un an. Après un creux à 13,9 ans fin 2019, la durée de vie de la dette des collectivités se positionne à 14,2 ans fin 2020 (sa moyenne depuis 2005).

La dette à taux fixe représente 71,7% de l'encours des collectivités, soit une progression de 3 points par rapport à 2019 et de 16,4 points depuis 2014. Cette tendance s'explique par la préférence de plus en plus forte pour les emprunts à taux fixe souscrits sur les nouveaux emprunts dans un contexte de détente des taux longs. Enfin, si la part des emprunts à taux variable diminue nettement, leur présence dans le stock permet toujours d'optimiser les frais financiers.

1.2.4 L'ENVIRONNEMENT SOCIO-ÉCONOMIQUE LOCAL

Dans sa dernière note de tendances régionales,⁷ la Banque de France portait une appréciation plutôt favorable sur l'amélioration de la conjoncture locale en Provenances Alpes Côte d'Azur : « La fin du mois de juin avait été marquée par une poursuite de l'allègement des mesures sanitaires. En juillet, puis en août, face à la reprise de l'épidémie de Covid-19, de nouvelles mesures sanitaires ont cependant été instaurées. Malgré ces nouvelles mesures, la reprise de l'activité se confirmerait en juillet selon l'enquête de conjoncture, menée entre le 22 juillet et le 4 août auprès de 8 500 entreprises ou établissements. L'activité serait globalement stable dans de nombreux secteurs de l'industrie, du bâtiment et des services marchands mais l'hôtellerie et la restauration, qui bénéficient des décisions

⁷ La conjoncture en Provence – Alpes – Côte d'Azur Tendances régionales Enquêtes mensuelles et trimestrielles 2021

passées d'allègement des mesures sanitaires, continuent de se redresser fortement. Au total, sur le mois de juillet, nous estimons entre – 1 % et – 1,5 % la perte de PIB par rapport au niveau d'avant-crise, soit une estimation un peu au-dessus de celle de notre précédent point de conjoncture. Pour le mois d'août, les chefs d'entreprise anticipent globalement une stabilité de l'activité ».

De son côté, la CCI dans son dernier baromètre⁸ de conjoncture n° 26 observe « qu' au 1er trimestre 2021, les entreprises de la région Sud Provence Alpes-Côte d'Azur sont plus nombreuses (65%) à avoir retrouvé une activité « normale » contre 56% au 4e trimestre 2020.

Cependant, les dirigeants expriment de nouvelles difficultés, principalement lié à l'approvisionnement en matières premières : c'est le cas de 40% des établissements, et plus particulièrement, de 57% des entreprises de l'industrie et de la construction.

Ce bilan du 1er trimestre fait apparaître une amplification de l'impact de la crise sanitaire dû au dernier confinement pour près de 72% des entreprises de la région. Cet impact est modéré pour les entreprises de la construction et de l'industrie, mais les mesures imposées aux commerces et à l'hôtellerie-restauration ont amplifié le recul d'activité. Ainsi, seules 19,6% des entreprises des services n'ont pas du tout subi les conséquences du dernier confinement.

Si l'incertitude sur l'avenir est moins forte, 32,2% des chefs d'entreprise ne savent pas quand leur activité retrouvera un niveau « normal ». Le niveau de confiance des dirigeants dans leur propre entreprise reste à niveau élevé. Enfin, les effectifs devraient rester stables en 2021 pour 78,7% des entreprises : 11,3% devraient embaucher et 10% pourraient les diminuer.

Quel que soit le secteur d'activité, 72% des dirigeants ont confiance en leur propre entreprise. Ce taux est le plus élevé dans la construction et le plus faible dans les services, en particulier ceux liés à l'hôtellerie restauration.

L'inquiétude concernant les différents niveaux de l'économie s'est atténuée, ainsi une majorité des professionnels sont désormais confiants pour l'économie locale.

1.3 LA SITUATION DES FINANCES PUBLIQUES ET LES PERSPECTIVES POUR 2022

Face à une crise sanitaire majeure aux conséquences économiques sans précédent, la France a réagi par des mesures exceptionnelles pour lutter contre l'épidémie et soutenir les revenus des ménages et des entreprises. Cette crise et ces mesures auront un impact durable⁹ sur l'économie et les finances publiques. Elle appelle une réflexion en profondeur sur la stratégie de finances publiques pour la sortie de crise.

⁸ Bilan 1e trimestre 2021 | Prévisions 2e trimestre 2021- baromètre de conjoncture n°26

⁹ Cf Rapport CC sur l'évolution de l'économie nationale et sur les orientations des finances publiques, préparatoire au débat d'orientation des finances publiques - Juin 2021

1.3.1 AVANT LA CRISE, UN REDRESSEMENT INACHEVÉ DES FINANCES PUBLIQUES

Au cours des deux décennies 2000 et 2010, les dépenses publiques, quoiqu'en ralentissement, ont progressé plus vite que l'activité, conduisant à une hausse marquée de leur poids rapporté au PIB (+3,7 points). Ce dynamisme provient essentiellement de la progression des dépenses de protection sociale alors que celle des dépenses d'investissement a été très modérée. La hausse significative des prélèvements obligatoires (+ 2,7 points de PIB) entre 2000 et 2019 n'a pas permis de couvrir la hausse des dépenses publiques. Par ailleurs, les périodes de conjoncture relativement favorables n'ont pas été suffisamment mises à profit pour améliorer de manière durable la situation des finances publiques.

Avant l'entrée dans la crise, avec un niveau rapporté au PIB de 3,1 % de déficit public et de 97,6 % de dette en 2019, la France disposait ainsi de moins de marges de manœuvre que la plupart de ses partenaires européens. Elle était, avec l'Espagne, le seul pays de la zone euro affichant un déficit primaire, c'est-à-dire hors prise en compte de la charge d'intérêts.

1.3.2 UN CHOC MAJEUR SUR LES FINANCES PUBLIQUES EN 2020

L'impact sur les finances publiques de la crise sanitaire et des mesures prises pour y faire face est considérable : le recul du PIB a entraîné des pertes très importantes de recettes de l'ensemble des administrations publiques (- 63,8 Md€). Parallèlement, sous l'effet principalement des dispositifs de soutien du revenu des ménages et des entreprises qui ont limité l'ampleur des pertes d'emploi et des faillites d'entreprises, les dépenses ont enregistré une augmentation très élevée, à hauteur de 92,8 Md€ en 2020. Le déficit a atteint 9,2 points de PIB, porté principalement par celui de l'État (7,9 points de PIB) et des administrations de sécurité sociale (2,1 points de PIB). En conséquence, la dette publique a augmenté de près de 20 points de PIB par rapport à 2019, pour s'établir à 115,1 points de PIB (soit 2 650 Md€).

1.3.3 EN 2021, UN DÉFICIT TOUJOURS ÉLEVÉ MALGRÉ LE REBOND DE L'ACTIVITÉ ÉCONOMIQUE

En 2021, le gouvernement prévoit un rebond partiel de l'économie avec une croissance estimée à 5 %. Dans son avis sur le projet de loi de finances rectificative pour 2021 (PLFR 1), le Haut Conseil des finances publiques a estimé que cette prévision est « réaliste » dans un contexte d'incertitude qui demeure élevée. L'activité économique resterait ainsi en 2021 inférieure de 3,3 % à son niveau de 2019.

Du fait du rebond partiel des recettes et d'une dépense publique toujours en hausse, le déficit public resterait élevé pour s'établir à 9,4 points de PIB selon le PLFR 1 pour 2021.

Le Gouvernement a en effet fait le choix de continuer à soutenir fortement les revenus et de relancer l'économie par des dépenses temporaires, mais aussi par des baisses permanentes de prélèvements obligatoires à hauteur de 14,6 Md€, notamment s'agissant des impôts à la production, et par des augmentations durables de dépenses, en particulier avec des revalorisations salariales dans les établissements de santé et médico-sociaux.

Le niveau du déficit en 2021 reste soumis à de fortes incertitudes, liées en premier lieu à l'évolution de l'épidémie. Comme l'illustre le PLFR 1, de nouvelles mesures pourraient être prises à l'avenir pour accompagner la levée progressive des restrictions sanitaires ou pour renforcer le soutien à l'économie et aux ménages en cas de résurgence de l'épidémie. Ces incertitudes portent aussi sur les recettes du fait des difficultés d'anticipation du produit de certains impôts.

La dette publique progresserait de 190 Md€ et s'établirait à 117,2 points de PIB en 2021, en augmentation de 2,1 points par rapport à l'année précédente, le rebond de l'économie limitant l'impact du déficit public sur la hausse de la dette mesurée en points de PIB. Les augmentations du déficit et de la dette seraient majoritairement portées par l'État mais également par les administrations de sécurité sociale, tandis que les administrations publiques locales seraient globalement proches de l'équilibre, comme en 2020.

Même si la décomposition du solde public entre sa partie conjoncturelle et structurelle est rendue délicate en cette période exceptionnelle, le solde structurel en 2021 resterait très dégradé à - 7,3 points de PIB. Il serait néanmoins nettement plus faible, à - 4 ½ points de PIB, une fois déduites les mesures d'urgence qui n'ont pas vocation à peser sur le déficit au-delà de 2021.

1.3.4 LES PRÉVISIONS APRÈS 2021 : LE DÉFI DE LA CROISSANCE ET DE LA MAÎTRISE DE LA DÉPENSE PUBLIQUE

L'ambition du programme de stabilité est de ramener le déficit public sous 3 % en 2027, niveau de déficit qui permettrait au ratio de dette sur PIB de commencer à s'infléchir à cet horizon. L'analyse du programme de stabilité nécessite quelques précautions car, si le projet de loi de finances rectificative n'a pas modifié cette trajectoire pluriannuelle, il revoit à la hausse de 0,4 point de PIB le déficit prévisionnel de l'année 2021 et intègre les données macroéconomiques révisées publiées par l'Insee le 28 mai dernier, qui ont pour conséquence de dégrader de 0,2 point de PIB le niveau de solde structurel à partir de 2019.

La réduction du déficit résulterait d'abord du rebond de l'activité économique et bénéficierait d'un ajustement structurel élevé en 2022 dû à l'extinction des mesures d'urgence. À partir de 2023, elle s'appuierait sur un ajustement structurel constant, de 0,3 point de PIB, inférieur toutefois à celui attaché au projet de loi de finances pour 2021 (0,5 point). En 2027, le déficit structurel serait de 2,8 points de PIB, soit proche de son niveau d'avant crise et la dette commencerait à refluer (117,7 % du PIB en 2027).

Cet ajustement structurel serait permis par un effort supplémentaire de maîtrise de la dépense publique, la trajectoire ayant été construite sous l'hypothèse d'absence de hausse de la fiscalité. Pour

cela, la dépense annuelle, hors charges d'intérêts, croîtrait de 0,6 % en volume, soit moitié moins que le rythme de croissance moyen observé sur les dix années avant la crise sanitaire (2010-2019). Par rapport à cette période d'avant crise, qui incluait déjà des efforts de maîtrise de la dépense, ce serait près de 9 Md€ d'économies supplémentaires chaque année qui seraient nécessaires entre 2022 et 2027.

La trajectoire d'amélioration des finances publiques du programme de stabilité français demeure en décalage avec celle affichée par nos principaux partenaires européens. Le niveau de déficit public de la France en 2024, dernière année couverte par tous les programmes de stabilité, serait ainsi le plus élevé des principaux pays de la zone euro. Là où le ratio de dette française au PIB resterait globalement stable, celui de nos principaux voisins refluerait significativement.

Dans son rapport sur la situation et les perspectives des finances publiques de juin 2021 établi à la demande du Premier ministre, la Cour des Comptes recommande donc une stratégie de finances publiques qui allie renforcement de la croissance et réduction progressive du déficit public.

Elle estime ainsi que les finances publiques devraient être mobilisées pour renforcer la croissance potentielle dans la durée, en concentrant l'effort d'investissement public, en soutenant les transitions écologique et numérique et en renforçant les capacités de résilience. Parallèlement, la Cour recommande, une fois la crise sanitaire circonscrite et l'activité suffisamment rétablie, d'engager à partir de 2023 une consolidation des finances publiques en modérant la progression des dépenses de manière à permettre une décade de l'endettement public au plus tard à compter de 2027. À cette fin, elle propose des réformes clés pour infléchir le rythme et améliorer la qualité de la dépense publique et souligne la nécessité d'une action continue en vue de renforcer leur efficacité et d'améliorer la qualité des services rendus aux citoyens.

1.3.5 LA DETTE, ENJEU CROISSANT DU FINANCEMENT SUR LES MARCHÉS FINANCIERS POUR LES ADMINISTRATIONS PUBLIQUES

La dette publique a augmenté de plus de 1 000 Md€ depuis la crise financière de 2008. Cette augmentation a été partagée par tous les sous-secteurs des administrations publiques (État, administrations de sécurité sociale et collectivités locales). L'État, dont la dette a augmenté nettement plus vite que ses actifs, a vu sa situation financière nette se dégrader fortement.

Pour financer de tels montants de dette, les administrations publiques couvrent désormais la plus grande part de leur besoin de financement par appel aux marchés financiers, à l'exception notable des collectivités territoriales et des établissements hospitaliers pour lesquels les emprunts bancaires demeurent le mode de financement privilégié.

Pour faire face à l'augmentation des besoins de financement provoquée par la crise financière, les émetteurs publics ont pu bénéficier de conditions exceptionnelles sur les marchés du fait des

politiques monétaires accommodantes, avec les achats d'actifs de la Banque centrale européenne sur le marché secondaire et le maintien des taux d'intérêt au plus bas historique.

Le travail réalisé par l'Agence France Trésor pour accéder à la liquidité aux meilleures conditions de prix, enjeu essentiel de longue date, prend une importance renouvelée au regard de l'accroissement des besoins de financement du fait de la crise. Ces préoccupations d'accès au marché aux conditions de prix et de liquidité les plus favorables sont aussi partagées par les autres grands émetteurs publics qui voient leur besoin de financement s'accroître fortement, dans le cadre de politiques d'émission spécifiques, adaptées à leurs contraintes particulières.

Pour que cette rencontre entre une offre de titres publics en forte augmentation et la demande des marchés continue de s'effectuer dans les meilleures conditions, la confiance des acteurs économiques dans la capacité de la France à honorer ses engagements est essentielle.

1.3.6 LE PROJET DE LOI DE FINANCES POUR 2022

Le projet de loi de finances 2022 traduit la sortie de la crise sanitaire, la normalisation de l'exercice budgétaire et la poursuite de l'action du gouvernement depuis le début du quinquennat.

Pour le dernier budget du quinquennat, l'heure est encore à la relance et à la dépense même si l'exécutif annonce la fin du « quoi qu'il en coûte ».

Ainsi, malgré la fin annoncée du "quoi qu'il en coûte", ce budget 2022 sera marqué par un niveau toujours important de dépense publique. Présenté en conseil des ministres le mercredi 22 septembre 2021, le projet de loi de finances pour 2022 prévoit une augmentation de la dépense publique de 11 milliards d'euros. La dépense publique croîtra donc en volume de 1,5%, hors dépenses de relance et d'urgence, quand le gouvernement tablait sur une progression de 1,1%, dans son programme de stabilité transmis à Bruxelles en avril. C'est une prévision prudente sur l'évolution de la dépense dans l'ensemble des administrations publiques. Et elle reste compatible avec la trajectoire pluriannuelle d'une hausse moyenne des dépenses de 0,7% par an entre 2022 et 2027 (hors mesures d'urgence et de relance). Le budget 2022 doit notamment "permettre aux ministères de financer des priorités telles que définies au début du quinquennat", a indiqué le ministre des Comptes publics Olivier Dussopt.

Parmi elles, "la forte augmentation des moyens des politiques publiques régaliennes et la priorité donnée à l'enseignement". Sur les premières, le gouvernement est tenu par les lois de programmation déjà votées, tandis que sur l'enseignement, le ministre de l'Education Jean-Michel Blanquer a annoncé le déblocage d'une enveloppe de 700 millions d'euros en 2022 pour les revalorisations salariales.

Sur la trajectoire économique envisagée pour 2021 et 2022, le projet de loi de finances 2022 s'inscrit dans un contexte de croissance soutenue. Le rebond de l'activité a été rapide après la levée des contraintes sanitaires à partir du printemps. L'instauration du pass sanitaire a contribué à augmenter la couverture vaccinale, et les progrès de la vaccination permettent d'envisager une levée progressive des restrictions sanitaires encore en place. Ces développements favorables conduisent à revoir à la

hausse la prévision de croissance du PIB pour 2021, à 6 % contre 5 % dans le programme de stabilité d'avril 2021. L'activité reviendra ainsi à son niveau d'avant-crise dès la fin de l'année 2021.

Dans ce contexte **le gouvernement maintient les dotations de fonctionnement et d'investissement aux collectivités locales** et tient donc sa promesse de stabilité des dotations sur l'ensemble du mandat.

Le Projet de Loi de Finances pour 2022 prolonge donc la mobilisation massive de l'Etat en faveur des territoires, notamment dans le cadre de la relance.

Pour la cinquième année consécutive, le montant de la dotation globale de fonctionnement (DGF) du bloc communal et des départements demeure stable (27 Md€). À périmètre constant, les concours financiers de l'État à destination des collectivités territoriales progressent de +525 M€ par rapport à la LFI 2021.

Le PLF 2022 poursuit par ailleurs le soutien du Gouvernement à l'investissement local. Les collectivités territoriales bénéficient ainsi de 276 M€ de crédits supplémentaires en 2022 pour couvrir les engagements pris au titre de la dotation de soutien à l'investissement local (DSIL). En parallèle, environ 500 M€ de dotations exceptionnelles de soutien à l'investissement local (300 M€ au titre de la DSIL et 100 M€ pour la dotation rénovation thermique et la dotation régionale d'investissement) devraient être décaissés en 2022 au titre du plan de relance. Le PLF 2022 prévoit également un nouvel abondement de la DSIL à hauteur de 350 M€ qui pourront être contractualisés dans les contrats de relance et de transition écologique, suite à l'annonce par le Président de la République d'une mobilisation des reliquats des fonds européens.

Les réformes fiscales ambitieuses entreprises pendant le quinquennat ont toutes été compensées entièrement aux collectivités via des recettes pérennes et dynamiques. La suppression de la taxe d'habitation (TH) entre 2020 et 2023 redonnera à terme 23 Md€ de pouvoir d'achat aux contribuables locaux. Cette réforme fiscale a été compensée entièrement aux collectivités via des recettes pérennes et dynamiques : les communes perçoivent désormais la part départementale de la taxe foncière sur les propriétés bâties (TFPB). Une part de TVA transférée aux départements et aux établissements publics de coopération intercommunale (EPCI) compense à l'euro près et de façon dynamique la perte respective de la TFPB pour les départements et de la TH pour les EPCI.

La baisse des impôts de production en faveur des entreprises prévue dans le plan de relance (-10 Md€ par an de prélèvements obligatoires pour soutenir l'activité et l'emploi dans les territoires) a également fait l'objet d'une compensation intégrale et dynamique : la part régionale de la contribution sur la valeur ajoutée des entreprises (CVAE) est remplacée par une part de TVA dynamique et la baisse de la fiscalité des établissements industriels (CFE et TFPB) par un prélèvement sur les recettes de l'État, lui aussi dynamique. Les départements, affectés par la baisse du dispositif de compensation péréquée, assis sur les frais de gestion de la TFPB, bénéficieront d'une dotation de 51,6 M€ visant à compenser la baisse du dispositif de compensation péréquée (DCP) prévue en 2022.

Au final l'État a tenu son engagement de maintenir, sur la durée du quinquennat, ses dotations aux collectivités à leur niveau de 2017. Avec les « contrats de Cahors » signés en 2018, le Gouvernement a adopté une démarche de confiance avec les collectivités. En contrepartie d'un effort de maîtrise de

leurs dépenses de fonctionnement, l'État a garanti aux collectivités le maintien de ses dotations sur toute la durée du quinquennat, contribuant ainsi à leur apporter de la visibilité et de la stabilité sur leurs recettes. L'engagement de l'État a été tenu : le montant des dotations de l'État est stable depuis 2017 et même en nette progression s'agissant des dotations de soutien à l'investissement local, à la faveur du plan de relance. Celui des collectivités territoriales aussi, leurs dépenses de fonctionnement ayant respecté les plafonds fixés dans la LPFP.

Instaurant des trajectoires de réduction de la capacité de désendettement des collectivités les plus endettées, les contrats ont également contribué à améliorer la capacité de désendettement de ces collectivités, passée de 20 à 15 années entre 2016 et 2020.

L'État a su montrer de manière inédite, durant la crise sanitaire liée à l'épidémie de Covid-19, qu'il était présent aux côtés des collectivités. Il a adapté tout au long de la crise son soutien aux collectivités locales pour compenser leurs pertes de recettes et les aider à investir.

Le soutien de l'État aux collectivités locales dans le cadre de la crise est massif et atteint 10,5 Md€, s'articulant autour de deux piliers : la compensation de leurs pertes de recettes (4,2 Md€ prévisionnels) et le soutien à l'investissement local (2,5 Md€ à travers trois dotations exceptionnelles).

Ce soutien s'est adapté tout au long de la crise aux besoins des collectivités avec le développement de multiples outils pour venir au soutien des collectivités les plus touchées : le « filet de sécurité » pour les collectivités du bloc communal, les avances remboursables sur les recettes de droits de mutation à titre onéreux (DMTO) pour les départements, les soutiens aux autorités organisatrices de la mobilité (AOM) et aux services publics locaux les plus durement affectés par la perte de recettes tarifaires, etc..

1.4 LA SITUATION FINANCIÈRE DES COLLECTIVITÉS LOCALES

1.4.1 UNE DÉGRADATION DES FINANCES PUBLIQUES MOINDRE QUE CELLE ANTICIPÉE

La crise sanitaire a fortement affecté les finances publiques en 2020, en particulier les comptes de l'État et des organismes de sécurité sociale, conduisant à une hausse inédite de la dette publique (+ 270,6 Md€) et du besoin de financement (+ 136,8 Md€). Si le choc est moins prononcé pour les collectivités locales (respectivement + 5,3 Md€ et + 1,2 Md€), il n'en demeure pas moins atypique, interrompant plusieurs années de contexte favorable qui avaient vu leur épargne progresser de près de 10 Md€ en cinq ans.

1.4.2 DES PERTES DE RECETTES ATTENUÉES PAR LA STABILITÉ DES PRODUITS FISCAUX ET PAR LES MESURES DE SOUTIEN DE L'ÉTAT

Les produits de fonctionnement des collectivités territoriales ont diminué à périmètre constant de 0,8 % en 2020, alors que le PIB national se repliait de 8,3 %. Plusieurs facteurs ont contribué à atténuer l'incidence de la crise sanitaire sur les recettes des collectivités.

Peu sensibles à la conjoncture économique, les produits des taxes foncières et d'habitation ont progressé de 1,9 % grâce au dynamisme des bases, les taux moyens ayant très légèrement diminué en 2020. Les produits de la fiscalité économique, en hausse de 3,0 %, ont également été préservés, tandis que la diminution des produits des autres impôts et taxes (- 2,2 %) a été atténuée par les garanties propres aux impôts transférés en compensation de transferts de compétences.

La crise sanitaire et économique a, par ailleurs, conduit l'État à mettre en place plusieurs dispositifs de soutien spécifiques, mobilisés à hauteur de 711 Md€ en 2020, dont 405 Md€ de crédits budgétaires et 307 Md€ d'avances remboursables. Certaines de ces mesures ont été mises en œuvre ou prolongées en 2021.

L'ensemble des transferts de l'État aux collectivités territoriales augmente ainsi de 2,0 Md€ en 2020. Leur progression repose, en premier lieu, sur l'accroissement des contreparties de dégrèvements (+ 4,0 Md€) en raison de la poursuite du déploiement de la réforme de la taxe d'habitation.

À l'inverse, les collectivités ont subi une perte de recettes domaniales et de recettes tarifaires, alors que ces dernières n'ont pas été intégrées aux dispositifs exceptionnels de compensation.

Le caractère modéré de la perte de recettes observée en 2020 résulte également du report, sur 2021, d'une partie des effets de la crise. Tel est le cas des produits de la cotisation sur la valeur ajoutée (CVAE), dont les modalités de versement occasionnent un décalage des versements d'une à deux années. Si les régions ne sont plus concernées, les EPCI et les départements pourraient ainsi connaître une baisse de cette recette dès 2021.

1.4.3 DES CHARGES DE FONCTIONNEMENT EN LÉGÈRE PROGRESSION

Les charges de fonctionnement des collectivités locales ont augmenté de 1,3 % en 2020 à périmètre constant.

Les économies liées aux achats de biens et services, lesquels diminuent de 3,2 %, ont été supérieures aux surcoûts engendrés par les acquisitions d'équipements et matériels de protection. Les collectivités ont, comme ces deux dernières années, bénéficié de conditions d'emprunt très favorables, permettant de poursuivre la baisse de leurs charges financières.

Parmi les charges en hausse, les charges liées aux aides à la personne et aux frais d'hébergement, qui concernent avant tout les départements, ont augmenté de 4,0 %, alors que les dépenses de personnel ont progressé de 1,1 %. Les collectivités ont également augmenté fortement leurs subventions de fonctionnement (+ 9,2 %).

1.4.4 UNE DÉGRADATION FINANCIÈRE DANS L'ENSEMBLE LIMITÉE, MAIS LE CONSTAT DE SITUATIONS HÉTÉROGÈNES

L'épargne brute globale des collectivités locales a diminué de 10,3% en 2020, pour atteindre 35,0 Md€, soit un niveau proche de celui de 2018 (35,9 Md€).

Les dépenses d'investissement se sont contractées de 7,1%, soit une baisse quasi identique à celle observée en 2014, précédente année électorale pour les communes et leurs groupements. La diminution des dépenses d'équipement est toutefois plus prononcée (- 12,9 %) et partiellement compensée par la hausse des subventions d'équipement (+ 12,0 %). De plus, le niveau des dépenses d'investissement des collectivités était supérieur, en 2020, à celui de 2014.

L'encours de la dette des collectivités locales augmente de 5,3 Md€ (+ 3,0 %), pour atteindre 181,2 Md€. Cette progression est comparable à celle observée en quatre ans entre 2015 et 2019 (+ 5,4 Md€), mais elle reste très modérée au regard de la hausse de 270,6 Md€ de la dette publique en 2020. Ce surplus d'emprunt a principalement contribué à alimenter leur fonds de roulement. Il pourrait s'expliquer par un recours anticipé à l'emprunt, mais aussi par des retards dans la réalisation des projets d'investissement.

Ainsi, la situation financière globale des collectivités recouvre une diversité de situations entre catégories de collectivités et au sein de chacune d'elles. Alors que la crise sanitaire se poursuit et que certains secteurs – transport, tourisme – ou services – équipements culturels ou sportifs – sont encore fortement affectés, l'analyse de la situation des collectivités en 2020 doit être l'occasion d'identifier les plus fragilisées et de mettre en place des dispositifs de soutien adaptés.

Les collectivités du bloc communal offrent une situation contrastée :

Une lecture globale montre un impact réel de la crise. Leurs dépenses de fonctionnement ont certes légèrement baissé (- 0,3 %), à la faveur du ralentissement, voire de la fermeture de nombreux services, tandis que les recettes fiscales ont conservé une dynamique favorable, l'État ayant apporté une compensation en cas de pertes fiscales et domaniales. Cependant, les produits de fonctionnement (- 1,3 %) se sont contractés plus fortement que les charges, nombre de recettes n'ayant pas bénéficié totalement des compensations de l'État.

Dans ce contexte, l'épargne brute connaît un repli (- 5,5 %), plus marqué pour les communes que pour les EPCI.

Une disparité importante apparaît en fonction de la strate démographique. Les communes ou groupements intercommunaux les plus peuplés, assumant des charges de centralité et plus concernés par la baisse sensible de recettes essentielles (recettes d'exploitation et versement mobilité notamment), ont été plus fortement affectés par le contexte économique et sanitaire.

Cette relative dégradation des équilibres, associée à une mise en place retardée des nouveaux exécutifs, a freiné la mise en place des nouveaux programmes et l'engagement de nouvelles

opérations. Ainsi, les dépenses d'investissement du bloc communal, qui ont contribué au soutien à l'économie locale, via notamment la participation aux fonds d'urgence régionaux, reculent de 14,8 %.

Les départements : des dépenses sociales dynamiques et des recettes relativement préservées

La situation des départements s'est dégradée en 2020. Les effets de la crise se traduisent dans la progression de leurs dépenses sociales (+ 3,9 %), particulièrement celle du revenu de solidarité active (+ 6,7 %). Elles représentent une part croissante de leurs dépenses de fonctionnement (56,2 %), renforçant leur rigidité.

Leurs recettes, bien que dépendantes de la conjoncture économique, ont légèrement augmenté à périmètre constant (+ 0,5 %). La baisse du produit des droits de mutation à titre onéreux a été limitée (- 1,7 %). En conséquence, le mécanisme d'avances de droits de mutation à titre onéreux (DMTO), principale mesure de soutien de l'État en faveur des départements, a été peu mobilisé.

L'épargne globale recule fortement, mais elle demeure à un niveau significatif, permettant une nouvelle hausse des investissements (+ 1,5 %).

Ces derniers ont été financés par une augmentation du recours à l'emprunt (+ 57,2 %, soit + 1,4 Md€). Si l'encours de dette progresse de 3,4 %, conduisant leur ratio de désendettement à se dégrader légèrement pour atteindre 4,1 années, ce dernier reste néanmoins très inférieur au seuil d'alerte de 10 ans.

La dégradation de la situation a été plus prononcée pour les départements de plus d'un million d'habitants, dont les recettes ont diminué, alors que leurs dépenses progressaient nettement (+ 4,0 %). Cette strate a subi les effets de la crise avec à la fois une baisse de leurs produits de DMTO (- 4,6 %) et des dépenses sociales dynamiques (+ 4,9 %).

Les régions : un recours à l'emprunt plus que doublé pour financer des dépenses d'investissement accrues en raison de la crise sanitaire

Dans l'ensemble, les régions ont vu leur situation financière se dégrader en 2020, rompant avec la tendance des années précédentes.

Cette dégradation est principalement la conséquence de la crise sanitaire, qui a provoqué une baisse de leurs produits réels de fonctionnement, sans mise en place de mesures de soutien de l'État autres que sur les recettes spécifiques des collectivités de Corse et d'Outre-mer. Cette baisse de recettes de fonctionnement de 2,1 Md€ comprend toutefois 1,7 Md€ de compensation à l'État de la recentralisation de la compétence apprentissage, soit une évolution de - 0,4 Md€ à périmètre constant.

Cette diminution de leurs produits réels de fonctionnement est trois fois plus importante que celle de leurs charges réelles de fonctionnement (- 0,7 Md€, prenant en compte la diminution des dépenses d'apprentissage, soit + 1 Md€ à iso périmètre), entraînant ainsi une chute de leur épargne brute de près de 22 %.

Dans le même temps, leurs dépenses réelles d'investissement ont crû de 1,7 Md€ (+14,9%).

2 CADRE D'ADOPTION DU BUDGET PRIMITIF 2022 DE LA MÉTROPOLE AIX-MARSEILLE PROVENCE

2.1 RAPPEL DU CADRE INSTITUTIONNEL SPÉCIFIQUE DE LA MÉTROPOLE 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 des projets d'aménagement et de développement économique, écologique, éducatif, culturel et social 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 Code Général des Collectivités Territoriales - 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 commun¹⁰ du fait qu'elle est installée sur six territoires¹¹ dotés d'une assemblée et d'un Président, de droit vice-président du Conseil de la Métropole.

Par délibération du 17 décembre 2020, le conseil métropolitain a délégué, à chaque Conseil de Territoire et 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 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.

¹⁰ Au 1er janvier 2019, il existe vingt-et-une métropoles : dix-neuf métropoles de droit commun (Bordeaux, Brest, Clermont-Ferrand, Dijon, Grenoble, Lille, Metz, Montpellier, Toulon, Nancy, Nantes, Nice, Orléans, Rennes, Rouen, Saint-Étienne, Strasbourg, Toulouse et Tours) et deux métropoles à statut particulier (Aix-Marseille Provence 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[.]

¹¹ Décret n°2015-1520 du 23 novembre 2015.

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 conférée aux présidents des Conseils de Territoire.

2.2 L'ÉVOLUTION DE L'ARCHITECTURE BUDGETAIRE MÉTROPOLITAINE

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 en un budget centralisé puis, pour chaque Conseil de Territoire, d'un EST et enfin 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 adopté en 2016, le Conseil de la Métropole a adopté le principe de l'exécution comptable des dotations de gestion¹² sur la base du besoin réel de financement de chaque EST.

Pour rappel, 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 et reflète pour l'essentiel les compétences spécifiquement déléguées aux territoires.

¹² Délibération n° FAG 028-1308/16/CM du Conseil de la Métropole du 15 décembre 2016

Centralisation sur le 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

Afin de construire des tableaux de bord, de pilotage et d'information à destination des élus et contribuer à la mise en œuvre d'une évaluation actualisée des politiques publiques, la Métropole travaille à la mise en place d'une architecture de l'information financière au travers de la définition d'une arborescence des politiques publiques.

La mise en œuvre de cette structuration de l'information financière, initiée en 2019, est conditionnée au déploiement d'un logiciel de gestion financière métropolitain unique et harmonisé. Depuis le 1^{er} janvier 2021, la Métropole est dotée d'un logiciel de gestion financière unique qui facilite le pilotage financier et contribue au travail d'harmonisation des pratiques comptables qui se poursuit.

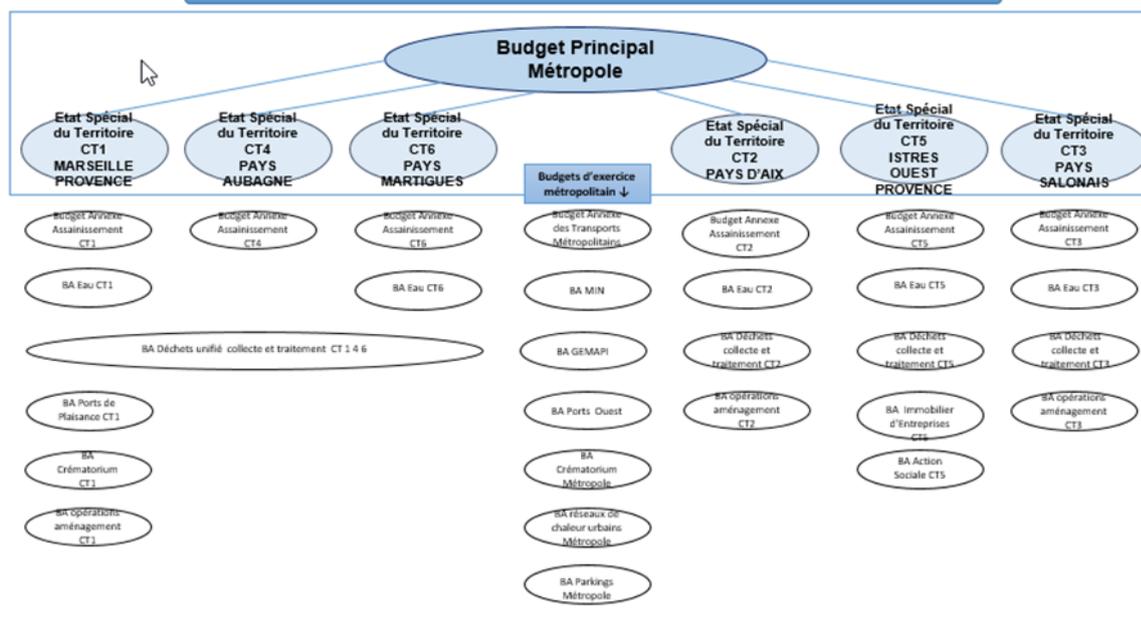
L'évolution des budgets annexes de la Métropole

En 2021, la Métropole comptabilise **29 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 du 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.

La Métropole s'est engagée dans un double objectif de simplification et de lisibilité dans une démarche de rationalisation de ses budgets annexes. Ainsi, le budget annexe déchets "Mentaure" du Territoire du Pays d'Aubagne et de l'Etoile a été clôturé en 2021.

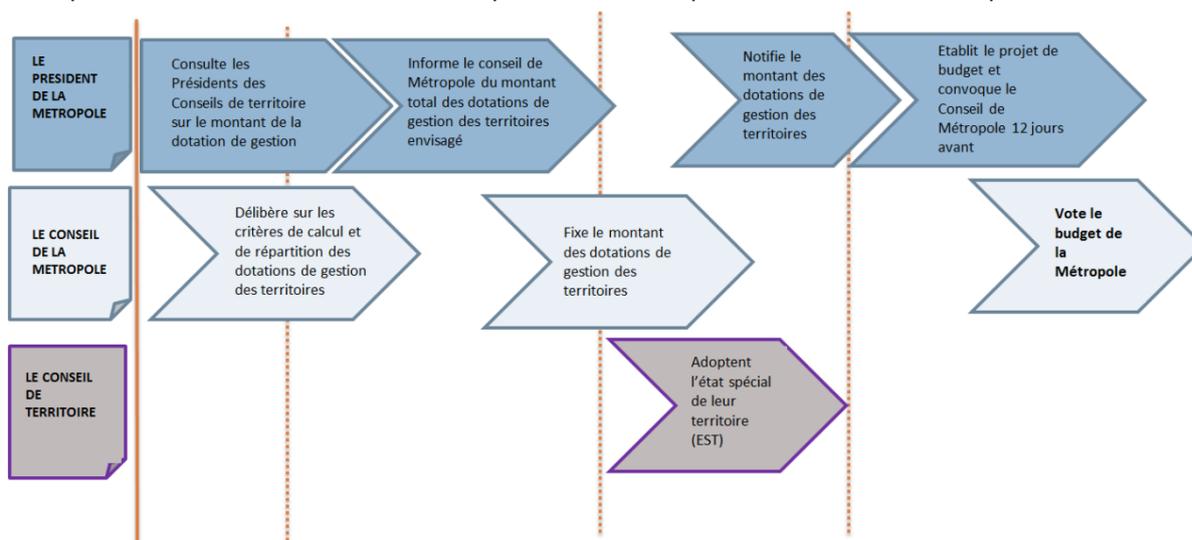
De plus, dans l'objectif d'un budget unique dédié à la gestion des déchets de l'ensemble de la Métropole prévu à partir du 1^{er} janvier 2022, l'ensemble des dépenses et des recettes liées à la gestion des déchets des Territoires Marseille Provence, Pays d'Aubagne et de l'Etoile et Pays de Martigues ont été regroupées, depuis le 1^{er} janvier 2020, au sein d'un « Budget Collecte et Traitement des déchets unifié », historiquement dévolu au seul Territoire Marseille Provence. Ainsi le budget voté représente une vision consolidée des activités des trois territoires en matière de gestion des déchets tout en assurant, au travers d'une comptabilité analytique fine, une étanchéité budgétaire entre les trois budgets. Il sera enrichi, dès le Budget Primitif 2022, d'un analytique dédié au suivi des projets de niveau métropolitain tels que, par exemple, le centre de tri métropolitain dont la réalisation est décidée et financés par tous les territoires.

PANORAMA DES BUDGETS METROPOLITAINS EN 2021



2.3 LE PROCESSUS D'ÉLABORATION ET D'ADOPTION DU BUDGET PRIMITIF 2022

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).

3 LES TRANSFERTS DE CHARGES LIÉS AUX TRANSFERTS DE COMPÉTENCES

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 DE CHARGES ENTRE LA MÉTROPOLÉ 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.

L'article L.5218-2 I du CGCT, prévoyait qu'à compter du 1er janvier 2020, l'exercice des compétences « création, aménagement et entretien de voirie » et « signalisation » et « création, aménagement et entretien des espaces publics dédiés à tout mode de déplacement urbain ainsi qu'à leurs ouvrages accessoires » soit étendu à l'ensemble du territoire métropolitain. La loi n° 2019-1461 du 27 décembre 2019 relative à l'engagement dans la vie locale et à la proximité de l'action publique a reporté ce transfert au 1^{er} janvier 2023.

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, la Métropole est tenue d'assurer pleinement cette compétence depuis 2019 sur le Territoire Marseille-Provence.

La Métropole a confié l'exploitation de certaines de ces compétences à ses communes membres, en s'appuyant sur l'organisation administrative et opérationnelle de celles-ci. Ainsi, des conventions de gestion actent le mandat donné aux communes d'agir pour le compte de la Métropole.

Compétences	Conventions de gestion 2021 en vigueur
Abris de voyageurs	4
Aires de stationnement	25
Espaces verts d'accompagnement (voirie CT Marseille Provence)	1
Eaux pluviales	57
Promotion du tourisme, dont la création d'offices de tourisme	31
Service public de défense extérieure contre l'incendie	39
Zones d'activités économiques à transférer	33
Eclairage public (voirie CT Marseille Provence)	18
GEMAPI	1
Total	209

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.

Les conventions de gestion permettent également d'assurer la continuité du service public dans l'attente du transfert opérationnel de l'éclairage public et de l'évaluation des charges transférées tout en garantissant la neutralité budgétaire.

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, la Métropole a créé une Commission Locale d'Évaluation des Charges Transférées (CLECT) par délibération du 28 avril 2016. Suite au renouvellement général des conseils municipaux, une nouvelle CLECT a été créée par délibération du 31 juillet 2020.

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 doit être mené en respectant la **neutralité budgétaire**.

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. La mise en œuvre de la clause de revoyure en 2019 a modifié ces évaluations à la marge.

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.

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%).

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 BUDGÉTAIRES 2022 DE LA MÉTROPOLE AIX-MARSEILLE PROVENCE

4.1 UNE SITUATION FINANCIÈRE DÉGRADÉE EXACÉRBERÉE PAR LA CRISE QUI IMPOSE DES ARBITRAGES À COURT TERME

Le budget primitif 2022 fait face à plusieurs défis. Il se construit dans un contexte économique incertain dans lequel les effets de la crise impactent fortement les recettes de fonctionnement. Les niveaux d'épargne dégradés ne permettent pas la relance d'un projet métropolitain ambitieux et les volumes d'investissement restent contenus. Pour stabiliser sa trajectoire, un besoin d'épargne supplémentaire à court terme s'impose.

4.1.1 LA MAÎTRISE BUDGÉTAIRE ET LES PRINCIPES D'ÉQUILIBRE DE LA MÉTROPOLE

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.

Le budget principal porte directement une fraction des charges générales de fonctionnement, l'ensemble des dépenses de personnel et la majorité des charges courantes en plus des dotations de gestion aux territoires sur lesquels les leviers de gestion reposent.

L'intention de la contractualisation comme fil conducteur

Un dispositif de contractualisation dit « Pacte de confiance » visant à encadrer l'évolution des dépenses de fonctionnement a été signé avec l'Etat pour les exercices 2018 à 2020. Il fixait à 1,35% le taux d'évolution annuel maximal des dépenses réelles de fonctionnement du budget principal.

La Métropole a respecté les engagements de ce dispositif jusqu'à ce que celui-ci soit suspendu dans le cadre des mesures de continuité budgétaire, financière et fiscale des collectivités territoriales et des établissements publics locaux du fait de la crise sanitaire.

Alors que la commission pour l'avenir des finances publiques préconise dans son rapport du 18 mars 2021 le retour de ces dispositifs, la Métropole décide en 2022 de conserver cette contrainte de plafonnement de ses dépenses en dehors d'un cadre contractuel.

Dépenses de personnel

L'effort est maintenu sur les dépenses de personnel. Le plafond emploi porte ses fruits en 2021 et 2022.

Après une croissance élevée suite à la création de la Métropole et notamment sous l'effet des transferts de compétence, le poids de la masse salariale est stabilisé. Le tableau ci-dessous retrace l'évolution depuis 2017 des charges de personnel du budget principal (y compris la masse salariale et le remboursement du personnel mis à disposition).

	2017	2018	2019	2020	Prévision 2021
Charges de personnel (chapitre 012)	248,8 M€	258,9 M€	264,6 M€	265,6 M€	268,2 M€
évolution n-1		4,1%	2,2%	0,4%	1.0 %

Orientations 2022

Concernant 2022, il serait souhaitable de limiter la croissance de la masse salariale à 1.5 % pour l'ensemble des budgets, principal et annexes.

Dotations de gestion aux territoires

De par le fait des délégations de compétences, les territoires portent la majorité des charges générales de fonctionnement relatives aux compétences « opérationnelles » (ou « de proximité »).

La dotation d'équilibre qui leur est versée pour le financement de ces compétences participe pleinement aux efforts de gestion. Les variations intègrent également les transferts de compétences, et les variations de périmètre des budgets :

	2017	2018	2019	2020	Prévision 2021
Dotation de gestion aux territoires	154,5 M€	147,6 M€	146,7 M€	136,4 M€	140,9 M€
évolution n-1		-4,5%	-0,5%	-7,1%	3,2%

Orientations 2022

Concernant 2022, il est demandé aux territoires d'absorber intégralement la hausse des dépenses en stabilisant les dotations à leur niveau de 2021.

Equilibre des budgets annexes

Le budget métropolitain comporte 29 budgets annexes en 2021 et participe directement à l'équilibre de nombre d'entre eux.

Le retour à l'équilibre est une des conditions de la maîtrise des dépenses sur le budget principal.

Une attention particulière est portée sur l'équilibre des budgets annexes collecte et traitement des déchets. En effet, la hausse, particulièrement des coûts de traitement, a entraîné une forte inflation de la participation du budget principal :

	2018	2019	2020	Prévision 2021
Participations aux budgets annexes déchets	15,5 M€	15,9 M€	23,9 M€	24,0 M€
évolution n-1	4,1%	2,2%	0,4%	0,0 %

Orientations 2022

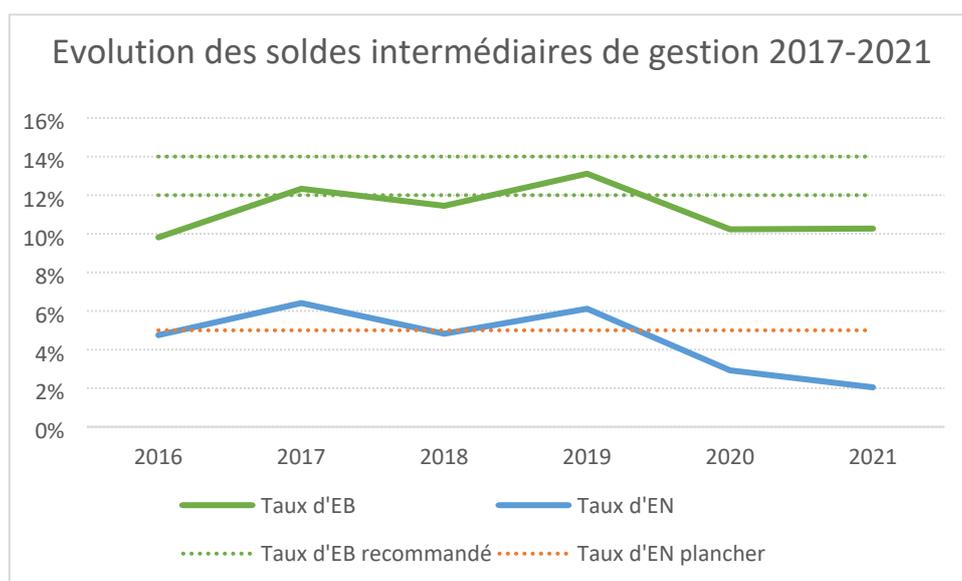
Concernant 2022, la contribution aux budgets annexes déchets doit se réduire pour disparaître à horizon 2023, en ayant recours particulièrement au levier de recettes.

4.1.2 DES SOLDES INTERMEDIAIRES DE GESTION SOUS HAUTE SURVEILLANCE

La dynamique de l'épargne de gestion (excédent de la section de fonctionnement sans prise en compte des intérêts de la dette) n'a pas été suffisante pour absorber celle de l'annuité de la dette, conduisant à une détérioration continue de la capacité d'autofinancement.

Le niveau d'investissement élevé n'a pu être réalisé que par un recours à l'emprunt trop important. Le poids de l'annuité de cette dette nouvelle a conduit à une tendance baissière des niveaux d'épargne rendant les difficultés récurrentes et cumulatives.

Le budget 2021 est venu infléchir cette tendance en adaptant le volume d'investissement, mais celui-ci demeure trop élevé par rapport à la capacité de financement.



Orientations 2022

La crise sanitaire impactant les recettes de fonctionnement et le besoin de financement ne pouvant à court terme être plus contraint, les niveaux d'épargne poursuivent leur détérioration en 2022.

Un besoin d'épargne supplémentaire d'au moins 25 M€ est nécessaire. Celui-ci devra impérativement être couvert dans le cadre du budget 2023 si le choix des leviers pour y parvenir n'a pas été arbitrée dès l'exercice 2022.

4.1.3 PRIORITÉ DONNÉE AUX COFINANCEMENTS POUR SOUTENIR LA RÉALISATION DES POLITIQUES MÉTROPOLITAINES

Le budget 2021 a acté une baisse importante en volume des investissements permettant de limiter le recours au financement par l'emprunt.

Compte tenu de la baisse des niveaux d'épargne, la part d'autofinancement dans la structure du financement de l'investissement a fortement et constamment diminué par atteindre seulement 10% en 2021.

Les cofinancements demeurent un axe prioritaire qui permettent de limiter le recours à la dette.

Financement des dépenses d'équipement	2017	2018	2019	2020	Prévision 2021
Emprunt	41%	54%	31%	65%	49%
Autofinancement	31%	22%	21%	13%	10%
Subventions externes	10%	24%	18%	7%	23%
Autres recettes propres	17%	0%	30%	15%	18%
TOTAL	100%	100%	100%	100%	100%

Orientations 2022

A volume d'investissement constant, la part d'autofinancement ne peut augmenter compte tenu des prévisions de recettes de fonctionnement et malgré les efforts de gestion sur les dépenses.

Le poids relatif des cofinancements dans les critères de priorisation des projets devra être affirmé.

4.1.4 L'ENCADREMENT DU RECOURS À L'ENDETTEMENT

Le financement par le levier de la dette fait partie intégrante de la réalisation du projet métropolitain. Au demeurant, le recours à l'emprunt doit être mesuré au regard de la capacité de la section de fonctionnement à le rembourser.

Deux indicateurs complémentaires permettent d'objectiver le volume d'emprunt maximum :

- Le poids relatif de l'annuité de la dette sur l'épargne de gestion pour conserver un taux d'épargne nette minimum :

	2017	2018	2019	2020	Prévision 2021
Taux d'épargne de gestion	14%	13%	15%	12%	12%
Taux d'épargne nette minimum	5%	5%	5%	5%	5%
Poids maximal de l'annuité sur l'EG	65%	63%	67%	59%	60%
Poids réel de l'annuité sur l'EG	55%	64%	60%	76%	83%
Taux d'épargne nette réel	6%	5%	6%	3%	2%

- Le respect d'un objectif de capacité dynamique de désendettement (CDD) fixé à 10 ans, gage de stabilité financière auprès des établissements prêteurs et des agences de notation.

	2017	2018	2019	2020	Prévision 2021
Epargne brute	231 M€	215 M€	251 M€	196 M€	201 M€
Encours de dette	1 578 M€	1 774 M€	1 830 M€	1 997 M€	2 027 M€
CDD	6,8 ans	8,3 ans	7,3 ans	10,2 ans	10,1 ans

4.1.5 L'IMPACT DE LA CRISE SANITAIRE ET ÉCONOMIQUE PRÉCIPITE LE BESOIN D'ÉPARGNE

Pour rappel, l'exercice budgétaire 2020 a subi de plein fouet les conséquences de la crise sanitaire, aussi bien sur le plan des recettes que des dépenses.

Si l'impact apparaît globalement limité sur le budget principal, la situation s'avère différente pour le budget annexe « Transports Métropolitains », très fortement touché.

Conséquences de la crise sur les recettes métropolitaines :

Sur certaines activités génératrices de recettes, les pertes constatées sont significatives :

- -50% par rapport à 2019 pour les entrées dans les équipements culturels et sportifs ;
- -20% pour les loyers d'immobilier d'entreprises ;
- -16% pour les droits de passage et redevances d'occupation annuelle dans les ports ;

- -25% pour la redevance spéciale d'enlèvement des ordures ménagères due par les professionnels du territoire Marseille Provence (en raison d'une exonération proportionnelle à la durée de fermeture administrative des établissements) ;
- 0,6 M€ pour les remises sur loyers accordées aux entreprises installées dans les pépinières gérées par la Métropole ;
- Les pertes de recettes liées aux suspensions de redevance d'occupation du domaine public ont été évaluées à 0,4 M€.

Toutefois, la part de ces recettes étant marginale dans l'ensemble des recettes de fonctionnement de la Métropole (environ 11%), l'effet global demeure restreint.

Par ailleurs, en matière de recettes fiscales (CFE, CVAE), les effets liés à la crise sont décalés dans le temps. En effet, les impacts sont attendus sur l'exercice budgétaire 2022).

Conséquences sur les dépenses métropolitaines :

Le contexte inédit de la crise sanitaire a fortement bouleversé le fonctionnement des services métropolitains, engendrant des dépenses imprévues. En outre, les difficultés économiques et sociales induites par la crise ont conduit la Métropole à mettre en place des mesures de soutien spécifiques.

Les dépenses nouvelles suivantes ont ainsi été réalisées :

- 4,5 M€ relatifs à l'acquisition d'équipements et de matériels de protection individuels sanitaires dans le cadre de la prévention contre la COVID (masques en tissus et chirurgicaux, gel hydro alcoolique, gants, blouses...), dont 4,09 M€ uniquement dédiés à l'achat de masques ;
 - 2,4 M€, dont 1,06 M€ pour le Budget Principal, pour le versement d'une prime « Covid » attribuée aux agents « les plus méritants » (mobilisés sur le terrain pendant la période du confinement) ;
- 1,8 M€ au titre du « Plan Tourisme » portant des actions de soutien à la filière ;
- 1,5 M€ au titre de l'informatique et systèmes d'information, eu égard à la montée en puissance des solutions de télétravail et de travail collaboratif ;
- 0,44 M€ pour le financement de paniers repas dans le cadre du soutien aux plus démunis ;
- 0,2 M€ pour les travaux d'aménagements temporaires de 23 km de pistes cyclables.

Sur le budget principal, ces dépenses nouvelles ont pu être compensées en grande partie par des réductions de crédits sur d'autres postes (rationalisation des dépenses et diminution de l'activité pendant le confinement).

Enfin, il convient de mentionner qu'au niveau de la section d'investissement, la crise a entraîné le report de la réalisation de nombreux projets et, par voie de conséquence, une diminution du taux d'exécution des dépenses d'équipement (88,9 % en 2020, contre 95,52 % en 2019).

Impact de la crise sur le budget annexe « Transports métropolitains »

Le budget annexe « Transports métropolitains » a fortement été impacté par la crise.

En effet, les recettes tarifaires ainsi que le produit de la fiscalité au titre du versement mobilité ont connu une diminution importante (56 M€ de pertes au total constatées sur l'exercice 2020).

Afin de pallier cette situation, la Métropole s'est inscrite dans le dispositif instauré par l'article 10 de la loi n° 2020-1473 du 30 novembre 2020 de finances rectificative n°4 de l'année 2020 « d'avances remboursables destinées à soutenir les autorités organisatrices de la mobilité à la suite des conséquences de l'épidémie de la covid-19 ».

Cette avance remboursable équivaut à un prêt à taux 0 et devra être remboursée lorsque le budget annexe « Transports métropolitains » aura retrouvé « meilleure fortune », c'est-à-dire retrouvé la moyenne des recettes tarifaires et fiscales des exercices 2017, 2018 et 2019. La Métropole a été éligible au versement de cette avance, pour un montant de 75 M€.

A compter de 2022, les impacts de la crise en dépenses de fonctionnement sont liés pour l'essentiel à l'envolée des coûts des matières premières, qui engendre une forte augmentation des indices de révision des prix des marchés. Cette hausse concerne particulièrement les différents secteurs des transports.

Ainsi, l'ensemble des nouveaux marchés de collecte, transports et traitement des déchets enregistre une hausse moyenne de 30 % par rapport aux prix précédemment pratiqués.

4.1.6 UNE TRAJECTOIRE FINANCIÈRE QUI NE PEUT ÊTRE SOUTENUE QU'AVEC UNE HAUSSE DES NIVEAUX D'ÉPARGNE À COURT TERME

La trajectoire financière de la Métropole, déclinée au travers d'une prospective financière, est très observée par les organismes de notation et les établissements prêteurs. Cela implique le strict respect de l'effort d'optimisation des ressources.

Les objectifs poursuivis en terme de soldes intermédiaires de gestion doivent permettre :

- ✓ Le financement des politiques publiques ;
- ✓ Un excédent nécessaire pour supporter le poids de la dette existante et nouvelle (épargne de gestion) ;
- ✓ De dégager une capacité d'autofinancement suffisante pour soutenir la réalisation des projets en cours et nouveaux (épargne nette).

Elle induit efforts de gestion, suivi des volumes d'investissement et maîtrise de la dette. **La crise sanitaire, ainsi que les dégradations des fondamentaux budgétaires imposent des arbitrages afin de préserver la stabilité financière de la collectivité.**

4.2 LES HYPOTHÈSES SUR LES COMPOSANTES DU BUDGET PRINCIPAL MÉTROPOLITAIN 2022

4.2.1 RECETTES DE FONCTIONNEMENT : VERS UNE CONTRACTION GENERALISEE

Les impacts de la crise se poursuivent en 2022. Les prévisions des recettes réelles de fonctionnement sont en recul par rapport aux objectifs antérieurs. Qu'elle soit liée directement à la crise sanitaire, aux réformes de l'Etat sur la fiscalité ou au désengagement de l'Etat sur les dotations, **la contraction est sensible alors que les leviers fiscaux diminuent.**

N.B. : 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 ET L'EVOLUTION DES RECETTES DE FONCTIONNEMENT AU BUDGET PRINCIPAL

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.

La fiscalité représente l'essentiel de la section de fonctionnement (74%), ainsi que les dotations et les produits de péréquation (24%).

Les recettes réelles de fonctionnement réalisées sur le budget principal pour l'exercice 2020 s'élèvent à 1,919 milliard d'euros (source compte administratif), montant stable par rapport à 2019.

Tous périmètres budgétaires confondus, les recettes réelles de fonctionnement se sont également maintenues en 2020 au niveau de 2019, c'est-à-dire 3,2 milliards d'euros.

Pour 2021, le voté pour le budget principal affichait l'objectif de 1,906 milliards d'euros pour les recettes de gestion courante. A début septembre 2021, les données de réalisation effectives du budget principal atteignent 92% des montants votés.

EVOLUTION DES RECETTES D'EXPLOITATION EN CONTEXTE DE CRISE SANITAIRE

Les recettes d'exploitation sont constituées :

- ✓ De la contribution des usagers via la tarification des services publics, des produits du domaine public (droits d'occupation et redevances diverses) et des ventes comme l'eau potable ou les matières recyclables issues de la collecte sélective des déchets (chapitre budgétaire 70) ;

- ✓ D'autres produits de gestion courante (chapitre budgétaire 75) qui recouvrent les revenus des immeubles (domaine privé de la Métropole) et les redevances des concessionnaires.

Sur l'ensemble du périmètre budgétaire de la Métropole, ces ressources ne représentent que 9 à 10% du total des recettes de gestion courante, mais cette part est variable selon les budgets.

Budget principal (en M€)	CA 2019	CA 2020	Budget Total Voté 2021	Taux de réalisation (au 03.09.2021)	Prévisions 2022
Recettes de gestion courante	1917,0	1919,8	1906,3	92%	1924,3
013 - Atténuation de charges	5,9	5,5	3,7	93%	5,7
70 - Produits des services, du domaine et ventes diverses	25,6	19,8	14,6	83%	23,7
73 - Produits et taxes (dont la fiscalité locale)	1412,0	1424,6	1448,0	89%	1394,5
74 - Dotations et participations	463,9	460,8	438,0	104%	496,5
75 - Autres produits de gestion courante	9,6	9,1	2,0	231%	3,9
Autres recettes de fonctionnement	4,6	8,6	1,4	53%	2,5
76 - Produits financiers	2,4	1,6	1,4	33%	2,5
77 - Produits exceptionnels	2,2	6,3	0	990%	0
78 - Reprises sur amort., dépréciation, provision	0	0,7	0	-	0
Total recettes réelles de fonctionnement	1921,6	1928,4	1907,7	92,5%	1926,7

Le tableau ci-dessous retrace le poids relatif des recettes d'exploitation (chapters 70 et 75) par catégorie de budget d'après les données de l'année 2020 :

Budget principal	Tous EST	Budget Annexe Transports	Autres BA Métro-politains	Tous BA Déchets	Tous BA Eau	Tous BA Assainissement	Tous BA Ports
2%	14%	20%	25%	6%	91%	86%	92%

Bilan de l'exercice 2020 :

L'analyse des Comptes Administratifs 2020 permet de mesurer précisément l'impact de la crise sanitaire sur les ressources d'exploitation de l'année passée.

La fermeture de nombreux équipements publics, la réduction de fréquentation et les exonérations consenties sur les loyers, les redevance d'occupation du domaine public et des remboursements d'abonnements de transport ont conduit à une baisse globale de recette de 23% entre 2019 et 2020.

Sur le budget principal, la contraction des recettes d'exploitation (-6,2 M€) n'a que peu d'effet, car elles représentent moins de 2% des recettes.

La baisse est surtout sensible sur le budget annexe des Transports métropolitains au sein duquel les recettes tarifaires représentent ordinairement 20% des recettes réelles. La perte de ressources de 39,6 M€ a été compensée par le dispositif d'avance remboursable mis en place par l'Etat au bénéfice des Autorités Organisatrices des Transports.

Les budgets des ports ont également enregistré une baisse de leur activité, tout comme les budgets des services publics de l'eau et de l'assainissement en lien avec une moindre activité des divers secteurs professionnels.

	Budget principal	Tous EST	Budget Annexe transports	Autres BA Métropolitains	Tous BA Déchets	Tous BA Eau	Tous BA Assainissement	Tous BA Ports
Pertes 2020 par rapport à 2019	6,2 M€	2,1 M€	39,6 M€	0,4 M€	1,5 M€	5,7 M€	7,7 M€	2,3 M€
Perte 2020 en % du produit 2019	8%	9%	27%	35%	6%	14%	6%	19%

Trajectoires 2021 :

En 2021, les recettes d'exploitation du domaine public (chapitre 70) concernant le budget principal sont marginalement impactées par la poursuite des restrictions liées au contexte sanitaire et dépendent pour beaucoup d'un contrat de RODP qui connaît un effet rattrapage en 2021 après un creux en 2020.

S'agissant du budget annexe des Transports métropolitains le rythme de progression des recettes tarifaires constatées sur le chapitre 70 a conduit à une révision à la baisse (-21%) des estimations à l'occasion du Budget Supplémentaire 2021, traduisant la difficulté du rebond de l'activité sur le

transport de voyageurs et de probables changements de comportement en lien, notamment, avec le déploiement accéléré et massif du télétravail.

Hypothèses 2022 :

Pour le budget principal, les produits des services et du domaine seront globalement en baisse. Sur les budgets annexes, sauf reprise importante de la crise sanitaire, les recettes d'exploitation devraient retrouver en 2022 un niveau proche de 2019 pour les activités hors transports. L'analyse des années 2020 et 2021 doivent conduire à des hypothèses prudentes sur la partie transports.

4.2.1.2 UNE TRAJECTOIRE DES RECETTES FISCALES IMPACTÉE PAR LA CRISE ET LES RÉFORMES FISCALES

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 de la Métropole, un lissage d'une durée de 13 années a été adopté pour les taux de la fiscalité ménages et de 12 années pour la CFE, soit les plus longues durées autorisées. L'année 2021 correspond à la sixième 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.

Répartition des produits fiscaux par territoire en 2020	Cotisation foncière des entreprises	Taxe d'habitation	Taxe foncière sur les propriétés bâties	Taxe foncière sur les propriétés non bâties
Marseille Provence	104 614 979 €	176 045 596 €	42 979 302 €	128 073 €
Pays d'Aix	68 929 209 €	61 426 414 €	5 990 917 €	105 861 €
Pays Salonais	19 855 595 €	24 203 168 €	5 980 851 €	72 646 €
Pays d'Aubagne et de l'Etoile	12 305 536 €	15 862 587 €	1 253 688 €	22 050 €
Istres Ouest Provence	50 482 851 €	13 426 946 €	6 693 739 €	34 017 €
Pays de Martigues	15 538 799 €	9 578 532 €	1 034 720 €	11 471 €
Total	271 726 969 €	300 543 243 €	63 933 217 €	374 118 €

* données issues des rôles généraux.

Le taux de versement mobilité, constant depuis 2017, s'établit à 2 % sur l'ensemble du périmètre de la Métropole, soit le taux plafond autorisé.

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 de 2016 à 2020. Afin

Accusé de réception en préfecture
013-200054807-20211119-9107-DE
Date de télétransmission : 25/11/2021
Date de réception préfecture : 25/11/2021

d'enclencher une première étape d'harmonisation des taux de taxe d'enlèvement des ordures ménagères et dans l'objectif de limiter l'impact sur les cotisations des contribuables à l'horizon 2026, tout en réduisant l'exploitation déficitaire de l'activité, les taux des territoires du Pays Salonais, d'Istres Ouest Provence et du Pays de Martigues ont augmenté en 2021 (voir infra).

A partir des informations transmises par l'administration fiscale et d'une analyse rétrospective, une prévision des recettes fiscales pour 2022 a été réalisée.

Budget principal / fonctionnement	Nature	BP 2021	Budget 2021	Prévision 2022	Evolution
Taxe d'habitation	73111	15 829 703 €	15 543 842 €	15 699 280 €	1,00%
Taxe sur le foncier bâti	73111	64 543 487 €	60 948 351 €	61 557 835 €	1,00%
Taxe sur le foncier non bâti	73111	381 194 €	384 904 €	384 904 €	0,00%
Taxe additionnelle sur le foncier non bâti	73111	1 583 972 €	1 607 100 €	1 607 100 €	0,00%
Cotisation foncière des entreprises	73111	271 553 096 €	222 817 182 €	222 817 182 €	0,00%
Cotisation sur la Valeur Ajoutée des Entreprises	73112	132 320 472 €	145 167 509 €	123 392 383 €	-15,00%
Taxe sur les surfaces commerciales	73113	19 651 581 €	19 795 089 €	19 993 040 €	1,00%
Impositions forfaitaires sur les entreprises de réseaux	73114	21 405 120 €	19 593 062 €	19 788 993 €	1,00%
Taxe d'enlèvement des ordures ménagères	73133	319 675 908 €	331 560 618 €	342 117 124 €	3,18%
Taxe de séjour (part intercommunale)	731721	700 000 €	863 818 €	872 456 €	1,00%
Taxe de séjour (part départementale)	731722	70 000 €	78 848 €	79 636 €	1,00%
Prélèvement sur les produits de jeux	731732	417 774 €	250 565 €	253 070 €	1,00%
Rôles supplémentaires	7318	10 000 000 €	10 000 000 €	10 000 000 €	0,00%
Fraction de TVA	735	304 969 056 €	306 708 856 €	318 977 210 €	4,00%
TOTAL		1 163 101 363 €	1 135 319 743 €	1 137 540 213 €	0,20%

Le budget principal de l'année 2022 sera marqué principalement par :

- ✓ Le recul de la fiscalité locale, conséquence directe de la crise sanitaire ;
- ✓ Une structure des recettes fiscales issue des réformes de l'année 2021 modifiant l'importance des évolutions ;
- ✓ La hausse du taux de taxe d'enlèvement des ordures ménagères pour les communes du Territoire du Pays d'Aubagne et de l'Etoile et celles du Territoire du Pays de Martigues.

L'évolution de la fiscalité ménages

Cette évolution repose sur les prévisions suivantes :

- ✓ + 1% pour la taxe foncière sur les propriétés bâties et la taxe d'habitation des résidences secondaires avec la prise en compte de l'inflation et de la dynamique intrinsèque des bases ;
- ✓ 0% pour les taxes sur le foncier non bâti.

Depuis 2021, la taxe d'habitation sur les résidences principales est devenue un impôt nationalisé perçu par l'Etat. Les collectivités territoriales ont bénéficié d'une compensation qui s'exerce par un transfert de fiscalité qui s'établit d'après les taux et abattements 2017, ainsi que les bases 2020. C'est ainsi que :

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

Pour la Métropole, la compensation de la perte de la taxe d'habitation s'est faite sans perte par rapport à son produit antérieur. Evalué à près de 301,6 millions d'euros pour 2020, il se verra substitué par une taxe sur les résidences secondaires estimée aux alentours de 15,5 millions d'euros et par une quote-part de TVA à hauteur de 306,7 millions d'euros (qui inclut la perte des compensations de la taxe d'habitation à hauteur de 19,3 millions d'euros. cf. 4.1.2.3).

Déroulement de la réforme de la taxe d'habitation :

La loi de finances pour 2018 prévoyait 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 concernait 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.

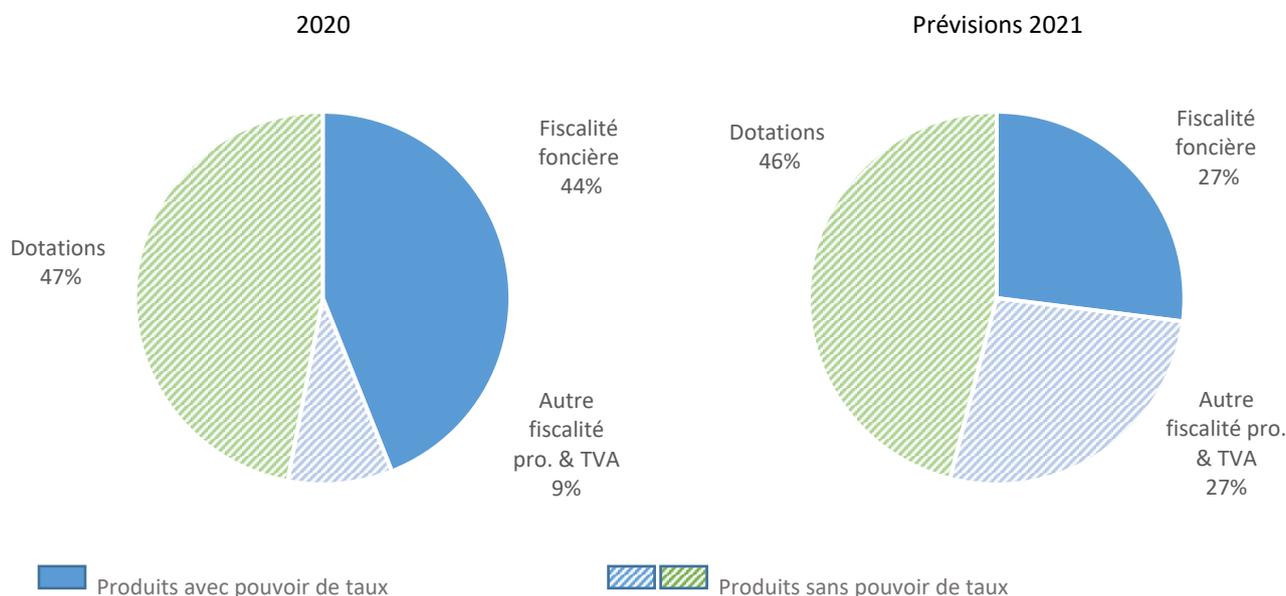
Dans la première phase de suppression de la taxe d'habitation, ces contribuables qui ont bénéficié d'une exonération à hauteur de 30% en 2018 et 65 % en 2019, sont exonérés en totalité de taxe d'habitation pour l'année 2020.

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

A partir de 2020 et jusqu'en 2022, les taux de taxe d'habitation sont gelés à leur valeur de 2019. Le pouvoir d'évolution du taux est suspendu jusqu'en 2023. Pour les territoires s'étant engagés dans une démarche de convergence des taux (comme la Métropole), celle-ci est suspendue jusqu'en 2022 et ne reprendra qu'en 2023 au titre de la seule taxe d'habitation sur les résidences secondaires.

Avant la suppression de la taxe d'habitation

Après la suppression de la taxe d'habitation



Ainsi, la part de la fiscalité foncière¹³ au sein du budget principal diminue en 2021 significativement au profit de la fiscalité des activités. Cette dernière étant connectée à l'activité des entreprises, **l'évolution des recettes fiscales de la Métropole sera davantage corrélée à la conjoncture économique et, par voie de conséquence, plus sujette des aléas.**

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 mobilité 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 la TVA qui évolue en fonction du Produit Intérieur Brut national.

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 2011, ce sont plus de 55 millions d'euros de manque à gagner sur une décennie pour Aix-Marseille-Provence.

La suppression de la taxe d'habitation aura 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

¹³ Hors taxe d'enlèvement des ordures ménagères.

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 comparativement aux moyennes nationales, plus le potentiel fiscal de l'année suivante aura tendance à augmenter (et inversement)¹⁴.

Une étude de l'Observatoire des Finances et de la Gestion publique locales¹⁵ identifiait les incidences de la 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 péréquation de recettes intercommunales et communales, les pénalités SRU et la dotation d'intercommunalité.

L'évolution de la fiscalité économique

Pour ce qui concerne la fiscalité économique, les évolutions 2021-2022 résultent des hypothèses suivantes :

- ✓ **Stabilité pour la cotisation foncière des entreprises.** Le manque d'information sur l'impact de la crise sur le solde des créations d'entreprises et des suppressions d'entreprises, ainsi que sur l'indexation de la grille tarifaire oblige à prendre en compte une évolution conservatrice. De plus, la réduction de moitié de la base d'imposition des établissements industriels depuis 2021 et l'exonération de trois ans adoptée par le Conseil de la Métropole qui entrera en application à partir de 2022 auront pour effet de réduire la croissance provenant du développement des entreprises sur le territoire ;
- ✓ **-15 % pour la cotisation sur la valeur ajoutée des entreprises (CVAE).** La prévision 2022 s'appuie sur la CVAE notifiée pour l'année 2021 pour laquelle une dégradation du produit sera constatée. Celle-ci correspond à une hypothèse médiane s'appuyant sur une analyse par secteur d'activité des entreprises présentes sur l'aire métropolitaine en appliquant la dégradation d'activité par secteur calculée par l'INSEE ;
- ✓ **+1 % de produits de la taxe sur les surfaces commerciales (TASCOM) et des impositions forfaitaires sur les entreprises de réseaux (IFER)** avec la reprise d'une dynamique normale à partir de 2022 ;
- ✓ **+1 % de la taxe de séjour intercommunale** correspondant à une stabilisation du produit après plusieurs années de régularisation de l'assujettissement des plateformes d'hébergement pour qu'elles appliquent les mêmes règles fiscales que les hébergements traditionnels. Le produit estimé pour l'année 2021 de la taxe de séjour s'élève à presque 1 millions d'euros, comprenant la part additionnelle à reverser aux conseils départementaux ;
- ✓ **+4 % pour la fraction de TVA** résultant de la croissance du PIB ;
- ✓ **10 millions d'euros de rôles supplémentaires** correspondant à un retour à une situation normale.

¹⁴« Suppression de la TH : un tsunami à venir sur les potentiels fiscaux et la péréquation », La Gazette des Communes, Michel Klopfer, 27/06/2019

¹⁵ « Cap sur les indicateurs utilisés dans la répartition des ressources » - OFGL, avril 2019

La loi de finances pour l'année 2021 a réformé les paramètres de la méthode d'évaluation de la valeur locative des établissements industriels et modifié le coefficient de revalorisation de la valeur locative de ces établissements.

La valeur locative des immobilisations industrielles est diminuée de moitié depuis 2021 en fixant dans l'article 1499 du CGI les taux suivants :

- ✓ 4 % pour les sols et terrains (au lieu de 8%) ;
- ✓ 6 % pour les constructions et installations (au lieu de 12%).

Un dispositif de neutralisation est prévu.

En premier lieu, il prévoit l'institution d'un prélèvement sur les recettes de l'État destiné à compenser notamment aux établissements publics de coopération intercommunale dotés d'une fiscalité propre la perte de recettes résultant de la révision des taux. La compensation sera égale au produit obtenu en multipliant, chaque année, la perte de bases résultant de la mesure par le taux de taxe foncière sur les propriétés bâties et de cotisation foncière des entreprises appliqué en 2020 dans la commune ou l'établissement public de coopération intercommunale.

En deuxième lieu, il maintient le poids relatif des immobilisations industrielles évaluées selon la méthode comptable dans la clé de répartition du produit de la cotisation sur la valeur ajoutée des entreprises (CVAE). Par conséquent, les recettes des territoires qui accueillent des immobilisations industrielles et en subissent les externalités négatives se seront pas modifiées.

En troisième lieu, il préserve, dans la répartition des taxes additionnelles, le poids de chacune des taxes locales et maintient un équilibre entre les différentes catégories de redevables. À cette fin, une dotation budgétaire de l'État complètera le produit versé par les redevables.

Enfin, les conséquences de cette réforme sur le calcul des indicateurs financiers utilisés dans le calcul des dotations et fonds de péréquation à compter de 2022 sont neutralisées.

De plus, une nouvelle actualisation des bases est mise en place à l'article 1518 bis :

La taxe d'enlèvement des ordures ménagères

A taux constant, le produit de la taxe d'enlèvement des ordures ménagères pour l'année 2021 devrait évoluer de 1% avec la prise en compte de l'inflation et de la dynamique intrinsèque des bases. Le produit de la taxe d'enlèvement des ordures ménagères est affecté exclusivement au financement de l'activité collecte et traitement de déchets.

Les taux de TEOM appliqués en 2020 sont les mêmes depuis l'adoption d'une délibération en 2017 actant la reprise à l'identique des taux délibérés par les intercommunalités préexistantes.

La loi prévoit que la Métropole Aix-Marseille-Provence dispose de 10 années suivant sa création pour adopter une nouvelle délibération harmonisant les taux de TEOM. L'enjeu est donc de définir une stratégie sur l'harmonisation des taux de taxe d'enlèvement des ordures ménagères avec un aboutissement au plus tard en 2026 pour permettre une convergence progressive afin de limiter les impacts sur les contribuables.

A partir de 2026, la législation prévoit deux possibilités en matière de vote de taux :

- ✓ L'adoption d'un taux unique sur l'ensemble du périmètre de la Métropole Aix-Marseille-Provence ;
- ✓ L'adoption de taux différenciés par zone en fonction de logique de coût et de service rendu : plus le niveau du service rendu est élevé (fréquence de ramassage, typologie de déchets collectés...), plus le coût est élevé. Cela peut justifier l'application de taux différenciés au sein même de l'intercommunalité, sur proposition des Conseil de Territoire.

Dans le cas où aucune délibération ne serait adoptée par la Métropole Aix Marseille Provence en 2026, la législation prévoit l'application du taux moyen pondéré métropolitain.

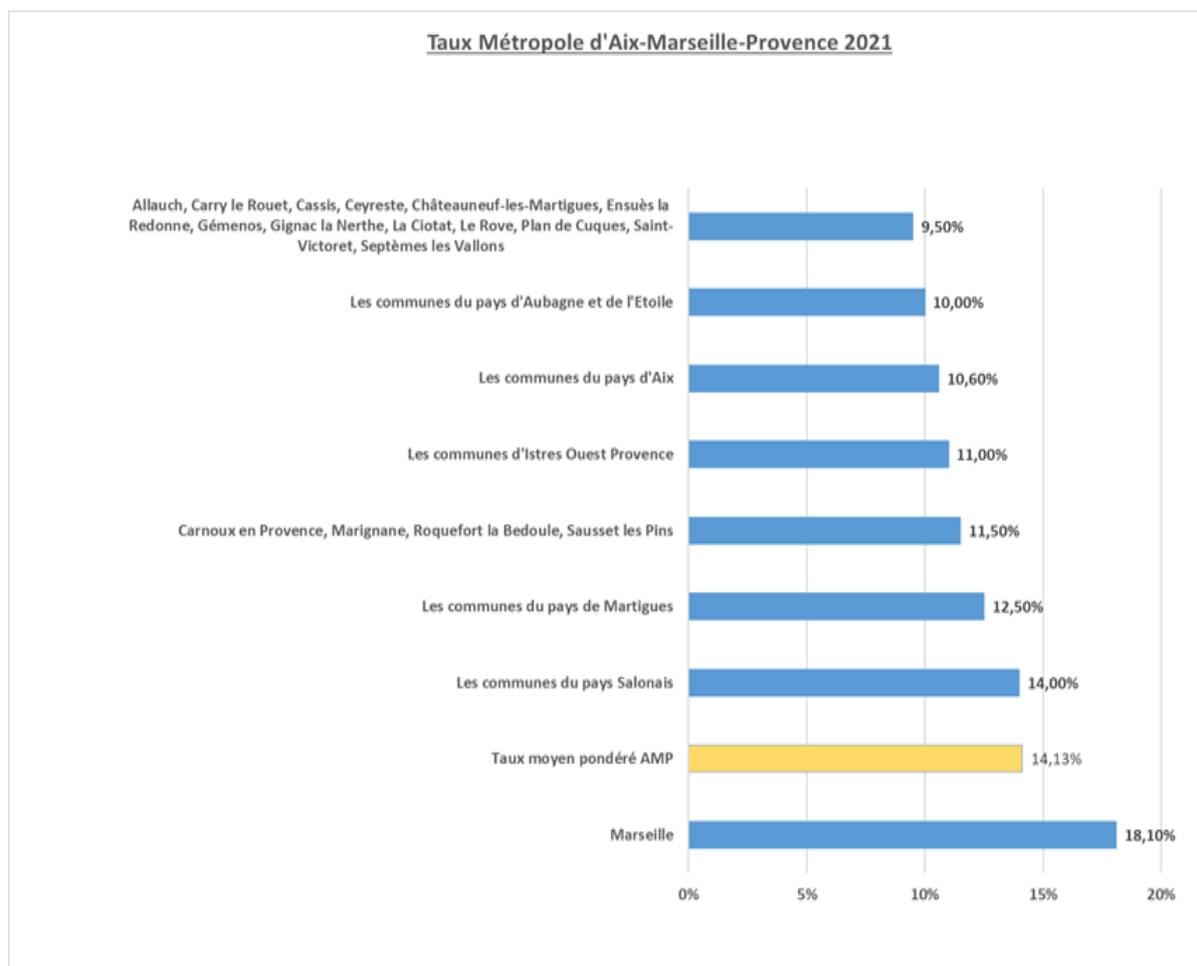
Ces deux scénarii sont en cours d'étude.

Dans l'attente du choix qui sera opéré, afin d'enclencher une première étape d'harmonisation des taux de taxe d'enlèvement des ordures ménagères et dans l'objectif de limiter l'impact sur les cotisations des contribuables à l'horizon 2026, tout en réduisant l'exploitation déficitaire de l'activité, les taux des territoires du Pays Salonais, d'Istres Ouest Provence et du Pays de Martigues ont augmenté en 2021 de la manière suivante :

- Pays Salonais de 10% à 14% ;
- Istres Ouest Provence de 7% à 11% ;
- Pays de Martigues de 11,5% à 12,5%.

Cette convergence progressive des taux réduit de 22% l'écart entre le taux le plus faible et le taux le plus élevé et permet d'apporter en 2021 un produit supplémentaire d'environ 11,7 millions d'euros et de réduire la participation d'équilibre versée par le budget principal.

Dans le prolongement de cette première étape effectuée en 2021, les taux de TEOM des communes du Pays d'Aubagne et de l'Etoile évolueront en 2022 pour passer de 10% à 14%.



Le versement transport

Budget transport / fonctionnement	Nature	BP 2021	Budget 2021	Prévision 2022	Evolution
Versement transport	734	353 000 000 €	353 000 000 €	356 530 000 €	1,00%

Par ailleurs, le budget annexe des transports métropolitains est financé majoritairement par le versement transport. La prévision 2022 se base sur un niveau de masse salariale des employeurs de plus de 11 salariés en croissance de 1% à celui de l'année 2021. L'évolution de cette recette dépendante de la conjoncture de l'emploi méritera d'être suivi avec attention durant l'année 2022.

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. Elle consiste à appliquer un taux additionnel sur la taxe d'habitation, les taxes foncières et la cotisation foncière des entreprises. En 2021, une hausse du besoin de financement a

été financé par une variation du produit adopté par le Conseil de la Métropole en le portant à 21,3 millions d'euros.

Pour 2022, il est prévu une stabilité du produit de la taxe GEMAPI.

Il est à noter qu'avec la suppression de la taxe d'habitation, la taxe GEMAPI se retrouve répartie sur une assiette restreinte dans laquelle la taxe sur les résidences secondaires se substitue à la taxe d'habitation.

Budget GEMAPI / fonctionnement	Nature	BP 2021	Budget 2021	Prévision 2022	Evolution
Taxe GEMAPI	73283	21 300 000 €	21 300 000 €	21 300 000 €	0,00%

4.2.1.3 LA POURSUITE DE LA BAISSÉ DES DOTATIONS

L'Etat, dans le cadre des accords « de Cahors », avait mis en place un mécanisme de participation des collectivités à l'effort de redressement des comptes publics. Du fait de la crise sanitaire, le mécanisme a été suspendu.

Budget principal / fonctionnement	Nature	BP 2021	Budget 2021	Prévision 2022	Evolution
Dotation d'intercommunalité	741124	111 250 974 €	111 659 633 €	111 938 782 €	0,25%
Dotation de compensation	741126	167 657 306 €	167 778 288 €	164 422 722 €	-2,00%
DCRTP	748312	128 048 418 €	128 048 418 €	128 369 341 €	0,25%
FNGIR	73221	245 717 445 €	245 717 445 €	245 717 445 €	0,00%
Compensations CET	74832	7 704 143 €	65 159 571 €	65 159 571 €	0,00%
Compensations TFPB	74833	305 241 €	3 867 518 €	3 867 518 €	0,00%
FPIC	732221	17 994 108 €	17 994 108 €	17 994 108 €	0,00%
FCTVA	744	868 218 €	868 218 €	917 465 €	5,67%
TOTAL		679 545 852 €	741 093 198 €	738 386 952 €	-0,37%

En 2021 et pour la quatrième année consécutive, la dotation d'intercommunalité a augmenté du fait d'une progression de la population. Il est prévu une légère croissance de cette recette au budget primitif 2022.

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%.

En 2019, et après de nombreux amendements débattus, la dotation de compensation de la réforme de la taxe professionnelle (DCRTP) est devenue une variable d'ajustement, malgré les engagements de l'Etat de ne pas réduire les dotations. Ainsi la DCRTP des EPCI est réduite chaque année, ce qui représente pour la Métropole une perte de 566 K€ en 2019, 305 K€ en 2020. Du fait de la crise sanitaire, le montant devrait rester stable en 2021 et en 2022.

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 2022.

La Métropole resterait bénéficiaire du fonds de péréquation des recettes intercommunales et communales (FPIC). Actuellement, la Métropole se situe au rang 710 (701 en 2020) et le dernier ensemble intercommunal éligible est au rang 745 (745 en 2020). Il y a donc un écart de 35 (44 en 2020), suffisamment significatif pour maintenir l'inscription de cette recette au budget 2022.

Depuis 2018, la Métropole perçoit le Fonds de Compensation de la TVA (FCTVA) en fonctionnement. Cette recette est estimée à 0,87 millions d'euros.

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 mobilité (de 9 à 11 salariés), qui sont toutes deux reconduites pour 2022 à hauteur des montants budgétés en 2021.

Budget transport / fonctionnement	Nature	BP 2021	Budget 20201	Prévision 2022	Evolution
Dotation générale de décentralisation transport	7471	7 975 385 €	7 975 385 €	7 975 385 €	0,00%
Compensation versement transport	753	1 897 603 €	1 897 603 €	1 897 603 €	0,00%

4.2.2 DÉPENSES DE FONCTIONNEMENT : ACTER DE LA BAISSÉ DES CHARGES VARIABLES

4.2.2.1 LA STRUCTURE DES DÉPENSES DE GESTION

La composition des dépenses réelles de fonctionnement

Le Compte Administratif 2020 actait d'un montant de dépenses de 1 726 millions d'euros. Au budget primitif 2021, le total des dépenses réelles de fonctionnement votées s'élevait à **1 742 millions d'euros**. Ce montant a été porté à **1 773 millions d'euros** suite à l'adoption, en octobre, du budget supplémentaire 2021, soit une croissance de 1,8%.

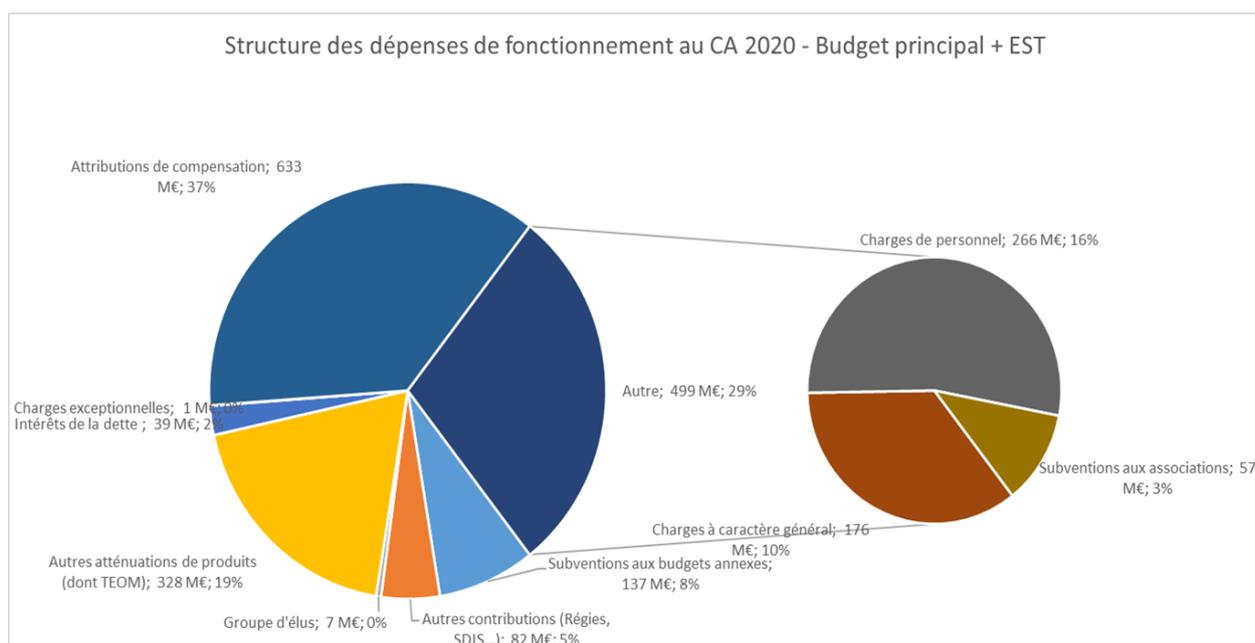
Pour le budget primitif 2022, les projections s'établissent à 1 791,2 M€, soit une progression de 3,8% par rapport au CA 2020 mais **contenue à 1%** par rapport au total voté 2021.

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

Budget principal	CA 2020	BP 2021	BS 2021	Projection 2022
Dépenses de gestion courante	1 669,1 M€	1 682,2 M€	1 716,7 M€	1 733,8 M€
011 - Charges à caractère général	57,9 M€	59,5 M€	60,1 M€	63,0 M€
012 - Charges de personnel et frais assimilés	265,6 M€	271,6 M€	275,2 M€	273,3 M€
014 - Atténuations de produit	1 089,4 M€	1 097,9 M€	1 115,6 M€	1 113,0 M€
65 - Autres charges de gestion courante (sauf le 6586)	255,8 M€	252,5 M€	265,0 M€	283,7 M€
6586 - Frais de fonctionnement des groupes d'élus	0,7 M€	0,7 M€	0,7 M€	0,7 M€
Autres dépenses de fonctionnement	57 M€	59,7 M€	56,3 M€	62,2 M€
66 - Charges financières	38,6 M€	40,5 M€	39,2 M€	38,0 M€
67 - Charges exceptionnelles	0,6 M€	0,2 M€	0,7 M€	0,5 M€
68 - Dotations aux provisions	17,8 M€	19,0 M€	16,5 M€	19,0 M€
Total dépenses réelles de fonctionnement	1 726,1 M€	1 741,9 M€	1 773,1 M€	1 791,2 M€

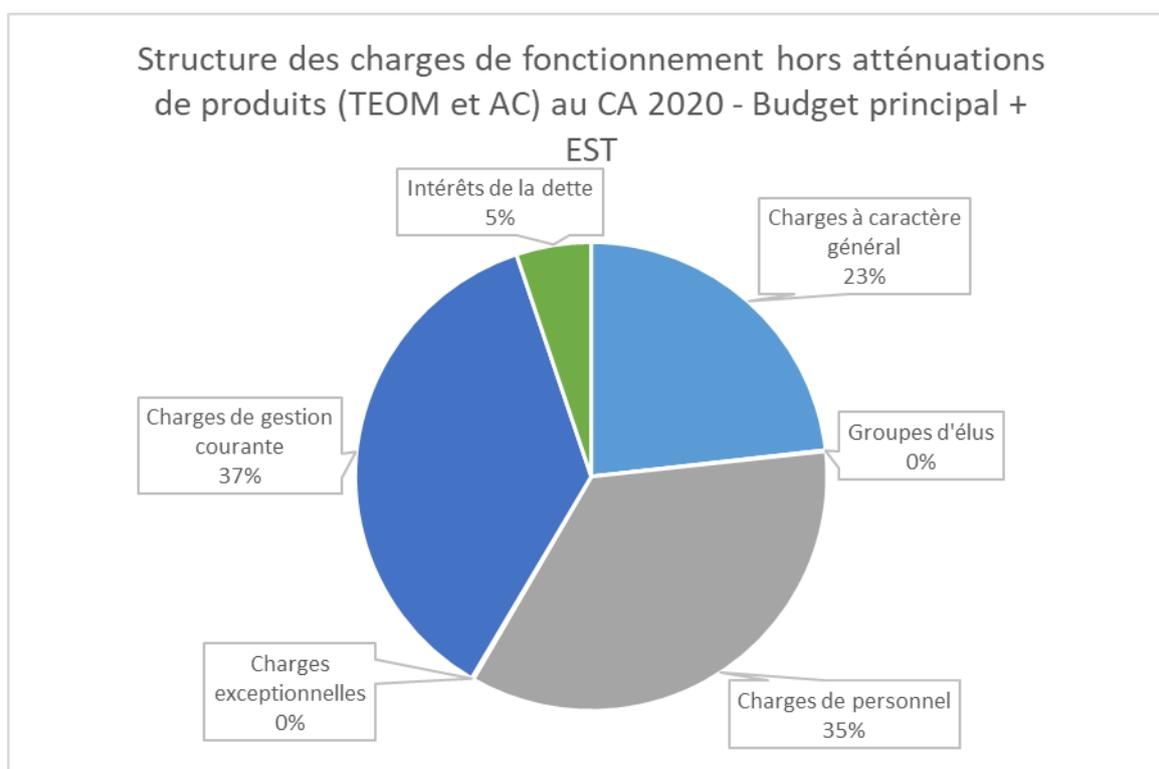
Un niveau très élevé de dépenses incompressibles

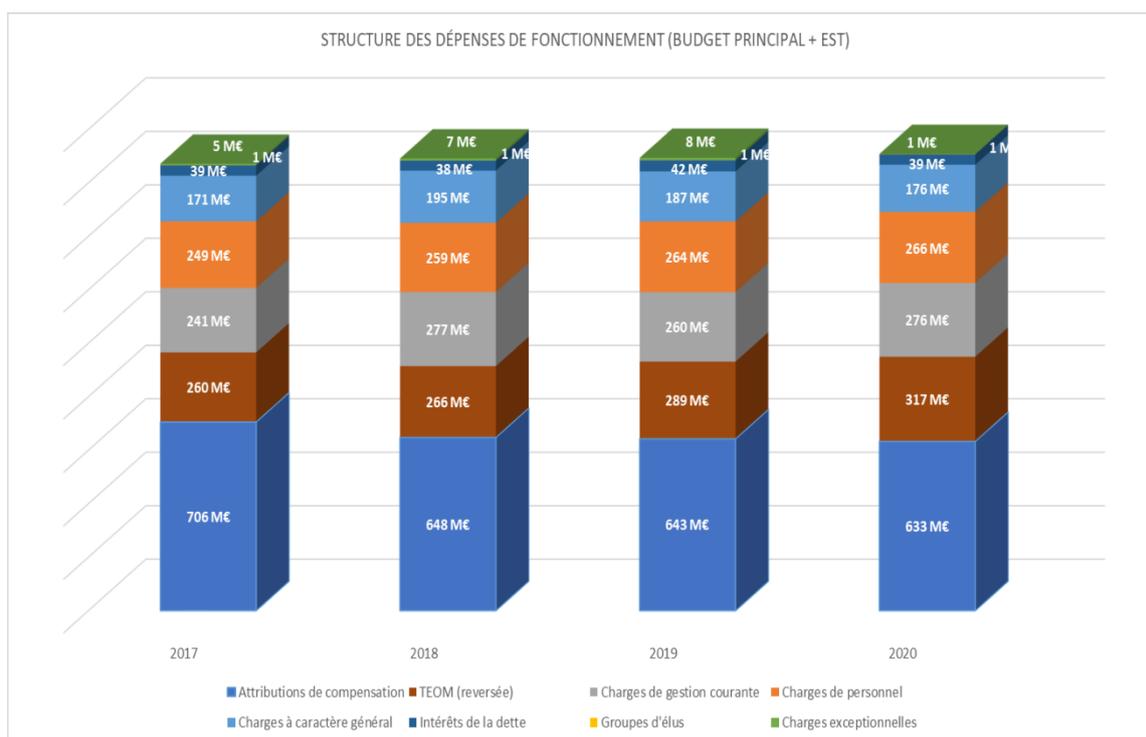
Les dépenses réelles de fonctionnement se caractérisent par leur très forte rigidité.



Le graphique ci-dessus met en avant que seulement **29% des crédits de la section de fonctionnement** du budget principal métropolitain et des Etats Spéciaux de Territoire sont consacrés à la mise en œuvre par la Métropole des politiques publiques (charges à caractère général, charges de personnel et subventions aux associations). Les attributions de compensation versées aux communes et le reversement de la TEOM aux budgets annexes constituent les premiers postes de dépenses (54%). Hors reversement de la TEOM, les attributions de compensation représentent à elles seules 36% des dépenses réelles de fonctionnement en 2020.

Le **taux de rigidité des charges structurelles** (charges fixes / recettes réelles de fonctionnement) se situe à près de **71%**. La Métropole dispose par conséquent de **très peu de leviers pour agir sur ses dépenses de fonctionnement** tout en rappelant que les **gains de gestion** liés aux efforts de rationalisation et d'optimisation ont **déjà largement été réalisés** au cours des précédents exercices afin de respecter les contraintes fixées par le dispositif de contractualisation avec l'Etat.





Le volume des dépenses réelles de fonctionnement évolue peu (+2% de 2017 à 2020), tout comme leur poids relatif, signe de la grande rigidité de celles-ci. L'évolution des charges variables a de surcroît été contrainte par la contractualisation avec l'Etat. Les transferts de compétences de 2018 ont réellement impacté la structure avec un transfert de charges de communes se traduisant par une diminution des attributions de compensation et une hausse correspondante des charges courantes, charges de personnel et charges à caractère général. Le transfert de l'éclairage public sur le périmètre du territoire de Marseille Provence Métropole est venu renforcer ce phénomène.

4.2.2.2 LES DÉPENSES 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.

4.2.2.2.1 La structuration des effectifs : une population majoritairement masculine, de catégorie C et vieillissante

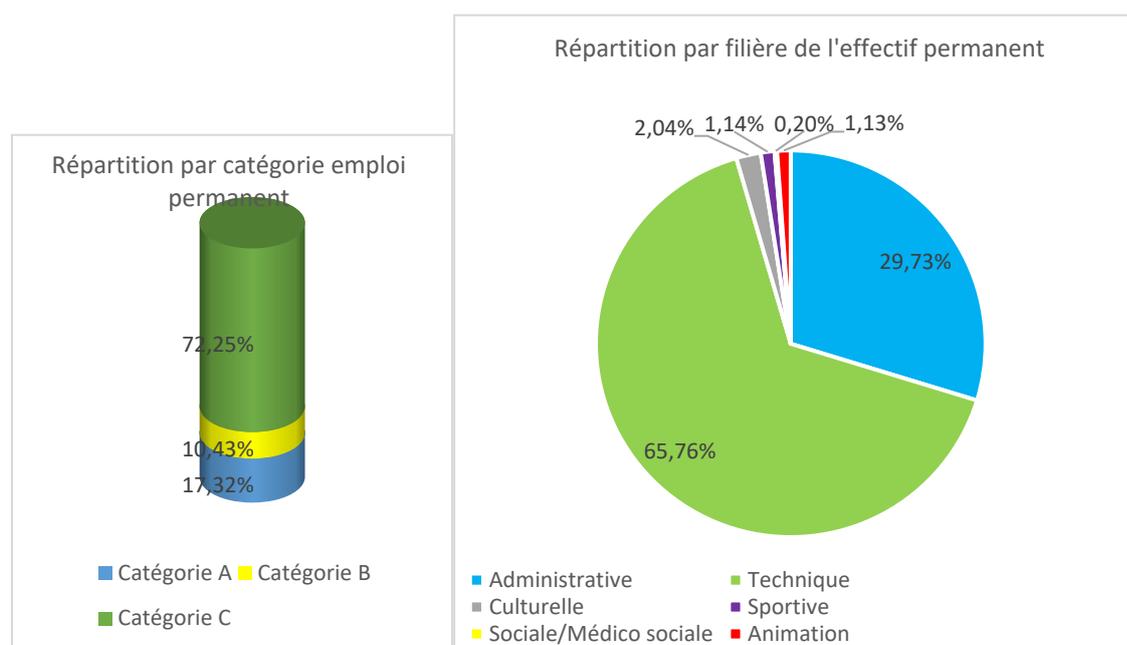
Au 1^{er} janvier 2021 la Métropole Aix-Marseille Provence comptait **7 900 agents rémunérés sur postes permanents**, dont 7 040 fonctionnaires et 860 contractuels sur emplois permanents, soit 95,9% des effectifs de la collectivité.

La structure de l'effectif permanent est très majoritairement composée d'agents de catégorie C (5 708 agents, soit environ **75,8 %** 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 17,3% et 10,4% des effectifs permanents.

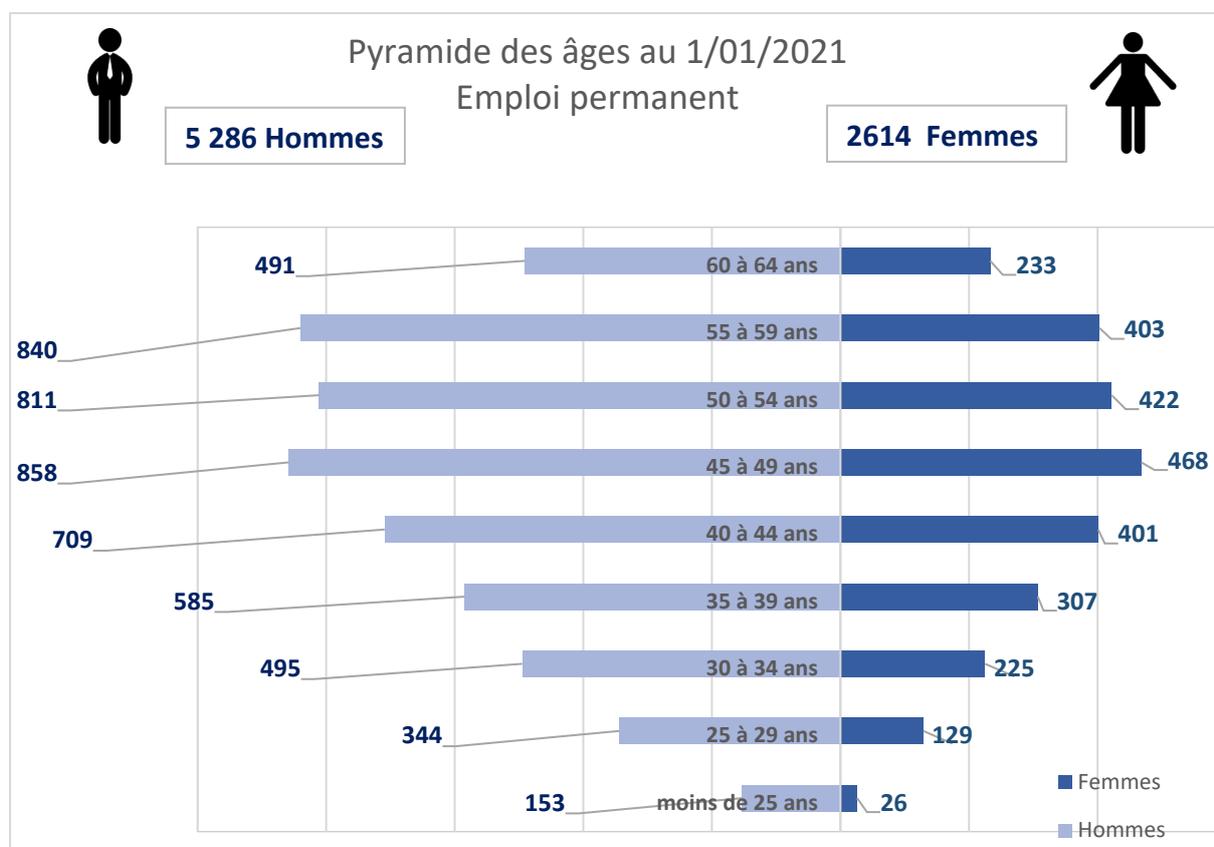
Il est à noter la représentation importante des cadres A parmi les agents contractuels sur emplois permanents. Cette catégorie représente près de la moitié des CDD et CDI.

Parmi les effectifs permanents, une grande majorité relève de la filière technique (65,8%), puis de la filière administrative (29,7%). L'ensemble des autres filières représente 4,5% des effectifs permanents (culturelle, sportive, animation, sociale et médico-sociale).



La répartition femmes-hommes est de 33,1 % femmes et 66,9 % hommes. Les compétences exercées par la collectivité qui emploie une forte proportion de métiers techniques sont à l'origine de cette masculinisation des effectifs.

L'âge moyen des agents sur emplois permanents s'établit autour de 45 ans et 4 mois. Les agents contractuels sont plus jeunes que les fonctionnaires, mais leur poids ne ralentit pas le phénomène de vieillissement au vu de leur faible proportion dans l'effectif global.



4.2.2.2.2 LES DÉPENSES DE PERSONNEL AU SEIN DU BUDGET DE LA COLLECTIVITÉ

La masse salariale 2021

La masse salariale de la métropole budgétée en 2021 représente (après BS) **398,5 M€ (395,1 M€ hors Prélèvement à la Source (PAS) des budgets annexes prélevé au budget principal)** pour l'ensemble du budget principal et des budgets annexes, répartie de la manière suivante :

- **246,7 M€ hors PAS des budgets annexes prélevé en 2021 sur budget principal pour 3,4 M€** pour le budget principal,
- **148,4 M€** pour les budgets annexes.

La masse salariale 2022

Pour 2022, pour l'ensemble des budgets principal et annexes, la projection de la progression de la masse salariale à périmètre comparable (soit hors PAS) est de **+ 3,1 M€, soit + 0,80 %, établissant la masse salariale à 398,2 M€ dont :**

- **249,6 M€** pour le budget principal (+ 2,9 M€, soit + 1,20%),
- **148,6 M€** pour les budgets annexes (+ 187 142 euros, soit + 0,12%).

A noter qu'à compter de 2022, le Prélèvement à la Source (PAS), jusqu'en 2021 inscrit au budget principal métropolitain, sera désormais réparti au sein des budgets annexes, ce qui représente une diminution de 3,4 millions du besoin en masse salariale au Budget Principal.

Il est en outre rappelé que la Métropole fait face à :

- ✓ **Des dépenses incompressibles** dans l'évolution de sa masse salariale. Il s'agit des **dépenses liées à des mesures nationales ou à des charges obligatoires propres à la collectivité** (mesures d'ordre interne). En effet, même à effectifs constants, la masse salariale progresse mécaniquement, compte tenu notamment du **Glissement Vieillesse Technicité** (avancements d'échelons à cadencement unique) (**+ 1,3 million d'euros**) ;
- ✓ **Des dépenses compressibles** directement liées à la politique de gestion des Ressources Humaines de la collectivité.

Les augmentations incompressibles de la masse salariale et les enveloppes consacrées à l'accompagnement des carrières et à la fidélisation des personnels seront en 2022 contenues d'un point de vue strictement comptable par le suivi rigoureux des effectifs, remplacements et recrutements nécessaires au bon fonctionnement des services.

L'objectif en termes de plafond d'emplois a été actualisé par rapport au rapport d'orientation budgétaire 2021 (+179 postes budgétaires), à la suite des rencontres de dialogue de gestion organisées début 2021. Ces échanges se sont traduits par l'intégration de postes à la liste des effectifs ou au plafond d'emplois, à la demande des clients internes (non permanents devenus permanents, ajout de postes manquants au recensement précédent, réintégrations d'agents, intégration au plafond d'emplois de recrutements en cours).

Le plafond d'emplois budgétaires 2021 a été arrêté à 7 819 postes.

L'effort 2021 de retour au plafond d'emplois budgétaires a été objectivé à 212 postes. 77 ont été supprimés par délibération du Conseil de la Métropole de juin 2021 et 85 postes devraient être libérés d'ici le 31 décembre 2021.

Pour 2022, un tableau des emplois budgétaires métropolitains sera arrêté et soumis à l'avis du Comité Technique.

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 qu'elle a déterminé 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. Le projet de nouvelle organisation de la Métropole qui se déploie jusqu'au second semestre 2022 nourrira également de manière forte cet objectif.
- ✓ 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 ;
- ✓ L'accompagnement du développement des dispositifs d'intégration socio-professionnelle, tels que l'apprentissage ou le service civique (la délibération du Conseil de la Métropole du 4 juin 2021 a doublé le recours possible aux apprentis, pour porter à 150 le nombre possible d'apprentis, dont 10 RQTH (Reconnaissance de la Qualité de Travailleur Handicapé).
- ✓ La continuité de la maîtrise des heures supplémentaires, astreintes et remplacements.
- ✓ La poursuite de déploiement d'un télétravail pérenne, répondant à l'objectif déjà annoncé au titre de l'exercice précédent, 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 enjeux de la nouvelle organisation et de gestion prévisionnelle des effectifs, emplois, et compétences pour l'année 2022, 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 continuité de la mise en œuvre de projets de développement RH concertés.

4.2.2.3 CONTRACTION DES MOYENS DONNÉS AUX POLITIQUES DE PROXIMITÉ

Face à une stagnation des recettes qui fait suite à la très forte dégradation enregistrée entre 2019 et 2020, la recherche de la maîtrise des dépenses de fonctionnement doit être poursuivie afin de préserver l'équilibre budgétaire.

L'évolution des dépenses des exercices 2018 à 2020 a été plafonnée conformément au contrat signé avec L'Etat portant sur :

- ✓ Les charges à caractère général,
- ✓ Les charges de personnel,
- ✓ Les intérêts de la dette,
- ✓ Les charges courantes, dont les subventions aux budgets annexes.

Depuis 2021, compte tenu de l'évolution des recettes, les efforts doivent excéder ceux consentis depuis 2018, et ce, malgré la suspension des « contrats de Cahors ».

Une réduction franche du volume des charges variables

Pour 2022, le respect de l'équilibre budgétaire et le nécessaire besoin d'excédent de la section de fonctionnement pour répondre au besoin de financement des projets d'investissement imposent de **contenir à nouveau l'évolution des dépenses de fonctionnement**. Compte tenu de l'incompressibilité d'un grand nombre de postes (évolution mécanique des charges de personnel, progression des charges de la dette, contributions aux SDIS, ...), ceux-ci doivent se porter sur les dotations aux territoires et sur les charges générales de la centralité.

Type	BP 2021	Total voté 2021	BP 2022	Evolution
Dotation de fonctionnement aux EST	140 M€	140 M€	141 M€	+0 %
Charges de centralité et actions relevant du niveau métropolitain	41 M€	47 M€	50 M€	+6 %
Dépenses des territoires positionnées en centralité	1,5 M€	1,5 M€	1,5 M€	0 %
TOTAL	181,5 M€	188,5 M€	192,5 M€	

Toutefois, ces dépenses représentent un faible volume du total du budget. De plus, au regard des efforts déjà consentis au cours des exercices passés, il est aujourd'hui nécessaire de procéder à des réajustements à la hausse afin que la Métropole puisse honorer ses obligations contractuelles ou légales.

L'effort devra également porter sur la poursuite de la recherche d'équilibre des budgets annexes soutenus financièrement par le budget principal (budgets annexes des Déchets particulièrement).

Les territoires grandement 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. 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 adoptés en équilibre réel par les Conseils de Territoire, sont ensuite soumis au Conseil de la Métropole lors de l'examen du budget et sont annexés au budget de la Métropole.

Conformément aux objectifs de maîtrise des dépenses pour 2022, les Territoires devront adapter leurs propositions dans le respect des plafonds de dépenses de fonctionnement notifiés, ajustés aux capacités de financement de la Métropole.

4.2.2.4 LES RELATIONS FINANCIÈRES 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, 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 2018, les transferts de compétences communales ont impacté les attributions de compensation conformément à l'évaluation des charges transférées de la CLECT (cf. 3.2).

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.

Ainsi, le montant global des attributions de compensation positives pour l'année 2019 a été de 643 millions d'euros et le montant global des attributions de compensation négatives pour l'année 2019 a été de 1,6 millions d'euros.

La gestion des conventions de gestion ou de maîtrise d'ouvrage déléguée dans le cadre de certains accessoires de voirie entraîne des variations dans les montants des attributions de compensation de certaines communes.

Pour l'année 2020, le montant global des attributions de compensation positives a été de 633 millions d'euros et le montant global des attributions de compensation négatives a été de 2,3 millions d'euros.

Il devrait être de 634 millions d'euros pour les attributions de compensation positives en 2021 et 2022 d'une part, et de 2,3 millions d'euros en 2021 et 1,8 millions d'euros en 2022 pour les attributions de compensation négatives d'autre part. Toutefois, ces montants sont susceptibles d'être revus d'ici la fin de l'année 2021.

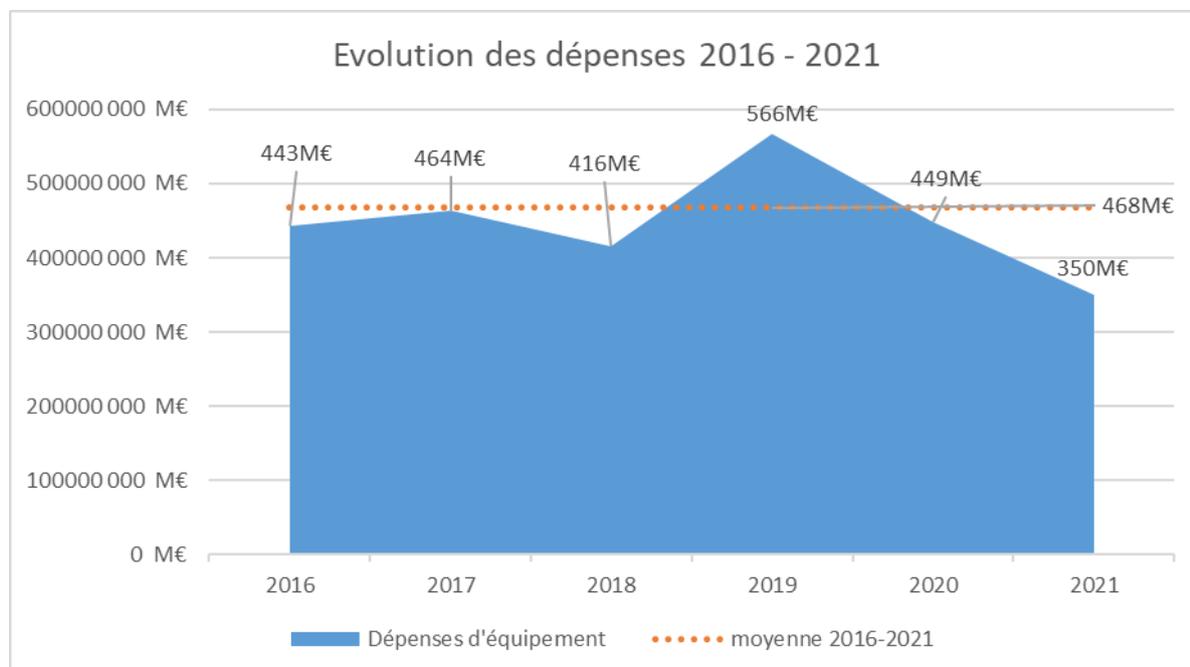
4.2.3 DÉPENSES D'INVESTISSEMENT : UNE RATIONALISATION SUR LES PROJETS PRIORITAIRES

Dans l'attente de la concrétisation des aides promises par le Président de la République et de la redéfinition du cadre budgétaire et fiscal métropolitain qui y sera associée, l'élaboration du budget primitif 2022 se construit avec la disparition des marges de la section de fonctionnement et une nécessaire réduction du recours à l'emprunt.

En effet, l'obligation de maîtriser la croissance de l'encours de la dette impose un plafonnement du niveau des dépenses d'équipement afin de limiter la création de dette nouvelle.

Ainsi le **volume prévisionnel des dépenses d'équipement 2022 ne peut pas excéder** celui adopté lors du budget primitif 2021. Il s'établit par conséquent à 353 millions d'euros, soit une **reconduction** du montant voté au budget primitif de 2021. Cela représente une baisse de 38% par rapport au niveau de dépenses réalisé en 2019 et de 16% par rapport à 2018. En l'absence de prise de décisions en 2022 pour redonner rapidement des marges de manœuvre financières à la Métropole, le niveau d'investissement devra être revu à la baisse en 2023 par rapport au montant projeté pour 2022.

Compte-tenu du volume des investissements inscrits à la Programmation Pluriannuelle des Investissements et de l'arrivée à maturité de nombreux projets qui nécessiteraient une inscription de Crédits de Paiement en 2022, **des arbitrages forts vont devoir être pris** pour ne conserver que les investissements nécessaires et qui permettent la mise en œuvre des projets arrivés à maturité sur des politiques prioritaires. A cette fin, il conviendra d'ajuster les crédits de paiement (CP) et d'étaler les autorisations de programmes (AP) dans le temps.



Comme cela est exposé dans la partie 4.3 ci-après, **l'engagement financier de l'Etat couplé aux actions fiscales et budgétaires** à décider par la Métropole permettront, dès 2023, de **desserrer cet étai** et la réalisation d'un **volume annuel d'investissement de l'ordre de 500 M€** pour le seul

budget principal, **conforme aux besoins de l'ambition métropolitaine** et en **préservant la santé financière** de la collectivité.

4.2.3.1 LA PROGRAMMATION DES INVESTISSEMENTS

Afin de préserver un maximum de marges de manœuvre pour la politique restant à définir et compte tenu de la dégradation des niveaux d'épargne, le niveau de dépenses d'équipement a été ajusté en 2021.

2022 s'inscrit dans la poursuite des orientations 2021 dans l'attente de la redéfinition du cadre budgétaire et fiscal de la Métropole en lien avec les aides promises par le Président de la République.

La priorité doit être donnée aux projets portant sens pour la Métropole, avec une approche par coût global, qui tient compte des cofinancements tout autant que des charges d'exploitation engendrées par chaque nouveau projet.

A cet effet, la Métropole se dote d'outils pour mieux gérer et prioriser, tout en assurant un suivi financier de l'étude à l'exploitation pour raisonner en pluri-annualité sur l'impact financier.

L'enveloppe consacrée en 2022 aux investissements, tout en prenant en compte les impératifs de trajectoire budgétaire, doit permettre la mise en œuvre des projets arrivés à maturité.

S'agissant des **Autorisations de Programme (AP)**, le **volume prévisionnel au 31 décembre 2021 s'élèvera à 5,81 milliards d'euros au budget principal (BPM + Territoires) avec un reste à financer prévisionnel de 2,83 milliards d'euros. La durée de résorption du volume d'autorisations de programme s'établit à 8,1 ans** sur la base d'un volume de dépenses d'équipement maintenu à 350 millions d'euros par an.

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 2022 devront être strictement limitées, ne concerner que des projets présentant un caractère de forte certitude et un avancement technique suffisant.

A court terme, la Métropole devra mener un travail d'actualisation de sa programmation pluriannuelle des investissements. Il s'agira de réinterroger la pertinence de certaines autorisations de programme votées antérieurement pour, le cas échéant, en réviser le volume à la baisse et ainsi dégager des capacités de financement pour engager de nouvelles opérations.

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.

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

4.2.4.1 LES RECETTES PROPRES D'INVESTISSEMENT

La section d'investissement du budget principal bénéficiera :

- ✓ de la taxe d'aménagement estimée pour l'année 2022 à 22,9 millions d'euros. Cette prévision prend en compte l'impact de la Covid-19 en s'appuyant sur la taxe d'aménagement attendue en 2021 sur laquelle est appliquée une réduction de 2/12 du nombre de délivrances d'autorisations d'urbanisme (le paiement en deux fois étale l'impact sur 2021 et 2022 ; le premier paiement étant sous un délai d'un an et le second de deux ans) ;
- ✓ du produit des amendes de police sur le territoire de Marseille Provence à hauteur de 12,05 millions d'euros. Cette prévision s'appuie sur le produit des amendes de police encaissé en 2021;
- ✓ et du Fonds de compensation de la TVA pour un montant de 41 millions d'euros, en forte baisse du fait de la diminution des dépenses d'équipement éligibles réalisées en 2020 sur le budget principal.

Pour 2022, la prévision pour ces postes est la suivante :

Budget principal	CA 2020	Budget 2021	Prévision 2022	Evolution
FCTVA	41,24 M€	53,84 M€	40,97 M€	-23,90%
TA	25,27 M€	22,92 M€	22,92 M€	0,00%
Amendes de police	21,45 M€	12,05 M€	12,05 M€	0,00%

4.2.4.2 LA POLITIQUE D'OPTIMISATION DES SUBVENTIONS

L'Etat insuffle les orientations stratégiques au niveau national, lesquelles sont déclinées par les différentes collectivités en fonction de leur champ de compétence. Le financement de projets, via les dispositifs récurrents, les appels à projets ponctuels mais également le recours à la contractualisation selon les partenaires, devient un outil de mise en œuvre des axes stratégiques au niveau national comme local. Tout l'enjeu de la Métropole est d'intégrer dans ses projets ces orientations afin de capter le plus de financements possible.

Au cours des dernières années, une réorientation significative des critères d'octroi de subvention des partenaires de la Métropole en faveur de la transition énergétique, de la protection de l'environnement, du développement durable, du transport multimodal et de la mobilité douce, de la cohésion sociale et de la qualité du cadre de vie a globalement été constatée. Le plan de relance de l'Etat, annoncé en septembre 2020 dans un contexte de crise sanitaire mondiale, s'inscrit dans cette volonté avec 100 milliards d'euros répartis sur 3 volets (écologie et transition énergétique ; compétitivité des entreprises et cohésion des territoires).

Parmi les outils du Plan de Relance et dans une logique de simplification, l'Etat a créé le **Contrat de Relance et de Transition Energétique (CRTE)**. Ce contrat, conditionné à un projet de territoire, est passé entre l'Etat et chaque intercommunalité pour une durée de 6 ans. Il a vocation à intégrer tous les concours financiers de l'Etat, à savoir les crédits du Plan de Relance mais aussi les dispositifs existants des différents ministères ou structures déconcentrées telle que la Dotation au Soutien de l'Investissement Local. La Métropole espère une signature du CRTE d'ici fin 2021 avec un soutien financier de l'Etat à la hauteur des enjeux du territoire notamment sur les transports. Un contrat métropolitain est défendu par la Présidente de la Métropole auprès du gouvernement dans cet objectif.

L'Etat lance également dans le cadre de la mise en œuvre du Grenelle de l'environnement, des appels à projet pour développer le transport collectif et la mobilité durable. La Métropole a ainsi déposé 12 dossiers dans le cadre de l'AAP Grenelle IV, publié en janvier 2020, correspondant à une dépense globale de 908 millions d'euros HT, et a appelé les financements du Grenelle pour un montant de 129 millions d'euros. L'Etat analyse actuellement les dossiers soumis pour une notification des projets retenus attendue fin 2021.

Dans ce contexte, le Président de la République a annoncé lors de son déplacement à Marseille en septembre dernier un plan « Marseille en grand » affirmant notamment un engagement d'un milliard d'euros de l'Etat dont 250 millions d'euros sous forme de subvention pour l'accessibilité et des projets très concrets identifiés : l'automatisation du métro, l'aménagement de 4 lignes de tramway et cinq lignes de bus à haut niveau de service.

La déclinaison de ces axes stratégiques selon les autres partenaires est la suivante :

- ✓ **Le Conseil Départemental des Bouches-du-Rhône** a défini ses orientations stratégiques en signant le Plan Vélo, l'Agenda Environnemental, les contrats de baie et de rivières, le Plan Handicap et le Plan Mobilité. Dans cette logique, il favorise les projets s'inscrivant dans une démarche de verdissement, environnementale, d'aménagement de l'espace et d'amélioration de la qualité de vie urbaine via ses dispositifs « contrat partenariat métropolitain » dédié spécifiquement à la métropole et « plan mobilité transport ». Une enveloppe spécifique aux investissements afférents aux Jeux Olympiques 2024 est également ouverte.
- ✓ **La Région Sud Provence-Alpes-Côte d'Azur** a pour priorités le plan climat, l'économie, l'emploi, la formation, l'innovation et l'international, la mobilité et les grands équipements, l'aménagement du territoire et le développement durable. Elle établit ses aides financières en conséquence via des dispositifs récurrents comme le dispositif « guerre du feu », « itinéraires cyclables » ou des appels à projets tels que le développement du photovoltaïque ou du co-voiturage.
- ✓ Le **contrat régional d'équilibre territorial (CRET)** porté par la Région permet d'accompagner la Métropole Aix-Marseille-Provence en matière d'aménagement et d'équipement du territoire, de la transition écologique et énergétique, de développement économique et de mobilités dans une volonté partagée de favoriser une démarche de développement durable. Suite à la fin du premier CRET fin 2020, un nouveau contrat régional d'équilibre territorial devrait voir le jour.
- ✓ De même, le **Contrat d'Avenir 2021-2027**, anciennement appelé Contrat Plan Etat-Région (CPER), est un instrument majeur de la planification des investissements structurants et du Plan de Relance.

Ce contrat est articulé autour de 12 axes thématiques : transition environnementale ; mobilité ; équilibre et solidarité des territoires ; enseignement supérieur, recherche et innovation, éducation ; santé ; tourisme, Mer et Littoral ; culture ; développement économique ; formation professionnelle et égalité hommes-femmes ; volet métropolitain (environnement et qualité de vie, attractivité et rayonnement européen et international) ; massif des Alpes; aménagement du Rhône et reconstruction des vallées détruites des Alpes-Maritimes. L'Etat et la Région Sud Provence-Alpes-Côte d'Azur s'engagent à financer à même hauteur les projets sélectionnés.

La Métropole a déposé 190 dossiers dans le cadre du Contrat d'Avenir 2021-2027. La Région Sud Provence-Alpes-Côte d'Azur, par délibération du 23 avril 2021, en a retenu 20 pour un montant total d'investissement de 332,24 millions d'euros avec un financement Etat et Région à 50%, soit un cofinancement de 166,15 millions d'euros (83,07 millions d'euros pour la Région et l'équivalent côté Etat). Un projet de convention d'application territoriale (CTA) du Contrat d'Avenir 2021-2027 dans ce sens a été proposé par la Région. A date, la Métropole doit poursuivre ses efforts avec l'Etat sur le choix des projets sélectionnés par la Région.

- ✓ **L'Union Européenne** affirme avec son programme 2021-2027 son ambition d'une « Europe plus verte, plus connectée, plus sociale, plus proche, plus intelligente ». Les projets devront s'inscrire dans les fonds structurels (FEDER, FEADER, FEAMP et FSE ¹⁶) mais aussi les grands programmes thématiques (LIFE, Horizon Europe, Initiative Urbaine, MIE).
Les programmes européens associent la Région ou d'autres partenaires comme l'ADEME selon la thématique.
L'Union Européenne a également lancé le programme Réact EU pour participer à l'effort de relance. Ce programme, doté d'une enveloppe régionale de 117 millions d'euros, se déclinera par appels à projet. L'appel à projet « mobilité douce » et « smart territoire » ont ainsi été publiés et la Métropole a déposé des dossiers et attend le retour de l'Europe sur ces derniers.
- ✓ **L'Agence de l'Eau Rhône Méditerranée Corse** a pour priorité l'adaptation au changement climatique, le partage et l'économie d'eau, la lutte contre la pollution de l'eau, la préservation de la biodiversité et des milieux aquatiques, l'efficacité des services publics d'eau et d'assainissement. Des contrats de baie ou de rivière ont été passés entre la Métropole et l'Agence de l'Eau. Un nouveau contrat métropolitain, plus global, a été signé fin 2020 pour une durée de 4 ans. Par ailleurs, un plan rebond, suite à la crise sanitaire, sur la biodiversité a été lancé par l'Agence de l'Eau et pour lequel la Métropole a déposé des dossiers.
- ✓ **L'ADEME** privilégie les projets relatifs à l'alimentation durable et la lutte contre le gaspillage alimentaire, l'amélioration de la qualité de l'air, la transition écologique et énergétique par la maîtrise de l'urbanisme et l'aménagement, la mobilité et les transports ainsi que la gestion des déchets. Elle attribue ses subventions dans le cadre d'appels à projet ponctuels ou des dispositifs qui lui sont propres mais aussi dans le cadre d'appels à projets multipartenaires.

¹⁶ FEDER : Fonds Européen de Développement Régional, FEADER : Fonds Européen Agricole pour le Développement Rural, FEAMP : Fonds Européen pour les Affaires Maritimes et la Pêche, FSE : Fonds Social Européen.

D'autres partenaires sont également présents parmi les organismes financeurs comme la **Caisse des dépôts et consignations** qui incitent à la transition énergétique et numérique, la **BPI France**.

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.

Ainsi, la Métropole gère 2 047 dossiers de subventions actifs en 2021 dont :

- ✓ 1 524 demandes de subventions accordées, pour un montant total de financements obtenus de près de 1 007,6 millions d'euros ;
- ✓ 523 demandes de subventions en cours de dépôt ou en cours d'instruction chez nos partenaires pour un montant total sollicité avoisinant 315,4 millions d'euros.

Pour le budget principal plus particulièrement, 1 591 dossiers de subventions sont actifs dont :

- ✓ 1 195 demandes de subventions accordées, pour un montant total de financements obtenus de près de 439,3 millions d'euros ;
- ✓ 396 demandes de subventions en cours de dépôt ou en cours d'instruction chez nos partenaires pour un montant total sollicité avoisinant 92,3 millions d'euros.

Les subventions pour l'ensemble des budgets en 2020 et 2021 se répartissent ainsi :

BUDGET	TITRE EMIS 2020 ET RAR (source CA 2020)	VOTE 2021 BP + DM
BUDGET PRINCIPAL	62 121 074 €	117 121 540 €
TRANSPORT	75 312 590 €	87 250 069 €
DECHETS	356 270 €	345 779 €
ASSAINISSEMENT	5 076 777 €	5 036 204 €
EAU	1 276 428 €	3 737 669 €
PORTS	2 140 000 €	249 406 €
Total général	146 283 139 €	213 740 667 €

4.2.4.3 L'ÉVOLUTION DE L'ENDETTEMENT

4.2.4.3.1 ENCOURS DE LA DETTE

Progression de la dette métropolitaine

Au 31 décembre 2020, l'encours de la dette de la Métropole s'élève à **2 994,96 M€** avec un taux moyen de **2,02%** et une durée de vie résiduelle de 14 ans et 5 mois. **La dette métropolitaine progresse de 6% par rapport à 2019 de la manière suivante :**

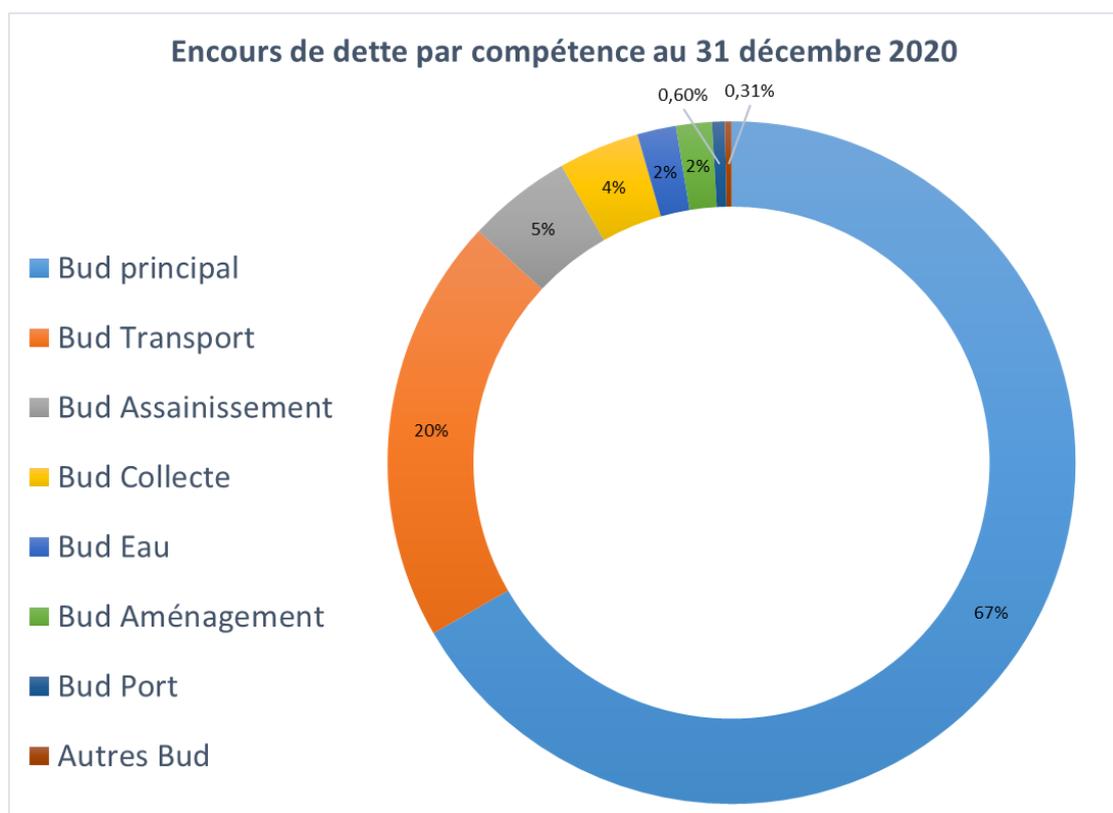
	Encours de dette en M€			Variation de 2019 à 2020
	2018	2019	2020	
Budget principal	1 775,81	1 830,58	1 996,84	+9,08%
Budget Transport	545,82	549,14	604,73	+10,12%
Budget Collecte	102,18	93,64	114,07	+21,82%
Budgets Assainissement consolidés	207,95	196,19	147,10	-25,02%
Budgets Eau consolidés	78,36	73,04	54,70	-25,11%
Budget Port consolidés	20,00	19,04	18,06	-5,15%
Budget Opérations d'Aménagement	55,97	56,22	50,26	-10,60%
Budget Entreprise	2,75	2,53	2,56	1,19%
Budget Réseau de Chaleur Urbain	0,09	0,08	0,07	-12,50%
Budget Parking	4,51	4,21	4,38	+4,04%
Budget Crématorium	0,12	0,11	0,11	-0%
Budget GEMAPI	-	1,58	2,07	+31,01%
TOTAL	2 793,56	2 826,36	2 994,96	+5,97%

Comme le montre le tableau ci-dessus, l'encours de dette est en augmentation sur les budgets Principal, Transport, Collecte, Parking et Gemapi.

En revanche, les encours des budgets Eau, Assainissement, Ports et Aménagement ont diminué entre 2019 et 2020. Ces évolutions s'expliquent par les effets de la crise sanitaire sur la réalisation des projets ainsi que par le transfert des emprunts des deux régies du Territoire du Pays d'Aix Eau et Assainissement à la REPA pour un montant de 53 M€.

Répartition de la dette par budget

En 2020, la dette de la Métropole se répartit de la manière suivante :



87% de l'encours total de dette est composé d'emprunts du Budget Principal et du Budget Transport. Les 13% restants sont portés par les budgets Eau, Assainissement, Collecte, Aménagement et autres.

Caractéristiques de la dette par budget

Le tableau ci-dessous détaille l'encours, le taux moyen et la durée de vie moyenne et résiduelle pour chaque budget.

	Encours de dette au 31/12/20 en M€	Taux moyen annuel	Durée de vie résiduelle	Durée de vie moyenne
Budget principal	1 996,84	1,91%	13 ans et 11 m	8 ans
Budget Transport consolidé	604,73	1,99%	17 ans et 1 m	9 ans et 2 m
Budget Collecte et Traitement des déchets	114,07	2,04%	10 ans et 11 m	6 ans 9 mois
Budgets Assainissement consolidés	147,10	3,45%	14 ans et 11 m	8 ans et 3 m
Budgets Eau consolidés	54,70	2,222%	16 ans	8 ans et 3 m
Budget Port consolidés	18,06	2,37%	11 ans et 9 m	8 ans
Budget Opérations d'Aménagement	50,26	1,68%	8 ans et 8 m	6 ans et 6 m
Budget Entreprise	2,56	2,72%	10 ans et 5 m	5 ans et 5 m
Budget GEMAPI	2,07	4,15%	23 ans et 2 m	13 ans
Autres Budgets	4,56	2,53%	11 ans et 9 m	6 ans et 2 m
TOTAL	2 994,96	2,02%	14 ans et 5 m	8 ans et 2 m

En 2020, l'encours de dette du budget principal s'élève à 1 997 M€. Fin 2021, l'encours de ce budget est estimé à **2 040 M€**.

Alors que la durée de vie résiduelle de la dette du budget principal est de 13 ans et 11 mois, la capacité de désendettement est, quant à elle, de 10,1 années au 31 décembre 2020 (contre 7,2 années en 2019).

Cela signifie que l'épargne brute de la collectivité permet de rembourser l'intégralité de la dette plus vite que l'extinction naturelle de l'encours.

Pour rappel, la capacité dynamique de désendettement (CDD) représente le rapport entre l'encours de la dette au 31 décembre et l'épargne brute dégagée sur l'année. Elle indique la durée théorique nécessaire à une collectivité pour rembourser l'intégralité de sa dette par son épargne brute.

La durée de vie résiduelle, quant à elle, est la durée restant avant l'extinction totale de la dette ou d'un emprunt.

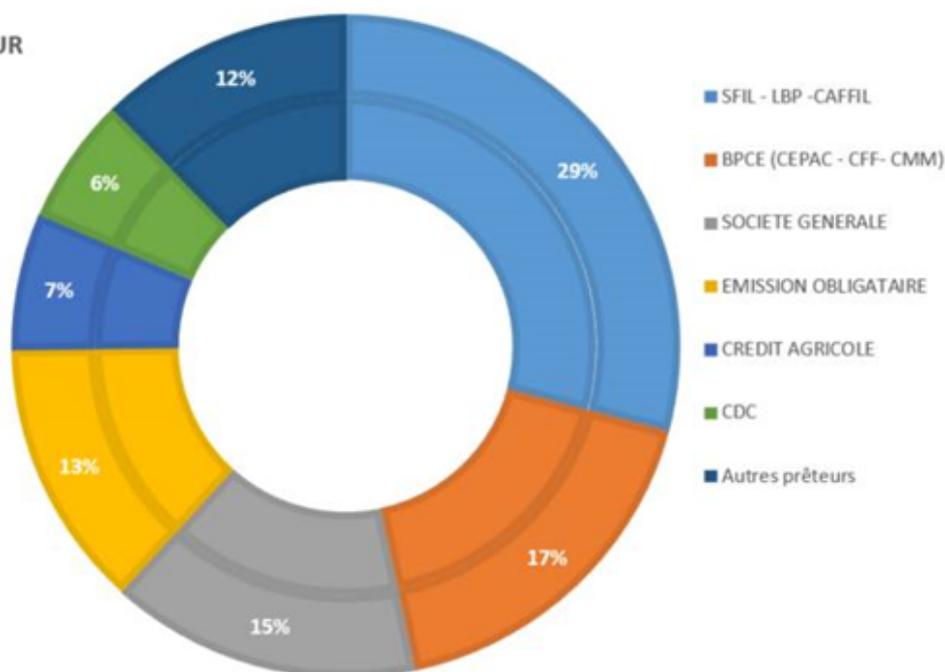
L'encours de dette du budget Transport s'élève quant à lui, à **605 M€ en 2020**. Fin 2021, l'encours de ce budget est estimé à **590 M€**. Cette année, **ce budget connaît un désendettement**, le montant des nouveaux emprunts étant inférieur au capital amorti. Cette **situation exceptionnelle**, liée au contexte de crise sanitaire, s'explique par le retard pris par certains projets et, en particulier, par celui de renouvellement des rames de métro suite à des difficultés d'approvisionnement en pièces d'Alstom. La Métropole a saisi cette opportunité pour procéder, dans le cadre de la gestion active de sa dette, au réaménagement de certains emprunts par des opérations de refinancement de remboursements anticipés d'emprunts jugés trop onéreux au regard des nouvelles conditions du marché.

La CDD des autres budgets annexes de la Métropole est de 4,8 années.

Répartition de la dette par prêteur au 31 Décembre 2020

Au 31 décembre 2020, la dette de la Métropole compte 528 lignes d'emprunts contractées auprès de plus de 16 groupes bancaires. Le groupe SFIL-LBP- CAFIL, la BpCE et la Société Générale représentent à eux seuls plus de 62% de l'encours total de dette, suivis de la dette obligataire qui représente 13% de l'encours total. L'encours de dette se répartit de la manière suivante :

DETTE PAR PRETEUR



La Métropole souhaite poursuivre sa stratégie d'optimisation de ses emprunts afin de sécuriser au maximum son encours de dette en contractant des financements avec de nouveaux partenaires.

4.2.4.3.2 GESTION DE LA DETTE

Remboursement de la dette

Entre 2020 et 2021, le niveau de remboursement du capital de la dette augmente de plus de 18%.

Capital	Remboursement 2020 En millions d'Euros	Remboursement 2021 En millions d'Euros	Evolution
Budget Principal	140,2	156,2 *	+11%
Budget Transport	28,17	48,9*	+74%
Budget Collecte	11,01	11,96	+9%
Budgets Assainissement	14,38	11,63	-19%
Budgets Eau	4,45	4,46	0%
Autres Budgets	7,25	10,16	+40%
Total	205,46	243,31	+18%

*Données BS 2021

En 2020, la Métropole avait remboursé pour un montant global de 205 M€ de dette. En 2021, ce remboursement est estimé à **243 M€**. Cette augmentation s'explique par le flux d'emprunt positif entre les remboursements et les nouveaux emprunts contractés en 2020.

En 2021, le capital remboursé du budget annexe Transport augmente passant de 28 M€ en 2020 à 49 M€ en 2021 (+74%). En effet, il est prévu de rembourser par anticipation certains emprunts revolving et des emprunts classiques dont les taux d'intérêts sont élevés. Par ailleurs, le remboursement des

Accusé de réception en préfecture
 013-200054807-20211119-9107-DE
 Date de télétransmission : 25/11/2021
 Date de réception préfecture : 25/11/2021

échéances de l'avance remboursable versée par l'Etat dont la Métropole a bénéficié en 2020 pour 75 M€ (durée 10 ans) commencera fin 2021.

Nouveaux emprunts 2021

Au total, près de 348 M€ d'emprunt d'équilibre ont été votés en 2021 sur l'ensemble des budgets (après adoption du BS 2021). Sur cette base, le **besoin de financement 2021 a été estimé à 300 M€** (représentant environ 80% du montant de l'emprunt d'équilibre). A l'issue du premier semestre 2021, la Métropole Aix-Marseille-Provence a contracté pour 107 M€ de nouveaux emprunts qui viennent en complément des 121 M€ d'emprunts contractés en 2020 et encaissés en 2021.

De nouveaux financements doivent encore être conclus d'ici la fin de l'exercice 2021 pour couvrir la totalité des besoins de l'année, pour un montant global estimé à près de 70 M€. Ces financements seront mis en place au cours du dernier trimestre 2021, à l'occasion d'une nouvelle consultation.

Gestion active de la dette

Lorsque le profil d'amortissement de la dette n'est pas lissé mais présente des creux, il serait possible, par des émissions obligataires de faibles montants de faire face à des pics de remboursement ne nécessitant pas de mise en réserve

Le financement des projets métropolitains pour une dette plus responsable

La Métropole continue de financer ses grands projets par des emprunts dédiés et proposés par des banques institutionnelles comme la BEI (Banque Européenne d'Investissement) ou la CEB (Council of Europe Development Bank).

Ces financements ont l'avantage de présenter des taux très avantageux et des modalités de tirage souples permettant d'appeler des fonds en fonction des besoins réels des projets.

En 2021, un tirage de 30M€ a été réalisé auprès de la banque CEB pour couvrir les dépenses liées au projet de renouvellement des rames du métro de Marseille (Neomma). Ce financement de 25 ans, a bénéficié d'un taux fixe record de 0,43%.

Un tirage de 50M€ a également été réalisé avec cette même banque au titre des dépenses Covid des années 2020 et 2021. Ce financement a été réalisé au taux fixe de 0,29% sur une maturité de 20 ans.

D'autres banques proposent des enveloppes sur des projets dits « Environnementaux » répondant à des critères de transition énergétiques (rénovation énergétique, énergies renouvelables, mobilité douce et durable...). Fin 2021, et en 2022, la Métropole étudiera l'éligibilité de plusieurs grands projets afin de pouvoir bénéficier de ces enveloppes et permettre de donner une dimension plus responsable à sa dette.

Un travail d’instruction de dossier de financement est déjà en cours avec la BEI et la CEB sur des projets à forts enjeux. Ce travail aboutira en 2022 et permettra d’optimiser les coûts financiers de certains grands projets métropolitains.

Renégociation et réaménagement de la dette

Une analyse exhaustive des contrats d’emprunts a été réalisée afin d’identifier les contrats bancaires que la Métropole pourrait renégocier pour réduire la charge de sa dette. Par ailleurs, une veille permanente est assurée afin de saisir toutes les opportunités favorables aux intérêts financiers de la Métropole.

Dans ce contexte, plusieurs opérations d’arbitrages ont été menées en 2020 auprès de la Société Générale et de la CEPAC avec des gains générés respectifs de 310K€ et de 192K€.

D’autres actions ont été engagées et sont en cours de négociation avec les banques pour profiter d’opportunités d’arbitrages pouvant générer des gains estimés au total à 2,8M€.

De même, une mission de renégociation et de refinancement sur une trentaine de prêts a été initiée et est en cours de finalisation afin d’obtenir des conditions financières plus favorables et ainsi baisser les charges de fonctionnement. Les gains liés à ces renégociations/refinancements sont estimés à 4,6M€.

Gestion du risque de taux

En 2021, la dette de la Métropole est composée à 73,8% d’emprunts à taux fixe, à 25,5% d’emprunts à taux variable et pour 0,73% d’un produit à barrière sur indice Euribor.

L’ensemble des nouveaux financements mis en place en 2021 portent sur des emprunts à taux fixes. En effet, les taux fixes proposés à la Métropole étaient majoritairement meilleurs que les taux variables.

Si cela se confirmait dans les prochaines années, la stratégie sera de privilégier ce type d’emprunt dans le but de sécuriser les charges d’intérêts futures. La Métropole souhaite minimiser au maximum le risque de taux de son encours de dette avec une proportion d’emprunts à taux fixe comprise entre 75% et 80% de son encours total.

Charte Gissler

Afin d’aider les emprunteurs publics à mieux appréhender les risques sur leurs emprunts, une charte de bonne conduite a été établie par le Ministère des Finances, avec les différentes associations d’élus et les banques. Pour les collectivités, cette charte est aujourd’hui reprise par la circulaire du 25 juin 2010 qui remplace celle de 1992 sur le recours aux produits dérivés. La répartition de l’encours de dette selon la Charte de Bonne Conduite doit être présentée en annexe des états de dette. Elle propose la classification suivante :

Charte de bonne conduite : classification des risques

Indices sous-jacents		Structures	
1	Indices zone Euro	A	Échange de taux fixe contre taux variable ou inversement Échange de taux structuré vers taux variable ou taux fixe Taux variable simple plafonné (cap) ou encadré (tunnel)
2	Inflation française ou inflation de la zone Euro Écart entre ces inflations	B	Barrière simple, pas d'effet de levier
3	Écart d'indices de la zone euro	C	Option d'échange (swaption)
4	Indices hors zone Euro Écart d'indices dont l'un est un indice hors zone Euro	D	Multiplicateur jusqu'à 3 Multiplicateur jusqu'à 5 capé
5	Écart d'indices hors zone Euro	E	Multiplicateur jusqu'à 5
6*	Indexations non autorisées dans le cadre de la Charte (taux de change, indices actions...)	F*	Structures non autorisées par la Charte (cumulatif, multiplicateur > 5...)

* : Hors Charte

Au 1er janvier 2021, la **structure de la dette est saine et sans aucun produit toxique**. L'encours de dette de la Métropole est entièrement sécurisé avec 98,55% de son encours classé 1A et 1,45% classé en 2A et 2B, comme indiqué ci-après :

Structures		(1) Indices en euros	(2) Indices inflation française ou zone euro ou écart entre ces indices	(3) Ecart d'indices zone euro	(4) Indices hors zone euro et écarts d'indices dont l'un est un indice hors zone euro	(5) Ecart d'indices hors zone euro	(6) 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	524	2				
	% de l'encours	98,55%	0,71%				
	Montant en euros	2 951 421 172 €	21 313 310 €				
(B) Barrière simple. Pas d'effet de levier	Nombre de produits	1	1				
	% de l'encours	0,01%	0,74%				

	Montant en euros	156 000 €	22 068 966 €	
(C) Option d'échange (swaption)				
(D) Multiplicateur jusqu'à 3; multiplicateur jusqu'à 5 capé				
(E) Multiplicateur jusqu'à 5				
(F) Autres types de structures				

L'objectif de la Métropole sera de continuer à privilégier la mise en place d'emprunts sécurisés (classés 1A) dans les prochaines années.

Notation financière

Le 29 octobre 2021, l'agence de notation Fitch Ratings a révisé la perspective de la Métropole de « négative » à stable et a confirmé la note A+ compte tenu de l'amélioration attendue des ratios financiers dans le scénario de l'agence de notation.

Fitch qualifie le profil de risque de la Métropole de « moyen-fort » avec des recettes robustes et des dépenses qui resteront soutenables et modérées au cours des prochaines années.

L'agence a également confirmé la note IDR à court terme à « F1+ ». Une prochaine notation est prévue en novembre 2021.

En 2021, la Métropole **présente toujours de nombreux atouts aux yeux des investisseurs**, des financeurs et des agences de notation. Cela lui **permet de bénéficier de la confiance** de ses partenaires et ainsi pouvoir réussir dans ses missions publiques. Pour **maintenir cette appréciation**, il est **indispensable** que la Métropole **continue à afficher une capacité de désendettement avoisinant les 10 années**. Cette condition *sine qua non* a pour effet, comme exposé plus haut, de contraindre tant l'évolution des dépenses de fonctionnement que le niveau des dépenses d'équipement dans l'attente des décisions en termes de recettes qui permettront à la Collectivité de retrouver des marges de manœuvre.

S'agissant plus précisément de la dette, dans les prochaines années, la Métropole continuera à tout mettre en œuvre pour maintenir une dette soutenable et responsable.

4.2.5 FOCUS SUR LA POLITIQUE DES TRANSPORTS

Une fréquentation des transports publics et des recettes attendues à un niveau inférieur à celui d'avant la crise sanitaire

Les incertitudes liées à la crise sanitaire et à l'activité économique imposent une **approche prudente** des hypothèses de fréquentation, des recettes voyageurs associées, ainsi que du produit escompté du versement mobilité.

La Métropole Aix-Marseille-Provence, comme la plupart des Autorités Organisatrices, ne prévoient pas pour 2022 un niveau de fréquentation et de recettes tarifaires supérieur à celui du niveau d'avant la crise.

Si les recettes du premier semestre s'établissent à -25% du niveau de 2019, la reprise de la fréquentation depuis juin 2021 semble augurer d'un niveau de recettes proche de celui de 2019 pour le deuxième semestre 2021.

Pour 2022, le niveau de recettes tarifaires retenu est **inférieur d'environ 7% à celui de 2019**.

Une volonté : Optimiser l'offre de transport et rationaliser le réseau de transport

La **maîtrise des dépenses** entreprise au cours des derniers exercices reste un axe de travail prioritaire et trouvera sa traduction dans le projet de budget primitif 2022 :

- ✓ Absence d'augmentation de l'offre de transport en commun sauf en cas d'absolue nécessité,
- ✓ Mis en service de la DSP EEB¹⁷, occasion donnée pour restructurer le réseau de bus,
- ✓ Augmenter la capacité des bus ;
- ✓ Rationalisation des dessertes et suppression des lignes où la dépense par voyageur est manifestement trop élevée ;
- ✓ Développer le transport à la demande qui constitue un outil pour penser une offre de mobilité dans les zones peu denses.

Par ailleurs, une **modification de la politique tarifaire** pour en améliorer la cohérence avec la réalité des charges attachées aux services rendus, apparaît nécessaire. L'harmonisation des tarifs est mise à l'étude dans ce cadre.

Des négociations seront également engagées avec certains de nos opérateurs afin de **rechercher des gains de productivité** au service d'une offre de transport améliorée. Par ailleurs, l'indexation des contrats d'Obligations de Service Public est gelée pour l'année 2022.

Une montée en puissance des opérations majeures en investissement contraignant fortement le lancement de nouveaux projets

Les besoins d'investissements restent considérables pour l'exercice budgétaire 2022, dans la poursuite de la modernisation des infrastructures et le développement du transports dé-carboné. Cependant, la capacité de financement du Budget Annexe des Transports métropolitains demeure limitée. Pour 2022, le financement des projets déjà lancés opérations dont le renouvellement des rames du métro marseillais et l'extension du réseau de tramway Nord-Sud nécessiteraient l'inscription de 160 M€ en Crédits de Paiement, alors que ce budget n'est en capacité d'en financer que 100.

¹⁷ Nouvelle DPS, démarrée le 6 juillet 2021, qui regroupe les bus de l'étang de Berre et le ramassage scolaire du Territoire du Pays Salonais. Elle intégrera, à partir du 1er janvier 2022, le réseau urbain du Territoire du Pays Salonais. Il s'agit d'une DSP à forfait de charges.

Un ajustement et une priorisation des autres projets pour ne pas dégrader davantage l'équilibre financier de ce budget devront être opérés concernant les autres lignes de tramway, de BHNS et l'aménagement d'infrastructures de type pôles d'échanges ainsi que les projets de mobilité douce.

4.3 LA TRAJECTOIRE FINANCIÈRE DU BUDGET PRINCIPAL POUR LES ANNÉES 2022 ET SUIVANTES

Le budget 2021 a acté une inflexion de la politique d'investissement afin de stabiliser la situation financière après une période 2016-2020 caractérisée par la réalisation d'un volume de dépenses d'équipement ambitieux, largement soutenu par l'emprunt.

En l'absence d'épargne nouvelle, la contraction des dépenses d'équipement a permis de limiter la croissance de la dette et d'atténuer la dégradation de l'épargne nette tout en plafonnant la capacité dynamique de désendettement en-deçà d'un seuil critique.

La stabilisation de l'épargne nette à un niveau plancher ainsi que le maintien de la capacité dynamique de désendettement sous la barre des 10,5 ans limitent la croissance de l'annuité la dette et conditionnent le niveau de dépenses d'investissement.

La crise sanitaire continue de marquer l'exercice 2022, ses effets cumulés aux réformes sur la fiscalité et à la diminution des dotations conduisent à un recul du niveau prévisionnel des produits de fonctionnement.

Face à cette baisse, les dépenses réelles de fonctionnement conservent une dynamique maîtrisée mais positive, soutenue par le nécessaire accompagnement financier des budgets annexes et malgré les efforts de gestion sur les dépenses de personnel notamment.

Sont exposés ci-après deux scénarii de prospectives financières :

- ✓ Le premier fait abstraction des récentes annonces du Président de la République ;
- ✓ Le second intègre les promesses formulées couplées aux efforts demandés à la Métropole pour venir en soutien de l'aide gouvernementale.

4.3.2 SCÉNARIO N°1 : LA PROSPECTIVE MÉTROPOLITAINE SANS AIDE GOUVERNEMENTALE

4.3.2.1 DES RECETTES COMPLÉMENTAIRES POUR CONSERVER DES ÉPARGNES DE GESTION A UN NIVEAU PLANCHER

L'effet de ciseaux sur la section de fonctionnement conduit à une dégradation prévisionnelle de l'épargne de gestion qui nécessite de maintenir les dépenses d'équipement au niveau de 2021 pour

l'exercice 2022 et les suivants (dans l'hypothèse de l'absence de soutien de l'Etat et de redéfinition du cadre budgétaire et fiscal métropolitain).

A ressources propres constantes, un niveau d'investissement annuel de l'ordre de 350 M€ reste au demeurant trop élevé compte tenu de la structure de son financement. Avec la disparition de la capacité d'autofinancement, le recours à la dette entrainerait une dynamique de l'annuité supérieure à celle de l'épargne de gestion.

K€	CA		Prévisionnel			
	2019	2020	2021	2022	2023	2024
Produits de fonctionnement courant	1 917 038	1 919 903	1 953 697	1 949 261	1 959 028	1 968 266
- Charges de fonctionnement courant	1 619 766	1 669 098	1 695 169	1 709 902	1 718 795	1 722 387
= EXCEDENT BRUT COURANT (EBC)	297 273	250 805	258 528	239 359	240 233	245 879
+ solde exceptionnel (dont provisions)	-5 341	-16 576	-16 500	-16 500	-16 500	-16 500
= EPARGNE DE GESTION (EG)	291 932	234 229	242 028	222 859	223 733	229 379
- Intérêts	40 560	37 782	41 382	37 446	39 057	41 022
= EPARGNE BRUTE (EB)	251 372	196 447	200 646	185 413	184 675	188 357
- Capital	133 946	140 202	160 609	164 501	169 563	175 794
= EPARGNE NETTE (EN)	117 425	56 245	40 037	20 911	15 112	12 564

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 la capacité 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 de la solidité financière.

Ainsi, afin de stabiliser les niveaux d'épargne et d'endettement, il conviendrait de plafonner les dépenses d'équipement à un niveau n'excédant pas 280 M€ dès 2023.

Si le niveau d'investissement de 2021 est reconduit en 2022, il convient alors pour stabiliser les niveaux d'épargne et éviter une situation de surendettement, d'augmenter l'excédent de fonctionnement courant. Une recette complémentaire d'au moins 25 M€ permettrait de retrouver une capacité d'autofinancement compatible avec le niveau d'investissement projeté à 350 M€ par an en stabilisant le recours à l'emprunt. Pour les besoins de la simulation, il a été retenue une hypothèse de recours à l'impôt en 2023. **Ce recours à l'impôt pourrait être substitué par toutes autres recettes ou diminutions de dépenses, générant un excédent global supplémentaire de 25 M€ en 2023.**

K€	CA		Prévisionnel			
	2019	2020	2021	2022	2023	2024
Produits de fonctionnement courant	1 917 038	1 919 903	1 953 697	1 949 261	1 983 033	1 992 511
- Charges de fonctionnement courant	1 619 766	1 669 098	1 695 169	1 709 902	1 718 795	1 722 387
= EXCEDENT BRUT COURANT (EBC)	297 273	250 805	258 528	239 359	264 238	270 124
+ + solde exceptionnel (dont provisions)	-5 341	-16 576	-16 500	-16 500	-16 500	-16 500
= EPARGNE DE GESTION (EG)	291 932	234 229	242 028	222 859	247 738	253 624
- Intérêts	40 560	37 782	41 382	37 446	39 057	40 541
= EPARGNE BRUTE (EB)	251 372	196 447	200 646	185 413	208 681	213 083
- Capital	133 946	140 202	160 609	164 501	169 563	174 806
= EPARGNE NETTE (EN)	117 425	56 245	40 037	20 911	39 118	38 277

Au fil de l'eau, le timide retour à la croissance en 2023 du produit des impôts et taxes soutenu par le produit de la TEOM, reversée, et la part de TVA issue de la réforme de la taxe d'habitation, est atténué par la baisse continue des dotations et participations. Les autres produits de fonctionnement (dont la part ne dépasse pas 2% des recettes réelles de fonctionnement) diminuent également fortement. Le tout se cumule dans une dynamique atone (+0,5%).

Grâce à une forte baisse de l'accompagnement aux budgets déchets, au plafonnement de la subvention d'équilibre au budget transport en maîtrisant la dynamique des charges d'exploitation, à d'importants efforts de gestion sur les charges générales de fonctionnement et les dépenses de personnel et le faible coût de la dette portée par des taux historiquement bas, la dynamique des dépenses réelles de fonctionnement est quasi-nulle, au niveau de celle des recettes.

4.3.2.2 UN BESOIN DE FINANCEMENT LIMITÉ, CONFORME À LA CAPACITÉ DE FINANCEMENT

Dans la continuité du budget 2021, le volume d'investissement reste contenu à un niveau minimum pour mettre en œuvre un projet métropolitain intégrant des arbitrages stricts.

Ce niveau de 350 M€ implique un repositionnement de certaines opérations en cours et des arbitrages sur les projets à venir et ne permet pas la mise en œuvre du plan de déplacement urbain tel qu'ambitionné.

Afin de limiter la croissance de l'annuité de dette, la hausse de l'excédent de fonctionnement stabilise le recours à l'emprunt alors que le stock de dette est déjà important.

Ce niveau de dépenses d'équipement représente une limite haute permettant de garantir l'équilibre financier en contenant la dynamique de l'annuité de la dette à celle de l'épargne de gestion.

K€	CA		Prévisionnel			
	2019	2020	2021	2022	2023	2024
Dépenses d'investissement hors emprunt	595 664	473 410	417 653	378 903	375 000	375 000
<i>dont dépenses d'équipement</i>	566 463	448 579	392 653	353 903	350 000	350 000
<i>dont dépenses financières</i>	29 201	24 831	25 000	25 000	25 000	25 000
Besoin de financement	595 664	473 410	417 653	378 903	375 000	375 000
Epargne nette	117 425	56 245	40 037	20 911	39 118	38 277
Autres recettes d'investissement	80 683	79 469	86 757	73 886	76 158	71 365
Subventions externes	104 184	33 520	90 351	48 831	59 500	59 500
taux de subvention	18%	7%	23%	14%	17%	17%
Emprunt	175 182	292 228	191 128	223 227	188 177	193 810

Avec la priorisation des investissements et la recherche accrue des cofinancements, la maîtrise des dépenses financières (essentiellement participations et avances aux satellites) constitue l'un des enjeux majeurs du besoin de financement des années à venir.

4.3.2.3 UNE TRAJECTOIRE STABILISEE QUI MET EN AVANT LA CAPACITE D'ADAPTATION DE LA METROPOLE

Toutes choses étant égales par ailleurs, et sans nouvelle dégradation de la situation économique, les orientations proposées pour 2022 et maintenues sur les exercices suivants dont la recherche dès 2023 d'une ressource globale annuelle de l'ordre de 25 M€ permettent d'assurer la stabilité financière du budget principal de la Métropole.

Afin de faire face à la contraction anticipée des niveaux d'épargne sous l'effet de la crise et du fort recours à la dette, l'ensemble des leviers (dépenses et recettes de fonctionnement, dépenses d'investissement) est mobilisé pour contenir la progression du stock de dette et de l'annuité.

K€	CA			Prévisionnel		
	2019	2020	2021	2022	2023	2024
Dette existante au 01/01	1 751 557	1 829 748	1 996 919	2 027 438	2 086 163	2 104 777
Annuité	174 506	177 984	201 991	201 948	208 620	215 347
<i>dont remboursement intérêts</i>	40 560	37 782	41 382	37 446	39 057	40 541
<i>dont remboursement capital</i>	133 946	140 202	160 609	164 501	169 563	174 806
Emprunt nouveau	175 182	292 228	191 128	223 227	188 177	193 810
Encours corrigé au 31/12	1 829 748	1 996 838	2 027 438	2 086 163	2 104 777	2 123 781

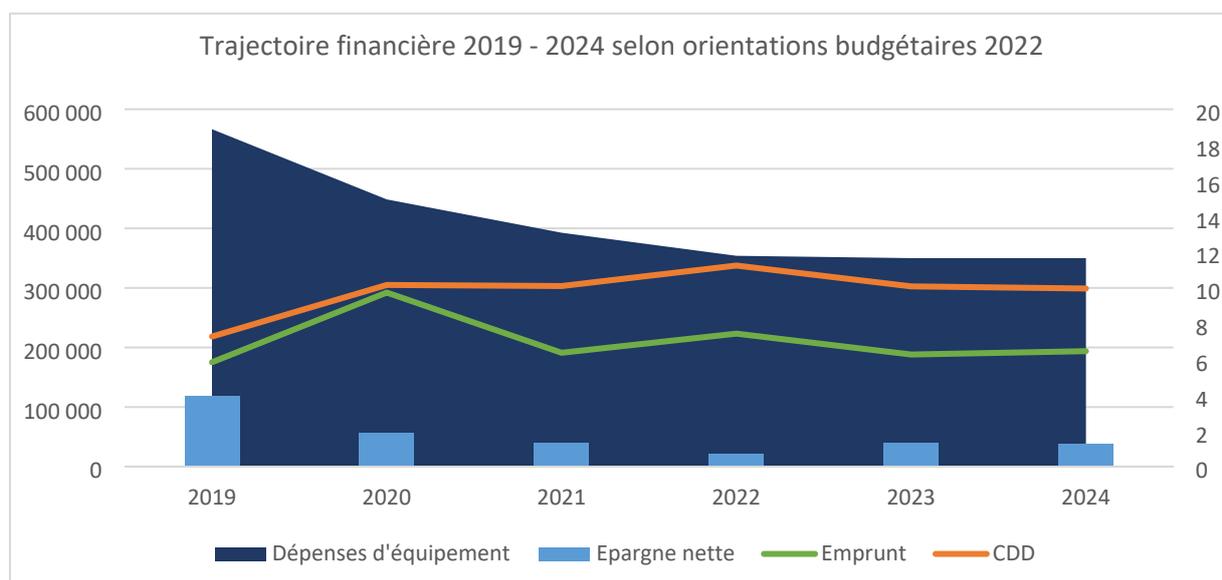
Couverture de l'encours de la dette par l'épargne brute (capacité dynamique de désendettement)

En 2022, la contraction de l'épargne de gestion allonge significativement la capacité de dynamique de désendettement qui dépasse le seuil de 10,5 ans.

La création d'épargne nouvelle en 2023 grâce à l'hypothèse retenue de recours à la fiscalité cumulée à la maîtrise de la dynamique de l'annuité de dette, limitée à celle de l'épargne de gestion ainsi relevée, permet de retrouver des niveaux de CDD compatibles avec le maintien de la notation financière A+, gage de confiance des investisseurs, de disponibilité des liquidités et de taux bas.

Capacité dynamique de désendettement	CA		Prévisionnel			
	2019	2020	2021	2022	2023	2024
Encours corrigé au 31/12	1 829 748	1 996 838	2 027 438	2 086 163	2 104 777	2 123 781
Epargne brute	251 372	196 447	200 646	185 413	208 681	213 083
CDD (en année)	7,3	10,2	10,1	11,3	10,1	10,0

Ainsi, l'ensemble des propositions pour les orientations budgétaires 2022 présentes dans ce rapport tendent vers une stabilisation de la situation financière du budget principal grâce à une épargne nouvelle rendue possible par la création d'un produit nouveau de 25 M€ en 2023 et des niveaux annuels de dépenses d'équipement limités à 350 M€.



En complément de cette première prospective qui ne prend pas en compte les propositions du chef de l'Etat, ni les leviers que la Métropole pourrait mettre en œuvre en complément de l'aide étatique, il est proposé une seconde prospective s'appuyant sur les annonces gouvernementales et permettant la réalisation d'un grand projet métropolitain combinée à celle du Plan de Déplacement Urbain.

4.3.3 SCÉNARIO N°2 : LA PROSPECTIVE MÉTROPOLITAINE AVEC L'AIDE GOUVERNEMENTALE

La réalisation du projet métropolitain nécessite de découpler les capacités de financement, aussi bien sur le budget principal que sur le budget annexe des transports. Les ressources propres de ce dernier étant limitées, les interactions avec le budget principal mobilisent une partie importante de l'épargne et de la capacité d'autofinancement.

Pour financer ce besoin global à hauteur de 800 M€ de dépenses d'équipement par an dès 2024 (budget principal et budget annexe transport cumulés) avec une progression rapide du volume des investissements, accompagné par un financement de l'Etat sur les projets structurants de la mobilité, il est nécessaire que le budget principal dégager un excédent de fonctionnement très important au plus tard en 2023.

Ces volumes permettront la réalisation des grands projets structurants pour le territoire métropolitain, qu'il s'agisse d'aménagements sur le budget principal tels que, par exemple, la mise en œuvre de la stratégie foncière ou la réalisation du programme de rénovation urbain...), ainsi que le plan de déplacement urbain sur le budget annexe des transports qui comprend notamment la rénovation des rames du métro marseillais, l'extension du tramway nord/sud ou encore le projet de Val'Tram sur le territoire du Pays d'Aubagne et de l'Etoile.

4.3.2.1 DES NIVEAUX D'ÉPARGNE DECUPLES POUR SOUTENIR L'INVESTISSEMENT ET GARANTIR LA SOLIDITE FINANCIERE

En tenant compte de l'effet de ciseaux que subit la section de fonctionnement et de l'atonie de l'épargne de gestion dans la structure actuelle du budget principal, il convient de **dégager un volume d'épargne nouveau a minima de 120 M€ en 2023** permettant d'avoir recours au levier de la dette pour financer ces investissements tout en maîtrisant le poids des annuités sur l'excédent de la section de fonctionnement.

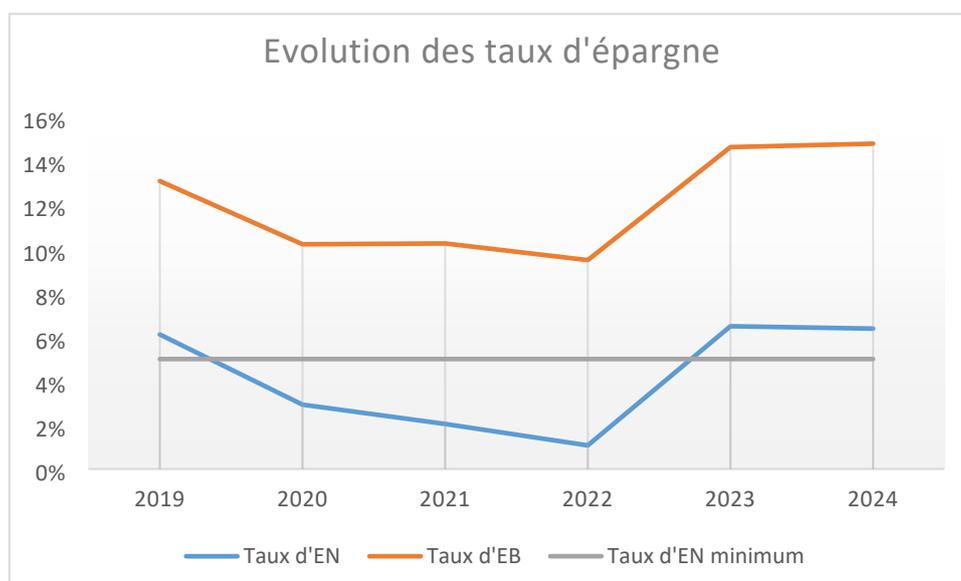
Les leviers pour d'atteindre ces niveaux d'épargne sont multiples : augmentation de la pression fiscale, baisse des reversements de fiscalité aux communes, augmentation des tarifs, équilibre des budgets annexes (hors transports) ...

La prospective de financement proposée ci-après présente un scénario déclinant les orientations budgétaires précitées, avec une augmentation de l'excédent de fonctionnement en 2023 qui vient soutenir la montée en puissance des investissements.

K€	CA		Prévisionnel			
	2019	2020	2021	2022	2023	2024
Produits de fonctionnement courant	1 917 038	1 919 903	1 953 697	1 949 261	2 079 053	2 089 492
- Charges de fonctionnement courant	1 619 766	1 669 098	1 695 169	1 709 902	1 718 795	1 722 387
= EXCEDENT BRUT COURANT (EBC)	297 273	250 805	258 528	239 359	360 258	367 105
+ Solde exceptionnel large	-5 341	-16 576	-16 500	-16 500	-16 500	-16 500
= EPARGNE DE GESTION (EG)	291 932	234 229	242 028	222 859	343 759	350 605
- Intérêts	40 560	37 782	41 382	37 446	39 057	41 111
= EPARGNE BRUTE (EB)	251 372	196 447	200 646	185 413	304 701	309 494
- Capital	133 946	140 202	160 609	164 501	169 563	175 978
= EPARGNE NETTE (EN)	117 425	56 245	40 037	20 911	135 138	133 516

L'épargne nette continue sa forte diminution en 2022. La hausse de l'épargne de gestion (exprimée ici par une hausse des produits de fonctionnement courant, mais qui pourrait se corrélérer à une baisse des charges de fonctionnement courant) en 2023 permet de remonter à des niveaux compatibles avec l'ambition métropolitaine et le recours accru à l'emprunt pour la réalisation des projets.

Grâce à ces arbitrages, le taux d'épargne brute (qui mesure la part des recettes de fonctionnement consacrée à l'investissement) relevé à 14% permet d'absorber la croissance rapide de la dette tout en ménageant un taux d'épargne nette à 6% en 2024, niveau minimum et nécessaire à la stabilité de la trajectoire financière.



Compte tenu du volume élevé de dépenses d'équipement sur le budget annexe des transports, largement soutenu par le budget principal, une vision consolidée de la chaîne de l'épargne retraitée

des flux réciproques permet d'apprécier le juste niveau des soldes intermédiaires de gestion nécessaire à la réalisation de ces investissements :

K€	CA		Prévisionnel			
	2019	2020	2021	2022	2023	2024
Produits de fonctionnement courant	2 471 652	2 416 007	2 477 001	2 497 348	2 637 235	2 657 948
- Charges de fonctionnement courant	2 138 275	2 163 035	2 190 800	2 217 765	2 232 999	2 249 178
= EXCEDENT BRUT COURANT (EBC)	333 377	252 972	286 201	279 583	404 236	408 769
+ Solde exceptionnel large	382	-11 471	-12 681	-13 500	-13 500	-13 500
= EPARGNE DE GESTION (EG)	333 759	241 501	273 520	266 083	390 736	395 269
- Intérêts	54 069	49 952	53 981	49 693	50 919	52 383
= EPARGNE BRUTE (EB)	279 690	191 548	219 538	216 390	339 816	342 887
- Capital	161 375	168 518	202 962	202 924	209 038	217 532
= EPARGNE NETTE (EN)	118 315	23 030	16 577	13 466	130 779	125 354

4.3.2.3 *UNE CAPACITE DE FINANCEMENT EN FORTE HAUSSE ET DES COFINANCEMENTS EXCEPTIONNELS POUR SOUTENIR UN PROGRAMME D'INVESTISSEMENT AMBITIEUX*

Après un ralentissement en 2020 et une nette contraction en 2021, le volume d'investissement est redynamisé aussi bien sur le budget principal, qui retrouve son point haut de 2019, que sur le budget annexe des transports qui voit son niveau de dépenses d'équipement multiplié par 3 à horizon 2024.

Conformément à la stratégie mise en place à partir de 2019, le budget principal participe à la réalisation de la politique de mobilité par le versement d'une subvention d'équipement qui croit fortement pour atteindre 30 M€ en 2024 avec un objectif de 80M€ à terme et prend le relai de l'Etat.

En effet, le versement d'une subvention exceptionnelle (250 M€) de l'Etat pour accompagner le démarrage des grands projets de mobilité limite la participation du budget principal et le recours à l'emprunt sur les premiers exercices.

Une avance remboursable sur 40 ans, à concurrence de 750 M€ accompagne ensuite le financement de ces projets, prémunissant d'un risque de taux et permettant de lisser sur une moyenne haute la durée du financement.

K€	CA			Prévisionnel		
	2019	2020	2021	2022	2023	2024
Dépenses d'investissement hors dette	704 425	550 333	536 513	539 603	775 000	855 000
<i>Dont subvention du BPM au BAT</i>	8 000	17 000	9 000	6 000	0	30 000
Dont dépenses d'équipement	673 234	525 185	511 513	514 603	750 000	800 000
<i>dont budget principal (hors subvention au BAT)</i>	566 463	448 579	392 653	353 903	500 000	500 000
<i>dont budget transport</i>	106 771	76 606	118 860	160 700	250 000	300 000
Financement	593 925	585 965	510 079	539 603	775 000	855 000
Epargne nette	118 315	23 030	16 577	13 466	130 779	125 354
Autres recettes d'investissement	106 423	103 327	96 437	86 234	88 516	83 713
Subventions externes	164 005	85 378	147 310	181 996	257 564	305 654
taux de subvention	24%	16%	29%	35%	34%	38%
Emprunt	205 182	374 230	249 756	257 908	298 142	340 279

4.3.2.3 LA REALISATION DU PROJET METROPOLITAIN DANS LA RESPECT D'UNE TRAJECTOIRE VERTUEUSE

Les orientations proposées pour 2022 et sur les exercices suivants nécessitent de bons ratios financiers pour maintenir la stabilité financière des budgets principal et transports consolidés.

Il est ainsi nécessaire d'augmenter fortement les niveaux d'épargne afin d'absorber le très fort recours à la dette. Les niveaux antérieurs ne correspondent pas aux critères de stabilité compte tenu du poids de l'investissement rapporté aux recettes réelles de fonctionnement.

Malgré la forte augmentation de l'encours et du remboursement en capital, la Métropole profite des taux d'intérêts faibles à court terme et de l'avance remboursable du Gouvernement.

K€	CA			Prévisionnel		
	2019	2020	2021	2022	2023	2024
Dette consolidée budget principal + transports au 01/01	2 319 634	2 378 891	2 601 645	2 648 439	2 703 422	2 792 527
Annuité	215 444	218 471	256 943	252 617	259 957	269 915
<i>dont remboursement intérêts</i>	54 069	49 952	53 981	49 693	50 919	52 383
<i>dont remboursement capital</i>	161 375	168 518	202 962	202 924	209 038	217 532
Emprunt nouveau	205 182	374 230	249 756	257 908	298 142	340 279
Encours corrigé au 31/12	2 378 891	2 601 645	2 648 439	2 703 422	2 792 527	2 915 273

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

En 2022, la contraction de l'épargne de gestion allonge significativement la capacité de dynamique de désendettement qui dépasse le seuil de 10,5 ans.

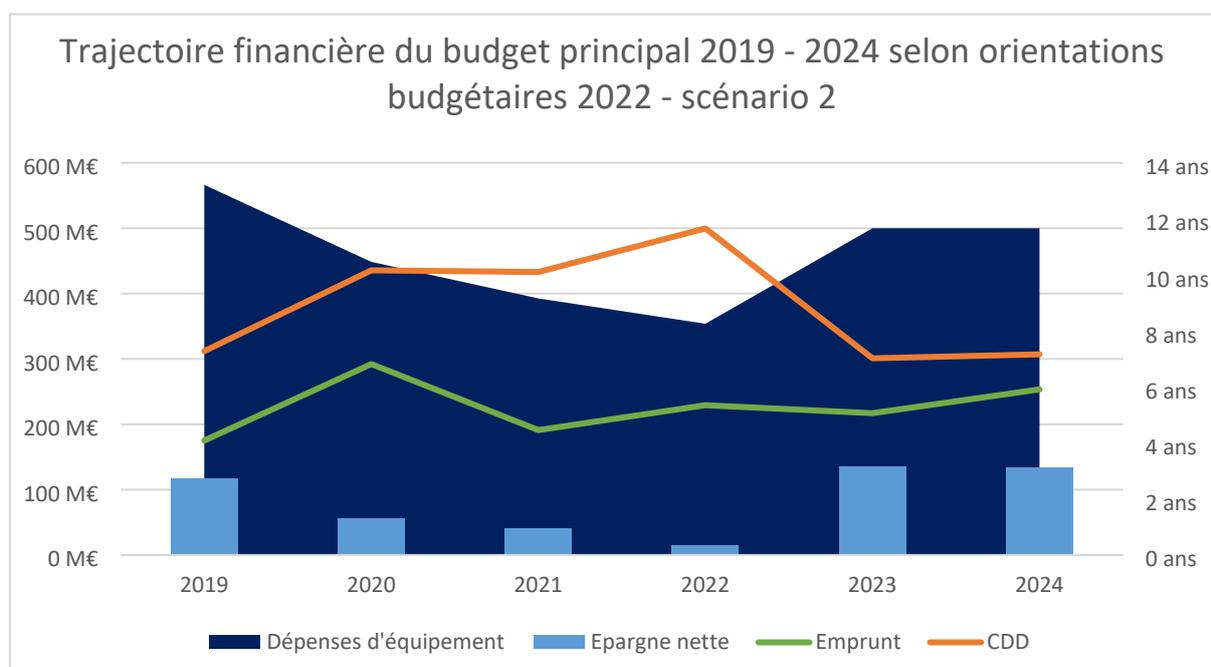
Grâce à la hausse des niveaux d'épargne en 2023, le budget principal peut soutenir la forte croissance du stock de dette et revenir durablement à des niveaux de CDD compatibles avec le maintien de la notation financière A+, gage de confiance des investisseurs, de disponibilité des liquidités et de taux bas.

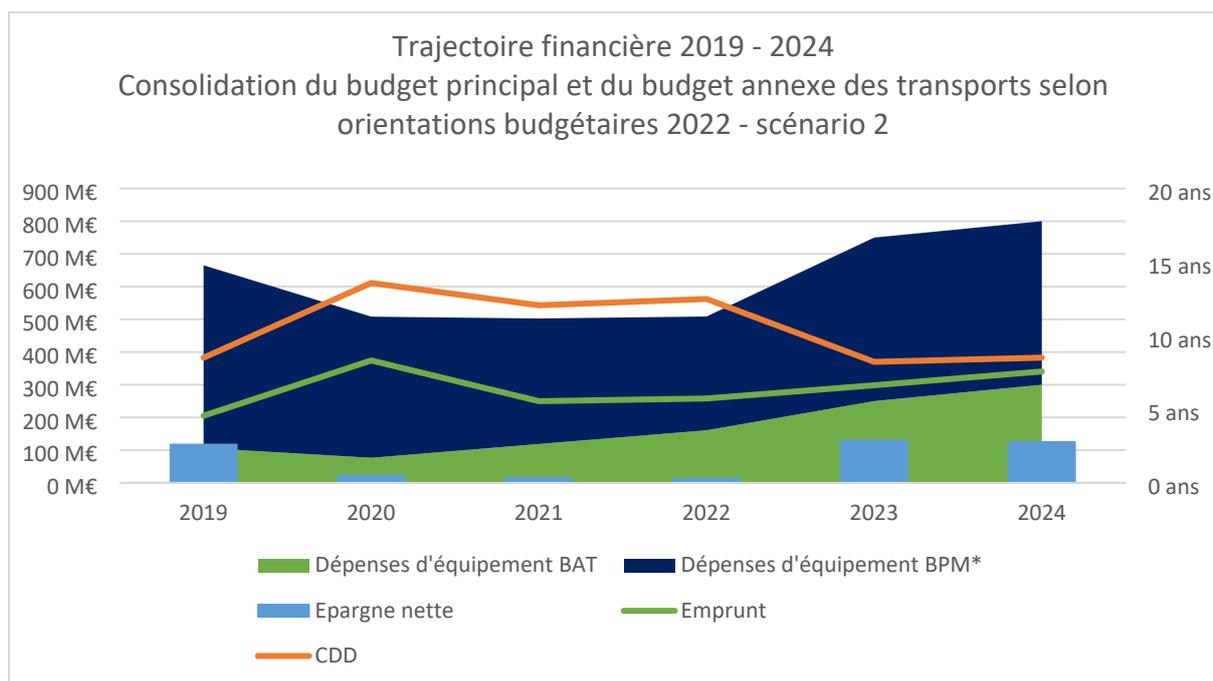
Budget principal	CA			Prévisionnel		
Capacité dynamique de désendettement	2019	2020	2021	2022	2023	2024
Encours corrigé au 31/12	1 829 748	1 996 919	2 027 438	2 086 163	2 133 256	2 210 349
Epargne brute	251 372	196 447	200 646	185 413	304 701	309 494
CDD (en année)	7,3	10,2	10,1	11,3	7,0	7,1

En consolidé avec le budget transport, la hausse des niveaux d'épargne permet de baisser sensiblement la capacité dynamique de désendettement malgré l'encours de dette.

Budgets principal et transport consolidés	CA			Prévisionnel		
Capacité dynamique de désendettement	2019	2020	2021	2022	2023	2024
Encours corrigé au 31/12	2 378 891	2 601 645	2 648 439	2 703 422	2 792 527	2 915 273
Epargne brute	279 690	191 548	219 538	216 390	339 816	342 887
CDD (en année)	8,5	13,6	12,1	12,5	8,2	8,5

Ainsi, l'accélération de la mise en œuvre du projet métropolitain, dans une trajectoire financière pérenne, nécessite la mobilisation de l'ensemble des leviers à la disposition de la Métropole : cofinancements, dette, fiscalité, efforts de gestion et reversements de fiscalités aux communes membres.





CONCLUSION

Dans une période de transition et d'incertitude, les présentes orientations budgétaires traduisent la capacité de la Métropole à s'adapter afin de maintenir une trajectoire financière responsable.

Elles constituent une base pour l'année à venir aussi bien que pour les objectifs et la trajectoire qui seront définis dans le prochain Pacte de Gouvernance Financier et Fiscal.

En matière de fonctionnement, face à un niveau de rigidité très élevé, la Métropole concentre ses efforts sur les charges générales de fonctionnement et les charges de gestion courantes afin d'amortir le choc de la contraction des produits fiscaux. Les objectifs ambitieux en matière d'effort de gestion dépassent ceux qu'elle s'était fixés jusqu'alors et contractualisés avec l'Etat. Sans marge sur les recettes et sans solliciter davantage le contribuable, des actions fortes de rationalisation et de mutualisation doivent être menées, au prix parfois d'arbitrage sur les politiques publiques.

En matière d'investissement, avec une enveloppe de l'ordre de 350 millions d'euros de dépenses d'équipement sur le budget principal, le budget 2022 se présente, à l'instar de l'exercice 2021, comme un budget de transition, aux ambitions révisées depuis la création de la Métropole. Ce ralentissement nécessite la révision du stock de projets inscrits dans la programmation pluriannuelle des investissements actuelle et la définition de priorités nouvelles qui devront tenir compte d'une capacité de financement réduite. La recherche de cofinancements sera décisive pour accompagner ses projets nouveaux.

Nul doute que les aides promises par le Chef de l'Etat couplées à la redéfinition du cadre budgétaire et fiscal métropolitain appelée de ses vœux permettront rapidement de doter la Métropole des moyens financiers à la hauteur des projets qu'elle se veut et qu'elle doit porter.