



VILLE DE
MARSEILLE

rapport
d'orientations
budgétaires
2022

PRÉAMBULE	2
I. LE CONTEXTE DE LA PRÉPARATION BUDGÉTAIRE 2022.....	3
1. UN CONTEXTE ÉCONOMIQUE MARQUÉ PAR LA REPRISE DE L'ACTIVITÉ ET DE L'EMPLOI AVEC UN RISQUE D'INFLATION ÉLEVÉ.....	3
2. INCERTITUDE SUR LA STRATÉGIE NATIONALE DE REDRESSEMENT DES COMPTES PUBLICS ET SES EFFETS SUR LES COLLECTIVITÉS LOCALES.....	7
3. DES ÉVOLUTIONS INSTITUTIONNELLES DANS LES RELATIONS AVEC LA MÉTROPOLE.....	11
II. DES PERSPECTIVES BUDGÉTAIRES ENTRE MARGES DE MANŒUVRE RÉDUITES EN RECETTES ET DES DÉPENSES DYNAMIQUES.....	13
1. DE FAIBLES MARGES DE MANŒUVRE EN RECETTES.....	13
2. DES DÉPENSES DYNAMIQUES.....	20
3. UNE SITUATION FINANCIÈRE STABILISÉE MAIS QUI RESTE MENACÉE PAR LE POIDS ÉLEVÉ DE L'ENDETTEMENT.....	25
III. LES ORIENTATIONS BUDGÉTAIRES POUR 2022	27
1. SE DOTER D'UNE STRATÉGIE FINANCIÈRE VISANT À ASSURER L'ÉQUILIBRE BUDGÉTAIRE ET À PRÉSERVER DES RATIOS FINANCIERS FACILITANT L'ACCÈS AU CRÉDIT.....	27
2. PRIORISER LES DÉPENSES SUR LES ENGAGEMENTS DE MANDAT.....	28
3. UN SERVICE PUBLIC SOBRE, EFFICACE, ECO-RESPONSABLE ET INNOVANT.....	29
4. REDONNER LES MOYENS À L'ADMINISTRATION DE SE MOBILISER SUR LES PRIORITÉS.....	30
5. ACTIVER TOUS LES LEVIERS DE FINANCEMENT POSSIBLES.....	31
6. POURSUIVRE L'ACTION POUR FAIRE RECONNAÎTRE LA SINGULARITÉ DE LA SITUATION FINANCIÈRE MARSEILLAISE.....	31

PRÉAMBULE

L'article 2312-1 du Code général des collectivités territoriales dispose que :

« Dans les communes de 3 500 habitants et plus, le maire présente au conseil municipal, dans un délai de deux mois précédant l'examen du budget, un rapport sur les orientations budgétaires, les engagements pluriannuels envisagés ainsi que sur la structure et la gestion de la dette. Ce rapport donne lieu à un débat au conseil municipal, dans les conditions fixées par le règlement intérieur prévu à l'article L. 2121-8. Il est pris acte de ce débat par une délibération spécifique.

Dans les communes de plus de 10 000 habitants, le rapport mentionné au deuxième alinéa du présent article comporte, en outre, une présentation de la structure et de l'évolution des dépenses et des effectifs. Ce rapport précise notamment l'évolution prévisionnelle et l'exécution des dépenses de personnel, des rémunérations, des avantages en nature et du temps de travail. Il est transmis au représentant de l'État dans le département et au président de l'établissement public de coopération intercommunale dont la commune est membre ; il fait l'objet d'une publication. »

Il s'agit donc d'informer les élus et la population sur la situation financière de la Collectivité et de discuter des orientations budgétaires.

2020 sur l'économie mondiale et nationale, n'est pas achevée et représente une incertitude pour le budget de la Ville, actrice de la lutte Ce débat d'orientations budgétaires (DOB) s'inscrit dans un contexte marqué par une crise sanitaire qui, si elle ne produit plus les mêmes effets néfastes qu'en contre la pandémie.

Par rapport à 2020, des mesures structurelles, au travers du Plan d'investissement France 2030, ont été mises en place pour stimuler le potentiel de croissance. Ces investissements de long terme, à hauteur de 30 milliards d'euros sur 5 ans, concernent principalement l'industrie. Ils permettront néanmoins de créer des leviers pour accélérer l'émergence d'initiatives qui répondent à certaines des priorités de la Ville, notamment dans le champ de l'alimentation saine et durable ou dans celui de la production de contenus culturels et créatifs.

Le contexte de ce DOB est également celui d'une fin de quinquennat, avec une loi de programmation des finances publiques 2018-2022 qui sera renouvelée en 2023 et une loi de finances initiales pour 2022 qui contient peu de mesures d'ampleur concernant les collectivités. Certaines d'entre elles ont des effets pour l'avenir, notamment s'agissant de la Ville de Marseille pour laquelle des crédits ont été prévus par l'État à hauteur de 400M€ directement par subvention pour financer le plan écoles ainsi que la garantie des emprunts de la société pour les écoles marseillaises dans un plafond de 650 M€

Enfin, ce débat d'orientations budgétaires doit tenir compte de l'exceptionnelle dynamique qui émerge à Marseille sous l'effet conjugué du développement de son tissu socio-économique à fortes valeurs ajoutées (numérique, digitale, énergie, santé, mobilité.) couplé à un écosystème riche d'acteurs et de lieux de la nouvelle économie sociale et solidaire, de la transition écologique (collectifs, associations, entreprises, tiers-lieux...), de la belle vitalité des secteurs de l'économie de la connaissance (pôles de compétitivité), du numérique avec le label « French Tech » ou encore de la filière structurée autour des productions audiovisuelles et cinématographiques appuyée par le plan « Marseille en Grand » initié par le chef de l'État.

Enfin, s'agissant des activités plus classiques, le secteur immobilier drainé par le développement d'Euroméditerranée a fait preuve de résilience malgré la crise tout comme les services tertiaires et l'attractivité touristique de la Ville ne se dément pas, même si elle mérite d'être davantage accompagnée, désormais, pour un développement durable et responsable.

I. LE CONTEXTE DE LA PRÉPARATION BUDGÉTAIRE 2022

1. Un contexte économique marqué par la reprise de l'activité et de l'emploi avec un risque d'inflation élevée

1.1 La reprise économique en 2021 a permis un regain d'activité et plus d'emplois

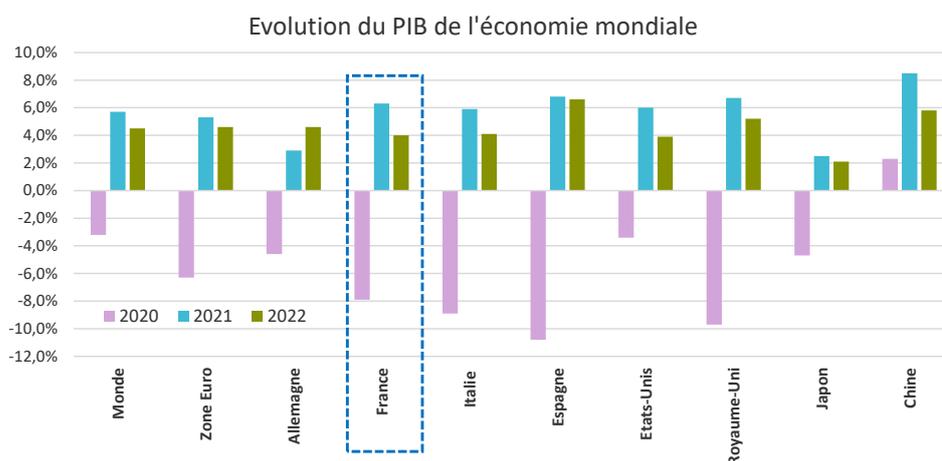
► Après la crise sanitaire, une reprise économique plus rapide qu'anticipée

⇒ Au niveau international

Après une année 2020 frappée par la pandémie, les prévisions de croissance au niveau mondial pour l'année 2021 s'établissaient à 4,2 % en début d'année. Elles ont été revues à 5,6 % par l'OCDE au mois de décembre. Cette amélioration a été portée par la dynamique vaccinale dans beaucoup d'économies avancées, mais également par les plans massifs de relance budgétaire. Pour 2022, la croissance anticipée du PIB (Produit Intérieur Brut) mondial s'élève à 4,5 %. Malgré cela, fin 2022, le revenu mondial sera inférieur d'environ 3 000 milliards de dollars américains aux anticipations pré-crise, soit à peu près le volume du PIB français.

Par ailleurs, la reprise mondiale reste inégale. Elle est dépendante :

- de l'efficacité des programmes de vaccination et des politiques de santé publique ;
- de l'ampleur des aides publiques ;
- de la dépendance nationale à certains secteurs comme le tourisme ou les services.

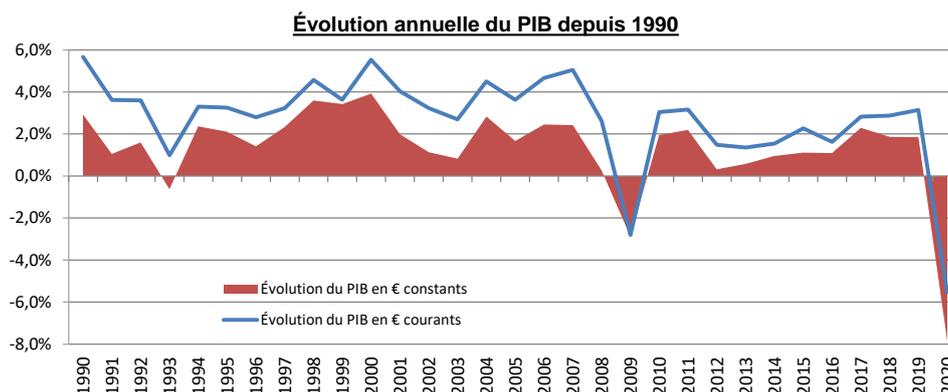


Dans certains pays, la reprise est beaucoup plus rapide que dans d'autres. La Chine et les États-Unis ont retrouvé les niveaux de revenu par habitant pré-pandémiques rapidement. En Europe, ces niveaux devraient majoritairement être atteints en 2022. Au Mexique et en Afrique du Sud, ce processus pourrait prendre encore quelques années.

⇒ Au niveau national

En 2020, dans un contexte de crise sanitaire, le PIB en volume s'est contracté de 7,9 %, après une croissance de + 2,3 % en 2017, + 1,9 % en 2018 et + 1,8 % en 2019.

Cette récession est cependant inférieure à celle qui avait été prévue par le Gouvernement dans le cadre de la précédente loi de finances (- 11 %).



La croissance du PIB devrait atteindre 6,7 % en 2021 et être de l'ordre de 4 % en 2022.

Le PIB retrouverait son niveau d'avant crise dès 2022.

PIB - € constants	2021	2022	2023	2024	2025	2026
Banque de France (Déc 2021)	6,7%	3,6%	2,2%	1,4%		
INSEE (Déc 2021)	6,7%					
OCDE (nov 2021)	6,8%	4,2%				
Com. Européenne (nov 2021)	6,5%	3,8%	2,3%			
LFI 2022 (nov 2021)	6,25%	4,0%	1,6%	1,4%	1,4%	1,4%
FMI (oct 2021)	6,3%	3,9%	1,8%	1,5%	1,4%	1,4%

1.2 Le risque d'une nette augmentation de l'inflation

► Une inflation qui croit fortement en 2021

Les taux de croissance de sortie de crise sanitaire sont assortis d'un rattrapage de la consommation des ménages dans le monde ainsi que de la reprise de l'activité des entreprises

L'inflation est à un niveau élevé, alimentée par le décalage entre l'offre et la demande (vagues de liquidités apportées par les banques centrales, multitude de plans de soutien et de plans de relance, consommation progressive de l'épargne pléthorique des ménages et de la trésorerie des entreprises). Elle concerne en particulier les matières premières agricoles, l'énergie et le coût du transport.

Aux États-Unis, l'inflation a atteint 5,37 % sur 2021, ce qui n'était plus arrivé depuis 40 ans. L'inflation dite « sous-jacente » (qui exclut l'énergie et l'alimentation) accélère aussi, sous la pression de la demande.

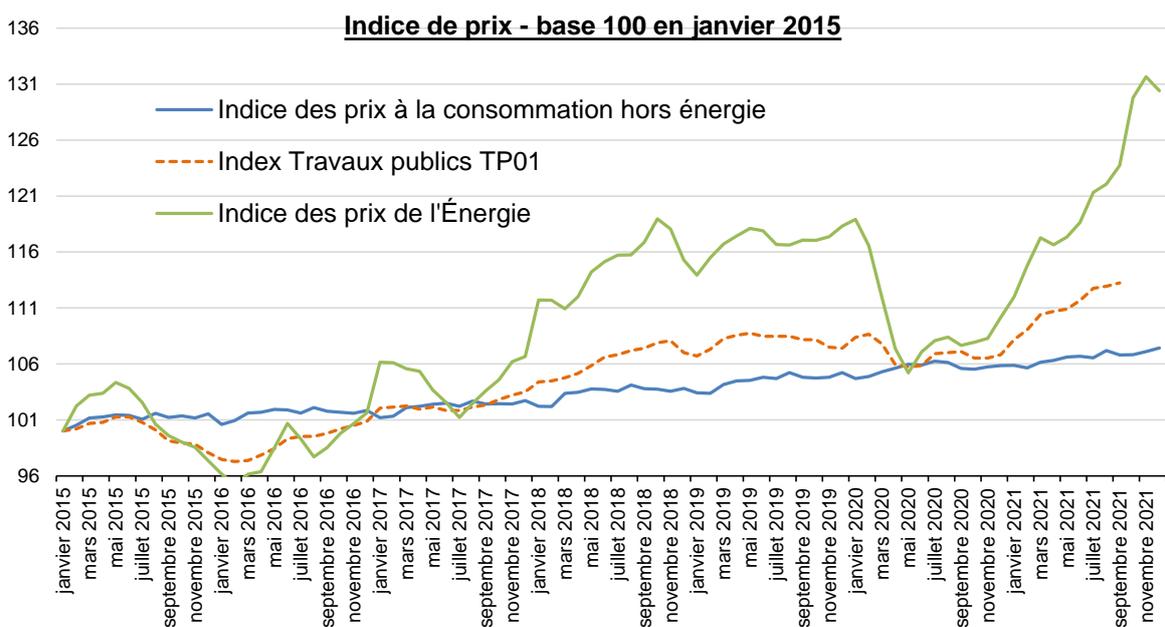
En zone euro, avec le rebond de la demande mondiale, les prix à la consommation ont nettement accéléré ces derniers mois. L'inflation s'établit à 5 % en décembre 2021.

Depuis le début de l'année 2021, la remontée des prix des matières premières, notamment du pétrole et du gaz, et les difficultés d'approvisionnement sont des facteurs qui jouent à la hausse sur l'inflation, avec une accélération au cours de l'été. Pour 2022, la plupart des prévisionnistes prévoient un recul de l'inflation mais les incertitudes demeurent.

Inflation	2021	2022	2023	2024	2025	2026
Banque de France (Déc 2021)	2,1%	2,5%	1,5%	1,6%		
OCDE (nov 2021)	1,9%	1,7%				
Com. Européenne (nov 2021)	1,9%	2,1%	1,4%			
LFI 2022 (nov 2021)	1,50%	1,5%	1,5%	1,6%	1,75%	1,75%
FMI (oct 2021)	2,0%	1,6%	1,2%	1,3%	1,2%	1,3%

► L'accroissement des coûts

La remontée de l'inflation va avoir des effets à la fois sur les dépenses de fonctionnement de la Ville mais également sur le coût des projets d'investissements. Les niveaux d'inflation sont toutefois disparates avec un impact plus fort sur les indices très sensibles au coût de l'énergie ou des matières premières.

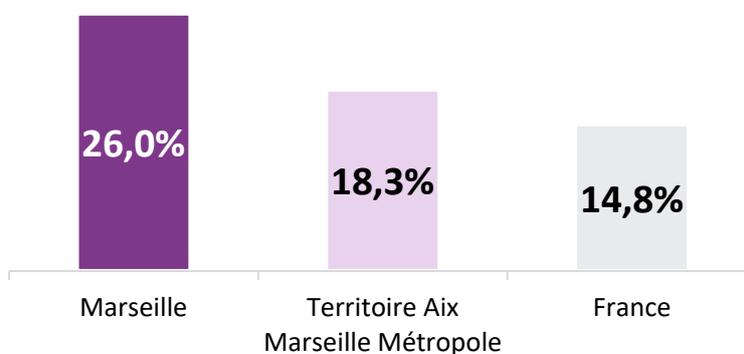


► Le risque de fragilisation des ménages les plus précaires

L'effet conjugué de l'inflation et de l'augmentation de la facture énergétique pour les ménages, notamment mal-logés, conduit à un risque d'augmentation de précarité. 54 millions de ménages en Europe sont touchés par la précarité énergétique. Avec l'inflation, ce chiffre pourrait augmenter en 2022. Pour pallier la hausse du prix de l'énergie, le Gouvernement a mis en place un chèque énergie de 150 euros pour les familles concernées, en plus du chèque inflation de 100 euros.

Avec un taux de pauvreté de 26 %, bien supérieur à la moyenne nationale et métropolitaine, le pouvoir d'achat des Marseillais les plus fragiles est particulièrement exposé à une remontée de l'inflation.

Taux de pauvreté en 2018 - INSEE



► Une incertitude sur le niveau des taux d'intérêts à moyen terme

L'ensemble de la courbe des taux a été affecté à la baisse depuis le début de la crise sanitaire. La courbe des taux de swap a ainsi commencé l'année 2021 en territoire négatif avec une référence à 10 ans à - 0,25 %. Pour rappel, les taux de swap sont les références de taux de financement bancaire (hors marge).

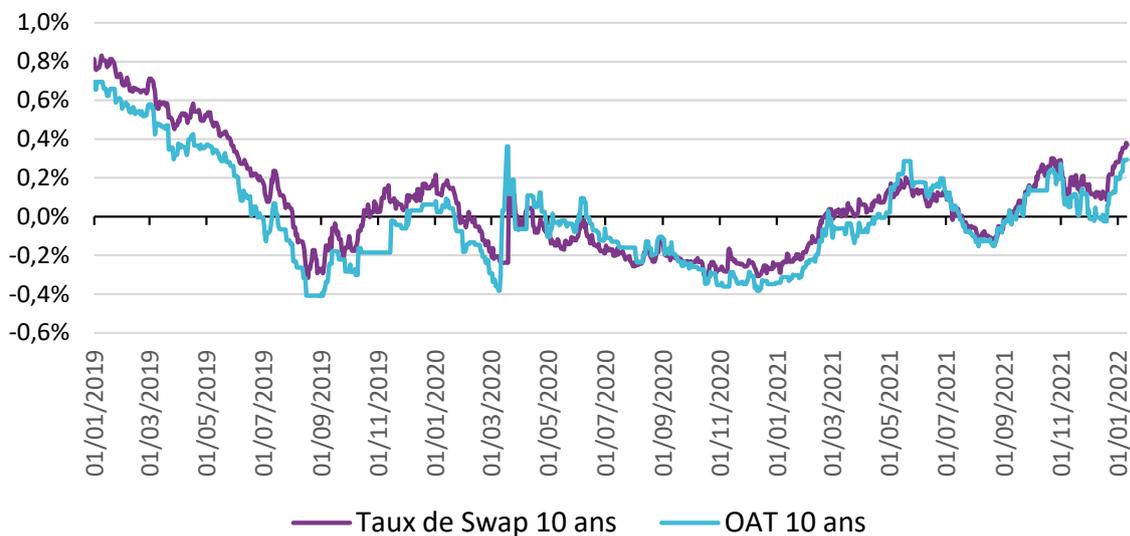
Sur le premier semestre, l'optimisme lié à la reprise économique et la vague de vaccination ont alimenté la hausse progressive des taux, qui ont atteint 0,20 % sur la référence du taux de swap 10 ans à la fin du mois de mai.

Durant l'été, les craintes en lien avec la propagation rapide du variant Delta ont alimenté une forte baisse des taux.

Sur les mois de septembre/octobre, face au retour de l'inflation, les banques centrales ont dû réaffirmer leur volonté de maintenir les taux à un niveau bas pour soutenir la croissance. Malgré ces annonces, les marchés redoutent la sortie des programmes monétaires ultra-expansionnistes (puisque les objectifs des banques centrales en termes d'inflation sont largement atteints), se traduisant par une remontée des taux. Les références à 10 ans (swap et OAT) sont revenues en territoire positif pour atteindre le niveau de 0,20 % actuellement. Les inquiétudes relatives au variant Omicron ont très peu d'impact sur les marchés par rapport aux craintes inflationnistes.

Par conséquent, les taux de référence hors marges progressent, mais demeurent historiquement performants.

Evolution des taux de référence OAT (marché obligataire) et Swap (marché bancaire)



Du côté des indices monétaires (taux variables), ils restent en territoire négatif face aux discours très accommodants des principales banques centrales et au maintien des taux directeurs de la BCE négatifs.

Dans le contexte économique et financier actuel, la visibilité est très bonne sur leur maintien à de très bas niveaux dont pourra profiter la Ville sur sa dette à taux variable.

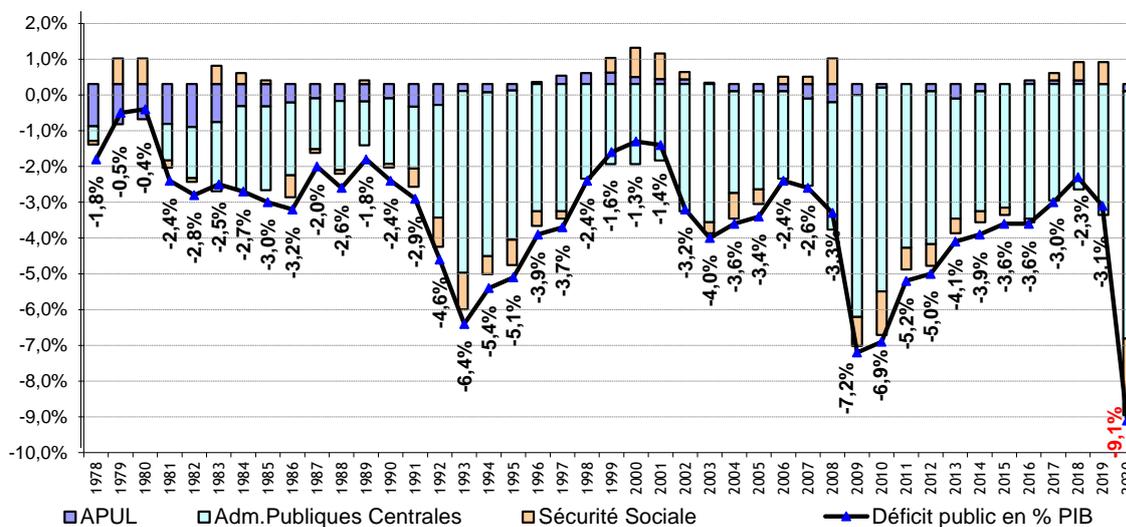
2. Incertitude sur la stratégie nationale de redressement des comptes publics et ses effets sur les collectivités locales

2.1 En 2020 et 2021, le déficit et l'endettement publics sont au plus haut suite aux mesures de soutien à l'économie dans le contexte de crise sanitaire

► En 2020, le déficit atteint 9,1 % du PIB

Anticipé à 11,3 % du PIB dans la LFI 2021, le déficit est moins élevé que prévu. Il atteint cependant un niveau inédit de près de 210 milliards d'euros (+ 135 Md€ par rapport à 2019), soit 9,1 % du PIB.

Déficit public au sens de Maastricht en % PIB



Le poids des APUL⁽¹⁾ dans le déficit public reste limité. Ce sont les comptes de la Sécurité sociale et de l'État qui enregistrent une progression particulièrement importante du déficit.

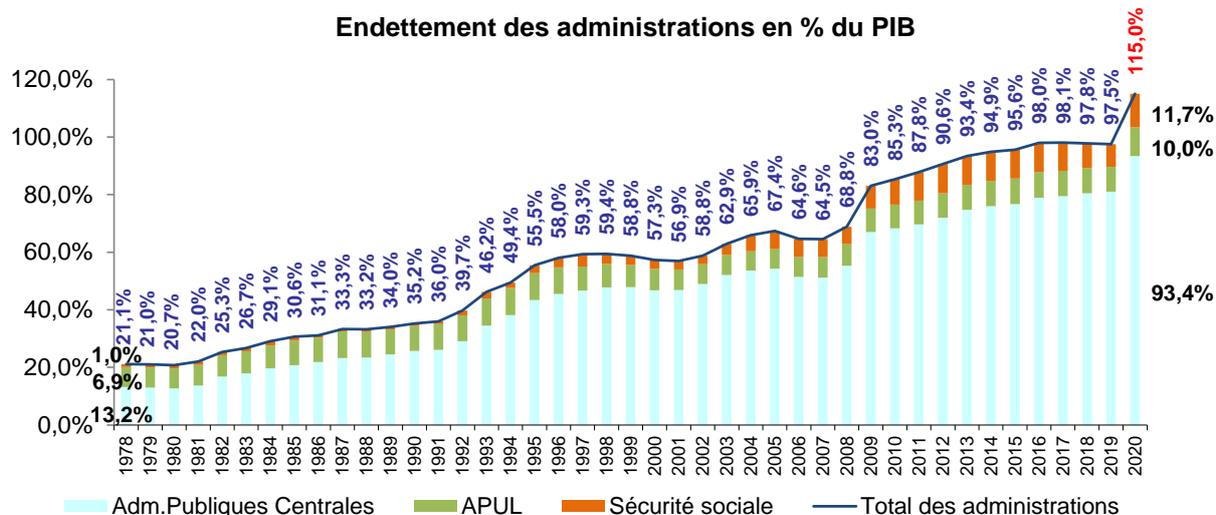
	en % PIB		en milliards d'euros (Md€)		Variation	
	2019	2020	2019	2020	en Md€	en %
Solde public	2019	2020	2019	2020		
Adm. Publiques Centrales	-3,6%	-6,8%	-88,1	-156,3	-68,2	+77,4%
APUL (1)	0,0%	-0,2%	-1,1	-4,2	-3,1	+286,2%
Sécurité Sociale	0,6%	-2,1%	14,5	-48,7	-63,2	+436,0%
Ensemble	-3,1%	-9,1%	-74,7	-209,2	-134,5	+180,1%

(1) Les APUL (Administrations Publiques Locales) sont essentiellement composées des collectivités territoriales et de quelques organismes divers d'administration locale tels que les Caisses des Écoles, CCAS...

► La dette publique atteint plus de 115 % du PIB

La dette publique aura augmenté de 275 milliards d'euros en 2020, pour atteindre 115 % du PIB. Les comptes de l'État et de la Sécurité sociale font apparaître une forte augmentation de l'endettement. La dette des APUL progresse, mais dans des proportions moindres ; elle représente 10 % du PIB, contre 93,4 % pour l'État.

La dette identifiée comme strictement liée à la crise « Covid » représenterait 165 Md€ sur le budget de l'État et 65 Md€ sur la Sécurité sociale. Le Gouvernement prévoit d'affecter chaque année au remboursement de la dette Covid 6 % de la croissance des ressources par rapport à l'année 2020, ce qui selon ses prévisions permettrait une trajectoire de remboursement sur 20 ans.



2.2. Une stratégie de recensement des comptes publics pour l'instant inconnue

► La suspension temporaire des règles budgétaires des États membres de l'Union européenne.

Les États membres de la zone euro doivent s'inscrire dans le cadre de règles budgétaires communes à travers le Traité sur la Stabilité, la Coordination et la Gouvernance au sein de l'Union économique et monétaire (TSCG) et le Pacte de Stabilité et de Croissance (PSC) :

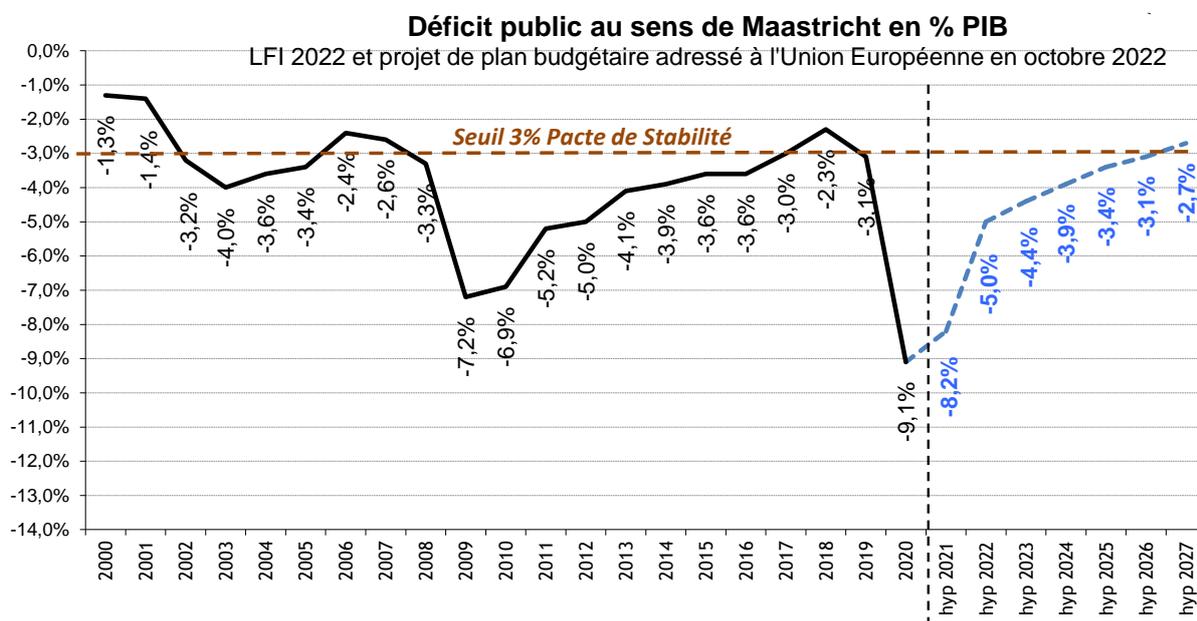
- le Pacte de Stabilité et de Croissance demande aux pays membres d'avoir un déficit public inférieur à 3 % du PIB et un endettement qui ne dépasse pas 60 % du PIB. Après avoir fait l'objet d'une procédure pour déficit excessif depuis 2009 avec un déficit public supérieur à 3 % PIB, la France est sortie de cette procédure en 2018 grâce à un déficit égal à 2,5 % du PIB.
- le Traité sur la Stabilité, la Coordination et la Gouvernance au sein de l'Union économique et monétaire (entré en vigueur le 1^{er} janvier 2013). La France s'est engagée sur un niveau de déficit structurel, c'est-à-dire un déficit recalculé hors effets de la conjoncture. Pour les États dont la dette représente plus de 60 % du PIB, ce qui est le cas de la France, le déficit structurel ne doit pas être supérieur à 0,5 % du PIB et la convergence vers cet objectif de moyen terme doit être d'au moins 0,5 % du PIB par an.

L'Europe a suspendu jusque fin 2022 ces règles budgétaires afin de permettre aux États membres d'adopter différentes mesures « coûteuses » pour les finances publiques, de soutien à l'économie (entreprises, marché du travail), au secteur de la santé et à la relance de la croissance.

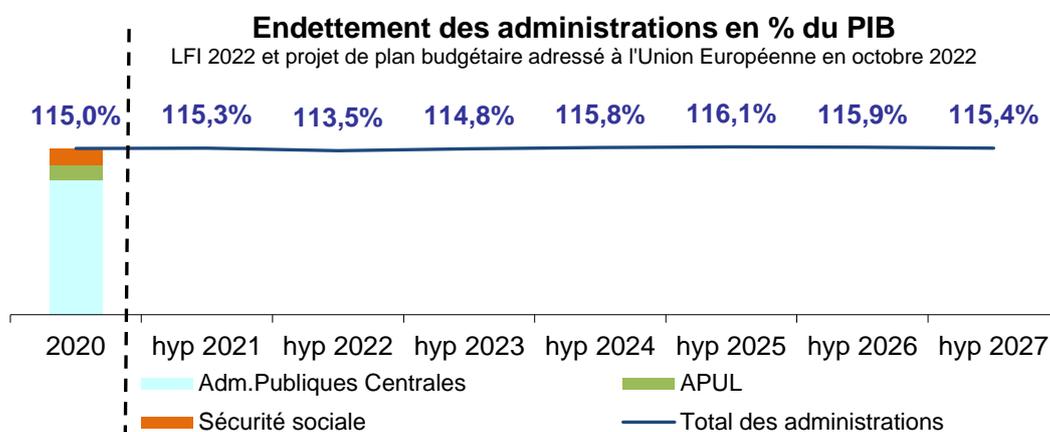
► Un redressement des comptes publics à préciser

Le déficit public diminuerait à 8,2 % du PIB en 2021 et 5 % en 2022 en raison du rebond de l'économie et de la réduction progressive des mesures exceptionnelles de soutien. Il resterait encore élevé avec 143 Md€ en 2022.

Dans le projet de plan budgétaire actualisé pour 2022 envoyé à la Commission européenne le 22 octobre dernier, le Gouvernement prévoit un retour progressif vers le seuil des 3 % à l'horizon 2026-2027.



L'endettement public resterait très élevé sans diminution dans les prochains exercices.



► Quelle association des collectivités locales au redressement des comptes publics ?

Avec la confirmation de la reprise économique et l'abandon progressif des mesures de soutien, c'est à travers le projet de loi de finances 2023 et la loi de programmation des finances publiques associée que le Gouvernement devra prévoir des mesures de redressement des comptes publics.

Les précédentes mesures « d'association » des collectivités locales au redressement des comptes publics s'étaient traduites par :

- une contribution au redressement des finances publiques avec un prélèvement croissant sur la DGF de la Ville au cours des exercices 2014 à 2017. Cette contribution a amputé durablement les ressources de fonctionnement de la Ville de 60 M€ chaque année ;
- puis dans le cadre de la loi de programmation des finances publiques 2018-2022 (déclinée dans les « contrats de Cahors »), le taux d'évolution des dépenses de fonctionnement de la Ville a été plafonné à + 1,25 % par an avec un mécanisme de pénalité en cas de non-respect. La Ville a respecté ce plafond. La loi de programmation des finances publiques 2018-2022 a également fixé un objectif en termes de capacité de désendettement, s'élevant à un maximum de 12 ans pour les communes.

Si on peut s'attendre à ce que les collectivités locales soient amenées à contribuer à ce redressement, le mécanisme n'est pas encore arrêté. Le rapport Arthuis de mars dernier proposait un élargissement des contrats de Cahors mais la large opposition des communes à ces derniers nécessitera probablement de nouvelles orientations. À ce stade, le scénario retenu par le Gouvernement est une évolution des dépenses publiques inférieure à l'inflation.

3. Des évolutions institutionnelles dans les relations avec la Métropole

⇒ La loi 3DS

La loi relative à la différenciation, la décentralisation, la déconcentration et portant diverses mesures de simplification de l'action publique locale a été adoptée le 9 février 2022. Dans ce cadre, des évolutions institutionnelles relatives à l'organisation de la Métropole Aix-Marseille-Provence sont prévues :

- suppression des conseils de territoire à compter du 1^{er} juillet 2022 ;
- modification du périmètre des compétences exercées par la Métropole avec restitution aux communes de compétences de proximité à compter du 1^{er} janvier 2023 :
 - o promotion du tourisme pour les villes classées stations touristiques,
 - o création, gestion, extension et translation des cimetières et sites cinéraires,
 - o service public de défense extérieure contre l'incendie,
 - o création, aménagement, entretien et gestion des réseaux de chaleur ou de froid urbains,
 - o concession des plages ;
- définition de l'intérêt métropolitain au plus tard le 31 décembre 2022 pour les compétences :
 - o création, aménagement et entretien de voirie ; signalisation ; abris de voyageurs ; parcs et aires de stationnement et plan de mobilité, étant précisé que sont légalement d'intérêt métropolitain les voies publiques supportant la circulation d'un service de transport collectif en site propre et des trottoirs adjacents à ces voies. Il en est de même pour les parcs et aires de stationnement accessoires à un service de transport collectif en site propre et pour la création, l'aménagement et l'entretien des espaces publics d'intérêt métropolitain dédiés à tout mode de déplacement urbain ainsi que leurs ouvrages accessoires,
 - o soutien aux activités commerciales et artisanales ;
- la Métropole définit, dans le cadre de ses compétences, différents schémas stratégiques dans lesquels les communes doivent s'inscrire pour l'exercice de leurs compétences ;

- En ce qui concerne les relations financières, des évolutions étaient attendues. Le soutien d'un milliard d'euros pour la mobilité et les transports marseillais avait été conditionné par le président de la République à ce « que cet effort majeur de la nation ne se disperse pas en redistributions inutiles, en compensations diverses, en paiement de fonctionnement indus », autrement dit à une révision des attributions de compensation versées par la Métropole aux communes.

La loi prévoit que la Chambre Régionale des Comptes rende un avis avant le 1^{er} septembre 2022 sur le montant actuel des attributions de compensation. Cet avis sera transmis aux maires, au Préfet et au président du Conseil de Métropole qui aura 2 mois pour organiser un débat au sein du Conseil métropolitain qui devra se prononcer sur les conséquences qu'il souhaite en tirer.

⇒ Les relations financières entre la Ville et la Métropole

Ces évolutions institutionnelles auront nécessairement un impact sur les relations financières entre la Ville et la Métropole, actuellement organisées de la manière suivante :

- En recettes nettes pour la Ville :
 - attribution de compensation (AC) provisoire, révisée annuellement depuis 2019 en lien avec l'exercice transitoire de certaines compétences déléguées, avec un montant constaté en 2021 de 121,6 M€ mais augmenté en 2022 d'une régularisation, dans le cadre de la gestion des accessoires de voiries, pour approcher les 130 M€ ;
 - fonds de péréquation des ressources intercommunales et communales (FPIC). Sur la base du maintien d'un mode de répartition identique en 2022, le flux net du FPIC pour la Ville serait de 12,1 M€.

Ces ressources seront préservées en 2022 mais sont amenées à considérablement se réduire puisque l'ensemble métropolitain ne serait plus bénéficiaire mais exclusivement contributeur de cette péréquation horizontale dont l'éligibilité se détermine par rapport à une assiette de ressources très large à l'échelle intercommunale (potentiel financier agrégé par habitant comparé à une moyenne nationale, cf. infra). L'impact pour la Ville, dont la situation socio-économique particulière justifierait de rester bénéficiaire de ce dispositif de solidarité au sein du bloc communal, sera très significatif, de l'ordre de 7 M€ en 2023, puis 14 à 15 M€ par an les années suivantes.

- En dépenses pour la Ville :
 - reversement de la taxe de séjour ;
 - reversement du forfait post-stationnement.

- Flux mixtes pour la Ville :

À ces reversements organisés réglementairement s'ajoutent ceux liés à la faible intégration d'un certain nombre de compétences au niveau métropolitain qui a conduit à adopter de nombreuses conventions dont le pilotage financier est particulièrement complexe.

S'agissant principalement des accessoires de voirie (espaces verts d'accompagnement et éclairage public) qui demeureraient en instance de transfert sur la base du cadre réglementaire en vigueur, la Ville a poursuivi son intervention au nom et pour le compte de la Métropole avec des conventions de gestion pour l'exploitation et une convention de maîtrise d'ouvrage déléguée pour la partie investissement en matière d'éclairage public, afin de garantir la continuité du service public, dans l'attente d'un mode de gestion pérenne. Conformément à ces conventions, la Métropole rembourse la Ville mais les aléas de l'exécution génèrent des régularisations fréquentes à terme échu. La variable d'ajustement demeure l'AC provisoire, ainsi qu'un fonds de concours pour les dépenses d'équipement.

Par ailleurs, une nouvelle convention s'est avérée nécessaire pour garantir la collecte et le traitement des déchets des Services de la Ville en 2021 et d'autres se sont poursuivies, par exemple pour la gestion de la propreté des plages par la Métropole et la défense extérieure contre les incendies, exercée par le BMPM.

L'évolution institutionnelle prévue par la loi 3DS sera l'occasion de clarifier les périmètres respectifs des collectivités, la gestion afférente des compétences et de mettre fin à certaines situations transitoires, si elle s'accompagne d'une juste évaluation des charges transférées.

II. DES PERSPECTIVES BUDGÉTAIRES ENTRE MARGES DE MANŒUVRE RÉDUITES EN RECETTES ET DES DÉPENSES DYNAMIQUES

1. De faibles marges de manœuvre en recettes

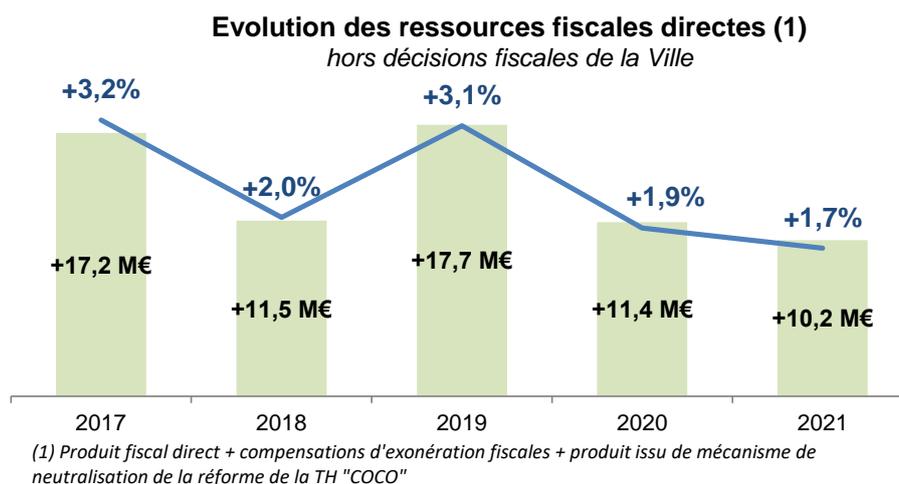
1.1 Les recettes de fonctionnement

Entre 2017 et 2021, les recettes de fonctionnement de la Ville ont progressé en moyenne de 1,3 %. En 2020, comme pour l'ensemble des communes, ces recettes ont diminué de 2 % pour la Ville sous l'effet d'une faible dynamique fiscale et de la baisse des produits des services et du domaine, conséquence directe de la crise sanitaire.

La structure des recettes de fonctionnement est proche de celle des autres villes, avec une nette prédominance des recettes fiscales (64 % pour Marseille contre 66 % pour la moyenne nationale). Il faut toutefois noter que sont décomptées dans ces recettes fiscales les attributions de compensation versées par les EPCI.

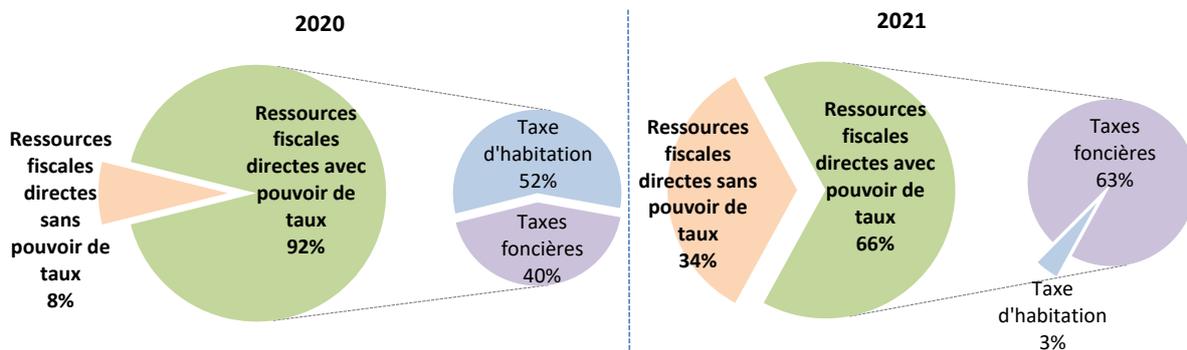
► La fiscalité

Les ressources fiscales (produit fiscal et compensations fiscales) ont augmenté de 10 M€ en 2021 (+ 1,7 %), niveau sensiblement inférieur à celui enregistré ces dernières années.



La suppression de la taxe d'habitation sur les résidences principales a considérablement réduit le levier fiscal de la Commune : la part des ressources fiscales sur lesquelles la Ville dispose d'un pouvoir de taux a été réduite de 28 % entre 2020 et 2021 comme l'illustre le schéma ci-après.

Structure des ressources fiscales directes



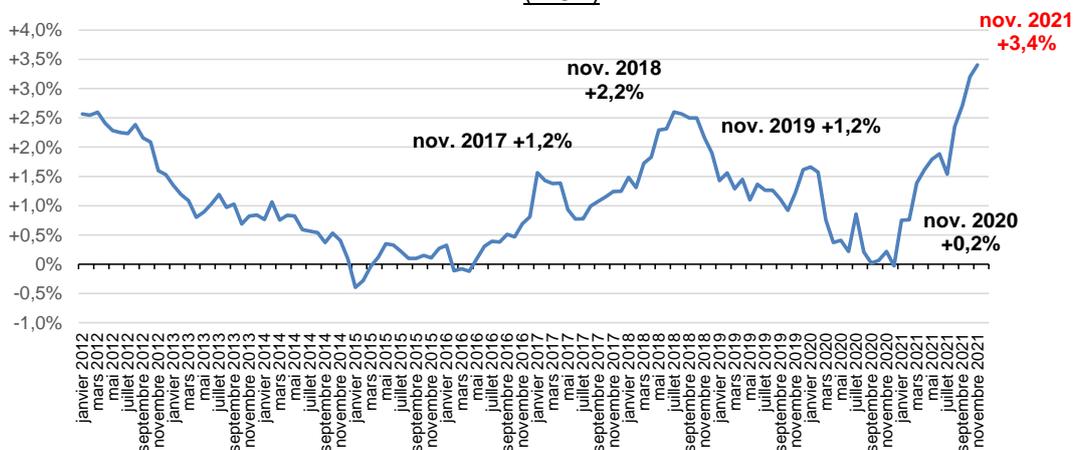
Cette réforme fiscale a également eu pour effet d'accroître de 11 à 22 % la part des entreprises dans le produit fiscal perçu par la Ville.

⇒ La fiscalité directe locale

L'évolution des bases d'imposition est le résultat de plusieurs facteurs :

- l'évolution physique, qui correspond à la prise en compte des nouveaux locaux mais aussi des changements de consistance ou d'affectation. Ces 5 dernières années, cette évolution physique a été de 0,7 % en moyenne par an ;
- l'évolution forfaitaire qui consiste à revaloriser la valeur locative cadastrale de chaque local par application d'un coefficient forfaitaire. Depuis 2019, deux systèmes d'indexation forfaitaire des bases coexistent :
 - o la revalorisation forfaitaire applicable à l'ensemble des locaux (logements...) à l'exception des locaux professionnels et commerciaux. Depuis 2018, cette révision forfaitaire des valeurs locatives est fonction de la variation, lorsqu'elle est positive, constatée sur un an au mois de novembre de l'indice des prix à la consommation harmonisés (IPCH).
En novembre 2021, la progression sur un an de l'IPCH est de + 3,4 %.

Variation sur 12 mois de l'indice des prix à la consommation harmonisé (IPCH)



En 2022, la revalorisation forfaitaire des valeurs locatives des logements sera la plus élevée des 20 dernières années (3,4 %). Il faut remonter à 1989 pour retrouver une revalorisation des valeurs locatives plus importante (4 %) ;

- la révision applicable aux tarifs des locaux professionnels et commerciaux (dont les valeurs locatives ont fait l'objet d'une révision générale au plan national en 2017). L'évolution des 228 tarifs applicables au niveau départemental (un tarif par secteur – 6 – pour chacune des 38 catégories de local) est appréciée au regard de l'évolution des loyers des trois années précédant la mise à jour. En 2022, la progression moyenne des tarifs sera de + 0,8 %, après + 0,7 % en 2021, + 0,4 % en 2020 et + 0,2 % en 2019 ;

- les modifications de situation individuelle des contribuables (bénéfice ou achèvement d'une exonération...).

La hausse significative des bases de foncier bâti induite par cette inflation remarquable, conjuguée à une variation physique estimée à 0,7 %, devrait se traduire, à taux constant, par un produit supplémentaire de 23,7 M€.

En 2022, en dehors de toute décision de la Ville de Marseille en matière de fiscalité, le taux communal de taxe foncière sur les propriétés bâties sera égal à 39,07 %, et 24,99 % pour les propriétés non-bâties.

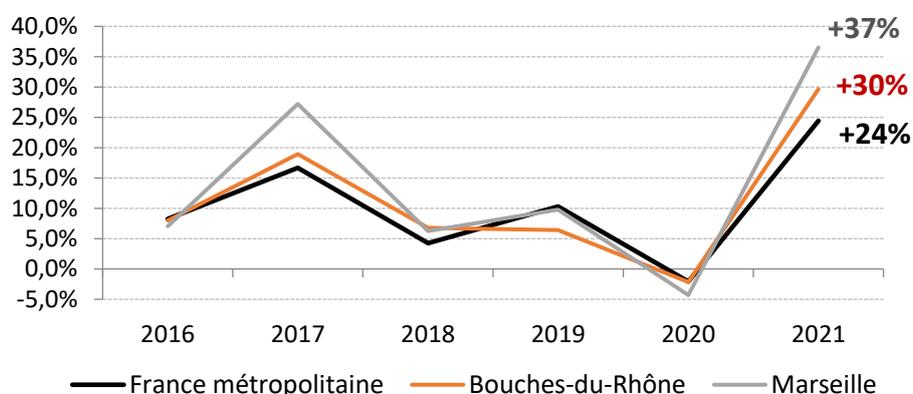
Afin d'agir contre la sous-occupation de certains logements, la Ville de Marseille a pris la décision de porter le taux de la majoration de la taxe d'habitation sur les résidences secondaires, initialement fixé à 20 %, à 60 % dès 2022 (délibération n° 21-37531-DGAMM du 1^{er} octobre 2021). En effet, dans les communes marquées par des difficultés d'accès au logement comme Marseille, ce dispositif fiscal a pour objectif d'inciter à la remise sur le marché des biens non affectés à la résidence principale.

Cette mesure devrait générer un produit supplémentaire de 5 M€ dès 2022.

⇒ Les autres recettes fiscales

La taxe additionnelle aux droits de mutation à titre onéreux (DMTO) est la première ressource fiscale indirecte. Son évolution est essentiellement fonction du nombre et du prix des transactions immobilières. Dans un contexte de taux d'intérêts bas et après une année de légère baisse en 2020, cette recette a connu une progression inédite en 2021 : près de 37 % pour la Ville de Marseille (58,2 M€) et une estimation de 30 % sur l'ensemble du territoire départemental et de 24 % pour le niveau national.

Évolution annuelle des droits de mutation



Les conditions d'accès au crédit vont se durcir dès le 1^{er} janvier 2022 avec des règles contraignantes édictées par le Haut Conseil de Stabilité Financière (HCSF) limitant à 35 % le taux d'endettement et une durée maximale de 25 ans. Par ailleurs, le marché immobilier présente un caractère cyclique qui peut amener de fortes variations. Dans ce contexte, il convient de rester prudent sur le volume de cette recette.

La seconde recette fiscale indirecte la plus importante est la taxe sur l'électricité qui est assise sur les consommations d'électricité sur le territoire de la Ville. Elle représente 14,8 M€ en 2021 et est par nature peu évolutive.

⇒ Les compensations fiscales

Les compensations fiscales évoluent au gré des réformes fiscales et des ajustements opérés en loi de finances dans le cadre des relations financières entre l'État et les collectivités (variables d'ajustement). Suite à la suppression de la taxe d'habitation, la compensation de l'exonération de TH pour personnes de conditions modestes n'est plus perçue par la Ville et son produit est désormais inclus dans le calcul des ressources à compenser, par application d'un coefficient correcteur.

Subsistent les compensations fiscales liées aux exonérations de taxes foncières, dont le montant varie également depuis 2021 du fait de l'abattement de 50 % des valeurs locatives des locaux industriels.

Pour 2022, la commission pour la relance durable de la construction de logements, présidée par François Rebsamen, chargée de proposer des solutions aux obstacles et réticences locales à la production de logements, a remis en septembre 2021 un rapport au Gouvernement contenant plusieurs recommandations. Parmi les pistes évoquées, le rapport suggérait une compensation intégrale, mais temporaire et ciblée, des exonérations de taxe foncière applicables aux logements sociaux.

En effet, la suppression de la taxe d'habitation a réduit les ressources générées par la construction de logements et particulièrement en ce qui concerne les logements sociaux qui sont actuellement exonérés de taxe foncière sur les propriétés bâties pendant 15 à 25 ans.

La loi de finances 2022 instaure donc une compensation intégrale par l'État du coût pour les communes de ces exonérations pour les logements autorisés durant le mandat actuel (agrément délivré entre le 1^{er} janvier 2021 et le 30 juin 2026) et pour les 10 premières années.

L'impact de cette nouvelle disposition en faveur de la construction de logements sociaux n'est pas encore mesurable pour la Ville.

► Les dotations

Au préalable, il convient de souligner que la mesure du potentiel financier et fiscal a connu une évolution dans le cadre de la loi de finances initiale pour 2022.

La loi de finances 2021 avait prévu la prise en compte progressive d'une première série d'ajustements afin de limiter les effets induits par la suppression de la taxe d'habitation.

Suite aux différentes réunions du comité des finances locales au cours de l'année 2021, la loi de finances pour 2022 apporte des modifications complémentaires qui ont pour objet d'élargir les ressources prises en compte dans le calcul, à savoir :

- la moyenne des trois derniers exercices du produit des droits de mutation à titre onéreux (DMTO) ;
- les produits de la taxe locale sur la publicité extérieure (TLPE), la taxe sur les pylônes et la majoration de la taxe d'habitation sur les résidences secondaires pour les communes qui l'ont mise en place.

Les effets de ces évolutions ne sont pas encore mesurables.

⇒ La Dotation Globale de Fonctionnement

La DGF de la Ville est estimée à 233 M€ au titre de 2022, en progression de 3 M€ par rapport à 2021 (soit + 1,4 %) et se décompose de la manière suivante :

- **La dotation forfaitaire**

Au cours des années 2014 à 2017, la dotation forfaitaire de la Ville a été progressivement diminuée dans le cadre du mécanisme national associant les collectivités locales au redressement des finances publiques. Si ce dispositif n'a pas été prolongé depuis 2018, la dotation forfaitaire de la commune se trouve amputée annuellement de 59,9 M€.

Afin de couvrir les besoins de financement de la DGF, un second mécanisme (l'écrêtement péréqué) vient réduire chaque année la dotation des villes dont la richesse fiscale (mesurée par le potentiel fiscal) n'est pas inférieure de plus de 25 % à la moyenne, et de 15 % à compter de 2022 (seuil modifié par la loi de finances 2022). La Ville n'est pas concernée par cet écrêtement.

Dès lors, l'évolution de la dotation forfaitaire est uniquement liée à la variation de la population. En 2022, la population INSEE de la Commune progresse de 2 476 habitants (+ 0,3 %). La population prise en compte pour le calcul de la DGF tient également compte des résidences secondaires et sa progression devrait être du même niveau (+ 0,3 %). La dotation forfaitaire de la Ville devrait progresser de 0,366 M€ en 2022 pour atteindre 136,8 M€.

- **La dotation de solidarité urbaine et de cohésion sociale (DSUCS)**

L'enveloppe nationale de la DSUCS progressera de 95 M€ en 2022, un volume un peu plus important que depuis 2019 (90 M€).

L'éligibilité des communes à la DSUCS dépend d'un indice synthétique calculé à partir d'indicateurs de richesse (potentiel financier) et de charges (part de logements sociaux, de la proportion de logements éligibles à l'APL et revenu moyen par habitant). Les communes sont ensuite classées par ordre décroissant, en fonction de cet indice synthétique et les deux tiers ayant l'indice le plus défavorable sont éligibles.

Sur l'ensemble des indicateurs utilisés, la Ville de Marseille apparaît plus défavorisée que la moyenne, lui permettant de se classer 308^e sur 695 communes éligibles en 2021 et de bénéficier de la croissance de l'enveloppe. En 2022, le classement de la Ville ne devrait pas sensiblement évoluer, et la progression de cette dotation devrait être de l'ordre de 3 M€.

- **La dotation nationale de péréquation (DNP)**

La DNP comprend deux parts :

1. une part « principale », qui vise à corriger les insuffisances de potentiel financier ;
2. une part dite « majoration », destinée à la réduction des écarts de potentiel fiscal sur les produits fiscaux qui se sont substitués à la taxe professionnelle (CFE, CVAE, IFR, TASCOS...).

Les communes éligibles sont celles qui remplissent certaines conditions liées au niveau de leur potentiel financier par habitant (critère de richesse) et d'effort fiscal (critère de pression fiscale) au regard de la strate d'appartenance.

L'attribution est notamment fonction de l'écart de richesse fiscale à la moyenne avec une attribution dont l'évolution doit être comprise entre 90 % et 120 % du montant perçu l'année précédente.

La Ville de Marseille est éligible à la dotation nationale de péréquation car elle répond à plusieurs critères :

- son potentiel financier par habitant est inférieur ou égal à 85% du potentiel financier des communes de la strate : il s'élève en effet à 1 065 € par habitant en 2021, contre 1 605 € au niveau de la strate ;

- son effort fiscal, qui est un indicateur synthétique représentant la pression fiscale, est supérieur à 85 % de la moyenne des communes de sa strate, s'élevant à 1,88 en 2021 contre 0,92 pour la moyenne de la strate.

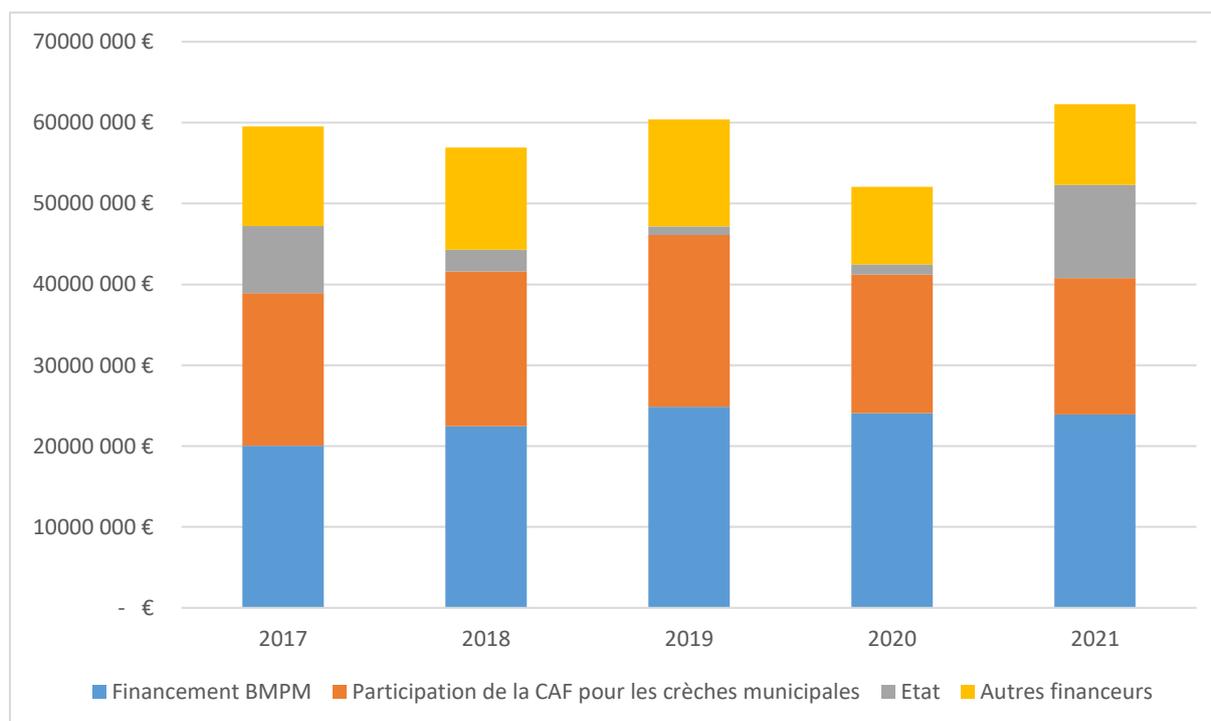
L'enveloppe nationale de la DNP est figée depuis plusieurs années et aucune progression n'est prévue pour 2022.

⇒ Les autres dotations de fonctionnement

Les autres dotations de fonctionnement perçues par la Ville de Marseille (dotation générale de décentralisation, dotation de recensement, dotation spéciale pour le logement des instituteurs) sont comprises dans l'enveloppe normée. Elles devraient donc rester stables, toutes choses égales par ailleurs, sans impact à la hausse ou à la baisse sur le montant de dotation perçu par la Ville.

► Les subventions perçues

Les subventions perçues en fonctionnement ont représenté un montant de 62,4 M€ en 2021. L'année 2021 a été celle du versement le plus élevé de ces dernières années du fait des subventions exceptionnelles versées par l'État pour la gestion de la crise sanitaire.



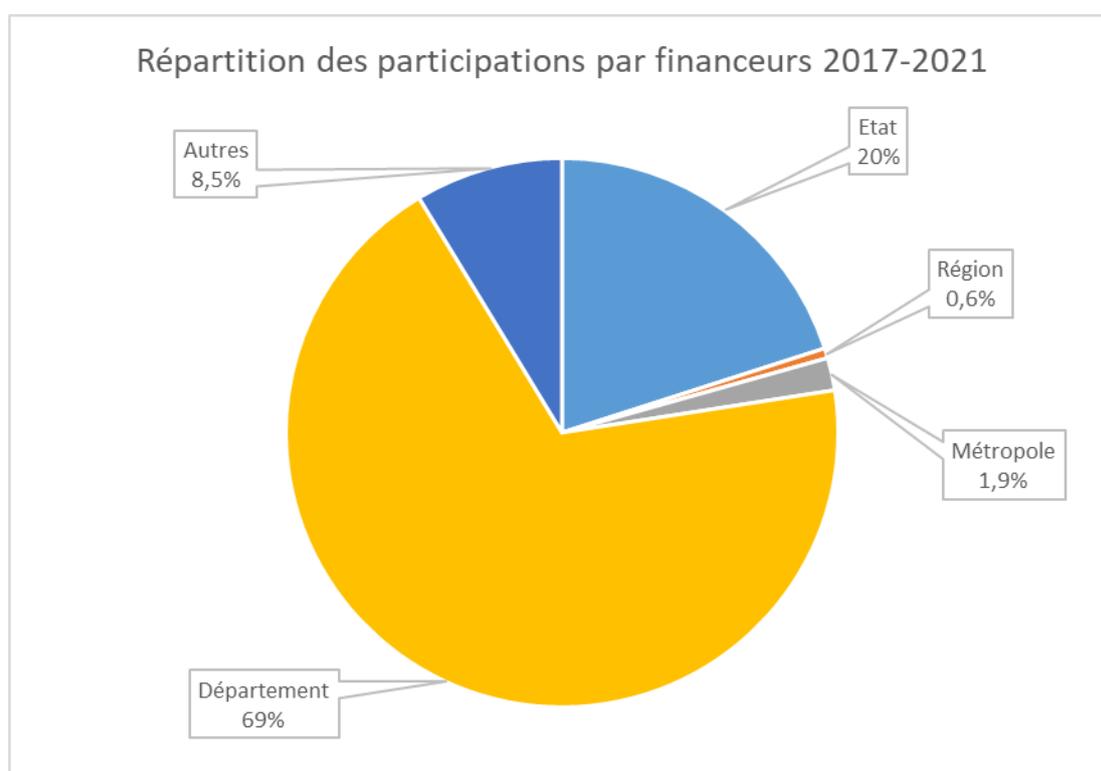
► Les autres recettes

Les produits des services et des domaines (redevances d'occupation du domaine public, droits de stationnement, forfait post-stationnement, tarifs des crèches, loyers du patrimoine privé, remboursement de frais par les budgets annexes ou dans le cadre de convention), ainsi que les atténuations de charges, représentent un montant de 80,3 M€ à la fin de l'année 2021, soit 6,5 % du total des recettes de fonctionnement. Ces recettes connaissent une évolution variable d'une année sur l'autre car elles sont sensibles au contexte. Ainsi, les effets de la crise sanitaire, qui se sont traduits par une moindre fréquentation et des suspensions temporaires d'application de droits pour soutenir l'économie locale, ont conduit à une rétractation importante de ces recettes en 2020 et le niveau antérieur n'a pas été rattrapé en 2021 suite à la succession de pics de la Covid-19.

1.2. Les recettes d'investissement

► Les participations reçues

Le montant des participations aux projets d'investissement varie fortement d'une année sur l'autre en fonction du programme d'équipements conduit. Entre 2017 et 2021, le montant le plus élevé perçu a été de 29 M€ (en 2017) et de 47,9 M€ (en 2019 et en 2021). Ces dernières années, le département des Bouches-du-Rhône a été un important financeur des projets d'équipements de la Ville, suivi par l'État dont la part s'est accrue avec le plan de relance et la dotation de soutien à l'investissement territorial (DSIL) et dans une moindre mesure par la Métropole.



À compter de 2022, un accroissement de ces participations est attendu du fait du lancement de projets cofinancés comme le stade nautique du Roucas Blanc ou du nouveau programme national de rénovation pour lequel les comités d'engagement sont en cours de validation des projets par quartiers prioritaires et de leur taux de financement, qui pourra aller jusqu'à 65 % sous certaines conditions.

► L'emprunt

Les mobilisations réalisées en 2021 s'élèvent au total à 115 M€.

En 2021, la Ville a réalisé deux émissions obligataires sous-programme EMTN auprès de la Banque Postale pour un montant total de 45 M€, une de 30 M€ d'une durée de 10 ans à un taux de 0,665 % et une autre de 15 M€ d'une durée de 25 ans à un taux de 1,079 %.

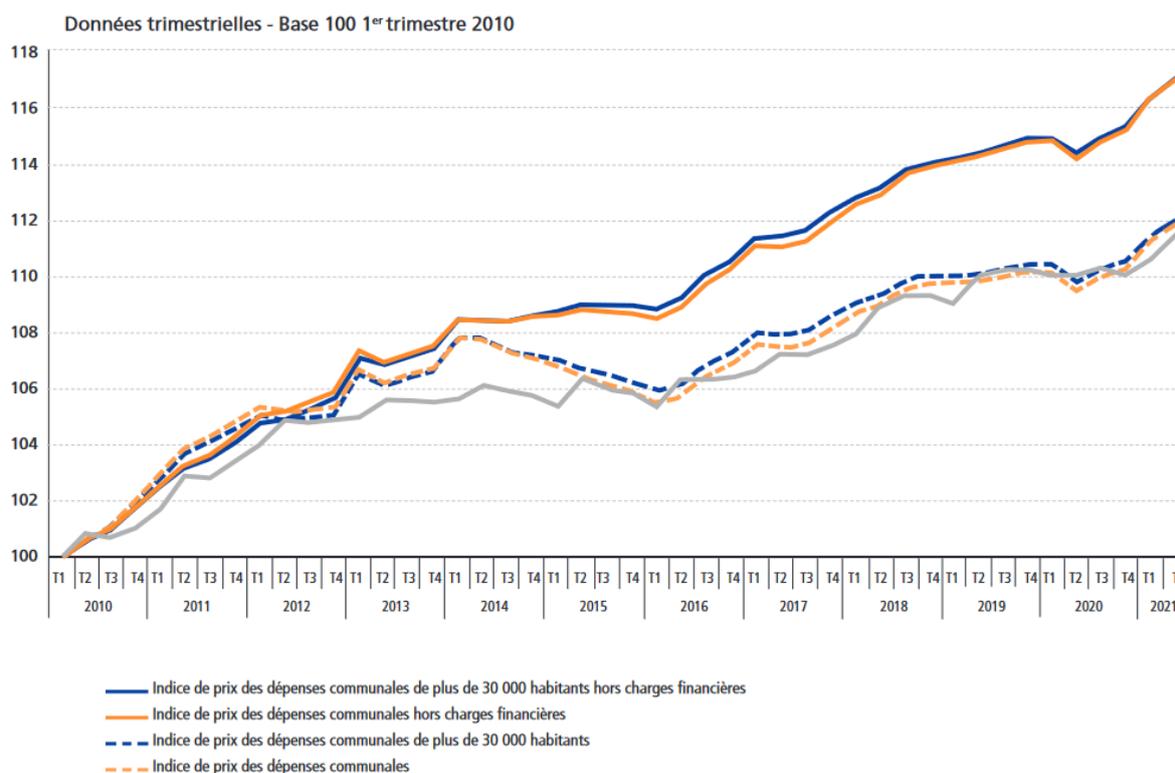
La Collectivité a également pu lever ou mobiliser des fonds auprès de prêteurs variés comme Arkéa Banque, la Caisse des Dépôts et Consignations, l'Agence France Locale et la Banque Postale.

Une analyse complète de l'emprunt réalisé en 2021 sera livrée avec la présentation du compte administratif.

2. Des dépenses dynamiques

L'indice des prix des dépenses communales reflète le prix des biens et services constituant la dépense communale et l'analyse de la dynamique met en évidence que les villes subissent une inflation plus forte que celle des ménages. L'association des maires de France publie régulièrement une analyse de cet indice.

INDICE DE PRIX DES DÉPENSES COMMUNALES COMMUNES DE PLUS DE 30 000 HABITANTS



En 2021 et 2022, la dynamique des dépenses communales est principalement soutenue par les dépenses de personnel et les coûts de la construction.

2.1 Les dépenses de fonctionnement

À cette dynamique de la dépense, s'ajoutent les spécificités rencontrées depuis 2 ans avec la gestion de la crise sanitaire qui a nécessité une réponse urgente et d'ampleur afin de permettre la poursuite des activités de service public pour soutenir le lien social et éviter les situations de décrochage des plus précaires notamment. Ainsi, plus de 10 M€, soit 1 % des dépenses totales de fonctionnement, ont été consacrés en fonctionnement à la gestion de la crise, avec l'achat de masques pour la population, d'équipements de protection pour les agents et le recours à des prestations pour assurer un entretien renforcé des écoles dans un contexte d'absence des agents, eux-mêmes touchés par des vulnérabilités.

En 2021, les dépenses de fonctionnement se sont établies à hauteur de 1 054,2 M€, en évolution maîtrisée de 1,3 %, soit + 14 M€.

Pour 2022, cette évolution sera vraisemblablement plus marquée sous l'effet de l'inflation ainsi que des mesures réglementaires affectant la masse salariale.

► L'inflation et la hausse du coût de l'énergie et des matières premières

Hors masse salariale, les évolutions au fil de l'eau (impact des décisions prises par le passé, effets volume et prix) représenteront, à ce stade de la préparation budgétaire, une évolution en solde net d'environ 15 à 17 M€. Cela tient notamment compte de l'inflation mais également de dépenses nouvelles liées à la fin de la prestation de ramassage des déchets des Services par la Métropole et l'assujettissement de la Ville à la redevance spéciale d'ordures ménagères. Des engagements déjà pris, comme la création de l'INSEAMM (Institut national supérieur d'enseignement artistique Marseille-Méditerranée), induisent également des accroissements significatifs de dépenses.

► Des mesures réglementaires pèsent sur la masse salariale

À l'instar de l'exercice 2021, la part contrainte relative aux mesures réglementaires demeure significative et impacte à la hausse la masse salariale pour près de 8 M€ indépendamment de toute politique salariale et éventuelles mesures indemnitaires relevant de la Ville.

Mais avant de développer les principaux facteurs de variation pour l'exercice 2022, il convient de présenter les principaux indicateurs 2021 ainsi que la structure des effectifs et les dépenses de personnel correspondantes.

⇒ Les principaux indicateurs RH 2021

Tous budgets confondus, au 31 décembre 2021, les effectifs en poste de la Ville de Marseille se déclinent comme suit :

- 11 887 agents permanents (11 604 ETP) correspondant à une masse salariale de 501,9 M€ (dont 484,8 M€ pour le budget principal y compris les personnels du BMPM non militaires, et 17,1 M€ pour les budgets annexes) contre 11 928 agents (11 649 ETP) au 31 décembre 2020,
- 2 820 agents (795,94 ETP) en fonction sur des emplois non permanents (dont 1 382 instituteurs de l'Éducation Nationale pour les études surveillées) correspondant à une masse salariale de 24,6 M€ (dont 24,5 M€ pour le budget principal et 0,1 M€ pour les budgets annexes) intervenant dans divers domaines de proximité : animation, périscolaire, inter-cantine...
- les intermittents du spectacle (essentiellement pour l'Opéra et l'Odéon) représentant pour leur part un volume de 3,8 M€.

Le cumul des charges des personnels permanents, non permanents et intermittents représente pour l'exercice 2021, tous budgets confondus, une masse salariale totale de 530,3 M€ contre 526,2 M€ en 2020.

Par ailleurs, en dehors de cette masse salariale, d'autres dépenses de personnel impactent le budget au 31 décembre 2021 :

- pour le personnel militaire BMPM remboursé à l'État, à hauteur de 89,7 M€ (84,1 M€ en 2020) ;
- pour les charges communes que constituent les frais de personnel indirects (titres-restaurant et transports en dépense brute, allocations chômage, honoraires médicaux, fonds national de compensation du supplément familial, pension décès et capitaux invalidité et autres charges diverses...) à hauteur de 21,8 M€ (20,3 M€ en 2020).

Ces autres dépenses de personnel représentent donc au 31 décembre 2021 un montant agrégé de 111,5 M€.

Par conséquent, les dépenses du chapitre « frais de personnel » s'établissent au 31 décembre 2021 à 641,8 M€ contre 631,5 M€ pour l'exercice 2020.

Le total des effectifs permanents et non permanents représente 12 349 ETPT au 31 décembre 2021, soit un taux d'administration de 14,1 agents ETP pour 1 000 habitants (base population légale en vigueur soit 871 103 habitants), le taux d'administration des communes de plus de 300 000 habitants étant de 18,7 agents pour 1 000 habitants au 1^{er} janvier 2020 (source DGCL 2020).

89 % des agents de l'effectif permanent sont titulaires de la fonction publique territoriale, soit 10 584 agents. Comme la plupart des collectivités, la Ville de Marseille fait face à des difficultés de recrutements pour certains métiers considérés en tension. Elle doit donc recourir à plus de contractuels pour pourvoir les postes, ce qui représente 1 303 agents au 31 décembre 2021, soit 11 % des agents permanents, contre 9 % en 2020.

L'âge moyen du personnel municipal est resté stable à 47 ans et 5 mois à fin 2021 par rapport à 2020, ce qui le rapproche de celui relevé dans la fonction publique territoriale (47 ans et 4 mois).

La proportion des agents de catégorie C reste stable en 2021 et représente 80,7 % du personnel permanent. Concernant les personnels de catégorie A et B, les effectifs respectifs sont également proches de 2020 : ils s'établissent fin décembre 2021 respectivement à 10,5 % et 8,8 % du personnel permanent.

La part des femmes dans l'effectif permanent reste quasiment stable à 72 % (71 % en 2020). Le personnel féminin de la Direction Générale Adjointe des Petites Marseillaises et des Petits Marseillais représente à lui seul 54,6 % des femmes présentes dans l'effectif permanent.

Le salaire brut moyen annuel (basé sur une période de référence de décembre 2020 à novembre 2021), toutes catégories confondues, est de 31 440 €, soit 2 620 € mensuel.

Déclinaison des principales rémunérations accessoires pour le personnel permanent au 31 décembre 2021 :

- régime indemnitaire : 51 M€ contre 48,6 M€ à fin décembre 2020,
- Nouvelle Bonification Indiciaire : 3,9 M€ contre 4 M€ à fin décembre 2020,
- heures supplémentaires rémunérées : 1,4 M€ contre 1,1 M€ à fin décembre 2020,
- opérations électorales: 1,1 M€ contre 0,5 M€ pour les indemnités et primes payées à fin décembre 2020,
- primes « Covid » : 0,1 M€ contre 3,2 M€ à fin décembre 2020,
- monétisation compte épargne temps ou conversion retraite additionnelle de la fonction publique (RAFP) : 1,3 M€ contre 0,9 M€ à fin décembre 2020 (première application en 2020),
- participation à la protection sociale complémentaire : 5,6 M€ contre 3,8 M€ à fin décembre 2020 (modification des modalités de participation mise en place en août 2020).

En 2021, 6,67 % des agents affectés sur des postes à temps complet travaillent à temps partiel (essentiellement à 80 %).

Le taux d'absentéisme s'établit à 11,72 % en 2021 ; il était de 11,02 % en 2020 (le calcul a été modifié pour être cohérent avec les études nationales. Il ne prend plus en compte la maternité et la disponibilité maladie. Il intègre donc la maladie ordinaire, les accidents de travail et trajet et les longues maladies).

⇒ Les déterminants de la masse salariale 2022

Tous budgets confondus, les frais de personnels inscrits pour le BP 2022 devraient représenter 664,2 M€, en progression de 22,3 M€ par rapport au BP 2021, soit + 3,5 %.

Les dépenses du budget principal, 641 M€, représentent 96,5 % de ce volume et évolueraient de 22,8 M€ par rapport au BP 2021, soit + 3,7 %.

Les postes prévisionnels du seul budget principal peuvent être décomposés ainsi :

- le personnel permanent, pour 503,3 M€ (dont 497,3 M€ concernant le personnel en gestion centralisée et 6 M€ pour les effectifs civils relevant de la gestion du BMPM), soit + 13,1 M€ par rapport au BP 2021,
- le personnel non permanent municipal pour 22,7 M€, soit + 3,3 M€ par rapport au BP 2021,
- les personnels extérieurs pour 92,4 M€ (+ 5,1 M€ par rapport au BP 2021) dont principalement les militaires du BMPM pour 90,7 M€ (+ 5 M€) et les instituteurs encadrant les études surveillées des écoles pour 1,7 M€,
- les frais de personnel divers et assimilés pour 22,6 M€, soit + 1,3 M€ par rapport au BP 2021, avec notamment les titres-restaurant et transports et les allocations chômage, les frais médicaux et autres charges diverses.

S'agissant de la masse salariale du personnel permanent du budget principal hors gestion du BMPM, soit 497,3 M€ (+ 12 M€ par rapport au BP 2021) :

Le budget réalisé 2021 s'établit à 479,3 M€, soit 98,8 % du BP 2021 avec un effectif permanent sur le budget principal de 11 551 agents fin décembre.

L'évolution du projet de BP22 par rapport au réalisé 2021 est donc significatif avec + 18 M€.

Les principaux facteurs d'évolution par rapport au budget réalisé 2021 sont décrits ci-dessous.

- Un « effet prix » global de l'ordre de 11 M€, dont près de 8 M€ pour les seules mesures réglementaires. En effet, les mesures nationales (dont réforme de la catégorie C, reclassement des auxiliaires de puériculture, bonifications d'ancienneté, taxe pour le financement de l'apprentissage...) impactent à hauteur de 4,6 M€ l'évolution, et le GVT (avancement d'échelon, de grade et promotion interne) induit pour sa part une variation de 3,2 M€.

Les mesures indemnitaires propres à la Ville de Marseille (régime indemnitaire dont revalorisation IFSE, application progressive du CIA, nouvelles mesures 2022 atténuées par des dispositifs exceptionnels 2021 non reconduits) se traduisent par une évolution de l'ordre de 3 M€.

- Un effet volume de l'ordre de 7,5 M€ qui s'appuie sur une hypothèse budgétaire intégrant une balance des effectifs (solde) de 350 agents supplémentaires.

Les principaux axes de l'hypothèse budgétaire en matière de politique salariale sont les suivants : la remise à niveau dans une perspective pluriannuelle des effectifs de certains secteurs prioritaires (éducation, police, sports, lutte contre l'habitat insalubre...), un regain d'attractivité pour les emplois « en tension », la fidélisation des « compétences rares », avec en ligne de mire un service public amélioré pour les Marseillais.

L'identification précise des besoins, le renouvellement des critères de priorisation et l'amélioration qualitative des recrutements doivent permettre une mise en œuvre efficace, maîtrisée et soutenable de l'évolution des effectifs dont le coût supplémentaire demeure, in fine, inférieur à l'impact des mesures réglementaires sur ce millésime.

S'agissant de la masse salariale du personnel non permanent du budget principal, soit 22,7 M€ (+ 3,3 M€ par rapport au BP 2021) :

Le budget réalisé 2021 s'établit à 21,7 M€, soit 114 % du BP 2021.

L'évolution du projet de BP 2022 par rapport au réalisé 2021 est donc une progression réelle limitée à 1 M€.

La proposition 2022 tient compte de l'exécution 2021 ; elle progresse notamment pour la part concernant les apprentis et stagiaires mais une reventilation est également opérée sur le poste des non permanents afin de limiter le recours aux vacataires par substitutions de contractuels en réexaminant les besoins et dans une logique de déprécarisation dans certains cas voire d'optimisation des ressources pour d'autres besoins (mutualisation de personnels permanents envisagée en lieu et place de contrats).

► Des frais financiers en réduction

Les frais financiers ont diminué ces dernières années sous l'effet :

- de taux faibles depuis plusieurs années,
- d'un désendettement progressif engagé depuis 2015,
- d'un réaménagement d'une partie de l'encours de dette en 2021 à conditions de refinancement favorables.

Le taux moyen de la dette au 31 décembre 2021 s'élève à 2,07 %, niveau inférieur à celui de 2020 où il s'établissait à 2,54 %.

Par ailleurs, la gestion de la trésorerie, réalisée grâce à l'utilisation des NEU-CP (anciennement billets de trésorerie), permet à la Ville de se financer sur des durées infra-annuelles à des taux d'intérêts négatifs. Par exemple, il a été réalisé en septembre 2021 trois billets d'un montant de 100 M€ sur une durée de 2,5 mois à - 0,50 %. Les NEU-CP sont l'équivalent à court terme des émissions obligataires.

Ainsi, compte tenu des perspectives sur les taux, décrites en page 7, la charge des frais financiers devrait rester en tendance baissière les prochaines années, toutes choses égales par ailleurs.

2.2. Les dépenses d'investissement

Le programme d'investissement pour la Ville se poursuit en 2021, avec un montant en retrait par rapport à 2020, année pour laquelle a été constaté un volume particulièrement élevé de dépenses. Ainsi, sur ces deux premières années de mandat, c'est une moyenne de réalisation de 200 M€ par an qui est atteinte, volume jamais atteint les 5 années précédentes (moyenne de 186 M€).

Au sein de ces dépenses, les interventions se répartissent entre travaux en maîtrise d'ouvrage Ville, réalisés en régie ou concédés, de manière très majoritaire et les subventions d'équipement versées (près de 12 % du volume total).

Pour 2022, le programme d'investissement marquera la poursuite des constructions et équipements pour l'entrée en chantier du stade nautique du Roucas Blanc avec plus de 13 M€ de crédits de paiement (CP) inscrits, pour le Bataillon de Marins-Pompiers (BMP) avec plus de 11 M€ de CP, et la montée en puissance des travaux de mise en accessibilité des équipements publics pour 7,7 M€ de CP.

Ce budget sera impacté pour la première année par la participation de la Ville au plan de modernisation de l'AP-HM avec 5 M€ de CP pour un total de 25 M€ prévus, ventilés sur 5 exercices.

La création récente de la société publique locale d'aménagement d'intérêt national dénommée Société publique des écoles marseillaises (SPEM), et ayant pour objet de réaliser les opérations de conception, de construction, de réhabilitation, de rénovation des écoles ainsi que tous types d'opérations nécessaires à la conservation des

équipements scolaires ainsi que les acquisitions et aménagements connexes, devrait à terme changer la structure des investissements directement gérés par la Ville.

À ce stade, pour 2022, de manière transitoire, un volume significatif d'opérations d'investissement demeure inscrit sur le budget de la Ville, dans l'attente de la montée en puissance de la SPEM, pour laquelle les modalités de prise en charge des opérations afférentes doivent être précisément définies dans un dispositif contractuel prévu à l'été 2022.

C'est la raison pour laquelle, les dépenses d'équipements scolaires devraient encore rester le premier poste dans le budget 2022, avec probablement près de 40 M€ de CP pour les opérations pluriannuelles et autour de 8 M€ pour les investissements relevant d'opérations annuelles.

Pour l'exercice 2022, tous types d'opérations confondues (annuelles et pluriannuelles), le budget des dépenses programmées ne devrait pas être inférieur à 250 M€.

Une nouvelle programmation pluriannuelle des investissements devrait être votée lors de la prochaine séance budgétaire avec pour objectifs de donner une meilleure visibilité aux projets et actions de la Ville, d'améliorer l'anticipation des besoins, la priorisation des opérations avec de nouveaux critères (engagements de la municipalité, transition écologique, équité territoriale...). Cette programmation ne sera pas un simple affichage mais s'inscrira dans une gestion rationalisée de la planification afin de garantir une meilleure adéquation entre les budgets inscrits et leur mobilisation en termes d'exécution.

À ce programme d'investissement s'ajoute le remboursement en capital de la dette estimé pour un montant de 162 M€ en 2022, montant qui sera en nette décreue par rapport à 2020 sous l'effet du refinancement d'une partie de l'encours opéré en 2021.

3. Une situation financière stabilisée mais qui reste menacée par le poids élevé de l'endettement

À l'issue de la réalisation de l'exercice 2021, qui doit encore faire l'objet d'un rapprochement avec le compte de gestion tenu par le comptable public pour finaliser les chiffres, la situation financière de la Ville se stabilise avec les indicateurs suivants.

⇒ Épargnes

L'épargne de gestion, c'est-à-dire le solde entre recettes et dépenses de fonctionnement avant prise en compte des frais financiers, s'établit à 204 M€ et progresse de 20 M€, suite à une dynamique exceptionnelle des droits de mutation et une évolution maîtrisée des dépenses de gestion.

L'épargne brute, c'est-à-dire l'épargne de gestion après prise en compte des frais financiers, s'élève à 160,1 M€ (les produits de cessions ne sont pas comptabilisés en fonctionnement, en analyse financière) et le taux d'épargne brute est de 13 %, en progression d'un point par rapport à 2020.

L'épargne nette, c'est-à-dire l'épargne brute après prise en compte du remboursement en capital de la dette, reste négative mais à - 0,9 M€.

⇒ L'endettement

La diminution de l'endettement enregistrée depuis 2015 s'est poursuivie en 2021 (- 20 M€), ce qui représente une baisse cumulée de 310 M€ d'encours.

Le stock de la dette consolidée, c'est-à-dire tous budgets confondus, devrait s'établir à 1,576 milliard d'€ au 31 décembre 2021. Pour le seul budget principal, l'encours s'établit à 1 494,8 M€ à la fin 2021, en léger

désendettement (emprunt contracté inférieur au capital remboursé), ce qui permet d'améliorer la capacité de désendettement à 8,6 ans.

Ces ratios, en marquant une amélioration de la situation financière, permettront d'améliorer les conditions d'accès au crédit et de limiter la charge de l'annuité de la dette au profit de l'allocation des dépenses à des priorités de politiques publiques. Néanmoins, la situation reste fragile avec une épargne nette qui reste négative et la perspective d'une sortie prochaine du bénéfice du FPIC qui occasionnera un impact budgétaire très conséquent et dégraderait rapidement la situation financière.

III. LES ORIENTATIONS BUDGÉTAIRES POUR 2022

1. Se doter d'une stratégie financière visant à assurer l'équilibre budgétaire et à préserver des ratios financiers facilitant l'accès au crédit

1.1. Préserver un taux d'épargne brute supérieur à 10 % pour consolider la capacité à investir

L'épargne brute correspond à l'excédent des recettes réelles de fonctionnement sur les dépenses réelles de fonctionnement. Le principe d'équilibre budgétaire impose que ces recettes couvrent ces dépenses et que l'épargne ainsi dégagée couvre en priorité le remboursement de la dette, le solde pouvant ensuite être affecté à l'investissement.

Le taux d'épargne brute rapporte le niveau d'épargne brute aux recettes réelles de fonctionnement. Il exprime la capacité de la Ville à dégager des ressources propres sur la section de fonctionnement pour faire levier sur l'investissement. Généralement, il est considéré qu'un taux d'épargne brute supérieur à 10 % est satisfaisant. Compte tenu des contraintes que fait peser le poids de l'endettement sur la santé financière de la Ville, il est impératif de chercher à optimiser ce taux d'épargne brute, en agissant aussi bien sur les dépenses que sur les recettes de fonctionnement, afin de marquer l'ambition de la Ville en investissement.

1.2. Marquer l'ambition en investissement tout en limitant l'évolution de l'endettement

L'ambition en investissement s'est concrétisée dès 2020 avec une hausse significative des dépenses en investissement, avec 217 M€ de dépenses, niveau le plus élevé atteint depuis 2015. Pour l'année 2021, cette volonté d'investir reste marquée, avec un haut niveau d'inscription de crédits, la réalisation étant toutefois marquée par des décalages opérationnels et la structuration des projets.

Cette ambition se traduira très prochainement dans un plan pluriannuel d'investissement (PPI) qui sera présenté au Conseil municipal en même temps que l'adoption du budget pour 2022. Avec une enveloppe globale de 1 250 M€ pour la période 2022-2026, ce PPI portera un niveau d'investissement inédit pour la Ville. Il sera composé à la fois de projets structurants, notamment dans les quartiers prioritaires ou pour le littoral, mais également de plans de requalification et de remise à niveau des équipements municipaux, de modernisation des outils et de soutien aux acteurs locaux afin d'améliorer les conditions d'accueil des habitants et usagers de la ville.

1.3 Limiter le recours à l'emprunt pour ne pas dépasser 10 ans de capacité de désendettement

La capacité de désendettement mesure le rapport entre l'épargne et la dette. Exprimé en nombre d'années, ce ratio permet de déterminer le nombre d'années théoriques nécessaires pour rembourser intégralement le capital de la dette, en supposant que la Ville y consacre la totalité de son épargne brute.

Orientation de la loi de programmation des finances publiques 2018-2022, cette capacité de désendettement ne doit pas excéder 12 ans, sans quoi la difficulté à rembourser l'encours de dette menace l'équilibre budgétaire. L'objectif principal est de stabiliser cette capacité de désendettement par une gestion maîtrisée et optimisée de l'encours de dette et par un accroissement des ressources propres.

2. Prioriser les dépenses sur les engagements de mandat

Afin de construire **une ville plus juste, plus verte et plus démocratique**, l'action de la Ville a fait l'objet en 2021 d'une déclinaison en 18 politiques publiques prioritaires, auxquelles ont été assignés des objectifs à partir desquels les dépenses seront priorisées. Si des actions seront bien conduites pour l'ensemble de ces politiques publiques, un effort budgétaire spécifique sera marqué en 2022 dans certains domaines.

En matière d'enfance, d'éducation et de jeunesse, afin de permettre à chaque enfant de s'épanouir en garantissant des conditions d'accueil adaptées à ses besoins dans la ville et un projet éducatif de qualité, en cohérence sur tout son parcours de 0 à 11 ans, et à leur famille d'être accompagnée et soutenue dans leur parentalité, les priorités pour 2022 consistent à poursuivre le chantier de refondation des temps de l'enfant en expérimentant une nouvelle organisation des activités périscolaires et de la pause méridienne, en amplifiant le soutien aux crèches associatives pour permettre l'ouverture de nouvelles places et en développant l'innovation dans la forme scolaire. L'année 2022 sera également marquée par la poursuite et l'amplification de l'investissement pour le Plan école Avenir maintenant que la société publique des écoles marseillaises est créée et entre en phase opérationnelle. Cet effort sans précédent est accompagné par une nouvelle approche de l'équipement des écoles et des classes, avec un plan pluriannuel de déploiement de vidéoprojecteurs et de classes mobiles, pour permettre à tous les élèves de bénéficier de bonnes conditions d'accueil et d'apprentissage. Enfin, pour la première fois, la Ville se dotera d'un budget dédié aux jeunes de 12 ans et plus pour conduire des actions appropriées.

En matière de logement, afin de permettre à chaque Marseillaise et Marseillais de se loger dignement, la Municipalité s'est engagée dans une démarche volontariste. Avec les travaux d'office, la Ville s'est dotée d'une arme dans sa lutte contre l'habitat indigne ; puis l'augmentation de la taxe sur les résidences secondaires doit permettre de limiter l'augmentation des prix sur le marché de la location à Marseille, et la spéculation à l'achat. Résolument attachée à travailler en lien avec l'ensemble des partenaires, la Municipalité poursuit son dialogue avec la Métropole et l'État pour faire émerger des politiques qui puissent répondre aux attentes des habitants. Le lancement des états généraux de l'habitat indigne, demandé par le Maire de Marseille, sera à ce titre un moment fort de ces discussions, en y incluant l'État, la Métropole, les acteurs associatifs et les partenaires. Enfin, la Ville a déployé une volonté politique extrêmement forte pour faire aboutir un maximum de projets ANRU, marquant une rupture avec l'attentisme des mandats précédents. La plupart de ces opérations doivent être actées dans l'année. L'ensemble des politiques en matière de logement, compétence partagée avec la Métropole et l'État, nécessitent un fort engagement humain qui justifiera cette année une priorisation au recrutement dans ces domaines au sein de la Ville.

En matière d'écologie, la Ville s'est engagée dans le processus de sélection du programme européen des 100 villes neutres en carbone en 2030. Ce programme marque la volonté de la Municipalité de s'engager sur une trajectoire ambitieuse en matière environnementale tout en s'attachant à chercher des fonds pour mener à bien une politique de développement durable auprès de l'ensemble des partenaires, y compris au niveau européen, ce qui marque un changement par rapport aux mandats précédents. Par ailleurs, une convention pour la collecte sélective dans les parcs et jardins avec CITEO marque une volonté politique de sensibiliser à la question du tri et de réduire le volume et donc le coût des déchets gérés par la Ville. Ces politiques s'accompagnent d'une attention aux espaces verts de proximité et aux jardins municipaux de Marseille, qui constituent des lieux de biodiversité et des îlots de fraîcheur de proximité. Enfin, les fermes pédagogiques bénéficient d'une volonté politique accrue d'ouverture vers un public jeune et vers les habitantes et habitants pour sensibiliser les Marseillais à l'agriculture durable. Ces politiques marquent un véritable engagement pour la transition écologique, et sont complétées par une attention au littoral visible notamment dans le chantier mené sur le parc balnéaire en vue des JO 2024.

En matière de démocratie participative, cette année marque un nouveau palier en mettant en place une expérimentation sur trois secteurs des budgets participatifs. Ceux-ci doivent permettre aux Marseillaises et Marseillais de décider concrètement de politiques publiques à mener au sein de leurs secteurs.

En matière de sécurité et de tranquillité, la priorité sera donnée à des renforts humains afin de remettre la Police municipale sur ses compétences de proximité et de lutte contre les incivilités du quotidien. La question de la prévention fera l'objet d'une grande attention en lien notamment avec les CLSPD-R dont le rôle est désormais mis en avant par la Municipalité et qui permettent une action concertée de tous les acteurs. Ces politiques se mèneront de pair avec l'État qui a acté, en 2021 et en février 2022, un renforcement de sa présence en matière de police et de justice, répondant ainsi aux interpellations de la Municipalité depuis juillet 2020.

Les politiques de solidarité continueront de faire l'objet d'une attention accrue après une augmentation des moyens inédite par la Municipalité depuis le début du mandat actuel, et la signature de conventions avec l'État, Marseille étant devenue la première municipalité à contractualiser avec l'État pour lutter contre la pauvreté.

Sur le plan de la culture, la Municipalité entend conserver son niveau de soutien au tissu créatif de la ville et continuer sa politique d'ouverture des lieux culturels vers des publics qui en étaient jusque-là éloignés.

Sur le plan du sport, la Ville entend continuer son effort de mise à niveau de ses équipements sportifs, après avoir été cherché un soutien de l'Agence nationale du Sport en 2021, ce qui constitue une première.

3. Un service public sobre, efficace, éco-responsable et innovant

Afin de prioriser les dépenses sur les engagements de mandats tout en préservant le taux d'épargne brute, des actions seront amplifiées en 2022 et les années suivantes pour développer la sobriété, l'efficacité, l'éco-responsabilité et l'innovation du service public et dégager un plan d'économies. Ces initiatives et dispositifs seront déclinés selon les axes décrits ci-dessous.

3.1 Rationaliser la gestion et réaliser des économies

En développant l'éco-responsabilité de l'Administration, un certain nombre de coûts, tant budgétaires qu'environnementaux, seront réduits ou limités : production de déchets, consommations d'énergie et de consommables, réduction du nombre de véhicules et diversification des modes de déplacements des agents (au travers d'un plan de déplacement de l'Administration notamment)... Au travers de sa candidature à l'appel à projet européen « 100 villes neutres en carbone », la Ville entend inscrire cette priorité et développer une approche innovante pour atteindre rapidement des résultats.

D'autres leviers d'économies consistent à conduire une politique d'achat responsable, de construire des référentiels de coûts et de poursuivre une politique patrimoniale engagée au travers d'un schéma directeur immobilier afin de rationaliser les surfaces.

Enfin, le développement d'un contrôle de gestion interne permettra également de cibler un dialogue sur les dépenses les moins socialement utiles et de fixer des règles communes.

3.2. Optimisation de la gestion budgétaire

La Chambre Régionale des Comptes a mis en évidence la faiblesse de la gestion budgétaire de la Ville et a notamment caractérisé cela par des recommandations pour revoir des pratiques qui rendent actuellement le pilotage financier de la Ville complexe, particulièrement sur la tenue de la comptabilité d'engagements et les opérations de clôture (rattachements et restes à réaliser).

L'adoption d'un PPI rend également nécessaire une réorientation des modalités de gestion de l'investissement.

Ainsi, un règlement budgétaire et financier sera adopté dans le courant de l'année 2022.

3.3. Association des partenaires à l'effort de gestion

Les subventions versées à des partenaires et à des associations représentent 86,4 M€ en fonctionnement (dont 57,5 M€ aux associations et 28,9 M€ aux organismes publics) et 22,9 M€ en investissement en 2021.

La Municipalité a à cœur de maintenir un soutien fort en direction du monde associatif, enjeu essentiel pour le lien social et le vivre ensemble. C'est pourquoi, l'effort de gestion demandé aux acteurs locaux et partenaires se fera en association avec eux, et dans le cadre d'une politique publique plus affirmée. En effet, une reconduction des subventions annuelles a été largement observée tout au long des dernières années, sans tenir compte des besoins effectifs des partenaires et de leurs éventuelles disponibilités financières. C'est pourquoi la Municipalité s'attachera à mettre en place un dialogue de gestion avec les structures les plus fortement financées par la Ville pour garantir le financement le plus juste. Cela passera par l'établissement de critères d'octroi des subventions et par une analyse plus poussée qu'elle n'existe aujourd'hui des marges de manœuvre financières de ces structures.

4. Redonner les moyens à l'Administration de se mobiliser sur les priorités

Pendant des années, les agents municipaux ont pâti d'une absence de réelle gestion prévisionnelle des emplois, des effectifs et des compétences et plus globalement d'une absence de politique RH en soutien à leur implication dans leurs missions et dans leurs parcours professionnels. La conséquence de cette absence de pilotage s'est notamment traduite très concrètement par une érosion de l'effectif requis pour assurer l'ouverture des équipements municipaux.

Il est aujourd'hui essentiel de s'engager dans une remise à niveau des moyens donnés à l'Administration pour permettre à cette dernière de se mobiliser sur les priorités, d'assurer la gestion quotidienne mais également la préparation de l'avenir en développant de l'agilité, de la capacité à innover et à accompagner l'évolution engagée de nos politiques publiques.

Cela passe par trois leviers principaux :

- des agents formés et qualifiés au plus près des habitants, en nombre suffisant et dont les conditions de travail doivent permettre de limiter le taux d'absence ;
- des expertises en nombre suffisant et bien réparties : qu'il s'agisse de l'expertise de la relation à l'utilisateur ou de l'ingénierie de projets, la politique de formation et de gestion des effectifs doit permettre de disposer de la bonne compétence au bon endroit afin de délivrer en continu la réponse adaptée aux besoins exprimés par les Marseillais. Cela interroge aussi bien la gestion des effectifs, la formation que la politique de recrutement en développant une « marque employeur » et l'attractivité des emplois ;
- le développement de la culture du résultat et de la responsabilisation de l'ensemble des agents : chaque agent municipal doit connaître sa contribution à la réussite du projet municipal quelle que soit sa place dans l'Administration ; Au travers d'un projet d'administration et du développement de nouvelles approches managériales, de nouveaux outils seront co-construits pour renforcer le pilotage et la performance des politiques publiques. La responsabilisation des agents implique également une reconnaissance dans la politique salariale qui fera l'objet d'une ré-interrogation en 2022.

5. Activer tous les leviers de financement possibles

Tant en fonctionnement qu'en investissement, l'ensemble des leviers doivent être actionnés pour obtenir des participations et des financements. L'État s'est engagé auprès de la Ville et de la Métropole au travers de son plan « Marseille en Grand » et l'opportunité que représente le NPNRU permettra à la Ville de se saisir de ce levier de financement d'équipements essentiels dans les quartiers prioritaires afin de reconstruire des cohérences urbaines propices à des espaces de vie pour tous et à l'accueil de nouvelles activités.

La convention cadre de financement avec le Département a pris fin en 2020. Un nouveau partenariat devrait être trouvé avec ce financeur incontournable qui ne peut rester à l'écart des dynamiques à l'œuvre sur la plus grande ville de son territoire.

Enfin, toutes les opportunités de financement seront étudiées dans le cadre du budget primitif 2022.

6. Poursuivre l'action pour faire reconnaître la singularité de la situation financière marseillaise

6.1. Le FPIC

Créé en 2012, le FPIC (fonds national de péréquation des ressources intercommunales et communales) est un fonds de péréquation alimenté par un prélèvement d'un milliard d'euros sur certaines collectivités afin de pouvoir le reverser à d'autres collectivités considérées comme plus défavorisées.

- Rappel des principes de fonctionnement du fonds

Le calcul est réalisé sur :

- les communes isolées (qui n'appartiennent à aucun EPCI) : il en reste 5 en Métropole et 79 au total en décomptant la Polynésie et la Nouvelle-Calédonie qui émergent sur ce fonds ;
- les ensembles intercommunaux (EI) qui sont composés par l'EPCI et ses communes membres : il y en a 1 267 en 2021.

Les contributeurs sont les communes isolées et ensembles intercommunaux dont le potentiel financier agrégé (PFIA) par habitant (indicateur qui mesure la richesse) est supérieur à 0,9 fois la moyenne.

Le prélèvement est ensuite réparti entre les contributeurs en fonction d'un indice synthétique composé à 75 % par le potentiel financier agrégé/habitant et à 25 % par le revenu moyen/habitant.

L'éligibilité au fonds est fonction d'un indice synthétique de ressources et de charges composé :

- à 60 % par le revenu moyen/habitant,
- à 20 % par le potentiel financier agrégé (PFIA)/habitant,
- à 20 % par l'effort fiscal agrégé (mesure de la pression fiscale).

Sont ensuite éligibles 60 % des ensembles intercommunaux classés selon cet indice

- Le territoire métropolitain est contributeur et devrait le rester

La Métropole et les communes membres sont contributrices au FPIC depuis 2017 avec un PFIA/habitant qui a franchi le seuil de 90 % de la moyenne.

Le territoire métropolitain est dans une situation particulière car il bénéficie d'une « réduction » du potentiel financier agrégé pour la part afférente au territoire de l'ex SAN Ouest Provence (dispositif qui concerne le territoire des 7 ex syndicats d'agglomération nouvelle). Or, depuis 2019, un retour au droit commun est opéré et cette réduction est passée de 46 % en 2018 à 40 % en 2019, 30 % en 2020 et 20 % en 2021. Elle passera à 10 % en 2022 avant de disparaître en 2023.

Ainsi, toutes choses égales par ailleurs, l'indicateur de richesse fiscale du territoire métropolitain va continuer d'augmenter.

- Le territoire métropolitain risque de ne plus être éligible à un reversement du FPIC à court terme

En 2016, le territoire métropolitain était classé 1 040^e sur 1 230 ensembles intercommunaux éligibles, soit une « marge » de 190 places. Avec la réduction du nombre d'EPCI en 2017 induite par la loi NOTRe, le nombre d'ensembles intercommunaux éligibles a chuté de 40 %.

En 2021, il est classé 710^e sur 745 ensembles intercommunaux éligibles, soit une « marge » désormais réduite à seulement 35 places avant de devenir inéligible. Compte tenu de l'augmentation progressive du PFIA induite par l'harmonisation du traitement des ex SAN, la Métropole risque à court terme, toutes choses égales par ailleurs, de devenir inéligible.

Compte tenu de l'augmentation « mécanique » de l'indicateur de richesse de l'ensemble intercommunal, le seuil d'inéligibilité pourrait être franchi à court terme (probablement en 2023). L'ensemble intercommunal percevrait alors une garantie non renouvelable égale à 50 % du reversement perçu l'année précédente. En parallèle, la contribution au FPIC devrait continuer d'augmenter à court terme.

Le solde net du FPIC devrait encore se maintenir au-dessus de 40 M€ en 2022, avant de chuter fortement puisqu'il est à craindre que le territoire devienne inéligible au FPIC à compter de 2023.

- Montant du FPIC pour la Ville de Marseille

Un partage du prélèvement et du reversement a lieu entre la Métropole et ses communes membres, puis entre les communes membres elles-mêmes. Le principe de droit commun est le suivant :

- la part de l'EPCI est en fonction de son CIF (coefficient d'intégration fiscale qui mesure le poids des ressources fiscales levées par la Métropole par rapport à ses communes membres) ;
- le solde est réparti entre les communes membres en fonction de leurs potentiels financiers.

La Métropole a la possibilité de s'écarter en tout ou partie de ces règles de droit commun. Depuis 2018, elle a délibéré chaque année en choisissant de répartir :

- le prélèvement selon les règles de droit commun ;
- le reversement selon des critères dérogatoires en fixant forfaitairement la part lui revenant et celle revenant aux communes. La répartition de l'enveloppe communale est ensuite réalisée depuis 2019 en tenant compte du potentiel financier et, pour une faible part, du revenu par habitant.

Pour la Ville de Marseille, sur la période 2018-2021, le reversement a été inférieur en moyenne de 2,1 M€/an à ce qu'il aurait été en application du droit commun. Depuis la mise en place en 2018 du forfait concernant le FPIC, la Ville de Marseille a déjà perdu 10 millions d'euros.

6.2. Le Bataillon de Marins-Pompiers

Cette formation de la Marine nationale, commandée par un officier général, est placée pour emploi sous l'autorité directe du Maire de Marseille. La Ville assure la quasi-totalité du financement du personnel et des équipements. Son commandant est également Directeur des services d'incendie et de secours au sein de l'organigramme de la mairie de Marseille.

Par ailleurs, la position du BMPM dans l'organisation de la Sécurité Civile a été réaffirmée par la loi de modernisation du 13 août 2004 qui lui confie, dans sa zone de compétence, l'ensemble des prérogatives d'un service départemental d'incendie et de secours. À ce titre, le Bataillon est chargé de la prévention et de la protection des personnes, des biens et de l'environnement sur le territoire de la ville de Marseille, dans le Grand Port Maritime de Marseille et sur l'emprise de l'aéroport Marseille-Provence.

Le BMPM est donc une unité militaire qui répond aux standards de formation de la Sécurité civile et peut être sollicitée pour des interventions extérieures en renfort sur des catastrophes majeures par la Direction générale de la Sécurité civile et de la gestion des crises (DGSCGC).

À ce titre, le BMPM est placé dans une situation atypique avec une « hiérarchie tripolaire » :

- il agit dans le cadre des pouvoirs de police du Maire en matière de sécurité civile (mission de secours et de prévention). Il est chargé de la mise en œuvre du Centre opérationnel des services de secours et d'incendie de Marseille (COSSIM) ;
- il est une unité opérationnelle de la Marine nationale rattachée au ministère des Armées, sous l'autorité du Commandant de la région maritime Méditerranée. Il participe aux secours en mer et à la lutte contre les pollutions ;
- il relève également du ministère de l'Intérieur pour sa participation aux études et à l'élaboration de référentiels de formation des sapeurs-pompiers. Il est également partie prenante dans la formation des sapeurs-pompiers notamment pour les feux sur les navires. Il est enfin susceptible d'intervenir hors de sa zone de compétence, sous l'autorité du Préfet de région ou de la Direction départementale de la Sécurité civile (DDSC).

La diversité des effectifs du Bataillon illustre bien cette polyvalence avec des personnels militaires dont les frais sont remboursés à trimestres échus à l'État, des agents territoriaux statutaires faisant partie des effectifs de la Ville tout comme des contractuels civils, notamment pour certains postes spécifiques tels que les médecins urgentistes, pour une prévision budgétaire globale de frais de personnel de l'ordre de 99,5 M€ sur un budget total qui devrait s'établir autour de 118 M€ en dépenses de fonctionnement.

Il faut noter que le BMPM assure aussi, par voie conventionnelle, les carences du SMUR (structures mobiles d'urgences et de réanimation) des hôpitaux de Marseille.

C'est donc un service hors norme pour une zone de compétence hors norme avec 130 000 interventions en 2021 (le double de la moyenne nationale par habitant), 21 centres d'incendie et de secours dont 4 situés hors de la commune, 2 573 militaires et civils (effectifs autorisés), 850 véhicules et engins.

La Ville de Marseille demeure le principal financeur du BMPM et, en 2021, le reste à charge (coût net) devrait être proche de 92 M€ sur un budget global exécuté de l'ordre de 141,9 M€ (fonctionnement et investissement), soit 65 %.

Ce reste à charge devrait évoluer significativement à la hausse en 2022, notamment du fait de la diminution des aides conjoncturelles octroyées par l'État dans le cadre de la crise sanitaire (pour le plan de vaccination notamment) et de la hausse des dépenses de personnel, dont la dynamique s'explique en grande partie par des mesures réglementaires (prime de feu, reclassements catégories C, GVT...).

La majorité des financements extérieurs (Métropole, État, Département) s'agissant du fonctionnement sont d'application réglementaire et devraient rester stable en 2022 malgré la progression de l'inflation. La participation de l'État notamment (reversement d'une part du produit de la taxe sur les conventions d'assurances) n'a pas évolué depuis 2006 (10 M€) et le BMPM ne bénéficie pas des mêmes conditions de financement que la Brigade des sapeurs-pompiers de Paris (BSPP).

Par ailleurs, l'organisation actuelle du Bataillon ne relevant pas du régime de droit commun, il n'est pas doté, en l'état actuel de la réglementation, d'un budget spécifique, à l'instar du budget spécial de la BSPP. Un tel support de gestion apporterait pourtant une meilleure visibilité aux volumes financiers individualisés dédiés à cette politique publique et mettrait notamment en exergue l'effort de la Ville de Marseille pour assurer la pérennité de ce service public crucial et indispensable pour l'ensemble du territoire.

6.3. L'Opéra

Équipement emblématique de la Ville, l'Opéra municipal est devenu un élément fondamental de la culture populaire des Marseillais mais il est également fréquenté par un public bien plus large à l'échelle métropolitaine voire régionale puisque son audience dépasse largement le cadre de la cité avec un public non marseillais qui atteint régulièrement une proportion de 35 à 40 % des spectateurs.

Malgré ce rayonnement, la Ville de Marseille porte l'essentiel des dépenses ; sa participation annuelle de l'ordre de 20 M€ représente 89 % des dépenses de fonctionnement de cette structure et 14 % des dépenses culturelles prévues à ce jour pour la Ville, tous budgets confondus, en 2022.

En ordre de grandeur, les recettes propres attendues de l'Opéra (billetterie essentiellement) représentent près de 8 % de ses dépenses de fonctionnement pour ce millésime alors que les participations cumulées des autres financeurs (Département et État dans une moindre mesure) sur cette section équivalent à 7 %.

Si pour l'ensemble des opéras au niveau national, le constat est celui de la persistance du bloc communal dans le financement des maisons d'opéra, d'après un rapport de mission pour le ministère de la Culture, publié en juillet 2021 sur la politique de l'art lyrique en France :

« (...) les Villes qui leur consacrent plus de 123,4 M€ en 2019 (chiffres Réunion des Opéras de France, 25 maisons d'opéra, hors établissements nationaux), sans compter l'entretien des bâtiments, dont elles sont propriétaires », il n'en demeure pas moins qu'un engagement de plus en plus marqué des métropoles est constaté.

Cette tendance décrite ci-dessous, dans un extrait de ce même rapport, plaide pour une reconnaissance de l'intérêt métropolitain, ou national, de l'Opéra de Marseille assortie du soutien de l'ensemble intercommunal, ou de l'État, celle-ci n'étant toujours pas acquise à ce jour :

« (...) Depuis la fin des années 1990, suite à la généralisation des communautés d'agglomération et à l'avènement des métropoles, plusieurs villes ont toutefois partagé la responsabilité de leur maison d'opéra à ce nouvel échelon territorial. C'est par exemple le cas d'Avignon, Lille, Nantes, Toulon, Toulouse ou à Montpellier où la Ville a même transféré l'opéra à la Métropole. Les communautés d'agglomération et les métropoles consacrent ainsi 72,7 M€ aux maisons d'opéra du pays en 2019 (chiffres ROF, 25 maisons d'opéra, hors établissements nationaux). On peut ainsi estimer que, dans les trois dernières décennies, plus d'un tiers des moyens dégagés par les Villes pour leur maison d'opéra a été transféré aux métropoles au niveau national. C'est un mouvement très important. Il va dans le sens de la répartition géographique du public, celui-ci étant majoritairement métropolitain. »

Ce même document précise : « (...) Avec la baisse des dotations globales de fonctionnement aux collectivités tout au long des années 2010, le coût d'une maison d'opéra est en effet de plus en plus difficile à porter pour les villes-centres, même pour les plus grandes d'entre elles. »

Par conséquent, les financements et les enjeux de l'Opéra doivent aussi s'apprécier au regard de l'ancrage territorial ; c'est une condition requise pour la continuité des missions culturelles en matière d'art lyrique. C'est aussi la solidarité territoriale qui doit prévaloir dans l'esprit de la loi du 27 janvier 2014 sur l'action publique territoriale et l'affirmation des métropoles (loi MAPTAM) d'autant que des retombées économiques importantes en découlent toujours comme le confirme le document susmentionné :

« Les collectivités locales sont toutefois aussi les premières bénéficiaires de l'activité des maisons d'opéra en termes de retombées économiques. L'étude des Forces Musicales de 2017 estime la valeur économique des maisons d'opéra à 414 M€ par an qui sont pour 40 % réinjectés dans le tissu économique local (hôtels, restaurants, commerces, entreprises diverses, etc.). ».

La faible participation de l'État et l'absence de financement régional sont aussi des paramètres importants qui pénalisent la Ville de Marseille qui assume la plupart des charges de centralité pour maintenir une politique d'ouverture culturelle accessible à toutes et tous.

Sur le versant de l'exploitation, des partenariats existent, d'autres sont étudiés, des économies ont bien été réalisées. Néanmoins, la composante principale, à l'instar des autres opéras, étant celle des frais de personnel (de l'ordre de 80 % des dépenses de fonctionnement), la part des coûts structurels est significative. Cet aspect rend l'exercice de gestion plus complexe et la variable d'ajustement reste le coût des plateaux. Mais, en dehors des mutualisations de productions, les marges de manœuvre sont limitées, sauf à dégrader l'offre et la qualité des représentations.

En synthèse, si l'Opéra de Marseille est un lieu de rayonnement et d'attractivité pour la Ville et son territoire, source d'externalités positives ou de retombées économiques, le désintérêt des partenaires institutionnels n'est plus concevable, ni légitime. L'équipe municipale poursuivra donc ses demandes de soutien et ses démarches de sensibilisation afin de susciter davantage d'implication des cofinanceurs potentiels et mettre fin à cette situation anormale, source de déséquilibre.

rapport
d'orientations
budgétaires
2022

marseille.fr

