

CONSEIL MUNICIPAL DE LA VILLE DE METZ

REGISTRE DES DELIBERATIONS

Séance du 16 décembre 2021

DCM N° 21-12-16-3

Objet : Débat d'Orientation Budgétaire 2022.

Rapporteur: M. LUCAS

Le Débat d'Orientation Budgétaire (DOB) est une étape réglementaire annuelle et obligatoire, qui se tient dans les deux mois précédant le vote du Budget Primitif. Le DOB lance le processus budgétaire pour 2022, en permettant aux élus d'être informés et de débattre sur les orientations proposées.

Conformément à l'article L 2312-1 du Code Général des Collectivités Territoriales (CGCT), introduit par la loi NOTRE du 7 août 2015, le DOB s'appuie sur un rapport d'orientation budgétaire dont les principaux éléments ont été précisés par décret du 24 juin 2016 (article D 2312-3 du CGCT).

Suite à la loi du 22 janvier 2018 de programmation des finances publiques pour les années 2018 à 2022, qui instaure le principe de la contractualisation avec l'Etat de la trajectoire financière de la collectivité, il est également demandé à la collectivité de présenter à l'occasion du DOB ses objectifs concernant, d'une part l'évolution des dépenses réelles de fonctionnement, et d'autre part l'évolution du besoin de financement annuel calculé comme les emprunts minorés des remboursements de dette.

Le rapport d'orientation budgétaire joint à la présente délibération rappelle le contexte économique et budgétaire de l'élaboration du Budget Primitif 2022, et précise les grandes orientations du BP 2022.

En conséquence, la délibération suivante est soumise à l'approbation du Conseil Municipal.

LE CONSEIL MUNICIPAL

La Commission des Finances et des Ressources entendue,

VU le Code Général des Collectivités Locales en ses articles L 2312-1 et D 2312-3,
VU la loi du 22 janvier 2018 de programmation des finances publiques pour les années 2018 à 2022, et notamment son article 13,

APRÈS EN AVOIR DÉLIBÉRÉ

PREND ACTE de la tenue du Débat d'Orientation Budgétaire pour 2022, conformément à l'article L. 2312-1 du Code Général des Collectivités Territoriales.

APPROUVE en conséquence la présente délibération.

Service à l'origine de la DCM : Prospective et pilotage budgétaires
Commissions :
Référence nomenclature «ACTES» : 7.1 Décisions budgétaires

Séance ouverte à 18h00 sous la Présidence de M. François GROSDIDIER Maire de Metz ,
Secrétaire de séance : Mme Emmanuelle CHAMPIGNY, Directrice Générale des Services
Nombre de membres élus au Conseil Municipal : 55 dont 55 sont encore en fonction à la
date de la délibération.
Membres assistant à la séance : 47 Absents : 8 Dont excusés : 8

Décision : ADOPTÉE À L'UNANIMITÉ

RAPPORT D'ORIENTATION BUDGÉTAIRE

2022



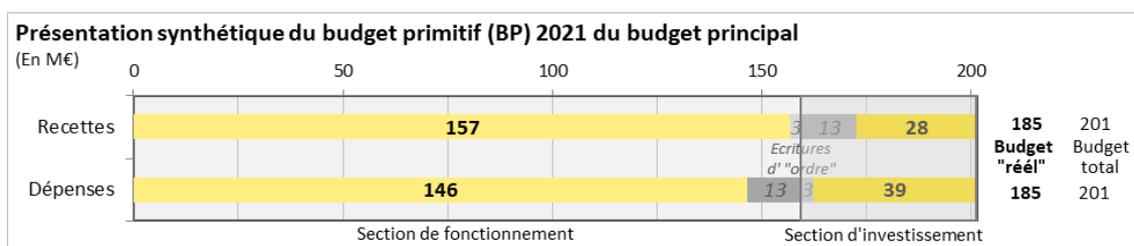
Rapport relatif aux orientations budgétaires de la Ville de Metz pour l'exercice 2022

Conseil municipal du 16 décembre 2021

Introduction

Le budget de la ville de Metz est composé d'un budget principal, qui retrace les actions des services publics dits "administratifs" de la ville, et de deux budgets annexes, qui isolent les activités considérées comme "commerciales" que sont le camping municipal et les opérations d'aménagement. Ces activités étant spécifiques, et leurs volumes financiers relativement faibles¹, le présent rapport portera principalement sur le budget principal.

Pour mémoire et ordre de grandeur, le budget primitif 2021 du budget principal s'élevait à 185 M€, répartis entre 146 M€ de dépenses réelles de fonctionnement et 39 M€ de dépenses d'investissement, comme l'illustre le graphique ci-dessous :



Il convient de préciser que l'équilibre des deux budgets annexes est assuré sans besoin de participation du budget principal.

Après avoir rappelé le contexte économique dans lequel s'inscrit la préparation du budget 2022 (I), le présent rapport d'orientation budgétaire précisera les grandes orientations retenues pour construire le budget primitif 2022 (II).

Conformément à la législation (article L2312-1 du code Général des Collectivités Territoriales), le rapport d'orientation budgétaire comporte des informations détaillées, sous forme d'annexes, sur les éléments suivants :

- Focus sur la fiscalité
- Focus sur les dotations
- Focus sur l'épargne brute
- Focus sur la dette
- Focus sur la structure de la masse salariale et explication des évolutions des dernières années
- L'évolution de la population messine

¹ Le budget primitif 2021 du budget annexe du camping s'élevait à 372 k€, répartis entre 325 k€ de dépenses de fonctionnement et 47 k€ de dépenses d'investissement.

Le budget primitif 2021 du budget annexe des zones s'élevait à 1,847 M€.

Principaux sigles et abréviations

AC	Attribution de Compensation
ACI	Attribution de Compensation d'Investissement
BP	Budget Primitif
BTV	Budget Total Voté
CA	Compte Administratif
CRTE	contrats de relance et de transition écologique
DF	Dotation Forfaitaire
DGF	Dotation Globale de Fonctionnement
DMTO	Droits de Mutation à Titre Onéreux
DRF	Dépenses Réelles de Fonctionnement
DRI	Dépenses Réelles d'Investissement
DSC	Dotation de Solidarité Communautaire
DSP	Délégation de Service Public
DSU	Dotation de Solidarité Urbaine
FCTVA	Fonds de Compensation de la Taxe sur la Valeur Ajoutée
EMM	Eurométropole de Metz
ORT	Opération de revitalisation du territoire
PPI	Plan Pluriannuel d'Investissement
PTRTE	Pacte Territorial de Relance et de Transition Ecologique
RAR	Reste à Réaliser
RODP	Redevance d'Occupation du Domaine Public
RRF	Recettes Réelles de Fonctionnement
RRI	Recettes Réelles d'Investissement
SERM	Syndicat des Eaux de la Région Messine
TCCFE	Taxe Communale sur la Consommation Finale d'Electricité
TFC	Taxe sur les friches commerciales
TF	Taxes Foncières
TH	Taxe d'habitation
TLPE	Taxe Locale sur la Publicité Extérieure

Sommaire

Introduction	2
Principaux sigles et abréviations	3
Sommaire	4
1. Le contexte d'élaboration du budget 2022	5
1.1. Le contexte économique général	5
1.2. Le contexte budgétaire national	8
1.2.1. Une nouvelle loi de programmation des finances publiques à venir	8
1.2.2. Les mesures du projet de loi de finances 2022 impactant les communes.....	9
2. Les orientations du budget 2022	12
2.1. Les priorités du projet municipal pour 2022	12
2.2. Le projet de BP 2022 dans ses grandes masses	13
2.2.1. Les principales hypothèses retenues.....	13
2.2.2. Les grandes masses du budget primitif 2022	15
2.3. La situation financière de la ville en 2022 au travers des principaux indicateurs	16
2.4. Les budgets annexes	16
2.4.1. Le budget annexe du camping.....	16
2.4.2. Le budget annexe des zones	17
Annexe 1 : Focus sur la fiscalité.....	18
Annexe 2 : Focus sur les dotations	20
Annexe 3 : Focus sur l'épargne brute.....	21
Annexe 4 : Focus sur la dette	22
Annexe 5 : Focus sur l'évolution des dépenses de personnel et la structure des effectifs	24
Annexe 6 : l'évolution de la population messine.....	28

1. Le contexte d'élaboration du budget 2022

1.1. Le contexte économique général

Une période de reprise après la crise liée à la pandémie mondiale de Covid-19

La crise économique engendrée par la crise sanitaire de la Covid-19 a généré la récession la plus sévère depuis la grande dépression des années 1930. A titre de comparaison, alors que la crise économique de 2009 avait engendré une récession mondiale de -0,1 % (le niveau moyen de croissance des années précédentes était de + 5% / an), 2020 a connu une récession de -4,5 % (alors que la croissance moyenne des années précédentes était de + 3,5 % / an).

Le rebond de l'économie mondiale est toutefois en cours, les prévisions de croissance mondiale pour 2021 et 2022 s'élevant respectivement à +5,9 % et +4,9 %².

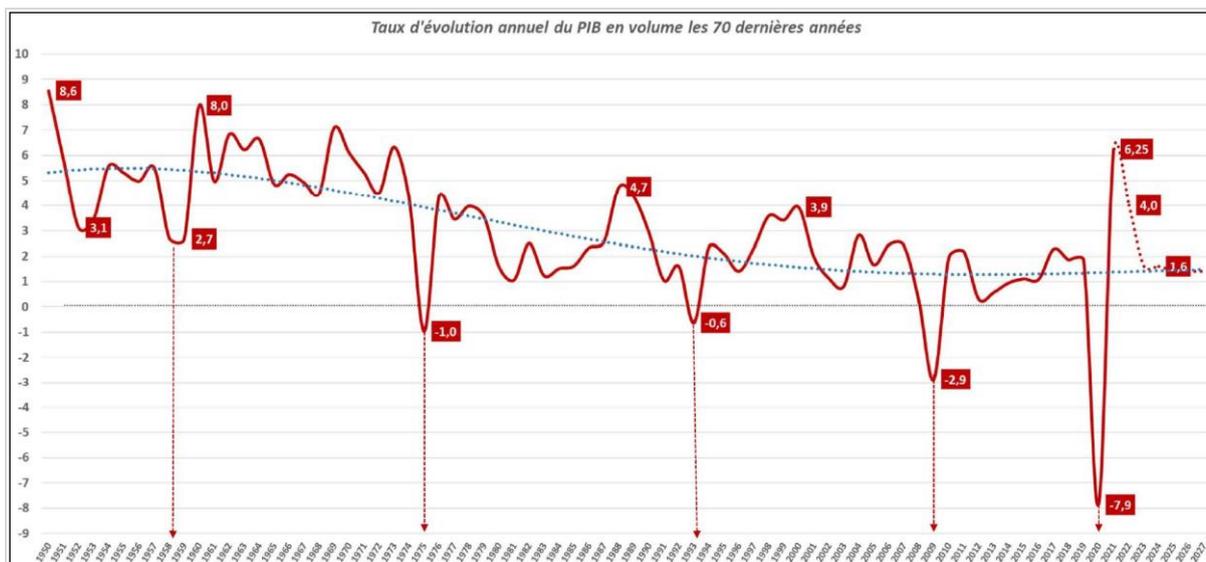
Cette reprise de l'activité économique se révèle toutefois non homogène par pays et par secteur d'activité, et se fait également sous tension. En effet, la situation sanitaire n'est pas stabilisée, même dans les pays développés ayant un important taux de vaccination. De plus, des pénuries d'origines diverses et d'ampleurs relativement importantes sont actuellement en cours à l'échelle mondiale : gaz, pétrole, bois, acier, cuivre, puces informatiques, composants électroniques divers et semi-conducteurs... A cela s'ajoutent des difficultés sur les chaînes logistiques mondiales en raison d'un manque de conteneurs pour transporter les marchandises et d'un manque de moyens humains (dockers, chauffeurs). Tous ces éléments conjugués ont pour effet de ralentir l'activité dans beaucoup de secteurs (construction, industrie, transports, production manufacturière, numérique) et de générer de l'inflation.

L'Europe se révèle particulièrement touchée par ces difficultés, car sa dépendance aux importations est relativement importante. C'est dans ce cadre, et dans un contexte où la décarbonation de l'économie est une condition impérative pour limiter le réchauffement climatique, que l'Union Européenne a annoncé en juillet 2021 les mesures détaillées de son Pacte Vert pour l'Europe, visant une réduction des émissions de gaz à effet de serre de l'UE pour 2030 à au moins 50 % par rapport aux niveaux de 1990. L'atteinte de cet objectif impliquera une transformation de l'économie Européenne, avec notamment des phénomènes de développement/abandon de filières, des relocalisations, et la recherche et la mise en œuvre d'innovations dans les modes de production et de consommation.

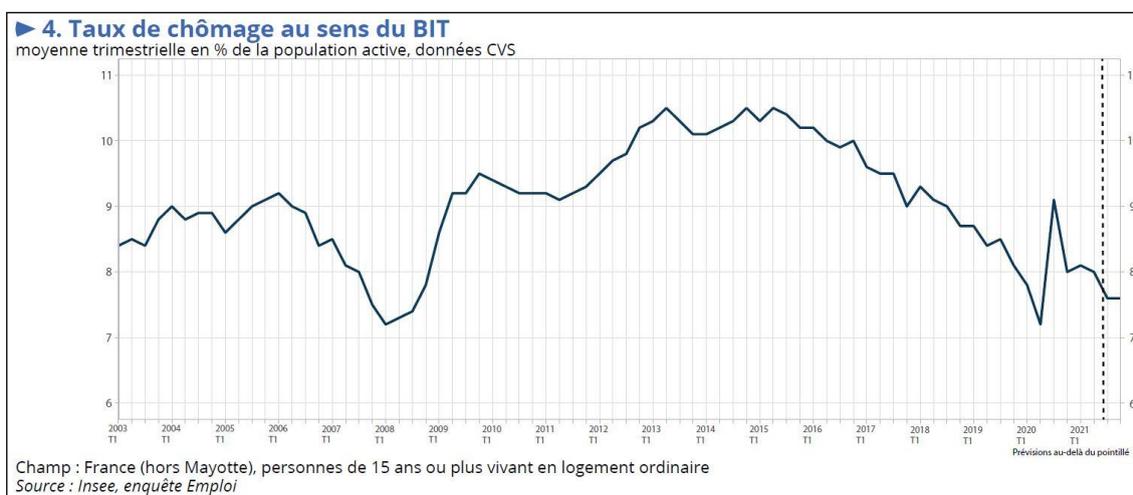
Le contexte économique national

En France, après une récession en 2020 de près de - 8 %, le gouvernement prévoit un taux de croissance de + 6,25 % en 2021 puis de + 4 % en 2022, et enfin un retour en 2023 au niveau moyen de la décennie 2010, soit 1,5 %.

² Source : World Economic Outlook, FMI, octobre 2021.



Ce rebond de l'activité économique Française en 2021 est confirmé par de nombreux indicateurs tels que le taux de chômage et l'investissement des entreprises, qui ont dépassé le niveau de 2019 dès le printemps 2021. Le PIB en volume, le nombre d'emplois salariés, ou encore la consommation des ménages devraient quant à eux retrouver voire dépasser leur niveau d'avant crise en fin d'année 2021 ou début 2022.



Mais dans sa note de conjoncture d'octobre 2021, l'INSEE avertit que « des contrastes sectoriels seraient persistants. L'industrie ne croîtrait que lentement : certaines branches, en particulier l'automobile, resteraient pénalisées par des difficultés aiguës d'approvisionnement. Au sein des services, l'activité suivrait un rythme de progression tendanciel dans les branches ayant déjà dépassé leur niveau d'avant crise (information-communication, services aux entreprises). Mais elle resterait en deçà de ce niveau dans l'hébergement/restauration, les loisirs ou les transports, certains facteurs pesant de façon plus pérenne sur la demande (reprise inégale du tourisme international et des voyages d'affaires, recours plus fréquent au télétravail, etc.) ».

► 4. Estimation puis prévision des pertes d'activité économique en 2021 par branche, en moyenne trimestrielle

écart au quatrième trimestre 2019, en %

Branche	Poids*	2020				2021			
		T1	T2	T3	T4	T1	T2	T3	T4
Agriculture, sylviculture et pêche	2	0,2	0,2	0,1	-0,8	-1,8	-2,4	-1	-1
Industrie	14	-5,2	-21,3	-5,6	-3,5	-2,7	-2,7	-2	-2
Fabrication de denrées alimentaires, de boissons et de produits à base de tabac	2	-0,6	-9,4	-1,4	-3,0	0,5	2,1	3	3
Cokéfaction et raffinage	0	6,8	28,2	21,7	31,0	128,4	103,0	103	103
Fabrication d'équipements électriques, électroniques, informatiques ; fabrication de machines	1	-7,0	-23,9	-6,7	-4,1	-2,4	-3,4	-1	-1
Fabrication de matériels de transport	2	-12,7	-50,1	-21,1	-18,1	-23,2	-26,5	-26	-26
Fabrication d'autres produits industriels	6	-5,7	-22,4	-5,9	-3,3	-1,3	-1,5	-1	0
Industries extractives, énergie, eau, gestion des déchets et dépollution	3	-2,7	-11,7	0,6	3,5	2,4	3,9	2	2
Construction	6	-12,6	-34,6	-6,5	-6,8	-5,9	-3,2	-3	-3
Services principalement marchands	57	-5,4	-17,9	-4,5	-6,1	-6,3	-4,5	-1	0
Commerce ; réparation d'automobiles et de motocycles	10	-6,2	-17,4	-0,3	-2,1	-2,3	-3,2	-2	-1
Transports et entreposage	5	-11,0	-33,7	-18,2	-21,5	-19,0	-14,8	-8	-8
Hébergement et restauration	3	-20,6	-59,6	-26,9	-48,4	-55,1	-42,1	-20	-9
Information et communication	5	-1,7	-7,2	0,0	2,5	3,9	4,7	5	6
Activités financières et d'assurance	4	-4,7	-15,2	-2,8	-1,9	-0,3	1,7	4	4
Activités immobilières	13	-1,3	-3,8	-0,8	-0,5	-0,3	0,4	1	1
Activités scientifiques et techniques ; services administratifs et de soutien	14	-4,4	-17,7	-2,7	-1,7	-2,3	-0,9	0	1
Autres activités de services	3	-10,3	-41,6	-13,3	-25,1	-27,1	-22,0	-12	-8
Services principalement non marchands	22	-4,6	-15,1	1,2	-0,1	0,2	-0,1	2	2
VA totale	100	-5,5	-18,4	-3,5	-4,4	-4,3	-3,2	-0,7	-0,2
<i>Taxes et subventions</i>		-7,1	-18,8	-1,5	-3,5	-4,1	-3,2	-0,7	-0,2
PIB		-5,7	-18,4	-3,3	-4,3	-4,3	-3,2	-0,6	-0,1

■ Prévision

Lecture : au troisième trimestre 2021, la perte d'activité dans la branche de l'hébergement-restauration aurait été de 20 % par rapport au niveau d'avant-crise.
Source : calculs Insee à partir de sources diverses

Le contexte économique local

On retrouve au niveau régional la même tendance qu'au niveau national, avec au global un retour des indicateurs économiques au niveau d'avant-crise, mais des disparités par département et par secteurs d'activité.

Ainsi dans le Grand Est comme plus particulièrement en Moselle, l'emploi salarié a retrouvé au 2^{ème} trimestre 2021 son niveau d'avant la pandémie (+ 0,1 % par rapport au 4^{ème} trimestre 2019), tout comme le taux de chômage qui s'établit à 7,7 % (soit le même niveau qu'au T4 2019).

La hausse de l'emploi ces derniers trimestres est portée par les services marchands, et dans une moindre mesure par les services non marchands et l'intérim.

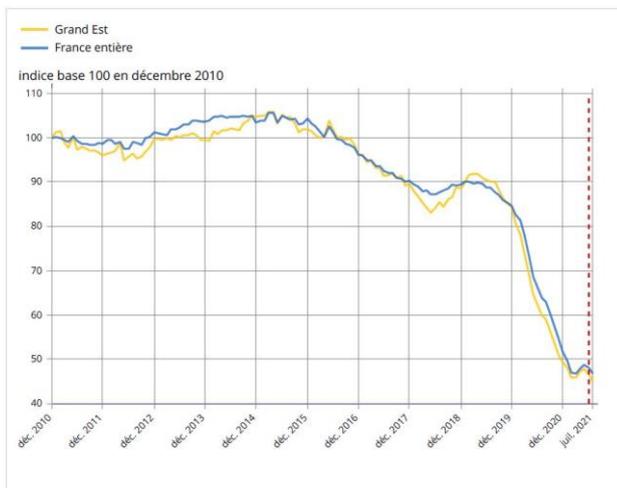
Dans la construction, après trois trimestres consécutifs de hausse poussés par la forte augmentation de délivrance de permis de construire, l'emploi a marqué le pas au printemps 2021 : les difficultés chroniques de recrutement dans le secteur se font à nouveau sentir.

L'activité industrielle, mesurée par le nombre d'heures rémunérées par les entreprises du secteur privé, est stable ces derniers trimestres, mais demeure ralentie par rapport au niveau d'avant crise (- 4,1 % en juin et - 7,2 % en juillet comparativement aux mêmes mois de 2019). Le manque de composants électroniques touche particulièrement l'industrie automobile. Dans ce secteur, depuis le mois de mai, le volume de travail mensuel reste près de 20 % plus faible qu'en 2019.

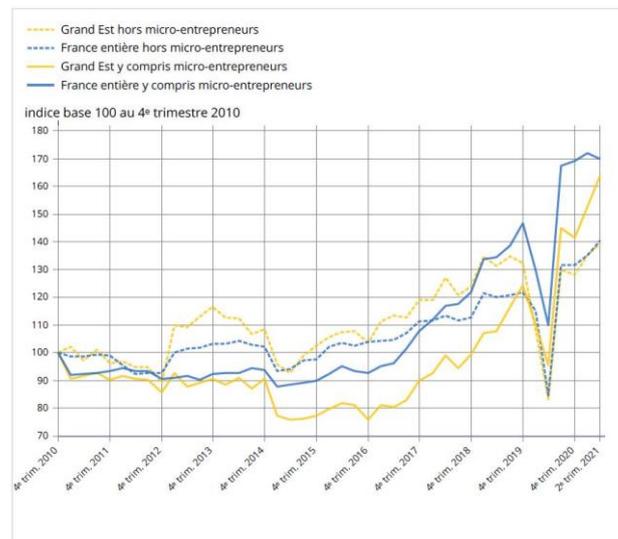
Les activités touristiques d'hôtellerie/restauration et de loisirs connaissent toujours des difficultés, notamment en raison des restrictions sanitaires, mais également par manque de touristes étrangers. A l'échelle nationale, la fréquentation hôtelière de juillet 2021 s'est établie à 81 % de son niveau de juillet 2019, avec un phénomène d'affluence de touristes français notamment sur les régions littorales qui n'a pas compensé la désaffection des touristes venant de l'étranger. Le grand quart Nord-Est de la France semble avoir moins bénéficié de l'afflux de touristes résidents que les autres régions.

Malgré la crise économique, les défaillances d'entreprises restent très faibles, en France comme dans le Grand Est, et cela dans tous les secteurs d'activité. A l'inverse, les créations d'entreprises continuent d'augmenter à un rythme soutenu.

Défaillances d'entreprises :



Créations d'entreprises :



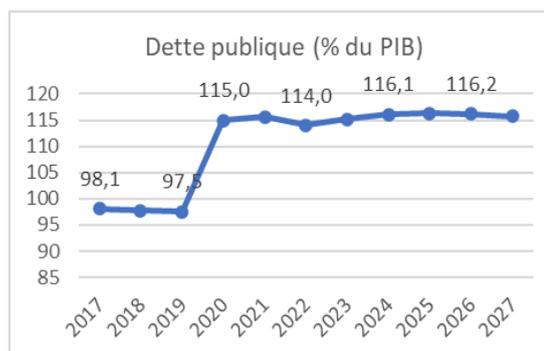
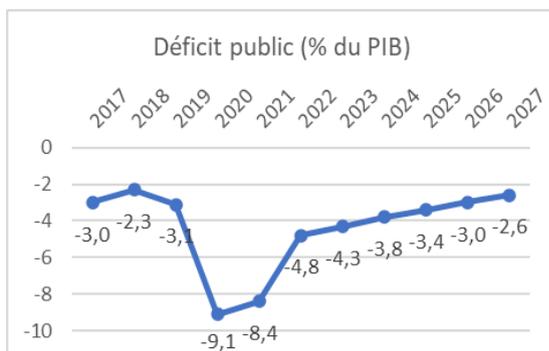
1.2. Le contexte budgétaire national

1.2.1. Une nouvelle loi de programmation des finances publiques à venir

La forte dégradation du déficit et de la dette de l'Etat

Les mesures de soutien à l'activité économique mises en place par le gouvernement depuis le début de la crise sanitaire (le « quoi qu'il en coûte »), ainsi que le plan France Relance et le plan France 2030, ont notamment pour conséquence l'abandon par le gouvernement de l'objectif qu'il s'était fixé en 2017 dans sa loi de programmation des finances publiques 2018-2022 de faire revenir le budget de l'Etat à l'équilibre et de réduire l'endettement.

Le rapport économique, social et financier annexé au projet de loi de finances pour 2022 présente les prévisions suivantes :



Le rapport précise que cette lente réduction du déficit public est justifiée par la volonté de « ne pas casser le retour de la croissance tel que cela a été le cas en 2011-2012 et de ne pas fragiliser le potentiel d'activité de l'économie, facteur important de soutenabilité de nos finances publiques à moyen terme ».

Il convient de noter que ces perspectives de déficit public reposent sur les hypothèses que les mesures gouvernementales (en particulier France Relance) contribueront à un retour rapide de la croissance et que la croissance des dépenses publiques sera limitée à +0,7% en volume entre 2022 et 2027 (hors mesures d'urgence et de relance).

Quelles relations financière entre l'Etat et les collectivités demain ?

La maîtrise de l'évolution des dépenses publiques constituera donc un enjeu des années à venir. Or depuis 2013, conformément aux lignes de conduites européennes qui visent à compiler l'ensemble des dépenses publiques sur le territoire des Etats membres pour caractériser le respect du pacte de stabilité, l'Etat a systématiquement mis les collectivités à contribution, d'abord par la contribution au redressement des finances publiques (baisse des dotations de 2013 à 2017), puis par la contractualisation d'un niveau maximum de progression des dépenses de fonctionnement et de besoin de financement (les pactes « Cahors » qui devaient couvrir la période 2018-2020, mais qui ont été annulés la dernière année en raison de la crise sanitaire).

Dans son rapport de mars 2021, la commission pour l'avenir des finances publiques invitait notamment à aller vers une seconde génération de contrats qui auraient un périmètre plus large, par exemple en augmentant le nombre de collectivités concernées, ou en prenant en compte les budgets annexes.

Si le projet de loi de finances pour 2022 ne prévoit aucune clause à ce sujet, il est plus que probable qu'une nouvelle phase de contribution des collectivités sera mise en place dans la loi de programmation des finances publiques 2023-2027 qui sera présentée par le futur gouvernement Français après les élections présidentielles.

1.2.2. Les mesures du projet de loi de finances 2022 impactant les communes

La poursuite du plan France Relance (100 Mds € entre 2020 et 2022) et le nouveau plan France 2030 (34 Mds € de 2022 à 2026)

Le plan France Relance, doté d'une enveloppe de 100 Mds €, a été établi par le gouvernement à l'été 2020 dans l'objectif de répondre à trois défis de l'économie française :

- l'accélération de la transition écologique (30,2 Mds €),
- l'amélioration de la compétitivité des entreprises (34,8 Mds €),
- le renforcement des compétences et le développement de tous les territoires (35,4 Mds €).

A fin août 2021, près de la moitié des crédits du plan de relance ont été engagés (47 Mds €), avec un objectif de 70 Mds € d'ici la fin de l'année 2021. Il restera donc des crédits à engager en 2022.

Le plan France 2030 a quant à lui été annoncé par le Président de la République le 12 octobre 2021, pour « répondre aux grands défis de notre temps, en particulier la transition écologique, à travers un plan d'investissement massif pour faire émerger les futurs champions technologiques de demain et accompagner les transitions de nos secteurs d'excellence ». Toutefois, au regard de l'année électorale qui s'engage en 2022, il existe une incertitude sur sa mise en œuvre effective. Quoi qu'il en soit, les crédits annoncés pour ce plan sont ventilés ainsi :

- 8 milliards d'euros sont consacrés à l'énergie et la décarbonation de l'économie dont 2 milliards d'euros pour la filière hydrogène et 1 milliard au nucléaire,
- 6 milliards d'euros iront vers les secteurs de l'électronique et de la robotique,
- 5 milliards d'euros seront fléchés vers les start-up dont 2 milliards de subventions et 3 milliards de fonds propres,
- 4 milliards d'euros iront vers les transports notamment en direction des batteries et de la construction d'un avion bas carbone,
- 2 milliards d'euros doivent financer une « révolution du système agroalimentaire », dont 500 millions d'euros en fonds propres,
- 3 milliards d'euros seront fléchés vers la recherche et l'industrie de la santé, afin de produire d'ici 2030 une vingtaine de biomédicaments et développer les « dispositifs médicaux de demain »,
- 2,5 milliards d'euros iront vers la formation,
- 2 milliards d'euros seront affectés sur la culture, l'exploration spatiale et des fonds marins.

Les collectivités sont concernées plus ou moins directement par ces deux plans. Il conviendra donc de se tenir prêt à répondre aux différents dispositifs et appels à projets qui seront lancés par l'Etat en 2022 afin de bénéficier de ces crédits. Mais concernant les évolutions du monde économique, il s'agira également pour les collectivités d'accompagner et de gérer les impacts des transformations à venir du système productif (accompagnement des nouvelles filières mais aussi des filières en déclin ou à transformer), et surtout des besoins en matière de formation et d'adaptation des compétences nécessaires. Le volet humain de ces évolutions économiques sera la clé de la réussite de ces mutations.

La dotation de soutien à l'investissement local abondée de 350 M€

La dotation de soutien à l'investissement local (DSIL), créée en 2016, disposait d'une enveloppe de 500 millions d'euros dans la loi de finances pour 2020, et avait été abondée d'1 milliard d'euros supplémentaire en loi de finances rectificative n°3 de 2020. Le PLF 2022 prévoit un nouvel abondement exceptionnel de 350 millions d'euros, justifié par le gouvernement par le besoin de financer les contrats de relance et de transition écologique (CRTE), et d'accompagner les collectivités face à l'augmentation des prix des matières premières et à une éventuelle réévaluation des montants prévisionnels des marchés publics.

L'Eurométropole de Metz doit signer le 14 décembre son Pacte Territorial de Relance et de Transition Ecologique (PTRTE), qui devrait permettre à la Ville de Metz de bénéficier de cette enveloppe supplémentaire.

La réforme des indicateurs de péréquation

Les travaux conduits par le Comité des Finances Locales (CFL) en 2021 ont mis en évidence que les indicateurs financiers qui servent au calcul des dotations de compensations diverses ne permettent pas, dans leur définition actuelle, de tenir compte de l'ensemble du nouveau panier de recettes perçu par les collectivités à compter de 2021, notamment suite à la réforme de la taxe d'habitation. Le PLF 2022 envisage donc une réforme des indicateurs de péréquation dont le but est donc de mieux correspondre à la réalité, notamment en matière de « richesse potentielle » des territoires.

Cette réforme est nécessaire mais s'appuie sur des éléments très pointus techniquement, peu lisibles politiquement, et sans réelle ambition de rééquilibrage de la péréquation entre territoires, ni refonte des bases fiscales. Si son application en 2022 ne soulève pas d'inquiétude particulière pour la Ville de Metz, compte tenu d'une mise en œuvre très progressive pour éviter des corrections trop brutales, cette réforme constitue un facteur d'alerte pour l'avenir. En effet, les premières estimations³ montrent que toutes choses égales par ailleurs, la ville de Metz ferait à terme partie des collectivités « perdantes » de cette réforme, avec une baisse de DGF, une baisse de DSU et une hausse de contribution au FPIC.

Les autres mesures du PLF 2022 impactant les communes

Hormis les éléments évoqués ci-avant, le Projet de Loi de Finances pour 2022 actuellement en cours d'examen à l'assemblée nationale et au Sénat comporte relativement peu de mesures nouvelles impactant les finances communales. Il s'agit pour l'essentiel de dispositions désormais classiques⁴ de détermination et de répartition de l'enveloppe de la Dotation Globale de Fonctionnement (DGF) qui impliquent des évolutions sur les variables d'ajustement. Le budget de la Ville est peu impacté par ces dispositifs.

Il convient de noter que le Premier Ministre a annoncé le 28 septembre 2021 que serait intégré au PLF 2022 un mécanisme de compensation intégrale par l'Etat des exonérations de taxe sur le foncier bâti applicables au logement social, dont l'objectif est d'inciter les Maires à lancer des programmes de

³ Simulations établies par Ressources Consultants Finances présentées lors du séminaire annuel sur le PLF le 21 octobre 2021.

⁴ Beaucoup d'évolutions techniques ont été mises en place en 2016 et 2017, sur des modalités de calculs et des critères de répartition d'enveloppes.

logements sociaux sans craindre la perte de produit fiscal que ces projets pouvaient générer. Cette mesure concernerait tous les logements locatifs sociaux faisant l'objet d'un agrément entre le 1^{er} janvier 2021 et le 30 juin 2026.

2. Les orientations du budget 2022

2.1. Les priorités du projet municipal pour 2022

Le budget primitif 2022 traduira la poursuite de la mise en œuvre des engagements politiques annoncés par l'équipe municipale, touchant ainsi de nombreux domaines.

Ainsi, la police municipale sera renforcée, d'une part en moyens humains avec notamment trois policiers municipaux supplémentaires pour une meilleure présence des équipes en hyper-centre, et d'autre part en moyens matériels, avec le déploiement de la vidéoprotection, la reconfiguration du poste de commandement opérationnel et les premières étapes du centre de supervision urbain redimensionné, ou encore l'acquisition de nouveaux véhicules.

Le service de propreté urbaine poursuivra le renouvellement de ses équipements et verra ses effectifs augmentés de deux agents qui seront en mesure de verbaliser les dépôts sauvages d'encombrants ou d'ordures ménagères.

Le service des espaces verts verra également ses moyens humains renforcés de plusieurs postes, et disposera de crédits supplémentaires pour effectuer des aménagements et des plantations partout dans la ville. Une forêt urbaine verra notamment le jour à La Patrotte.

Le programme de réaménagement global du cloître des Récollets pour le transformer en haut lieu de l'écologie démarrera en 2022, avec notamment des travaux dans le bâtiment situé au n°5 de la rue.

Les moyens humains dédiés à l'encadrement de la restauration scolaire seront renforcés de 9 postes, de même que seront créés 18 postes permanents de chargés d'animation dans le cadre d'un plan de déprécarisation et une revalorisation du taux horaire des agents affectés à ce service sera effectuée.

Concernant la politique de petite enfance, une Maison d'Assistantes Maternelles (MAM) verra le jour au Sablon, et une MAM associée à une Maison des bébés sera lancée sur la colline Sainte Croix.

En matière sportive, des aires de sport urbain en liberté seront créées, et le projet d'espace gymnique sera lancé. Des travaux lourds seront cette année encore entrepris afin de poursuivre la remise en état nécessaire des équipements existants.

Le soutien aux associations sportives, culturelles et sociales et aux actions de politique de la ville sera renforcé. A noter que l'organisation du Marathon Metz Mirabelle sera reprise par l'Eurométropole compte tenu de son caractère métropolitain.

Afin de renforcer l'attractivité commerciale du centre-ville, une Opération de Revitalisation du Territoire (ORT) va être lancée en partenariat avec notamment l'Eurométropole, l'Etat et les commerçants. La taxe sur les friches commerciales décidée en septembre 2021 entrera en application. Par ailleurs, de nouveaux aménagements seront entrepris afin de rendre l'« expérience centre-ville » toujours plus agréable : aménagement d'une aire de jeux sur l'esplanade, renforcement des animations dans l'espace public, limitation de la présence de véhicules et de la vitesse pour tous les moyens de transport sur le plateau piéton, ou encore expérimentation de la piétonnisation de la rue En Fournirue.

La politique volontariste de remise à niveau du patrimoine, engagée en 2021, va également se poursuivre en mettant notamment l'accent sur le confort des usagers et sur la performance énergétique des installations. A noter que 2022 sera l'année de la suppression des dernières chaudières au fioul dans les bâtiments municipaux.

Cette liste, non exhaustive, confirme la volonté de l'équipe municipale de mettre la proximité et la qualité de vie des Messins au cœur de ses actions.

2.2. Le projet de BP 2022 dans ses grandes masses

2.2.1. Les principales hypothèses retenues

Les impacts de la crise sanitaire

Le budget primitif 2021 intégrait un certain nombre d'impacts prévisionnels de poursuite de la crise sanitaire. Il convient de réviser ces ajustements dans les prévisions du BP 2022 :

- Les recettes des crèches avaient fait l'objet au BP 2021 d'une prévision de baisse de -7 % soit - 710 k€. Elles seront rétablies à leur niveau d'avant crise dans le BP 2022.
- Les recettes des piscines avaient fait l'objet au BP 2021 d'une prévision de baisse de -30 % soit - 200 k€ au BP 2021. Elles resteront à ce niveau au BP 2022.
- Des hausses de dépenses s'élevant à 530 k€ avaient été intégrées au BP 2021 (nettoyage des locaux, achat de masques, blouses, gants, lingettes, produits désinfectants, savon et solution hydro alcoolique). Ce niveau sera réduit au BP 2022, à environ 200 k€.

Par ailleurs, le BP 2022 intégrera 300 k€ de dépenses pour la poursuite de l'ouverture du centre de vaccination. Ces dépenses seront compensées par une recette équivalente en provenance de l'Agence Régionale de Santé (ARS).

Des rebasages équilibrés en dépenses et en recettes

Le BP 2022 intégrera plusieurs dépenses nouvelles compensées par des recettes. Il s'agit notamment de la reprise en régie de la gestion de la foire de Mai (345 k€ de dépenses et 250 k€ de recettes), et de la taxe sur les friches commerciales, dont le produit prévisionnel est estimé à 700 k€, mais dont il est attendu que la majorité des redevables seront éligibles à un dégrèvement à la charge de la commune (600 k€ en dépenses).

Au total, pour effectuer des comparaisons fiables avec l'exercice 2021, il conviendra donc de rebaser à la baisse les dépenses et les recettes 2022 de 1,25 M€ environ.

Les recettes de fonctionnement

Fiscalité "ménage" et compensations de l'Etat au titre des exonérations

Conformément à l'engagement de la municipalité, les taux d'imposition resteront inchangés en 2022. Les bases d'imposition peuvent toutefois évoluer, pour des raisons physiques (nouvelles constructions) et d'indexation à l'inflation.

L'hypothèse retenue à ce stade est un produit de 67,587 M€, soit une hausse de + 3,0 % soit + 1,972 M€ par rapport à la prévision 2021 (65,304 M€). Cette variation s'explique par deux éléments : d'une part un rebasage de + 361 k€ pour tenir compte du montant réellement perçu en 2021 (les bases prévisionnelles retenues au BP 2021 se sont révélées sous-estimées), et d'autre part une progression des bases entre 2021 et 2022 de +2,5 %, compte tenu de l'inflation prévisionnelle.

NB : L'historique de l'évolution de la fiscalité "ménage" est abordée en détail dans l'annexe 1.

Concours financiers de l'Etat

Concernant la dotation forfaitaire, il sera proposé d'ajuster la prévision 2022 au montant perçu en 2021 soit 17,292 M€. Les montants de l'écrêtement de l'enveloppe nationale pour financer la progression de la péréquation, ainsi que de la variation liée à l'évolution de la population légale ne sont en effet pas connus, rendant ainsi inopportune une tentative de révision plus fine.

Concernant la dotation de solidarité urbaine, au vu du projet de Loi de Finances 2022 et sous réserve de l'évolution éventuelle du rang de classement de la Ville par rapport à 2021⁵, le budget 2022 intégrera une prévision de 8,066 M€, en hausse de 386 k€ soit +5,0 % par rapport au montant prévu en 2021 (7,680 M€).

⁵ Evolution du rang de la Ville de Metz : 2016 = 318 ; 2017 = 296 ; 2018 = 301 ; 2019 = 277 ; 2020 = 288 ; 2021 = 275.

L'évolution de la dotation nationale de péréquation (DNP) étant très difficile à prévoir, et celle-ci ayant relativement peu varié ces dernières années, le BP 2022 intègrera une reconduction du montant inscrit au BP 2021 soit 287 k€.

NB : Les grandes évolutions de la dotation forfaitaire (DF) et de la dotation de solidarité urbaine (DSU) sont explicitées en annexe 2.

Droits de mutation à titre onéreux

Cette recette, assise sur les cessions immobilières dans la commune, a vu son niveau significativement augmenter depuis 2017, pour se maintenir à un niveau avoisinant 4,7 M€.

Il est proposé de maintenir en 2022 la prévision de recette inscrite au BP 2021, soit 4,7 M€.

Relations financières entre la commune et la Métropole

Aucun transfert de compétence n'étant prévu au 1^{er} janvier 2022, le BP 2022 n'intègre pas d'évolution structurelle ni d'évolution de l'attribution de compensation (AC) de fonctionnement. Par ailleurs, le coût des services mutualisés qui sont portés par Metz Métropole et refacturés à la ville via une baisse de l'attribution de compensation devrait être stable. La prévision d'AC pour 2022 sera une reconduction de la prévision 2021, à 14,716 M€.

La Dotation de Solidarité Communautaire sera diminuée de 15 k€ afin de tenir compte des nouveaux critères de calcul fixés par l'Eurométropole en 2021. La prévision s'établit à 3,011 M€.

Dividendes UEM

Le BP 2022 intégrera un niveau de dividendes versés par l'UEM de 12,325 M€, soit le niveau inscrit au BP depuis 2016 (sauf BP 2021).

Les dépenses de fonctionnement

La masse salariale

L'enveloppe 2022 de masse salariale devrait s'élever à 86,110 M€ (ou 85,885 M€ après rebasage compte tenu des frais liés au centre de vaccination), soit une progression de + 1,4 M€⁶ (+ 1,6 %) par rapport à 2021. Cette progression s'explique à plus de 85 % (1,2 M€) par des mesures de revalorisation salariale axée en priorité sur les agents de catégorie C. Cette progression, décidée par la municipalité pour répondre à l'urgence sociale et à la perte de pouvoir d'achat des bas salaires, est notamment permise par la maîtrise des autres facteurs d'évolution de la masse salariale.

NB : L'évolution de la masse salariale ces dernières années et des explications sur sa structure et les prévisions d'évolution pour 2022 sont explicitées en annexe 5.

L'évolution globale des dépenses de fonctionnement

Les dépenses réelles de fonctionnement 2022 devraient s'élever à 149,6 M€. Rebasées des dépenses nouvelles liées au centre de vaccination, à la foire de Mai, au dégrèvement de taxe sur les friches commerciales, et au transfert du soutien au Marathon Metz Mirabelle, ce niveau de dépenses peut être revu à 148,2 M€. Cela représente une progression de + 1,77 M€ soit + 1,2 % par rapport à 2021.

La section d'investissement

Les dépenses

Les dépenses d'investissement se situeront en 2022 à un niveau élevé, proche de 48,5 M€. Cela résulte de la montée en puissance du remboursement du capital de la dette (près de 7 M€ en 2022 contre 6 M€ en 2021), et de la volonté de l'équipe municipale de mettre en œuvre de son programme alors que les projets lancés par l'ancienne municipalité ne sont pas encore achevés et qu'il est nécessaire de remettre à niveau de nombreux équipements et bâtiments municipaux.

Ainsi, les dépenses de gros entretien et renouvellement du patrimoine devraient se situer à un niveau

⁶ Après rebasage du centre de vaccination qui représente un aléa exceptionnel en 2022.

proche de 21 M€. Les « coups partis » s'élèveront quant à eux à 7 M€. Les autres dépenses s'élèveront à environ 13 M€, dont 6 M€ pour les projets politiques majeurs du mandat tels que la salle de gym, le centre de supervision urbain et la vidéoprotection, le renouvellement et le développement des plantations d'arbres et arbustes, la végétalisation des cours d'écoles, ou encore le lancement du programme de travaux au cloître des Récollets. Au total, les dépenses d'investissement hors remboursement de la dette devraient avoisiner 41 M€.

Les recettes

Concernant les recettes, il est prévu d'inscrire 4,5 M€ de FCTVA (lié aux investissements réalisés en 2021), 700 k€ de produit de taxe d'aménagement, 1,450 M€ de produits de cessions, et 5,850 M€ de subventions. Ces dernières sont encore difficiles à prévoir budgétairement compte tenu du fait que les programmes d'aides des partenaires ne sont pas encore tous connus (notamment pour les fonds Européens, la publication est attendue début 2022), et compte tenu du fait qu'un certain nombre de dispositifs du plan France Relance ou du plan France 2030 seront élaborés sous forme d'appels à projets, dont le périmètre, les critères et les enveloppes ne peuvent être anticipés.

Le besoin d'emprunt

Il résulte de l'ensemble de ces éléments que le besoin d'emprunt à inscrire au BP 2022 pour équilibrer le budget sera de l'ordre de 24 M€.

Ce niveau élevé, non tenable dans la durée, est assumé pour l'exercice 2022 car il sera conjoncturel et constitue, dans l'optique des orientations budgétaires 2022, une hypothèse plutôt pessimiste et donc conservatrice pour l'exécution en cours d'année. En effet, en section d'investissement, le niveau de dépenses de l'exercice 2022 sera élevé sans que les recettes ne puissent, pour les raisons évoquées ci-dessus, faire l'objet de prévisions plus précises au stade des présentes réflexions. Par ailleurs, en section de fonctionnement, les efforts d'optimisation vont être poursuivis, et devront permettre de dégager les années suivantes de nouvelles capacités d'autofinancement.

2.2.2. Les grandes masses du budget primitif 2022

Le tableau suivant présente les évolutions prévisionnelles des dépenses et des recettes pour 2022, compte tenu des orientations détaillées ci-avant.

		BP 2019	BP 2020	BP 2021	DOB 2022	DOB 2022 rebasé*	V° 2021/2022 rebasé, en %	V° 2021/2022 rebasé, en €
Fonctionnement								
dépenses	A	142 997 860	144 693 238	146 433 413	149 550 000	148 150 000	+ 1,178%	+ 1 716 587
<i>dont chapitre 012</i>		<i>81 925 915</i>	<i>83 151 900</i>	<i>84 500 267</i>	<i>86 100 000</i>	<i>85 900 000</i>	+ 1,6%	+ 1 399 733
recettes	B	154 990 860	156 181 953	156 794 231	161 250 000	159 750 000	+ 1,9%	+ 2 955 769
Épargne brute	C = B-A	11 993 000	11 488 715	10 360 818	11 700 000	11 600 000	+ 11,7%	+ 1 239 182
<i>Épargne nette</i>	C' = C-I	<i>8 043 000</i>	<i>6 416 665</i>	<i>4 445 818</i>	<i>4 750 000</i>	<i>4 650 000</i>	+ 4,0%	+ 204 182
Investissement								
dépenses	D	44 579 520	43 525 260	38 705 765	48 150 000	48 150 000	+ 24,3%	+ 9 444 235
<i>Dont remb. en capital de la dette</i>	J	<i>3 950 000</i>	<i>5 072 050</i>	<i>5 915 000</i>	<i>6 950 000</i>	<i>6 950 000</i>	+ 17,5%	+ 1 035 000
recettes Hors emprunt	E	14 086 520	12 454 616	8 844 947	12 500 000	12 500 000	+ 41,3%	+ 3 655 053
Besoin de financement	F = E-D	18 500 000	19 581 929	19 500 000	23 950 000	24 050 000	+ 23,3%	+ 4 550 000
DEPENSES TOTALES	G = A+D	187 577 380	188 218 498	185 139 178	197 700 000	196 300 000	+ 6,0%	+ 11 160 822
RECETTES hors emprunt	H = B+E	169 077 380	168 636 569	165 639 178	173 750 000	172 250 000	+ 4,0%	+ 6 610 822

2.3. La situation financière de la ville en 2022 au travers des principaux indicateurs

Comme cela a déjà été évoqué à de nombreuses reprises à l'occasion de débats en conseil municipal, la nécessité de recourir à l'emprunt dans les années à venir (dans un contexte où aucune tombée d'emprunt existant n'arrivera avant 2028) entraînera automatiquement une augmentation de l'annuité de la dette, de son encours et une dégradation des indicateurs tels que la dette par habitant ou la capacité de désendettement. Cette situation, spécifique à la ville de Metz, héritée de la gestion passée, conduit à relativiser la tendance de dégradation de ces indicateurs, qui ne pourra en aucun cas être inversée avant de nombreuses années.

L'épargne brute reste quant à elle un élément incontournable d'analyse, car elle mesure la capacité à couvrir certaines dépenses obligatoires telles que le remboursement du capital de la dette et la dotation aux amortissements, et elle est le premier élément d'analyse de la capacité d'autofinancement. Ainsi en 2022, sous l'effet conjugué d'une maîtrise des dépenses et d'un dynamisme des recettes relativement plus important que ces dernières années (l'inflation fait mécaniquement progresser les recettes fiscales), l'épargne brute devrait atteindre 11,7 M€.

Quant à l'encours de dette, il devrait s'élever à l'issue de l'exercice 2022 à 119 M€. Cela représente un ratio de 1 000 € par habitant, encore légèrement en dessous du niveau moyen des communes comparables⁷ (1 087 €). La capacité de désendettement, qu'il convient de nuancer fortement en budget primitif en raison de la forte variabilité de l'épargne brute entre le BP et le CA⁸, s'établirait quant à elle à près de 10,2 ans.

2.4. Les budgets annexes

2.4.1. Le budget annexe du camping

La situation très excédentaire du budget annexe du camping à l'issue de l'exercice 2016 (près de 1 M€) avait conduit à la mise en place d'un plan d'investissement pour l'entretien et l'amélioration des équipements. Des dépenses importantes ont ainsi été réalisées de 2017 à 2020, expliquant les résultats d'exercices déficitaires sur la période ainsi que la baisse de l'excédent global de clôture.

Si cette dégradation conjoncturelle était prévue et devait se résorber à l'issue du plan, la crise sanitaire est venue bouleverser les prévisions de « retour à la normale ». En particulier, les pertes de recettes subies relèvent à la fois d'une période d'ouverture plus restreinte, et d'une moindre fréquentation du site. Cela a empêché le retour à une épargne brute satisfaisante.

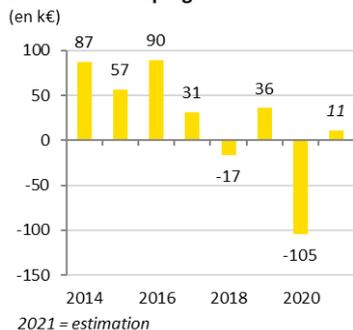
Ainsi, l'estimation de clôture de l'année 2021 prévoit une stagnation du déficit global. Cette non-dégradation de la situation a été permise par l'absence d'investissements sur l'exercice et par une forte réduction des dépenses de fonctionnement.

Dans le contexte actuel, il paraît prudent de ne pas prévoir de « retour à la normale » de la fréquentation et donc du niveau de recettes. Une attention particulière devra alors être portée aux dépenses de gestion, afin d'une part de rétablir l'équilibre financier global du budget et en particulier l'épargne brute, et d'autre part de retrouver une capacité d'autofinancement et ainsi poursuivre les investissements nécessaires au maintien de l'attractivité voire du développement du site.

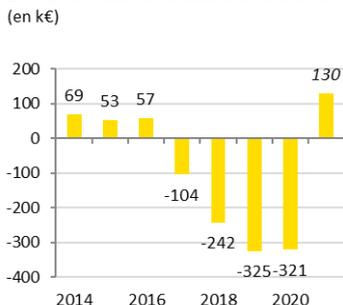
⁷ Source = Rapport « Territoires et Finances 2020 », co-édité par la Banque Postale, la Banque des Territoires et l'Association des Maires de France, novembre 2021.

⁸ Voir les explications sur l'épargne brute en annexe 3.

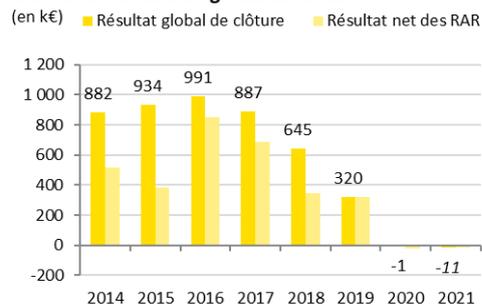
Evolution de l'épargne brute :



Evolution des résultats d'exercices :

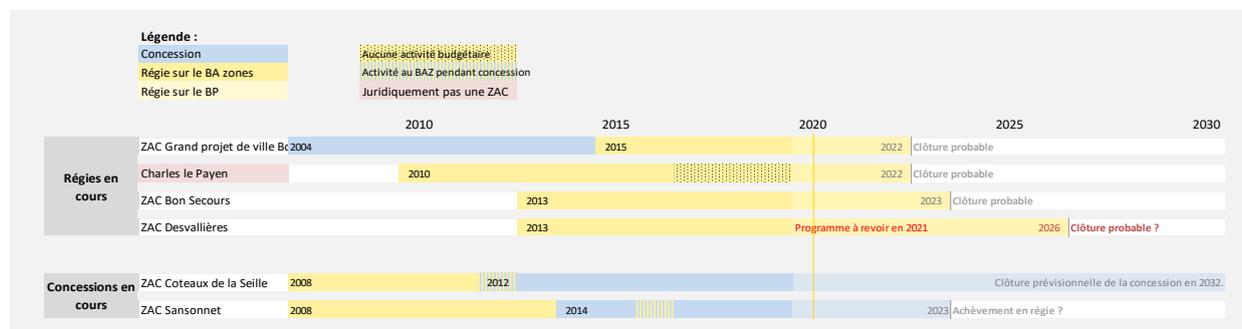


Evolution du résultat global de clôture :



2.4.2. Le budget annexe des zones

Depuis la création de ce budget annexe en 1997, 17 opérations d'aménagement y ont été suivies, dont 11 sont totalement achevées. Le visuel ci-dessous présente une chronologie des 6 opérations encore en cours :



Deux sont actuellement gérées par la SAREMM via des contrats de concession d'aménagement : Coteaux de la Seille et Sansonnet ; et quatre sont gérées en régie par le service urbanisme de la ville : Bon Secours, rue Charles le Payen, Desvallières, et l'achèvement du Grand Projet de Ville de Borny, qui avait dans un premier temps été concédé à la SAREMM (de 2005 à 2015).

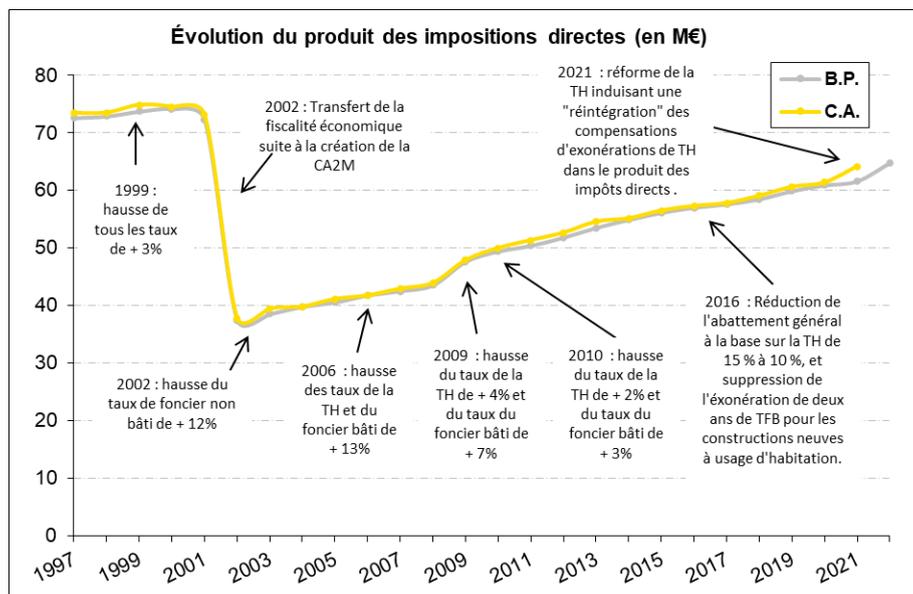
Le Compte Administratif 2021 du budget annexe des zones devrait se clôturer avec un déficit de l'ordre de - 1,4 M€ (sous réserve du taux d'exécution des dépenses inscrites au budget 2021). Cela fait suite à une année 2020 qui présentait un résultat net cumulé excédentaire de 39 k€, et à une année 2019 qui avait connu un résultat de clôture déficitaire (- 831 k€).

Cette situation de déficits répétés n'est toutefois pas inquiétante, car ce budget doit s'analyser sur le temps long, de très fortes variations budgétaires pouvant avoir lieu d'une année sur l'autre en fonction du rythme d'avancement des projets. Ainsi, la période 2019-2021 correspond à un instant particulier de conjonction de déficits conjoncturels des différentes opérations en cours. Or les cessions à venir sur les opérations gérées en régie, et surtout le remboursement progressif par la SAREMM des avances qui lui ont été versées, permettront de redresser la situation avec normalement un retour à un résultat global de clôture excédentaire en 2022.

Concernant la dette, le budget annexe des zones compte à son actif un seul emprunt dont l'encours au 31 décembre 2020 s'élevait à 3,874 M€. Il s'agit d'un tirage de 5 M€ réalisé en 2015 pour assurer l'équilibre du budget, suite à des versements importants d'avances à la SAREMM dans le cadre des contrats de concessions : 9 M€ ont été avancés entre 2012 et 2016, et leur remboursement est en cours, échelonné entre 2019 et 2027. Aucun nouvel emprunt n'est envisagé sur ce budget dans les années à venir.

Annexe 1 : Focus sur la fiscalité

Données sur l'évolution historique



L'évolution des bases

L'évolution des dernières années en chiffres

Evolution des bases d'imposition										
€	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	
Actualisation TH et FB par l'inflation (Loi)	Moy. : +1,0%	0,90%	0,90%	1,00%	0,40%	1,20%	2,20%	TH : +0,9% FB : +1,2%	0,20%	
Base nette TH	151 617 483	151 696 394	157 047 310	160 118 000	160 874 000	162 712 933	167 212 966	174 871 946	10 710 233	
Evolution nominale	Moy. : -28,2%	0,05%	3,53%	1,96%	0,47%	1,14%	2,77%	4,58%	-93,88%	
Evolution physique	Moy. : -28,9%	-0,84%	2,60%	0,95%	0,07%	-0,06%	0,55%	3,65%	-93,89%	
Base nette FB	154 671 933	157 766 163	160 647 324	161 298 000	163 445 000	168 581 224	172 865 395	175 436 390	172 224 000	
Evolution nominale	Moy. : +1,4%	2,00%	1,83%	0,41%	1,33%	3,14%	2,54%	1,49%	-1,83%	
Evolution physique	Moy. : +0,4%	1,09%	0,92%	-0,59%	0,93%	1,92%	0,33%	0,28%	-2,03%	
Base nette FNB	197 565	194 151	192 972	195 000	212 000	198 947	211 223	238 936	254 200	
Evolution nominale	Moy. : +3,2%	-1,73%	-0,61%	1,05%	8,72%	-6,16%	6,17%	13,12%	6,39%	
Evolution physique	Moy. : +2,2%	-2,60%	-1,49%	0,05%	8,28%	-7,27%	3,89%	11,78%	6,18%	

L'évolution des bases pour tenir compte de l'inflation

Avant 2017, l'Etat fixait dans chaque loi de Finances un taux de revalorisation des bases des impôts locaux, afin de tenir compte de l'inflation. Depuis 2017, cette revalorisation n'est plus débattue en loi de finances⁹, mais est indexée sur l'évolution de l'indice des prix à la consommation harmonisé (IPCH) de novembre N-2 à novembre N-1.

Au moment de la rédaction de ce rapport, l'inflation de novembre 2020 à octobre 2021 (les chiffres de novembre ne sont pas encore connus) s'établit à + 3 %. L'hypothèse retenue au à ce stade pour le BP 2022 de +2,5 % devrait donc se révéler prudente.

⁹ Exception faite pour la revalorisation 2020 de la taxe d'habitation, qui a été désindexée et fixée à +0,9% par la Loi de Finances, dans le cadre de la mise en place de la réforme de cette taxe.

Explication de la baisse des bases de foncier bâti en 2021

L'article 4 de la Loi de Finances 2021 a mis en place un dispositif d'exonération de 50 % de la valeur locative des établissements industriels. Les bases et le produit d'imposition sont ainsi réduits, mais cette exonération fait l'objet d'une compensation versée par l'Etat. Il n'y a pas de perte financière au global pour la collectivité.

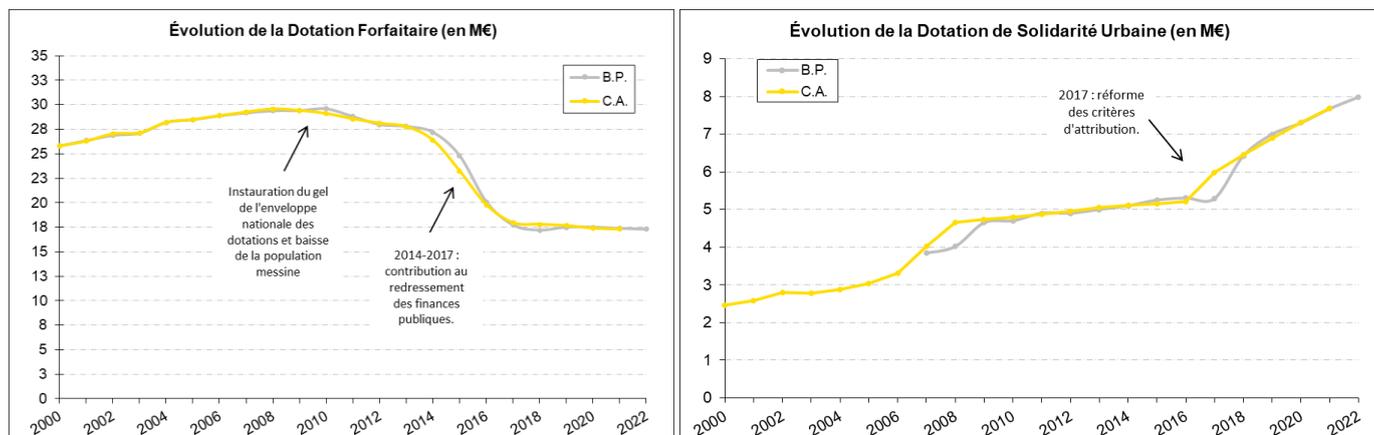
Un calcul de reconstitution des bases nettes si cette exonération n'était pas en place montre qu'elles s'élèveraient à 176 246 110, soit une progression physique de + 0,26 % par rapport à 2021.

L'évolution physique des bases de foncier bâti

Depuis 2021 et la réforme de la taxe d'habitation, l'évolution physique des bases d'imposition est, avec l'inflation, l'éléments principal à suivre pour comprendre l'évolution du produit de la fiscalité. Ces trois dernières années, elles ont augmenté en moyenne de + 0,3 % / an.

Annexe 2 : Focus sur les dotations

Données sur l'évolution historique



Décomposition et évolution de la DGF

en €	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021
Dotation forfaitaire (DF)	27 772 925	26 375 068	23 226 654	19 765 000	17 944 647	17 778 572	17 656 171	17 373 755	17 292 182
<i>dont impact de la CRFP</i>		-1 226 809	-2 908 743	-2 990 654	-1 525 452	0	0	0	0
+ Dotation aménagement	5 393 200	5 758 302	5 489 285	5 523 000	6 277 013	6 727 737	7 204 239	7 595 688	8 008 453
<i>dont DSU</i>	5 043 374	5 108 938	5 154 918	5 206 000	5 990 000	6 462 170	6 885 559	7 308 876	7 682 430
<i>dont DNP</i>	349 826	649 364	334 367	317 000	287 013	265 567	318 680	286 812	326 023
= DGF	33 166 125	32 133 370	28 715 939	25 288 000	24 221 660	24 506 309	24 860 410	24 969 443	25 300 635
Evolution nominale	Moy. 2021/13	2014/13	2015/14	2016/15	2017/16	2018/17	2019/18	2020/19	2021/20
Dotation forfaitaire (DF)	-5,8%	-5,0%	-11,9%	-14,9%	-9,2%	-0,9%	-0,7%	-1,6%	-0,5%
Dotation d'aménagement	5,1%	6,8%	-4,7%	0,6%	13,7%	7,2%	7,1%	5,4%	5,4%
DGF	-3,3%	-3,1%	-10,6%	-11,9%	-4,2%	1,2%	1,4%	0,4%	1,3%
<i>Inflation</i>	<i>0,71%</i>	<i>0,40%</i>	<i>0,00%</i>	<i>0,20%</i>	<i>1,00%</i>	<i>1,60%</i>	<i>0,90%</i>	<i>0,20%</i>	<i>1,00%</i>
Evolution réelle	Moy. 2021/13	2014/13	2015/14	2016/15	2017/16	2018/17	2019/18	2020/19	2021/20
Dotation forfaitaire (DF)	-6,4%	-5,4%	-11,9%	-15,1%	-10,1%	-2,5%	-1,6%	-1,8%	-1,5%
Dotation d'aménagement	4,4%	6,3%	-4,7%	0,4%	12,5%	5,5%	6,1%	5,2%	4,4%
DGF	-4,0%	-3,5%	-10,6%	-12,1%	-5,2%	-0,4%	0,5%	0,2%	0,3%

Annexe 3 : Focus sur l'épargne brute

L'épargne brute se définit comme la différence entre les recettes réelles et les dépenses réelles de fonctionnement. Elle sert de référence à la définition de l'équilibre budgétaire puisqu'elle doit à minima couvrir le remboursement du capital de la dette, et permet, après remboursement de ce dernier, d'autofinancer les investissements. Rapportée à l'encours de dette, elle mesure la capacité de désendettement de la collectivité.

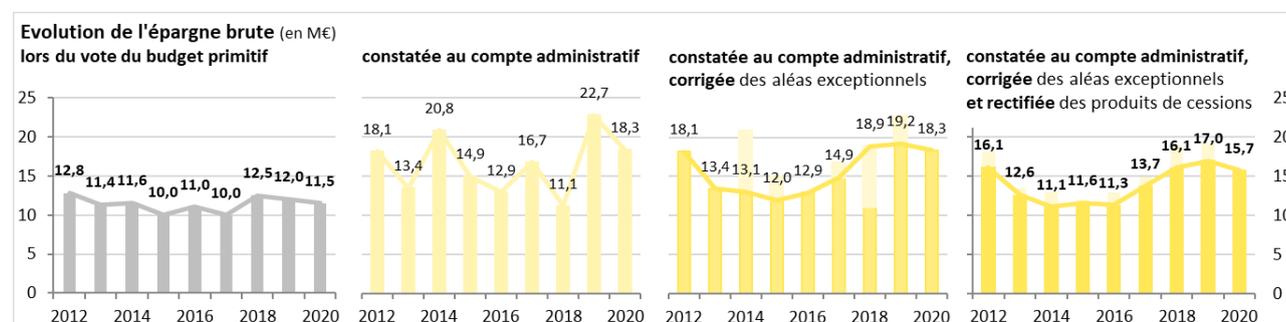
L'analyse de l'épargne brute nécessite quelques précautions, car elle peut être très différente selon que l'on observe la situation en budget primitif ou en compte administratif, et la situation en compte administratif peut elle-même cacher une réalité différente si elle n'est pas contextualisée. Plusieurs éléments expliquent cela.

Tout d'abord, le budget est un acte prévisionnel où le niveau de dépenses constitue un plafond qui ne peut être dépassé, tandis que les recettes sont souvent un niveau plancher, celles-ci étant estimées de manière prudente. La qualité des prévisions du budget et son niveau d'exécution sont donc des éléments importants à surveiller. Mais il est classiquement constaté que l'épargne à la clôture d'un exercice est supérieure à la prévision budgétaire.

Il faut ensuite tenir compte des produits de cessions, car les règles comptables imposent que leur réalisation s'effectue en section de fonctionnement tandis que la prévision doit être inscrite en section d'investissement. Ces produits n'apparaissent donc pas dans l'épargne brute au BP alors qu'ils le sont dans l'épargne brute au CA. De plus, les produits de cessions étant par nature exceptionnels, ils peuvent être très variable d'une année à l'autre et donc fausser les comparaisons pluriannuelles.

Enfin, des aléas conjoncturels peuvent survenir en cours d'année, et impacter à la hausse comme à la baisse les dépenses comme les recettes, engendrant des écarts par rapport aux prévisions du BP.

Les graphiques ci-dessous présentent différentes lectures qui peuvent ainsi être faites de l'évolution de l'épargne brute du budget principal de la ville entre 2012 et 2020 :



En budget primitif tout d'abord (premier graphique), le niveau d'épargne brute semble rester relativement stable avec une moyenne à 11,4 M€, bien que l'on observe des oscillations qui correspondent essentiellement aux difficultés connues lors de la période de baisse des dotations.

En compte administratif par contre (second graphique), le niveau apparaît bien plus élevé, en moyenne à 16,6 M€. Mais on remarque aussi des oscillations beaucoup plus marquées. Celles-ci s'expliquent par les nombreux aléas conjoncturels connus sur la période¹⁰. Après retraitement de ces aléas (troisième graphique), l'évolution apparaît moins volatile, et on identifie bien mieux que sur les deux premiers graphiques la période de baisse des dotations, suivie d'un retour au niveau antérieur à partir de 2018, grâce notamment aux effets du Plan d'Adaptation au Nouveau Contexte Financier. Enfin, le dernier graphique retrace en complément les produits de cessions, qui ont été significatifs sur la période (en moyenne à 1,6 M€/an). Le résultat qui ressort de ces retraitements est celui qui d'une part permet l'analyse la plus juste de la situation de la section de fonctionnement du budget, et d'autre part permet le mieux de commenter les écarts entre prévision en BP et réalisation en CA.

¹⁰ Voir annexe 1 du rapport d'orientation budgétaire 2021.

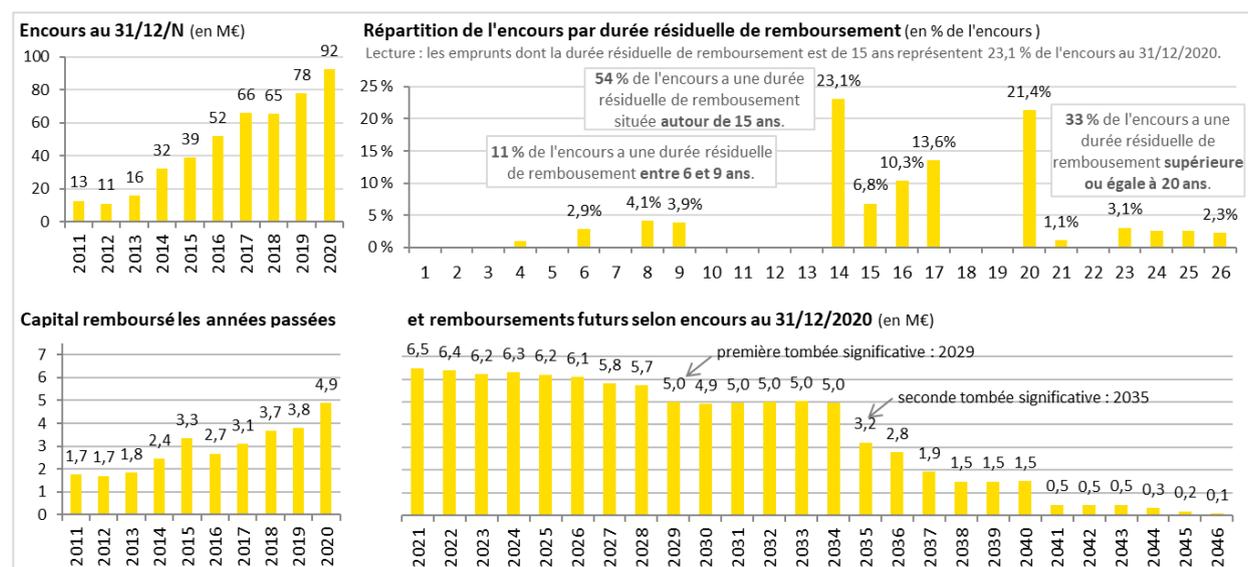
Annexe 4 : Focus sur la dette

Maturité et profil d'extinction de la dette

La ville n'a effectué aucun recours à l'emprunt pour financer ses investissements sur la période 2002-2011. Ainsi, jusqu'en 2007, l'encours a diminué et est resté à un niveau plancher proche de 10 M€ pendant 4 ans.

Puis, à partir de 2011, 115 M€ ont à nouveau été empruntés pour financer les programmes d'investissement successifs.

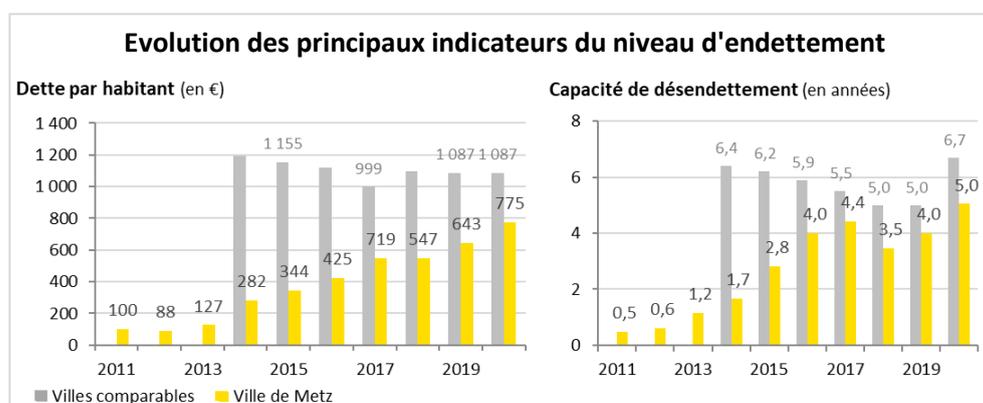
Le montant de l'encours de la dette au 31/12/2020 au titre du budget principal s'établit à 92,4 M€. Cette jeunesse de la dette implique que la première tombée significative d'emprunt n'interviendra qu'en 2028, et la seconde en 2034 (graphiques de droite).



En matière d'amortissement, la Ville a privilégié ces dernières années des profils progressifs permettant de diminuer avec le temps le montant des intérêts versés et ainsi, à encours constant, de diminuer l'impact de la dette sur la section de fonctionnement.

Ratios d'analyse du niveau d'endettement

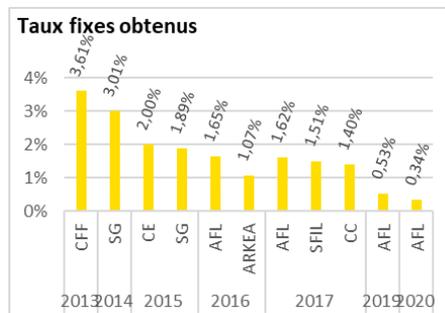
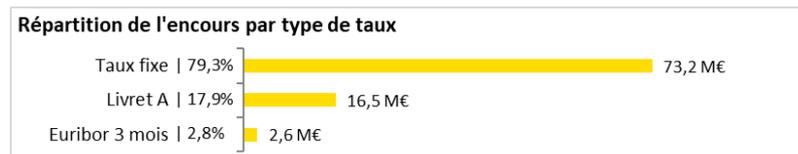
La dette par habitant est en 2020 de 774 €, tandis que l'encours moyen des communes comparables s'établit à 1 087 €/habitant¹¹. La capacité de désendettement de la Ville était de 5,0 années en 2020, équivalente à la moyenne des villes comparables.



¹¹ Source : Rapport *Territoires et Finances* relatif aux principaux ratios financiers des communes et intercommunalités en 2019, co-édité en décembre 2020 par l'Association des Maires de France et La Banque Postale.

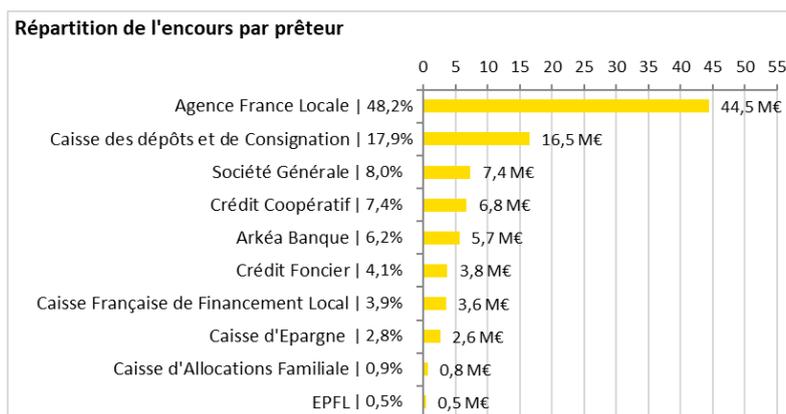
Nombre d'emprunts et type de taux

La dette de la Ville est actuellement constituée de 29 emprunts, parmi lesquels 21 sont à taux fixe (dont 7 à taux zéro (prêts CAF)) et 8 à taux variable. Concernant les emprunts à taux variable, un seul contrat n'est pas indexé sur le livret A mais sur l'Euribor 3 mois. L'encours de la dette est constitué à 79,3 % par des emprunts à taux fixes. Tous les taux variables sont classés 1-A (meilleur classement possible) au regard de la Charte GISSLER relative à l'évaluation du risque des contrats bancaires.



Prêteurs

Les organismes bancaires prêtant à la Ville sont diversifiés, mais on peut toutefois noter la montée en puissance de l'Agence France Locale, établissement créé par les collectivités elles-mêmes en 2015 et dont la ville de Metz détient des parts de capital (condition nécessaire pour pouvoir y contracter des emprunts).



Annexe 5 : Focus sur l'évolution des dépenses de personnel et la structure des effectifs

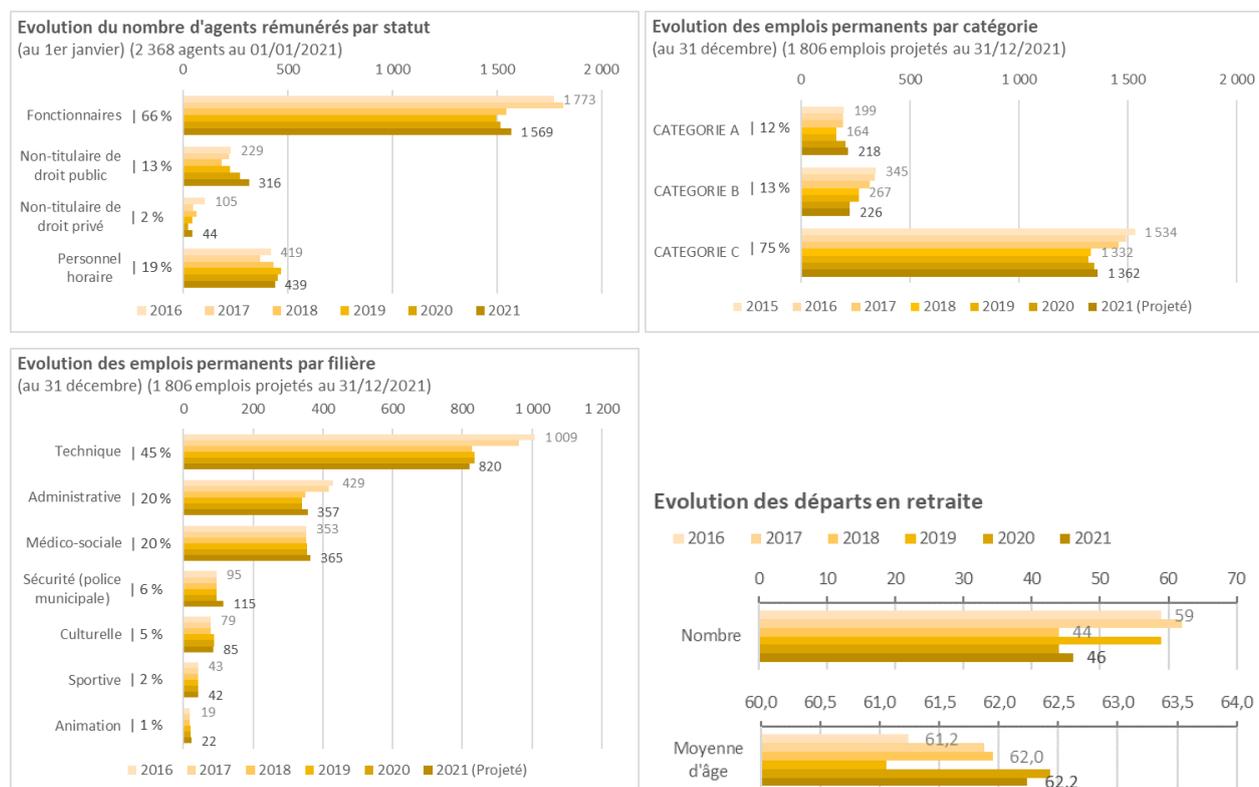
Préambule

Plusieurs réorganisations institutionnelles ont été effectuées ces dernières années, ce qui a eu pour effet de faire fluctuer fortement la structure des effectifs et donc la masse salariale :

- 2015 : l'activité "petite enfance" a été transférée du CCAS à la Ville,
- 2017 : transferts des personnels dans le cadre de la mutualisation des services informatiques avec Metz Métropole,
- 2018 : transferts de compétences à Metz Métropole dans le cadre du passage au statut de métropole, et transferts des personnels dans le cadre de la mutualisation de plusieurs directions.

Par ailleurs, le plan ANCF mis en place sur la période 2016-2018 s'était traduit par la suppression de 122,5 postes en 3 ans.

Détails sur la structure des effectifs et son évolution



Concernant la répartition des effectifs par sexe, au 31 décembre 2020, la Ville de Metz comptait 2 504 agents en position d'activité sur postes permanents et non permanents dont 61,9 % de femmes. Ce taux de féminisation est en légère augmentation par rapport à 2019 (61,7 %).

La répartition femme/homme sur les 1 709 emplois permanents occupés (titulaires et contractuels) est quant à elle davantage équilibrée, avec une proportion de 53,7 % de femmes (53,2 % en 2019).

On comptabilise 46 % de femmes parmi les 100 plus hautes rémunérations de la collectivité ce qui représente une forte augmentation par rapport à 2019 (39 %), avec un écart de rémunération moyen de 7% par rapport aux hommes.

Les principales mesures impactant les dépenses de personnel en 2022

L'année 2021 a été marquée par plusieurs évolutions réglementaires : poursuite du PPCR (Parcours Professionnels, Carrières, Rémunérations) et déploiement de l'indemnité de fin de contrat (prime de précarité). La masse salariale a aussi été impactée par la mise en œuvre de mesures à destination des agents durant la période d'urgence sanitaire. Les crédits ont ainsi été abondés au BS 2021 puis en DM1, respectivement de 500 k€ et de 750 k€, pour permettre les recrutements nécessaires pour assurer l'ouverture du centre de vaccination et assurer la continuité des services à la population en remplaçant les agents vulnérables en Autorisation Spéciale d'Absence sur les directions en contact avec le public (Petite Enfance, Education).

Par ailleurs, comme cela avait été annoncé dans le programme de campagne de la majorité municipale, les effectifs de la police municipale ont été renforcés par la création et le recrutement de 20 postes supplémentaires.

L'année 2022 sera également marquée par des évolutions réglementaires significatives. En conséquence de la mise en place des accords dits Montchalin sur les rémunérations dans la fonction publique, à compter du 1er octobre 2021, les agents de catégorie C dont la rémunération serait inférieure au SMIC verront leur rémunération augmenter à l'indice majorée 340. Le coût de la revalorisation des agents de catégorie C devrait atteindre 215 000 € pour l'année 2022.

Dans le cadre de l'agenda social, avec application dès janvier 2022, la municipalité a souhaité engager une réflexion sur la revalorisation de la politique salariale de la collectivité. Ces mesures, planifiées sur 3 ans répondent aux objectifs suivants :

- Meilleure reconnaissance des fonctions exercées par l'agent : prise en compte de la cotation du poste pour déterminer le montant du RIFSEEP,
- Harmonisation des montants IFSE avec l'Eurométropole de Metz,
- Revalorisation de l'IFSE de 50 € bruts mensuels des agents de catégorie C présents au quotidien sur le terrain au service des Messins.
- Le coût de ces mesures est estimé à 855 000 €, en 2022.

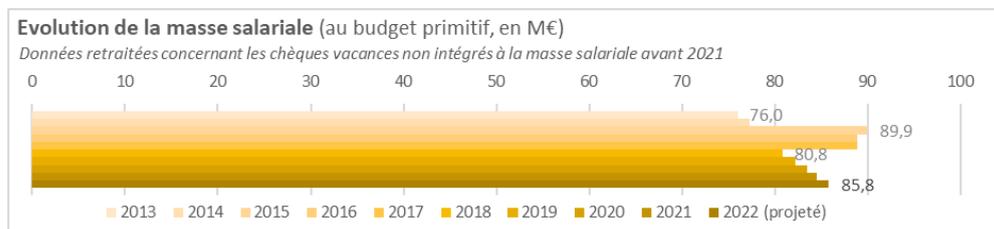
L'année 2022 sera également marquée par la continuation du plan de résorption de l'emploi précaire par la déprécarisation des postes de chargés d'animation du pôle Education. Le coût supplémentaire de cette mesure concernant 18 agents est estimé à 67 897.62 €.

La masse salariale devrait s'établir en 2022 à 85,650 M€ (y compris 325 k€ exceptionnels liés au centre de vaccination). Hors aléa, la variation entre 2021 et 2022 représenterait donc + 825 k€ soit + 1,0 %, attestant ainsi de l'effort de gestion déployé afin d'absorber le glissement vieillesse technicité, les augmentations de crédits correspondant aux seules mesures exogènes et aux créations de postes. Cette évolution maîtrisée s'inscrit dans le cadre de la nécessaire mise en œuvre progressive et pluriannuelle de mesures de limitation de l'évolution des dépenses de fonctionnement, dont la masse salariale représente près de 60 %. Dans ce contexte contraint, la collectivité doit notamment s'interroger sur le bon niveau de service, lutter contre l'absentéisme, être vigilante sur le recours aux heures supplémentaires et développer sa gestion prévisionnelle des emplois pour anticiper les nombreux départs en retraite.

Pour autant, la politique des ressources humaines ne doit pas s'arrêter à la seule maîtrise de la masse salariale mais doit également s'articuler avec une politique ambitieuse à destination des agents. Conformément au principe de mutabilité du service public et afin de répondre aux orientations politiques, la politique de ressources humaines vise à accompagner la collectivité dans l'évolution de ses missions en réponse aux attentes des citoyens. A ce titre, un effort particulier sera mené sur le développement des compétences des agents, notamment dans le domaine du numérique et la formation des plus jeunes au travers des dispositifs d'apprentissage et d'insertion. La Ville poursuit également son effort exemplaire en matière de maintien dans l'emploi et de politique en faveur du handicap au travail.

Evolution de la masse salariale

Compte tenu des réorganisations institutionnelles et du plan ANCF, il n'est pas possible de tirer une tendance d'évolution au long cours au regard des années passées. Le cadre est toutefois stabilisé depuis 2019.



Les hausses constatées entre 2013 et 2014 puis depuis 2019 s'expliquent à la fois par la progression naturelle de la masse salariale en raison du glissement vieillesse/technicité (GVT) et de la mise en œuvre de dispositifs règlementaires tels que le RIFSEEP¹² et le PPCR¹³, et par le renforcement des moyens de certaines politiques.

L'année 2022 sera marquée par des revalorisations salariales axées en priorité sur les agents de catégorie C, pour répondre à l'urgence sociale et à la perte de pouvoir d'achat des bas salaires.

Détails sur les éléments de rémunération

Traitements indiciaires

L'ensemble des traitements bruts (traitement de base et toutes indemnités) versés sur l'exercice 2020 se sont élevés à 58 588 986,65 € et se sont répartis comme suit :

- 79,98 % pour les agents titulaires et stagiaires (46 861 623,05€)
- 19,19 % pour les agents contractuels et horaires (11 244 617,26€)
- 0,82 % pour les salariés sous statut de droit privé (CDDI, apprentis) (482 746,34€)

Régime indemnitaire

Le coût total du régime indemnitaire s'est élevé en 2020 à 5 294 570,61 €. Par ailleurs, les agents, remplissant les conditions, peuvent prétendre à :

- une allocation sociale correspondant à un traitement de base mensuel, versée en novembre (acompte en mai).
- Montant annuel brut pour 2020 : 3 443 083,74 €
- un CIA (complément indemnitaire annuel) ou une prime d'intéressement (enveloppe globale correspondant à 40 % de l'allocation sociale), versés en mars de l'année n+1, et visant à récompenser les agents selon leur mérite, leur efficacité et leur assiduité.

Montant annuel CIA : 867 356,47 €

Prime d'Intéressement : 417 834,75 €

Avantages en nature

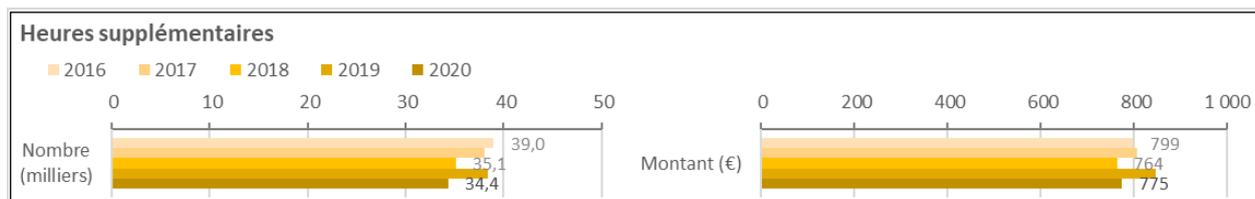
35 agents exerçant essentiellement des fonctions de concierges d'école, gardiens d'équipements sportifs, culturels ou de cimetières bénéficient d'un logement de fonction et perçoivent à ce titre des avantages en nature. Deux agents bénéficient d'un véhicule de fonction.

Bonifications indiciaires

	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
Montant (€)	529 325 €	563 103 €	597 292 €	594 202 €	486 654 €	516 201 €	514 849 €
% évolution		+6,38%	+5,72%	-0,52%	-18,10%	+6,07%	-0,26%

¹² Régime indemnitaire tenant compte des fonctions, des sujétions, de l'expertise et de l'engagement professionnel

¹³ Parcours Professionnels, Carrières et Rémunérations



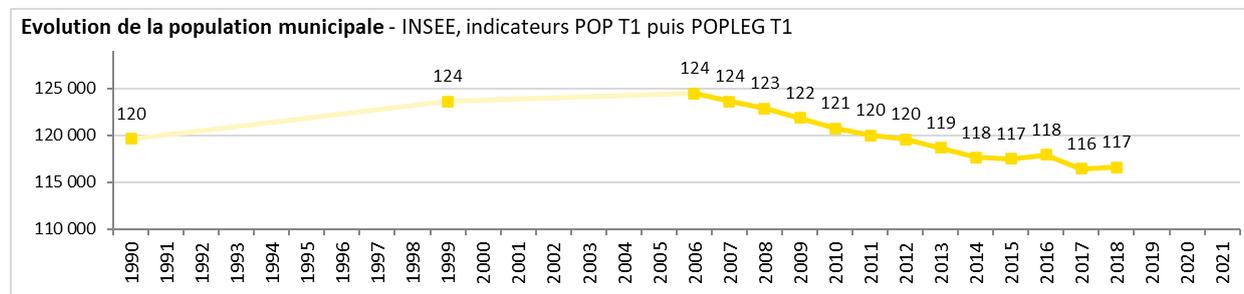
Durée effective du temps de travail

Au sein des services municipaux, le temps de travail effectif annuel des agents travaillant à 36 heures hebdomadaires est en 2020 de 1 600 heures avec 27 jours de congés annuels (hors jours de fractionnement).

Au 1er janvier 2022, afin de se mettre en conformité avec la loi du 6 août 2019 de transformation de la fonction publique, la durée annuelle du temps de travail sera fixée à 1 607 heures et le nombre de congés annuels à 25 jours par an contre 27 actuellement. Les agents de la Ville de Metz se verront également augmenter leur temps de travail hebdomadaire de 10 minutes et bénéficieront de 2 jours de RTT.

Annexe 6 : l'évolution de la population messine

L'INSEE publie en chaque année fin décembre de l'année N les chiffres de la population légale N-2. Les dernières données publiées à ce jour sont donc celles de l'année 2018.

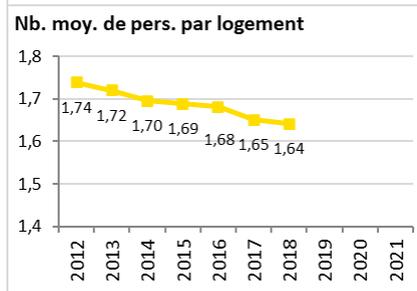
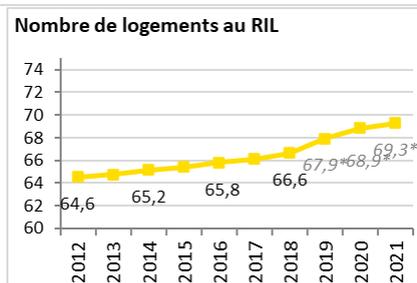


Les deux éléments déterminants de la méthode de l'INSEE pour calculer la population municipale sont :

- le nombre de logements, établi sur la base des adresses d'habitation recensées au Répertoire des Immeubles Localisés (RIL).
- Le nombre moyen de personnes par logement, calculé sur la base des campagnes de recensement des 5 dernières années.

A Metz, depuis 2012, le nombre de logement est en constante augmentation, tandis que le nombre de personne par logement est en baisse, et ce second élément progresse plus vite que le premier. Cela explique au global le fait que la population diminue.

Les éléments du RIL sont connus en avance par rapport aux calculs relatifs au nombre moyen de personnes par logement. Nous savons donc déjà que le nombre de logements qui sera pris en compte pour déterminer la population municipale des deux à trois prochaines années sera en progression plus rapide qu'auparavant. Cela permet d'espérer un retour de la croissance de la population.



Fin de document

Rapport relatif aux orientations budgétaires de la Ville de Metz pour l'exercice 2022

Conseil municipal du 16 décembre 2021

LISTE SCRUTIN PUBLIC

	Nom	Prénom	P	C	A	Procuration
1	AGAMENNONE	Béatrice	X			
2	ARNOLD	Patricia	X			
3	AUDOUY	Caroline	X			
4	BOHR	Timothée	X			
5	BORI	Danielle	X			
6	BOUVET	Xavier	X			
7	BURGY	Rachel	X			
8	BURHAN	Ferit	X			PROCURATION A M. HUSSON
9	CHANGARNIER	Stéphanie	X			
10	COLIN-OESTERLÉ	Nathalie	X			PROCURATION A MME LUX
11	DAP	Laurent	X			PROCURATION A M. HUSSON
12	DAUSSAN-WEIZMAN	Anne	X			
13	FIZSON	Eric	X			
14	FRIOT	Corinne	X			
15	FRITSCH-RENARD	Anne	X			
16	GROLET	Françoise	X			
17	GROSDIDIER	François	X			
18	GUERMITI	Hanifa	X			
19	HO	Chanthy	X			
20	HUSSON	Julien	X			
21	KHALIFÉ	Khalifé	X			
22	LALOUX	Grégoire	X			
23	LAURENT	Pierre	X			
24	LAVEAU-ZIMMERLÉ	Amandine	X			
25	LUCAS	Eric	X			
26	LUX	Isabelle	X			
27	MALASSÉ	Henri	X			PROCURATION A M. LE MAIRE
28	MARCHETTI	Denis	X			
29	MARX	Sébastien	X			
30	MASSON-FRANZIL	Yvette	X			
31	MEHALIL	Mammar	X			
32	MOLÉ-TER VER	Laurence	X			
33	NGO KALDJOP	Gertrude	X			
34	NICOLAS	Jean-Marie	X			
35	NICOLAS	Martine	X			
36	NIEL	Hervé	X			
37	PICARD	Charlotte	X			
38	PITTI	Raphaël	X			
39	REISS	Guy	X			
40	ROQUES	Jérémy	X			PROCURATION A M. MARCHETTI
41	SCHLOSSER	Pauline	X			PROCURATION A MME PICARD
42	SCHNEIDER	Jacqueline	X			PROCURATION A M. SCIAMANNA
43	SCIAMANNA	Marc	X			
44	STAUDT	Bernard	X			
45	STEMART	Anne	X			PROCURATION A M. NICOLAS
46	TAFFNER	Blaise	X			
47	TAHRI	Bouabdellah	X			
48	THIL	Patrick	X			
49	TOCHET	Nicolas	X			
50	TRAN	Doan	X			
51	VERRONNEAU	Marina	X			
52	VIALLAT	Isabelle	X			
53	VICK	Julien	X			
54	VOINÇON	Marie Claude	X			
55	VORMS	Michel	X			

Point n° : 3

Objet : Débat d'Orientation Budgétaire
2022.

Conseil Municipal du :
16/12/2021

SCRUTIN PUBLIC par :

Appel nominal des membres
du CONSEIL MUNICIPAL :