

REPUBLIQUE FRANÇAISE

2023/...

MAIRIE DE METZ

CONSEIL MUNICIPAL DE LA VILLE DE METZ

EXTRAIT DU REGISTRE DES DELIBERATIONS

Séance du 26 janvier 2023

DCM N° 23-01-26-4

Objet : Débat d'Orientation Budgétaire 2023.

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 2023, 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).

Le rapport d'orientation budgétaire joint à la présente délibération rappelle le contexte économique et budgétaire de l'élaboration du Budget Primitif 2023, et précise les grandes orientations du BP 2023.

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,

APRÈS EN AVOIR DÉLIBÉRÉ

PREND ACTE de la tenue du Débat d'Orientation Budgétaire pour 2023, 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 Decisions budgetaires

Séance ouverte à 15h00 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 : 49 Absents : 6 Dont excusés : 5

Décision : ADOPTÉE À L'UNANIMITÉ

Suivent les signatures au registre

Identifiant de télétransmission : 057-21570463611-20230126-123683-DE-1-1

N° de l'acte : 123683

Délibération rendue exécutoire le 27 janvier 2023
après affichage et transmission au contrôle de légalité.

Pour extrait conforme,

Pour le Maire,

et par délégation :

Metz le,

RAPPORT D'ORIENTATION BUDGÉTAIRE 2023



Rapport relatif aux orientations budgétaires de la Ville de Metz pour l'exercice 2023

Conseil municipal du 26 janvier 2023

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, leurs volumes financiers relativement faibles, et l'équilibre des deux budgets annexes étant assuré sans besoin de participation du budget principal, le présent rapport se concentrera essentiellement sur le budget principal.

Après avoir rappelé le contexte notamment économique dans lequel s'inscrit la préparation du budget 2023 (I), le présent rapport d'orientation budgétaire précisera les grandes orientations retenues pour construire le budget primitif 2023 (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 la dette
 - Focus sur l'épargne (brute et nette)
 - Focus sur la structure de la masse salariale et explication des évolutions des dernières années
- D'autres annexes sont également proposées afin d'apporter des compléments d'informations :
- Focus sur l'évolution de la population messine
 - Focus sur l'inégibilité de la ville aux « filets de sécurité »
 - Focus sur les mesures du budget de l'Etat impactant les communes

Principaux sigles et abréviations

AC	Attribution de Compensation
ACI	Attribution de Compensation d'Investissement
BP	Budget Primitif
BTV	Budget Total Voté
CA	Compte Administratif
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	Restes 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
TFB	Taxe Foncière sur le Foncier Bâti
TFNB	Taxe Foncière sur le Foncier Bâti
TH	Taxe d'Habitation
THRSLV	Taxe d'Habitation sur les Résidences Secondaires et sur les Locaux Vacants
TLPE	Taxe Locale sur la Publicité Extérieure

Sommaire

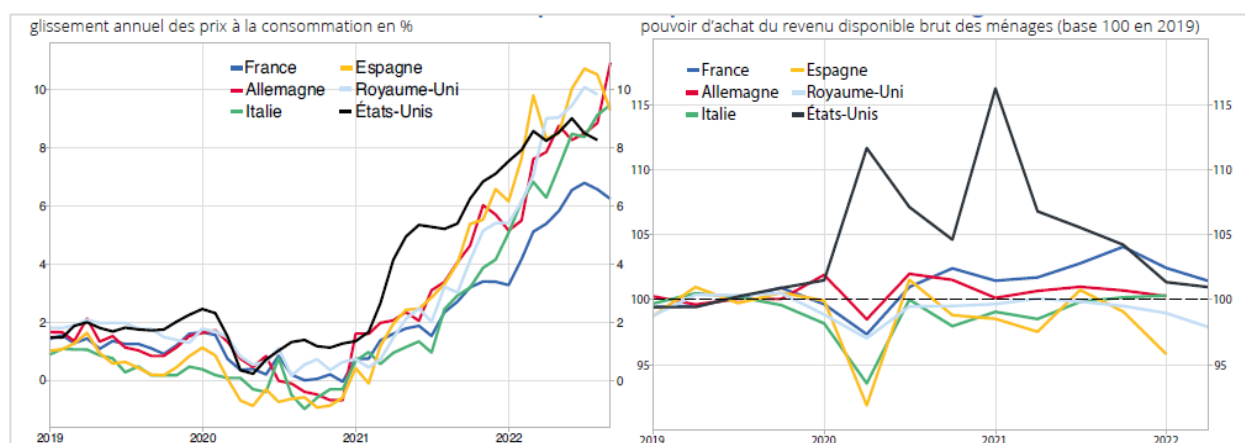
Introduction	3
Principaux sigles et abréviations	4
Sommaire	5
1. Le contexte d'élaboration du budget 2023	7
<i>1.1. L'économie mondiale affectée par des crises multiples</i>	7
<i>1.2. Le contexte économique national</i>	7
<i>1.3. Le contexte économique local</i>	10
2. Les orientations du budget 2023	12
<i>2.1. Un budget sous fortes contraintes</i>	12
<i>2.2. Les arbitrages de la municipalité</i>	15
<i>2.3. L'équilibre prévisionnel du BP 2023</i>	19
<i>2.4. Les priorités du projet municipal pour 2023</i>	20
3. Les budgets annexes	23
<i>3.1. Le budget annexe du camping</i>	23
<i>3.2. Le budget annexe des zones</i>	24
Annexe 1 : Focus sur l'évolution du nombre d'habitants	25
Annexe 2 : Focus sur la fiscalité	26
Annexe 3 : Focus sur les dotations.....	29
Annexe 4 : Focus sur la dette.....	31
Annexe 5 : Focus sur l'épargne brute	34
Annexe 6 : Focus sur l'épargne nette	36
Annexe 7 : Focus sur l'évolution des dépenses de personnel et la structure des effectifs	37
Annexe 8 : Focus sur l'inéligibilité de la ville aux « filets de sécurité ».....	41
Annexe 9 : Focus sur les mesures du budget de l'Etat impactant les communes	42

1. Le contexte d'élaboration du budget 2023

1.1. L'économie mondiale affectée par des crises multiples

L'année 2022 a vu se multiplier les crises de diverses natures à l'échelle mondiale : conflit russo-ukrainien, rebonds de la pandémie de COVID-19, ou encore nombreux phénomènes météorologiques extrêmes. Ces événements ont largement perturbé le système économique globalisé, et notamment provoqué des pénuries importantes dans divers secteurs, conduisant à une forte hausse de l'inflation particulièrement marquée sur l'énergie et les produits alimentaires et manufacturés. Le resserrement monétaire associé conduit à la hausse des taux d'intérêts. Ainsi, l'année 2022 a constaté un ralentissement de la croissance du commerce mondial, particulièrement marqué au deuxième semestre. Cette tendance devrait se poursuivre en 2023 puisque les prévisions pour le premier semestre sont une stagnation du commerce mondial.

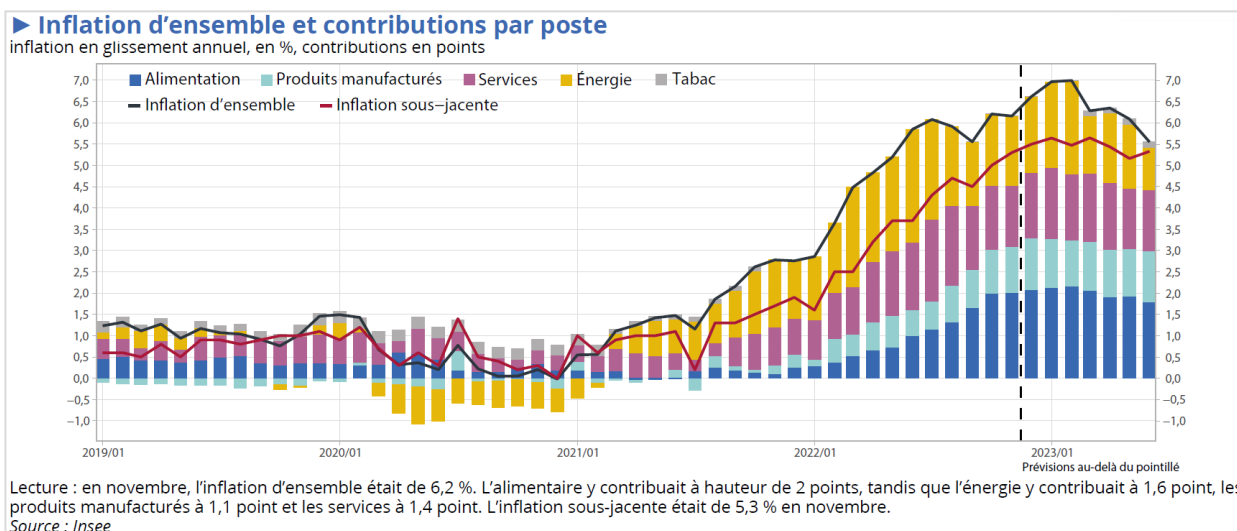
Toutefois, de fortes disparités sont constatées entre les pays. Au niveau américain, le marché du travail serait toujours dynamique et limiterait les effets sur l'économie. Au sein de l'Union Européenne, les diverses modalités de fixation des prix, notamment ceux de l'énergie, et la mise en place de certains dispositifs en faveur du pouvoir d'achat (boucliers tarifaires, versement d'aides) ne rendent pas les prévisions de croissance homogènes.



1.2. Le contexte économique national ¹

En France, l'inflation a subi une hausse importante et continue au premier semestre 2022, puis a relativement stagné depuis août, du fait notamment de la mise en place du bouclier énergétique et de la baisse du cours du pétrole. Cependant, la baisse des réductions du prix à la pompe et une nouvelle hausse du prix des produits alimentaires et des biens manufacturés devraient provoquer une nouvelle augmentation de l'inflation pour le premier trimestre 2023. L'inflation devrait s'établir à 5,9 % sur l'ensemble de l'année 2022, et pourrait baisser à compter du second trimestre 2023.

¹ Sources principales : Note de conjoncture de l'INSEE publiée le 15 décembre 2022, Stat Info de la Banque de France publiée le 14 décembre 2022.

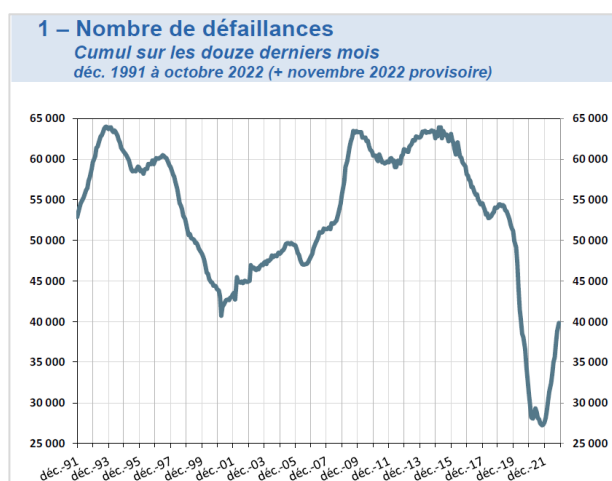


Malgré cela, le pouvoir d'achat est attendu en relative stabilité en France par rapport à 2021 : si un repli a été constaté au premier semestre 2022 (- 1,5 %), une amélioration semble se confirmer en fin d'année, rendue possible par la mise en place de certaines mesures (revalorisation du SMIC et du point d'indice de la fonction publique, diminution de certains prélèvements fiscaux...). Cependant, ces résultats devraient davantage faire progresser le taux d'épargne que la croissance économique. En effet, les fortes fluctuations du pouvoir d'achat d'un semestre à l'autre conduiraient les Français à davantage lisser leurs décisions d'achat.

Globalement, la croissance économique devrait se situer à + 2,5 % en 2022. L'INSEE analyse dans sa note de conjoncture de décembre que la croissance est en repli depuis le troisième trimestre, et que cela résulterait de la baisse de l'activité industrielle, aussi bien dans la cokéfaction-raffinage (grèves dans les raffineries) que dans l'énergie (production d'électricité), et plus généralement dans les branches exposées à la hausse des prix de l'énergie. Dans le même temps, les services marchands marqueraient le pas, après avoir été le principal moteur de la croissance lors des trimestres précédents. En effet, le potentiel de rattrapage des secteurs les plus touchés par les restrictions sanitaires semble à présent épuisé, à l'image de l'hébergement-restauration en nette contraction. Dans une moindre mesure, l'activité dans les services de transport serait atone.

A noter que dans la Loi de Finances pour 2023, le gouvernement s'appuie sur une prévision de croissance de 2,7 % en 2022 et 1,0 % en 2023, et table sur une réduction de l'inflation qui passerait de 5,3 % en 2022 à 4,2 % en 2023.

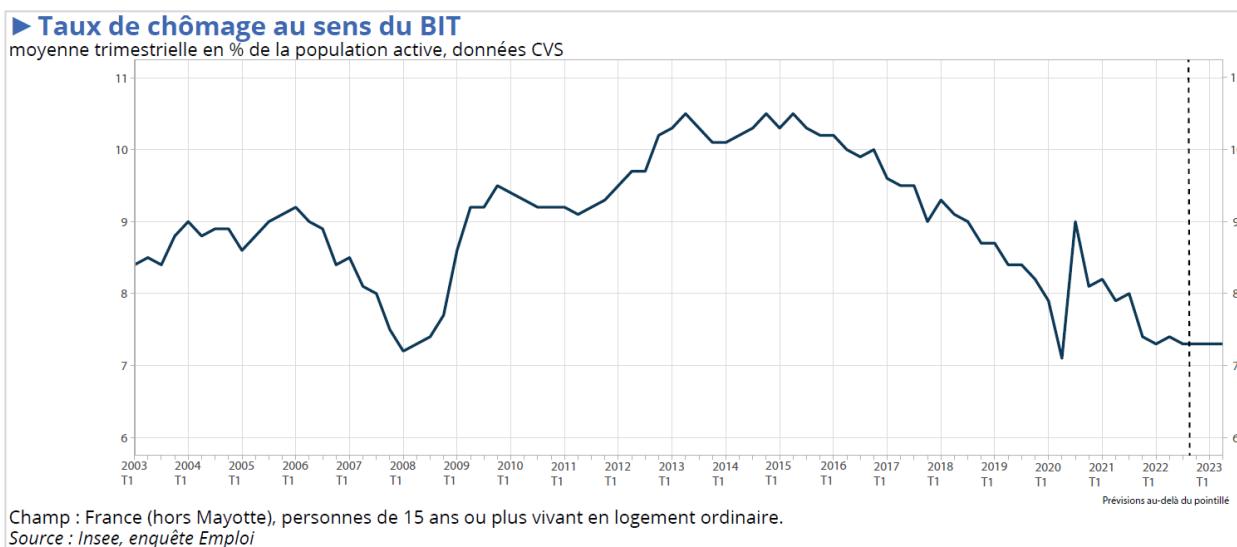
Concernant les défaillances d'entreprises, la remontée amorcée à l'automne 2021 après avoir connu un fort recul depuis début de la crise sanitaire² se poursuit. Ce mouvement est commun à tous les secteurs de l'économie. Mais le nombre de défaillances en cumul sur les 12 derniers mois (décembre 2021 à novembre 2022) reste néanmoins à un niveau inférieur de 22,1 % à celui enregistré en 2019. Il est probable que la hausse en cours, qui reflète a priori plus un « retour à la normale », se poursuive encore en 2023.



² Les défaillances étaient en effet en fort recul à compter du début de la crise sanitaire liée au COVID-19, à la suite de la modification temporaire des dates de caractérisation et de déclaration de l'état de cessation de paiements, puis aux mesures publiques de soutien en trésorerie permettant d'éviter cet état de cessation des paiements.

L'investissement des entreprises est quant à lui resté dynamique en 2022 et devrait s'établir à +3,2 %, mais comme pour la croissance, il a également marqué le pas au dernier trimestre. Au premier semestre 2023, l'investissement devrait rester peu dynamique (prévision de + 0,1 % au premier trimestre et + 0,4 % au deuxième), en lien avec la progression très modérée de l'activité, et dans un contexte de hausses des prix de l'énergie et de resserrement de la politique monétaire. L'investissement dans les services conserverait son dynamisme, tandis qu'il continuerait à baisser dans les produits manufacturés. L'investissement en construction reculerait également, avec un ralentissement des mises en chantier.

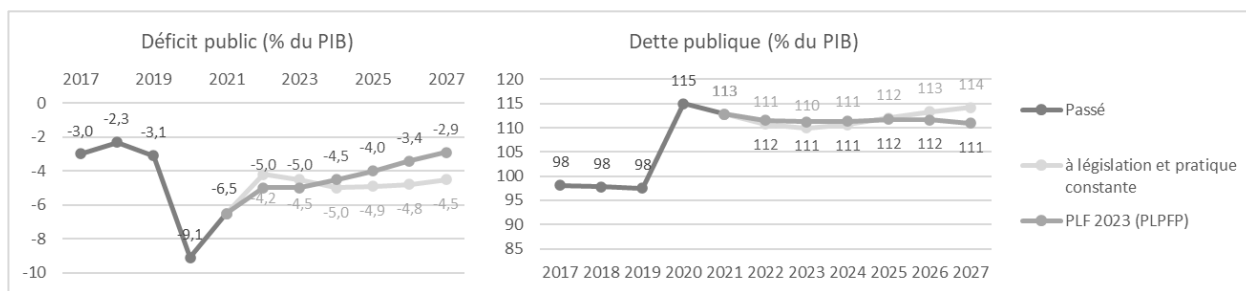
En ce qui concerne le taux de chômage, il oscille entre 7,3 % et 7,4 % depuis le quatrième trimestre 2021. Cette relative stabilité, malgré le dynamisme de l'emploi (+122 000 au troisième trimestre 2022 en moyenne trimestrielle, après +263 000 au premier semestre 2022), résulte d'une croissance de la population active soutenue elle aussi. Aussi, les difficultés chroniques de recrutement restent à un niveau élevé.



Concernant la dynamique de l'emploi, l'emploi salarié devrait se situer fin 2022 3,6 % au-dessus de son niveau de fin 2019. Depuis fin septembre 2022 l'emploi salarié est repassé au-dessus de son niveau d'avant-crise dans tous les grands secteurs d'activité (construction, tertiaire, et désormais industrie). Les contrats d'alternance, et notamment d'apprentissage, ont nettement contribué à cette dynamique (environ un tiers de la croissance de l'emploi salarié). En parallèle, l'emploi non salarié, porté par les créations de micro-entreprises, a aussi continué de nettement augmenter et dépasserait, fin 2022, de 250 000 son niveau de fin 2019.

Un ralentissement de la croissance de l'emploi est toutefois prévu pour 2023 dans tous les secteurs, dans le sillage du ralentissement de l'activité économique.

Concernant le budget de l'Etat, de nombreuses mesures de soutien à l'économie ont été mises en place par l'Etat depuis le début de la crise sanitaire, allant de la prise en charge de loyers et de cotisations sociales à l'instauration du Fonds de soutien et de relance, en passant par l'octroi de prêts garantis ou de prêts directs. Avec ce « quoi qu'il en coûte », le gouvernement a abandonné l'objectif qu'il s'était fixé en 2017 de faire revenir d'ici 2022 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 2023, qui reprend certains éléments présentés dans le projet de loi de programmation des finances publiques, donne les prévisions suivantes :



L'objectif du Gouvernement est de rapprocher les niveaux de déficit public et de dette publique des seuils fixés par l'Union Européenne, en les faisant repasser sous la barre respective de 3 % et 110,9 % du PIB en 2027. Le rapport justifie la relative lenteur de cette progression par le fait que « dans un contexte macroéconomique dégradé, il est nécessaire de trouver un juste équilibre entre l'accompagnement des ménages et des entreprises face à la hausse des prix, et un retour à une position budgétaire garantissant la souveraineté et la capacité de l'État à répondre à des chocs futurs ». Il précise également que « c'est par la maîtrise de la dépense publique et sans augmentation des prélèvements obligatoires [...] que le Gouvernement atteindra cet objectif. [...] Une modération de la progression des dépenses de fonctionnement des collectivités locales est [notamment] attendue ».

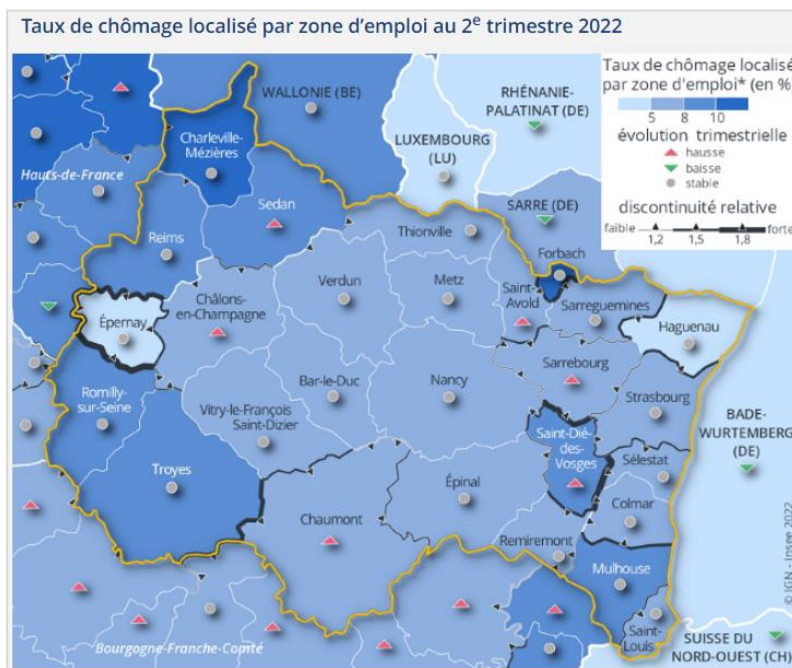
1.3. Le contexte économique local

■ La situation économique en région Grand Est et à un niveau plus local³

Pour la plupart des indicateurs, la situation et les tendances nationales se reflètent au niveau local.

Ainsi, le taux de chômage constaté au premier trimestre 2022 en Grand Est s'est établi à 7,1 %, soit le niveau le plus bas observé depuis 14 ans hors deuxième trimestre 2020, et en recul de 1 point par rapport au niveau d'avant crise sanitaire.

A une échelle encore plus locale, le taux de chômage s'est établi au T1 2022 à 7,3 % pour la Moselle, et à 7,2 % pour le bassin d'emploi de Metz. Ces niveaux sont quasiment identiques au niveau national, et la tendance baissière est la même quelle que soit l'échelon observé.



L'emploi salarié connaît toutefois une dynamique moins élevée en Grand Est par rapport au niveau national. En effet, l'industrie est loin d'avoir retrouvé son niveau d'emploi d'avant-crise, le secteur étant encore 1,6 % en dessous du niveau de fin 2019. Dans la construction, l'emploi a marqué le pas au printemps 2022, après une hausse quasi continue depuis 2017. La hausse de l'emploi salarié au second trimestre 2022 provient globalement de l'emploi privé hors intérim (+ 0,4 %). L'emploi public est resté quasiment stable, et l'emploi intérimaire a diminué de 3,3 %.

³ Sources : Note de conjoncture régionale de l'INSEE relative au 2^{ème} trimestre 2022 pour le Grand Est, parue le 12 octobre 2022, note de conjoncture de la DREETS Grand Est pour le mois de novembre 2022.

Il convient par ailleurs de noter que la population municipale Messine est en hausse pour la troisième année consécutive, et vient de repasser au-dessus du seuil de 120 000 habitants, un niveau qui n'avait plus été atteint depuis 2012 (voir annexe 1 sur l'évolution de la population). A l'échelle de l'Eurométropole, la population est également en hausse et s'établit à plus de 227 000 habitants, soit + 2 500 habitants en 1 an et de plus de + 15 000 habitants en 10 ans.

■ L'activité économique dans les pays frontaliers⁴

Au Luxembourg, le PIB a diminué de 0,5 % au deuxième trimestre 2022, mais il reste en progression sur un an de + 1,6 %. Le taux de chômage est resté stable au printemps 2022, à un niveau toujours faible (4,7 %, soit 14 200 chômeurs), niveau le plus bas atteint depuis 2008. Le nombre de travailleurs frontaliers continue de croître régulièrement chaque trimestre, de 1,0 %, et s'est établi à 221 500 en juin, soit 47 % de l'emploi salarié intérieur.

En Allemagne, le PIB a continué sa progression au printemps 2022 (+ 0,1 %) ; après une hausse de 0,2 % au premier trimestre. La hausse sur un an était de + 1,7 % par rapport au printemps 2021. Les consommations privées et publiques augmentent, et les exportations et les importations s'améliorent. L'Allemagne compte + 1,5 % d'emplois en juin 2022 comparé au 2^e trimestre 2021. Son taux de chômage au sens du BIT a augmenté légèrement de 0,2 point entre mars et juin 2022 pour atteindre 3,0 %.

En Belgique, le PIB a progressé légèrement au second trimestre, de 0,2 %, après + 0,5 % le trimestre précédent. L'emploi a crû de 2,6 % mais le taux de chômage des 15-64 ans a tout de même augmenté légèrement, passant de 5,4 % à 5,7 %.

⁴ Source : Note de conjoncture régionale de l'INSEE relative au 2^{ème} trimestre 2022 pour le Grand Est, parue le 12 octobre 2022.

2. Les orientations du budget 2023

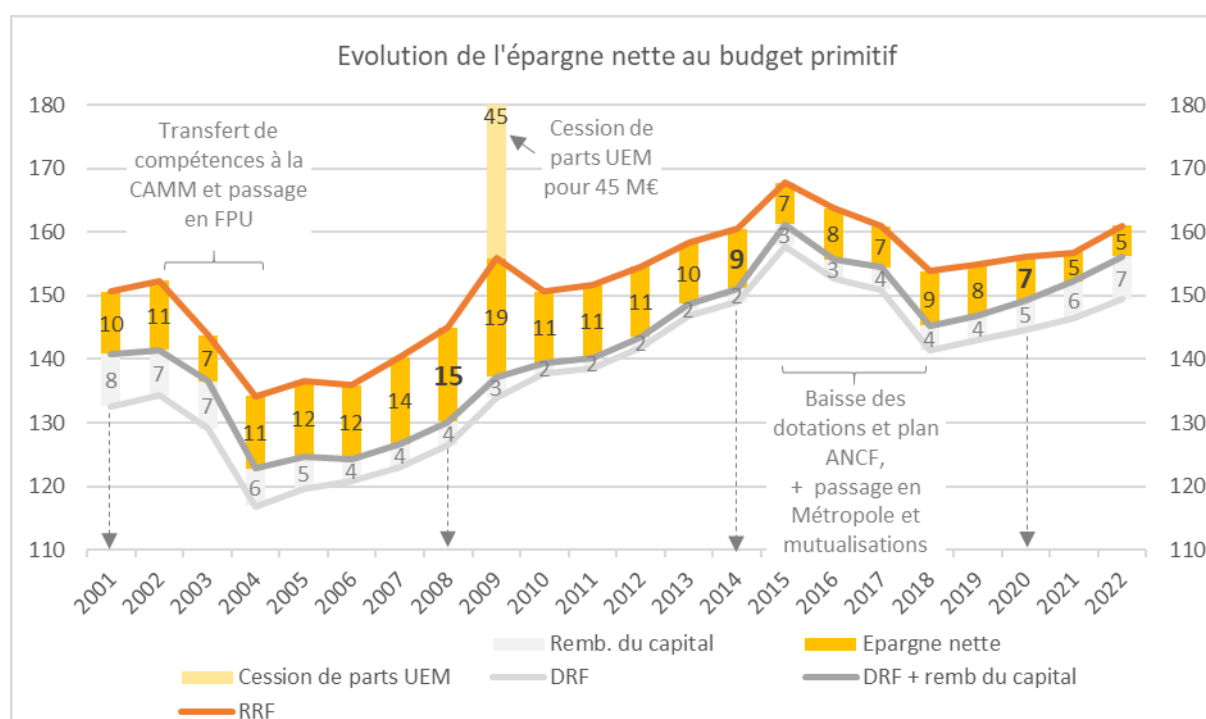
2.1. Un budget sous fortes contraintes

Une capacité d'autofinancement faible issue des choix de gestion des deux derniers mandats

L'explosion des coûts de l'énergie, l'augmentation du point d'indice de la fonction publique et le retour de l'inflation de manière générale, ne permettent plus d'assurer, au regard des marges de manœuvre très faibles héritées au début du présent mandat, l'équilibre du prochain budget primitif.

L'épargne brute, qui s'élevait en moyenne à 25 M€ avant 2010 au vu des comptes administratifs, a chuté dès 2010 à 16 M€ et a été maintenue en moyenne à 15 M€ sur la période 2010-2020 (voir détails en annexe 5) alors même que les ressources issues de la cession des parts de l'UEM à hauteur de 45 M€ avaient été mobilisées sur des équipements nouveaux, générateurs de nouvelles charges de fonctionnement, au détriment de l'entretien du patrimoine existant. Les fortes réductions des dotations de l'Etat sur la période 2014-2018 et la poursuite d'un niveau important d'investissement ont alors nécessité la mobilisation d'emprunts dont l'encours est passé de 12 M€ en 2008 à 92 M€ au 31/12/2020. L'augmentation de la charge de remboursement de la dette en résultant a impacté d'autant le niveau de l'épargne nette et donc l'autofinancement.

Le mandat 2020-2026 s'est ainsi ouvert avec une épargne nette au budget primitif de 7 M€ contre 15 M€ en 2008 (voir graphique ci-dessous et détails en annexe 6).



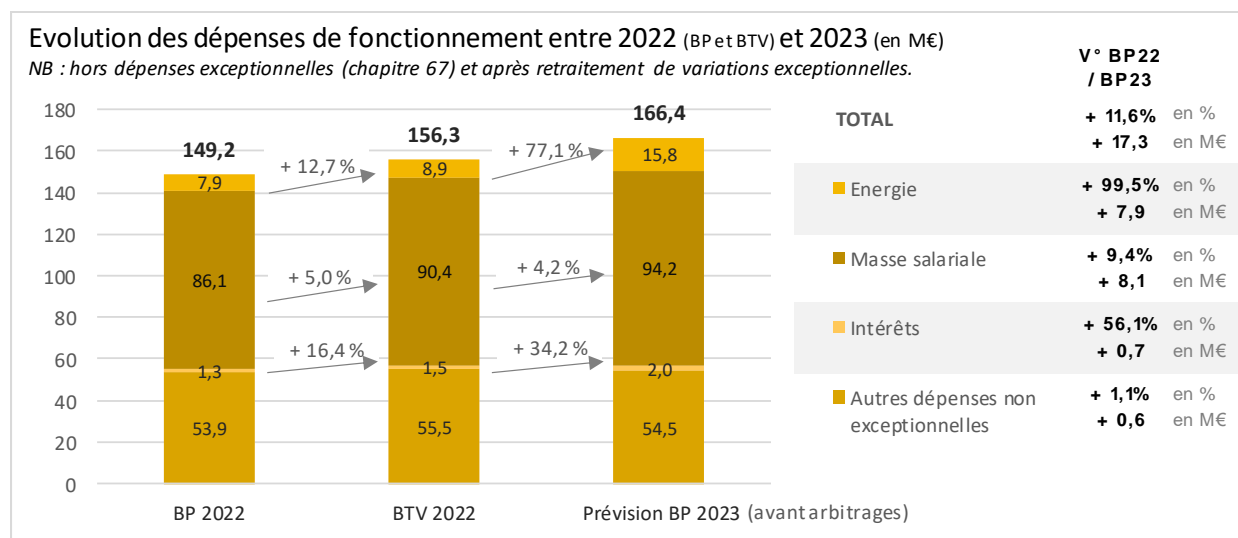
Si le niveau d'autofinancement en ce début de mandat apparaissait fortement contraint laissant peu de marges de manœuvre, l'augmentation subie des charges de fonctionnement induite par les crises successives depuis 2020 ne permet plus, non seulement d'équilibrer le budget primitif 2023, mais non plus d'assurer pour les prochaines années, un niveau de service public à la hauteur de ce qui est attendu par les messins, ni même a minima de respecter les engagements de l'équipe municipale. Dans ce contexte, le principal enjeu pour les finances de la Ville de Metz est de reconstituer sa capacité à agir pour les années à venir.

En section de fonctionnement, la nécessité de faire face à l'inflation

Pour équilibrer la section de fonctionnement du budget, l'épargne brute doit aujourd'hui se situer à un seuil minimum réglementaire de 12 M€ (voir explications en annexe 5). Au budget primitif 2022, l'épargne brute se situait justement à ce niveau de 12 M€, ce qui signifie que pour équilibrer le budget 2023, les recettes devront progresser au moins autant que les dépenses.

■ Les principales dépenses de fonctionnement sont fortement soumises à l'inflation

Déjà entamée en 2022, la hausse des coûts va se poursuivre, notamment en matière d'énergie et de frais de personnel représentant à eux seuls de l'ordre de 65 % des dépenses de fonctionnement. Si aucune mesure n'était prise pour enrayer leur progression, leur surcoût entre le BP 2022 et le BP 2023 s'élèverait à 16 M€. Par ailleurs, la charge des intérêts de la dette sera elle aussi en hausse de l'ordre de + 745 k€ (pour moitié en raison de la hausse du taux du Livret A et pour l'autre moitié en raison des nouveaux emprunts tirés en 2022).



La hausse totale attendue, de l'ordre de + 17 M€, est extrêmement importante et brutale. A titre de comparaison, la baisse des dotations de la période 2014-2018, qui avait déjà été lourde de conséquences⁵, avait représenté une baisse totale de recette de 8,7 M€ étalée sur 4 ans.

■ Des aides de l'Etat inopérantes

Les mesures de soutien mises en place par l'Etat ne paraissent pas du tout être à la hauteur des enjeux, et seront quasiment inopérantes pour la ville de Metz. Les « filets de sécurité » instaurés pour 2022 et 2023 sont si restrictifs que la ville n'y sera pas éligible (voir explications détaillées en annexe 8). La hausse de l'enveloppe nationale des dotations de 320 M€ (+ 1,7 %), dont l'impact est encore incertain pour la ville (voir explications détaillées en annexes 3 et 9), sera également trop modérée pour compenser l'inflation. En outre, contrairement aux particuliers et aux plus petites collectivités de moins de 10 employés et dont les recettes de fonctionnement sont inférieures à 2 M€, la Ville de Metz ne bénéficiera pas du bouclier tarifaire qui limite la hausse des tarifs réglementés de vente d'électricité. L'« amortisseur électricité » ne devrait quant à lui compenser que 20 % du surcoût de l'énergie, et le « fonds vert » de 2 Mrds d'€ (voir détails en annexe 9) ne sera ciblé que sur les dépenses d'investissement, qui seront également impactées par l'inflation.

⁵ Un plan d' « adaptation au nouveau contexte financier » avait été élaboré et avait conduit à réduire les dépenses à hauteur de 11,3 M€ sur la période 2016-2018, avec notamment 120 suppressions de postes. Un bilan de ce plan avait été établi dans le rapport de présentation du compte administratif 2018.

Ces mesures ne permettront donc pas du tout à la ville de compenser l'importante « perte de pouvoir d'achat » subie.

■ **Des recettes en hausse mais loin de compenser l'inflation**

L'Etat considère que les dispositifs qu'il a mis en place sont suffisants avec notamment l'augmentation significative des recettes fiscales des collectivités en raison de l'actualisation de la valeur des bases d'imposition, et notamment la hausse acquise de + 7,1 % des bases de la taxe sur le foncier bâti (voir annexe 2 sur la fiscalité).

Si cet argument est juste, il ne s'applique pas de manière uniforme pour l'ensemble des collectivités et ces dispositifs ne compensent que partiellement l'inflation. La Ville de Metz voit en effet le volume des recettes ainsi majorées progresser de manière bien moins importante que le volume des dépenses. Ainsi, la progression du produit fiscal en raison de la revalorisation des bases (voir explications détaillées en annexe 2) est estimé à « seulement » + 4 M€, auquel il faut ajouter un rebasage de 1,4 M€ car la prévision du BP 2022 avait été sous-estimée.

Par ailleurs, l'ajustement des principales autres recettes au niveau réellement perçu en 2022, ou au niveau déjà prévisible pour 2023, permet d'anticiper une hausse complémentaire de + 836 k€ pour les dotations (voir explications détaillées en annexe 3) et + 2,125 M€ pour les dividendes UEM.

Au total, ces hausses de recettes ne représentent « que » + 8,050 M€, bien loin donc de la hausse de 17 M€ des dépenses (hors amortisseur électricité), comme le résume le visuel suivant :



Augmentation de l' énergie <small>Avant plan d'optimisation</small>	7,9 M€
Augmentation masse salariale <small>dont point d'indice et mesures gouvernementales (6,4M€) Avant plan d'optimisation</small>	8,1 M€
Augmentation des intérêts de la dette	0,7 M€



Augmentation des bases fiscales	5,1 M€
Augmentation des dotations	0,8 M€
Augmentation des dividendes	2,1 M€
Amortisseur électricité	1,4 M€

2.2. Les arbitrages de la municipalité

Face à ces très fortes contraintes qui pèsent sur la construction des budgets 2023 et suivants, plusieurs hypothèses sont envisageables :

- absorber la hausse des coûts par des économies en dépenses afin ne pas faire peser cet effort sur le contribuable ;
- en l'absence d'économies, c'est une hausse de près de 20 % des taux de fiscalité, qu'il faudrait solliciter ; cette option n'est pas envisageable pour la municipalité ;
- afin de respecter ses engagements auprès des messins, la municipalité ne souhaite pas remettre en cause le niveau et la qualité des services publics. Néanmoins, elle étudie avec attention toutes les options possibles en termes de dépenses et de recettes.

Réinterroger le fonctionnement de l'action municipale : des efforts de sobriété et d'optimisation déjà engagés

Face à la crise énergétique initiée en 2022 et qui perdure en 2023, la mise en place de mesures de sobriété a très vite été engagée afin de réduire les consommations d'énergie. La mesure la plus symbolique et la plus importante en termes de baisse des coûts est l'extinction, depuis octobre dernier de l'éclairage public la nuit, entre minuit et 5h en semaine et entre 1h et 5h les vendredis et samedis. L'économie attendue est de l'ordre de 1 M€ (sur la base des nouveaux tarifs pour 2023). Parmi les autres mesures mises en place, il y a la baisse du chauffage à hauteur de 2°C dans tous les bâtiments municipaux excepté les crèches, les écoles et les piscines, où la baisse n'a été que de 1°C, ou encore la sensibilisation aux « éco-gestes » des agents et plus globalement des utilisateurs des équipements afin d'éviter les comportements inadaptés et les gaspillages. De manière plus structurelle, des économies sont également attendues suite aux investissements de performance énergétique réalisés ces derniers mois, et qui seront poursuivis dans les années à venir. Pour mémoire, la municipalité avait déjà doublé au budget primitif 2022 les enveloppes sur ces sujets par rapport à ce qui était inscrit au budget les années précédentes, et des crédits supplémentaires avaient encore été alloués au budget supplémentaire 2022 en mobilisant l'excédent reporté.

Au total, les économies espérées grâce à toutes ces mesures s'élèvent à 1,4 M€.

Au-delà des actions portant sur la consommation d'énergie, d'autres mesures doivent être mises en place pour réduire les dépenses de la ville et contribuer à rétablir l'équilibre de son budget. Diverses options ont été étudiées et les actions suivantes seront notamment mises en place : maîtrise de l'évolution de la masse salariale (environ 1 M€), et ajustement des dépenses à caractère métropolitain, ajustement des subventions aux associations sans impact sur les usagers, diminution de certaines manifestations pour un total de plus de 500 k€.

Au total, près de 3 M€ d'économies seront ainsi réalisées.

Face à des gains financiers souvent minimes, le choix de ne pas dégrader le service public

A côté des actions de sobriété et d'optimisation évoquées ci-avant, la municipalité a étudié avec attention d'autres options, parfois retenues par d'autres collectivités.

En premier lieu, il convient d'apporter un éclairage sur la possibilité de fermeture totale ou partielle d'équipements comme des piscines, des bibliothèques ou des espaces associatifs, ou encore la suppression de manifestations ou événements.

Le festival Constellations et les fêtes de la Mirabelle représentent par exemple à eux deux 2,4 M€ de dépenses injectées sur le territoire pour une dépense directe à charge de la ville de 700 k€, une partie du coût étant cofinancée (ces cofinancements seraient donc perdus). En outre, la suppression de ces

événements impacterait significativement l'attractivité de la ville et indirectement son économie locale. Parallèlement, la fermeture d'équipements publics, même définitive, ne supprimerait pas une grande partie des coûts fixes liés, puisque les agents continueraient à être rémunérés, les maintenances des bâtiments devraient, dans certains cas toujours être effectuées, etc. La fermeture d'une piscine ne générerait qu'une économie de l'ordre de 350 k€ ; une médiathèque, une économie de l'ordre 230 k€, ou une crèche de seulement 100 k€.

Il convient également d'analyser l'impact global pour le territoire de ce type de mesure. En effet, outre la baisse du niveau de service et l'impact sociétal d'une telle fermeture, de telles mesures mettraient un coup de frein à l'effet de levier de la dépense publique.

Concernant l'option de réduction du soutien aux associations et aux manifestations sportives et culturelles, si cela permet effectivement une baisse de dépense immédiate pour la ville, l'impact négatif sur le tissu associatif du territoire en serait décuplé.

A chaque fois, il s'est avéré que de telles baisses de niveau de service au public ne génèreraient que peu d'économies, qui ne seraient pas à la hauteur des enjeux, et qui pourraient se traduire par des pertes de cofinancements externes substantiels ou dont les impacts sur l'attractivité de la ville seraient trop importants.

De plus, la municipalité souhaite réaffirmer sa volonté de ne pas diminuer le niveau des services à la population. En effet, la majorité municipale a été élue sur un programme qui identifiait de nombreux besoins en matière de sécurité, d'accompagnement des familles, de dynamisme associatif ou encore de qualité du cadre de vie. Ainsi, alors que les actions menées depuis 2020 vont dans le sens de renforcer les services municipaux pour répondre à ces besoins, et alors que la population Messine est en hausse, il paraît inconcevable aujourd'hui de faire le choix de réduire voire de fermer des services, ou de moins accompagner les associations et les partenaires de la ville, alors que des attentes criantes sont exprimées sur ces aspects.

Dans ce cadre, il est cependant apparu légitime que la contribution des usagers aux coûts des services augmente ; ainsi tout en préservant les tarifications sociales, l'augmentation des tarifs au niveau de l'inflation sera décidée quand cela est possible. A titre d'exemple, les tarifs des piscines ont été augmentés au 1^{er} janvier de 7 % pour les messins, et de 20 % pour les non-messins. Néanmoins, ces hausses tarifaires ne génèrent que peu de recettes supplémentaires (estimées à moins de 200 k€) étant donnée la part importante de tarifs encadrés (crèches par exemple).

En conséquence, malgré la mise en place de ces mesures de baisse des dépenses ou d'ajustement à la hausse des recettes, le niveau d'épargne brute reste largement insuffisant pour assurer l'équilibre du Budget Primitif 2023. **Le recours à l'augmentation des taux de la fiscalité directe, apparaîtrait comme inéluctable.** Le niveau de la hausse fiscale doit être déterminé de manière à préserver un niveau d'autofinancement qui puisse permettre de poursuivre la mise en place des engagements du mandat (vidéoprotection, salle gymnique, Centre social de Borny...) dans un contexte de fortes incertitudes. De même, il peut être rappelé à ce stade que certaines mesures prises en compte dans le cadre de l'établissement du Budget Primitif 2023 ne seront pas nécessairement reconductibles au-delà (amortisseur électricité, augmentation des dividendes de l'UEM notamment) et pourront manquer à l'équilibre des budgets futurs.

En investissement, la nécessité de maintenir en état le patrimoine, de poursuivre les engagements du mandat et d'accélérer la rénovation énergétique.

L'équipe municipale avait identifié dès son arrivée en 2020 l'important besoin de remise en état du patrimoine de la collectivité. Des équipements présentaient des désordres structurels importants (fuites de toitures, murs fissurés, terrains de sport présentant des zones dangereuses...) ou des défauts manifestes d'entretien. Concernant les outils de travail, la majorité du parc de véhicules lourds (balayeuses, tracteurs, camions...) était très ancienne (pour la plupart plus de 10 ans voire jusqu'à 21 ans), et certains services ne disposaient pas de matériels conformes ou d'outils modernes, plus efficaces et adaptés aux conditions de travail des agents. Le parc d'éclairage public était composé de 35 % d'équipements âgés de plus de 35 ans, et seulement 15 % des luminaires étaient en Leds. Depuis deux ans, des investissements importants ont déjà été réalisés pour améliorer cette situation, et les situations les plus problématiques ont été résorbées. Pour autant, ce travail de remise à niveau devra encore s'étendre sur plusieurs années, au regard de la quantité et de la diversité du patrimoine de la ville.

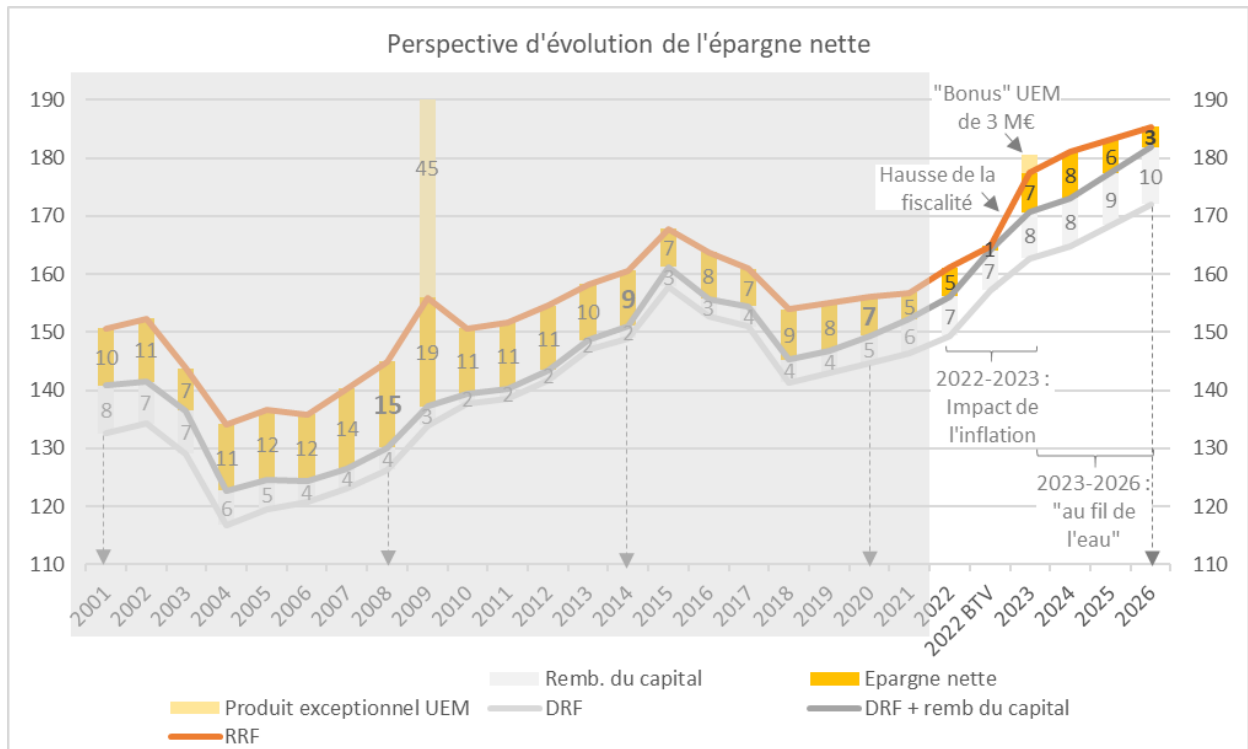
Par ailleurs, en plus de pallier les désordres liés à la vieillesse et le manque d'entretien, il est aujourd'hui absolument nécessaire d'accélérer les investissements sur les équipements de la ville en faveur de leur performance énergétique, pour des raisons à la fois de réduction des émissions de gaz à effets de serre, d'adaptation aux effets du changement climatique, mais aussi de réduction des coûts de fonctionnement. Cependant, souvent ces investissements coûtent cher, qu'il s'agisse de la rénovation thermique des bâtiments, de l'achat de véhicules électriques, du passage en Leds de l'éclairage ou de la modernisation des outils de travail.

L'équipe municipale s'est déjà totalement emparée de ces sujets, et a largement renforcé dès les budgets 2021 et 2022 les enveloppes dédiées à l'entretien et au renouvellement du patrimoine et à la transition écologique et énergétique. Pour autant, d'autres investissements demandés par les habitants et qui étaient annoncés dans le programme de la campagne électorale, tout aussi importants pour la qualité de vie des Messins et pour l'attractivité de la ville, nécessitent eux aussi des investissements. Ainsi, parmi les principales réalisations ou avancées de 2023, on retrouvera la poursuite du renforcement des moyens de la police municipale, la sortie de terre du futur centre social de Borny, ou encore les études pré-opérationnelles et les appels d'offres pour la construction d'un nouvel espace gymnique et pour le réaménagement du cloître des Recollets.

Tenant compte des arbitrages déjà identifiés en matière de fonctionnement, de la volonté de poursuivre les engagements pris en matière d'investissement réajustés néanmoins pour tenir compte de la situation financière de la ville, **c'est une augmentation des taux de fiscalité directe (Taxes Foncières sur les Propriétés bâties et non bâties, Taxe d'Habitation sur les résidences secondaires et les logements vacants) de 14,3% qui devrait être proposée à l'occasion du Vote du Budget Primitif 2023**. Sans les mesures d'économie et d'optimisation proposées, l'augmentation nécessaire pour préserver la situation financière de la ville de Metz à moyen terme aurait été de près de 20%.

Cette augmentation inéluctable au regard des impacts des crises successives depuis 2020 en parallèle des efforts d'optimisation engagés sur le fonctionnement devrait ainsi permettre de rétablir la situation financière de la ville. **L'autofinancement, en l'occurrence l'épargne nette, pourrait ainsi être préservée, pour assurer a minima la poursuite des engagements de la municipalité.**

Par ailleurs, **il sera proposé au Budget Primitif 2023 de procéder à un effort exceptionnel de 3 M€ en faveur de l'éclairage public**, qui contribuera à engager un programme de rénovation des luminaires, fortement obsolètes et d'alléger les charges de fonctionnement inhérentes. Cet investissement exceptionnel sera **financé par un prélèvement sur les reliquats des dividendes de l'UEM**.



2.3. L'équilibre prévisionnel du BP 2023

Compte tenu des éléments évoqués précédemment, les dépenses réelles du budget principal devraient avoisiner les 207 M€, dont 162 M€ en fonctionnement et 45 M€ en investissement. Par rapport au BP 2022, cela représente une hausse de près de 4,9 % sur l'ensemble des deux sections. Mais cette évolution masque un double mouvement opposé : une forte hausse des dépenses de fonctionnement (+ 12,8 M€ soit + 8,6 %), contre une baisse des dépenses d'investissement (- 4,2 M€ soit - 6,6 %).

Le niveau de recettes (hors emprunt) devrait s'élever à 194 M€, et nécessiterait ainsi un emprunt d'équilibre d'environ 13 M€.

Le tableau ci-dessous présente les évolutions prévisionnelles des dépenses et des recettes pour 2023 :

FONCTIONNEMENT							
	BP 2022	DOB 2023	évo		BP 2022	DOB 2023	évo
Dépenses réelles	149 390	162 200	+ 8,6%	Recettes réelles	161 090	180 730	+ 12,2%
Dépenses d'ordre	13 200	14 500	+ 9,8%	Recettes d'ordre	2 780	2 800	+ 0,7%
Total	162 590	176 700	+ 8,7%		163 870	183 530	+ 12,0%
Virement à la section d'investissement	1 280	6 830	+ 433,6%				
Epargne brute	11 700	18 530	+ 58,4%				
INVESTISSEMENT							
	BP 2022	DOB 2023	évo		BP 2022	DOB 2023	évo
Dépenses réelles	48 103	44 930	- 6,6%	Recettes réelles	12 403	13 400	+ 8,0%
Dépenses d'ordre	3 887	2 800	- 28,0%	Recettes d'ordre	14 307	14 500	+ 1,3%
				Virement de la section de fonctionnement	1 280	6 830	+ 433,6%
Total	51 990	47 730	- 8,2%		27 990	34 730	+ 24,1%
				Besoin d'emprunt	24 000	13 000	-45,83%
TOTAL Dépenses réelles	197 493	207 130	+ 4,9%	TOTAL Recettes réelles	197 493	207 130	+ 4,9%
TOTAL Dépenses d'ordre	17 087	17 300	+ 1,2%	TOTAL Recettes d'ordre	17 087	17 300	+ 1,2%
TOTAL DEPENSES	214 580	224 430	+ 4,6%	TOTAL RECETTES	214 580	224 430	+ 4,6%

L'**épargne brute** s'éleverait à 15,5 M€ (auxquels s'ajouteraient 3 M€ de « bonus » de dividendes UEM), en hausse de 3,3 M€ par rapport à 2022. L'**épargne nette** s'établirait quant à elle à 7,8 M€ (auxquels il conviendra d'ajouter 3 M€ de « bonus » UEM), soit également une hausse (+ 2,3 M€) par rapport au BP 2022. Cette hausse de l'autofinancement, couplée à un volume d'investissement moins élevé que l'année passée bien que restant à un niveau important, permet de diminuer le besoin d'emprunt par rapport au niveau inscrit les années précédentes (13 M€ au BP 2023 contre 24 M€ au BP 2022 et 19,5 M€ au BP 2021). Ainsi, l'**encours de dette** devrait s'élever à l'issue de l'exercice 2023 à 120 M€. Cela représentera un ratio de l'ordre de 975 € par habitant, encore légèrement en dessous du niveau moyen des communes comparables⁶ (1 096 €), qui devrait permettre à la ville de maintenir sa capacité d'investissement à moyen terme.

⁶ 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.

2.4. Les priorités du projet municipal pour 2023

Le budget primitif 2023 traduira la poursuite de la mise en œuvre des engagements politiques annoncés par l'équipe municipale, touchant ainsi de nombreux domaines.

La transition écologique et en particulier la performance énergétique des installations communales sera, comme c'était déjà le cas ces deux dernières années, l'une des priorités de l'année 2023.

Ainsi une nouvelle fois, les crédits alloués à la rénovation thermique des bâtiments se situeront à un niveau record. Par ailleurs, un plan massif de passage en Leds des luminaires d'éclairage public sera réalisé, tout en conservant le principe d'extinction en pleine nuit partout où cela est possible. Cette mesure répond d'une part à l'enjeu de recherche d'économies de dépenses de fonctionnement, mais aussi aux enjeux environnementaux de baisse de la consommation d'énergie afin de réduire les émissions de gaz à effets de serre et de réduction de la pollution lumineuse.

Pour ce faire, l'équipe municipale a fait le choix de mobiliser 3M€ de « réserves d'excédents » d'UEM, constitués de dividendes non distribués et mis en réserve à partir de 2014, pour financer ce programme d'investissement ambitieux.

Au-delà de ces deux mesures structurantes mais ciblées, la transition écologique continuera également à être présente et sera renforcée dans l'ensemble des actions municipales. La politique d'éducation en est un excellent exemple : en plus de la poursuite de la rénovation thermique des écoles, de nouvelles cours vont être désimperméabilisées, des actions de sensibilisation et de promotion de la biodiversité vont être développées à destination des enfants tant dans le cadre scolaire que périscolaire, le travail de renforcement des produits issus de circuits courts et des produits bio sera poursuivi dans les cantines, et le nouveau système de réservation par anticipation des repas devrait permettre de réduire de façon importante le gaspillage alimentaire.

Afin d'améliorer le cadre de vie des habitants et de lutter contre les îlots de chaleur, la végétalisation de la ville se poursuivra. Pour cela, le service des espaces verts disposera cette année encore de crédits supplémentaires par rapport à la précédente mandature pour effectuer des aménagements et des plantations partout dans la ville. L'amélioration et le déploiement des jardins familiaux va également se poursuivre, avec notamment la création d'un nouveau site au Sansonnet. A travers ces jardins, qui sont aussi des lieux de rencontre propices à l'échange et au partage, l'objectif est de renforcer le lien social entre les habitants et d'améliorer leur qualité de vie en leur donnant accès à un espace extérieur.

En matière de sécurité, après deux années marquées notamment par le recrutement de 23 agents supplémentaires et la mise en place d'une présence 24h/24 et 7j/7, la police municipale verra ses moyens matériels encore renforcés, avec notamment la mise en service du nouveau centre de supervision urbain, à vocation métropolitaine, qui favorisera une optimisation maximale des interventions et de la détection des situations à risque. Ce nouveau CSU permettra également la montée puissance du déploiement de nouvelles caméras de vidéoprotection.

Le service de propreté urbaine, dont la qualité du travail a été reconnue en 2022 avec l'obtention d'une cinquième étoile du label « Ville propre », poursuivra le renouvellement et la modernisation de ses équipements, avec notamment la livraison de nouvelles balayeuses et la finalisation des travaux de réaménagement des locaux situés rue Dreyfus Dupont.

Concernant la politique de la petite enfance, deux nouvelles structures verront le jour en centre-ville, place Sainte-Croix : une maison d'assistantes maternelles (MAM) qui sera donc la seconde créée après celle du Sablon, et une maison des bébés. Les deux structures seront implantées au sein du même bâtiment et permettront ainsi aux parents de profiter de l'ensemble des services proposés. Cette démarche s'inscrit pleinement dans les recommandations du rapport des 1 000 premiers jours qui souligne l'importance d'accompagner les parents dans leur nouvelle vie et de répondre à toutes leurs interrogations. Par ailleurs, des changements à la rentrée de janvier dans les structures Multi-accueil / Ludothèque "le Château" et "le Tremplin" permettent l'accueil d'enfants en mode crèche quatre jours

dans la semaine et des horaires d'ouverture étendus.

Le secteur culturel continuera d'être accompagné en 2023, avec un maintien du soutien aux différents acteurs, qu'ils soient institutionnels (EPCC Metz en Scènes, EPCC Pompidou, Orchestre national de Metz Grand Est (ONMGE)) ou associatifs. Comme évoqué supra dans la recherche de l'optimisation des dépenses (§2.2), il est également prévu de maintenir l'ensemble des grands événements qui rythment le vie Messine, avec un rythme de programmation revisité afin de tenir compte de l'ensemble de l'animation de la ville de manière coordonnée.

Metz est par ailleurs une grande ville sportive, et les pratiquants de toutes disciplines méritent des équipements suffisamment nombreux et en bon état. Lors de l'arrivée de la nouvelle équipe municipale en 2020, de très nombreux clubs ont signalé des désordres en termes d'entretien des vestiaires, des sanitaires, des toitures ou encore de second œuvre (peinture, éclairage, sol), et demandaient légitimement que des réparations soient effectuées. Un plan de remise en état a d'emblée été mis en place pour toute la durée du mandat, et va donc se poursuivre en 2023. Par ailleurs, le projet de construction d'un pôle de gymnastique au complexe sportif de Belletanche devrait voir la phase études préalables achevée et les appels d'offre lancés. Mais au-delà des équipements, il est également important de souligner que la ville maintiendra son soutien aux clubs sportifs, qui doivent faire face eux aussi à de nombreuses problématiques après deux années de crise sanitaire et d'inflation très forte.

Il en sera de même en matière de soutien à la vie associative en général : la ville ne fera pas de coupes franches dans son budget au niveau des subventions, et un travail renforcé d'analyse des situations au cas par cas sera effectué pour ajuster et répartir au mieux les crédits.

La politique de cohésion sociale, d'inclusion, de santé et de solidarité devra continuer à répondre en 2023 et dans les années à venir à des enjeux majeurs : vieillissement de la population, désertification médicale, lutte contre l'isolement et inclusion des personnes fragiles et/ou en difficulté... La municipalité agit depuis longtemps dans ces domaines, et son travail est reconnu, comme en témoigne l'obtention fin 2022 du niveau platine du Label « ville amie des aînés » (plus haute distinction, que Metz est pour l'instant la seule ville à avoir obtenue). Toutes les actions menées sur ces sujets seront poursuivies. Il en sera de même en matière de soutien à la vie associative en général.

A la croisée de la cohésion sociale et de l'urbanisme, la politique de renouvellement urbain va également connaître une nouvelle phase de travail en 2023, après la signature à l'automne 2022 de la nouvelle convention avec l'ANRU pour le programme de renouvellement des quartiers prioritaires messins. Ainsi par exemple, une concertation sera organisée avec les habitants de Bellecroix au premier trimestre 2023 pour échanger avec eux sur les actions envisagées, et notamment sur la démolition du centre commercial afin de le remplacer par des commerces et des logements. Plus généralement, la volonté municipale est de renforcer le cœur du quartier autour de la mairie, du centre social et des futurs commerces. Du côté de Borny, le futur centre social sortira de terre en 2023 et devrait voir ses travaux s'achever à l'été 2024, pour une ouverture à l'automne de la même année. Véritable espace de vie ouvert à tous, fédérateur, favorisant la participation des habitants, la polyvalence de cet équipement vise à offrir un maximum de services : un centre social accessible à toute personne de tout âge, un lieu d'accueil enfants-parents avec des espaces adaptés, une grande salle pour l'organisation d'événements familiaux et de manifestations associatives, un café-restaurant avec un programme d'animations, un espace de travail partagé destiné aux associations et aux entreprises, ainsi qu'un jardin pédagogique.

D'autres actions d'urbanisme seront également menées à partir de 2023 et en particulier au centre-ville, telles que l'expérimentation de la piétonnisation de la rue des Allemands, le lancement d'une campagne de ravalement de façade en Outre-Seille, la végétalisation de la place Coislin et la sécurisation du Passage du même nom, le réenchâtement de la rue Serpenoise, ou encore des aménagements multiples au plan d'eau et à l'île du Saulcy. Bien que répondant à des problématiques multiples et transverses, l'un des fils conducteurs de ce projet d'ensemble et de long terme est de redynamiser et de relier tout le centre-ville, en tenant compte des besoins de tous les usagers de ce secteur, qu'il s'agisse des habitants, des

commerçants, des étudiants, ou encore des visiteurs.

L'animation du centre-ville sera l'une des clés de son attractivité, c'est pourquoi les nombreuses actions mises en place depuis deux ans seront poursuivies, parmi lesquelles la fête de l'eau, Macellum, ou encore BellissiMetz. En matière plus particulièrement d'attractivité commerciale, l'Opération de Revitalisation du Territoire (ORT) lancée en 2022 devrait commencer à porter ses fruits, à travers notamment la création d'une foncière portée par l'Eurométropole qui permettra de racheter des locaux commerciaux inadaptés et de les transformer.

La politique en faveur du dynamisme universitaire et de la vie étudiante participe également de ce mouvement de regain d'attractivité de la ville. Comme des symboles de cette meilleure intégration des étudiants dans la vie messine, sont prévues en 2023 des actions d'aménagement sur l'île du Saulcy en faveur de son décloisonnement, et la création d'une maison de l'étudiant et de la jeunesse en hypercentre.

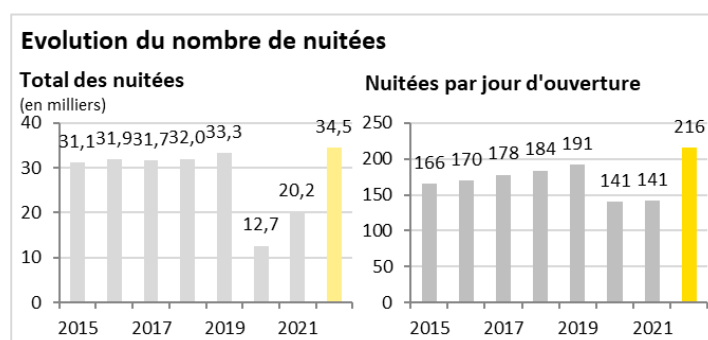
Cette liste, non exhaustive, confirme la volonté de l'équipe municipale d'œuvrer toujours plus pour la qualité de vie des Messins et pour le dynamisme et l'attractivité de la ville, sans jamais perdre de vue les enjeux écologiques et de solidarité.

3. Les budgets annexes

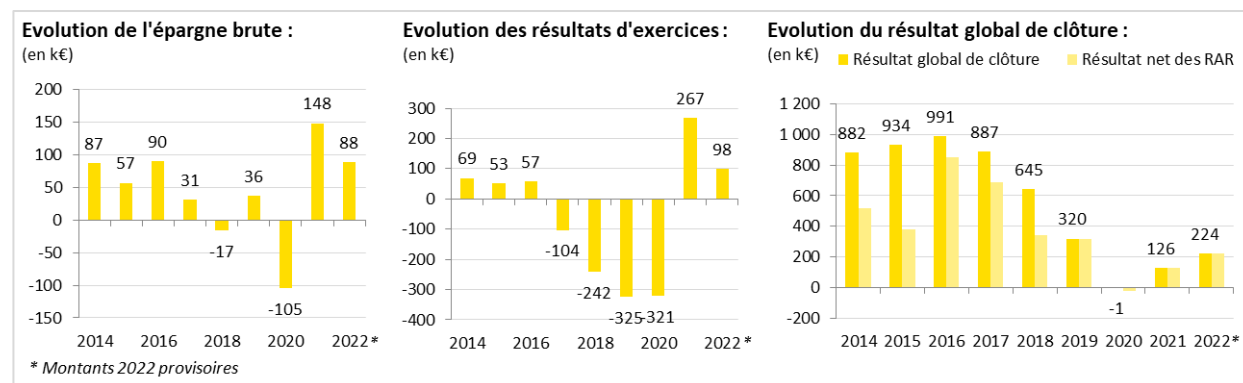
3.1. Le budget annexe du camping

Dans une publication de décembre 2022 relative à la saison d'été en Grand Est⁷, l'INSEE a analysé que « [l'activité des] campings tire son épingle du jeu et représente 25,2 % des nuitées totales, en hausse de 10,1 % par rapport à 2019 ; la fréquentation progresse aussi bien pour les résidents que pour les non-résidents (+ 15 % et + 7 %) ».

Le Camping municipal de Metz s'inscrit tout à fait dans cette dynamique avec une très belle saison, et une fréquentation à son niveau le plus haut depuis de nombreuses années, et supérieure de + 13 % par rapport à 2019.



Ainsi, après deux années 2020 et 2021 difficiles en raison de la crise sanitaire, qui faisaient suite à une période 2017-2019 aux équilibres fragiles en raison du programme d'investissement important qui a été mené sur cette période, l'année 2022 semble marquer le retour à des fondamentaux solides : une épargne brute de près de 90 k€ et un excédent global de clôture de l'ordre de 224 k€, qui permettent d'envisager relativement sereinement les années à venir.



⁷ INSEE Flash Grand Est n°66, paru le 06/12/2022.

3.2. Le budget annexe des zones

Six opérations sont actuellement en cours sur le budget annexe des zones. Deux sont 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). Une nouvelle opération, la reconversion du site de Ranconval, devrait être initiée en 2023.

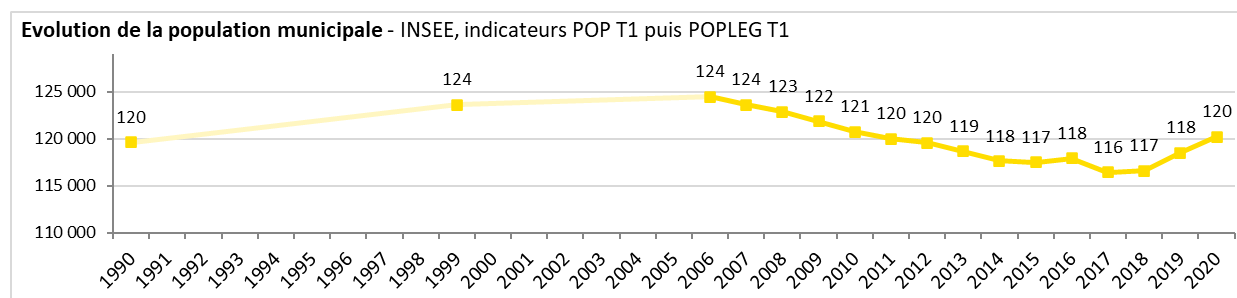
Concernant les équilibres budgétaires, ces dernières années ont été marquées par une alternance de résultats excédentaires et déficitaires d'une année sur l'autre. Cela s'explique par le fait que de très fortes variations des niveaux de dépenses et de recettes peuvent avoir lieu d'une année sur l'autre en fonction du rythme d'avancement des projets, avec parfois beaucoup d'acquisition et/ou de travaux sur une année, et d'autres fois des cessions importantes qui rééquilibrent la situation. Ce budget doit donc s'analyser sur le temps long, et les projections montrent bien à terme une situation d'équilibre.

Concernant la dette, le budget annexe des zones compte à son actif un seul emprunt dont l'encours au 31 décembre 2022 s'élevait à 3,413 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 l'évolution du nombre d'habitants

■ Evolution de la population municipale

L'INSEE publie chaque année fin décembre les chiffres de la population légale N-2. Les dernières données publiées (en décembre 2022) sont donc les populations légales de l'année 2020. Elles indiquent que la population municipale⁸ Messine s'établit à 120 211 habitants, en hausse de + 1 722 habitants par rapport à l'année précédente. Ainsi, après plus de dix années de baisse de la population (de 2006 à 2017), la tendance semble structurellement inversée, avec trois années consécutives de hausses (2018-2020) et un retour au-dessus du seuil symbolique des 120 000 habitants.



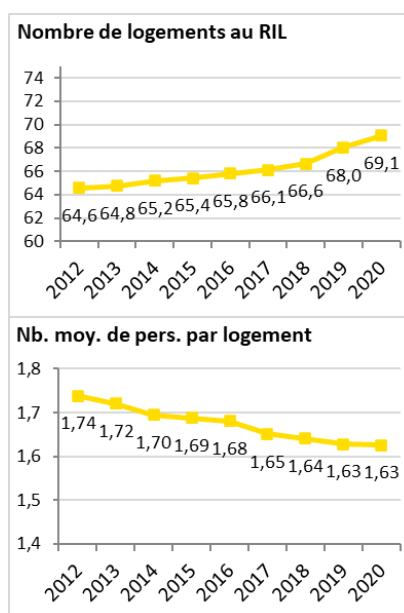
■ Eléments d'analyse

Les deux éléments les plus importants de la méthode de l'INSEE pour déterminer 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.

L'évolution à la baisse de la population depuis 2006 était tirée par le fait que bien que le nombre de logements soit en constante augmentation, le nombre de personnes par logement était lui chaque année en baisse.

Si ces tendances sont toujours présentes, on constate depuis 3 ans des inflexions dans les courbes : le nombre de logements augmente plus vite, et le nombre de personnes par logement diminue moins vite. C'est ce double mouvement qui permet de voir à nouveau la population totale croître.



⁸ La population municipale comprend les personnes ayant leur résidence habituelle sur le territoire de la commune dans un logement ou une communauté, les personnes détenues dans les établissements pénitentiaires de la commune, les personnes sans-abri recensées sur le territoire de la commune et les personnes résidant habituellement dans une habitation mobile recensées sur le territoire de la commune.

La population comptée à part (1825 habitants selon la population légale 2020) comprend certaines personnes dont la résidence habituelle est dans une autre commune mais qui ont conservé une résidence sur le territoire de la commune.

Annexe 2 : Focus sur la fiscalité

En 2022, la répartition du produit de fiscalité « ménage » a été la suivante⁹ :

Taxe	Montant	%
Foncier bâti + coefficient correcteur	64 443 435	96,8%
Foncier non bâti	169 016	0,3%
Taxe d'habitation sur les résidences non principales et les locaux vacants	1 937 834	2,9%
TOTAL	66 550 285	100,0%

Compte tenu du poids très majoritaire que représente le foncier bâti, l'analyse qui suit portera très majoritairement sur cet impôt.

■ Rappels sur la réforme de la taxe d'habitation

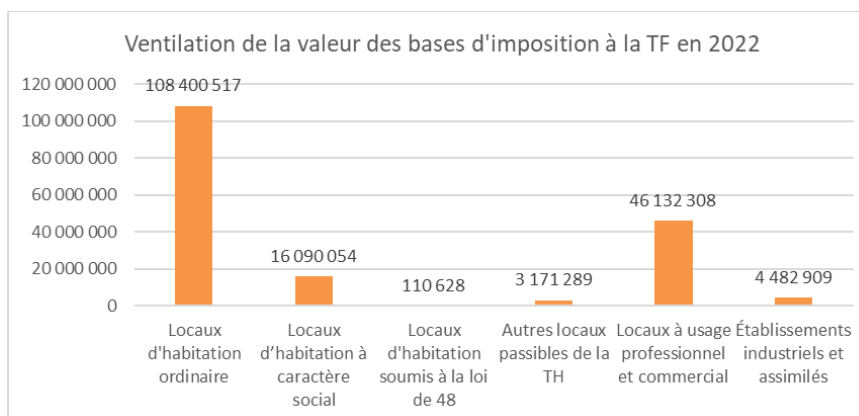
La suppression de la taxe d'habitation, totalement effective depuis 2021, a eu pour principale conséquence de concentrer très majoritairement le produit de la fiscalité « ménage » perçu par les communes sur la taxe sur le foncier bâti.

En revanche, le produit total de fiscalité « ménage » perçu par les communes n'a pas été affecté par cette réforme. Pour compenser la perte du produit de taxe d'habitation, les communes perçoivent dorénavant l'ancienne part départementale de la taxe foncière. Un « coefficient correcteur » a de plus été instauré pour neutraliser le différentiel entre le produit des deux anciennes taxes (TH communale et TF départementale).

■ Les bases d'imposition de la taxe sur le foncier bâti

■ Ventilation des bases d'imposition par type de biens

Les locaux d'habitation représentent 70 % de la valeur des bases d'imposition, tandis que les locaux professionnels, commerciaux et industriels représentent 30 % :



■ La valeur des bases est indexée à l'inflation

Chaque année, les bases d'imposition font l'objet d'une revalorisation pour tenir compte (notamment) de l'inflation. La méthode de calcul est différente selon le type de locaux. Pour ceux à usage d'habitation, avant 2017, l'Etat fixait dans chaque loi de Finances un taux de revalorisation. Depuis 2017, cette revalorisation n'est plus débattue en loi de finances, mais est indexée sur l'évolution de l'indice des prix à la consommation harmonisé (IPCH) de novembre N-2 à novembre N-1. Pour les locaux professionnels, commerciaux et industriels, d'autres méthodes de revalorisation sont appliquées. L'inflation est une des composantes mais son impact est moins direct.

⁹ Montants provisoires dans l'attente des états fiscaux définitifs et des éventuels rôles supplémentaires.

L'évolution de l'IPCH entre novembre 2021 et novembre 2022 s'est établie à + 7,1 %. Les locaux à usage d'habitation seront donc revalorisés en 2023 à cette hauteur. Une progression est également attendue pour les autres locaux mais de moindre ampleur. Ainsi, l'hypothèse de progression globale retenue pour la préparation du budget primitif 2023 est une hausse de + 6,0 %.

■ Le taux d'imposition de la taxe sur le foncier bâti

Après les bases d'imposition, le second élément déterminant le produit fiscal est le taux voté par le conseil municipal.

■ Evolution du taux d'imposition du foncier bâti à Metz

Le taux actuel d'imposition pour la taxe sur le foncier bâti s'établit à 31,47 %. Voici son évolution depuis le début des années 2000 :

Avant 1999 : 13,43 %

1999 - 2005 : 13,83 % (hausse de + 3 % en 1999)

2006 - 2008 : 15,62 % (hausse de + 13 % en 2006)

2009 : 16,71 % (hausse de + 7 % en 2009)

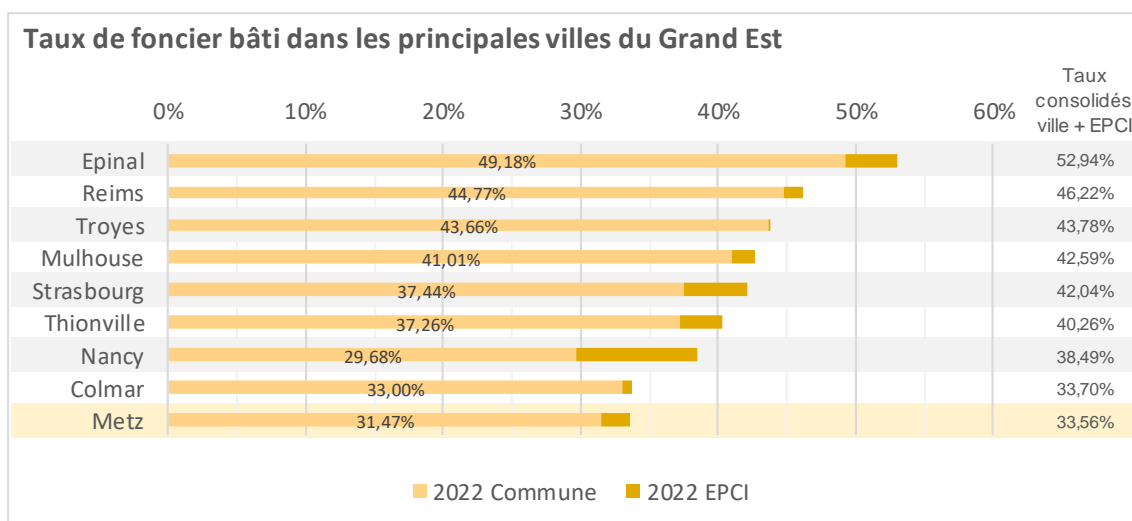
2010 - 2020 : 17,21 % (hausse de + 3 % en 2010)

2021 - 2022 : 31,47 % Conséquence de la réforme de la taxe d'habitation, l'ancien taux départemental (14,26 %) s'est ajouté au taux communal (17,21 %). Cela n'a pas eu d'impact pour le contribuable et a été neutre pour la commune (compensation de la perte de la TH).

2023 : il est envisagé une hausse de 4,5 points soit 14,3 %, ce qui ferait passer le taux d'imposition à 35,97 %

■ Comparaison du niveau de taux d'imposition sur le foncier bâti à Metz par rapport à d'autres villes

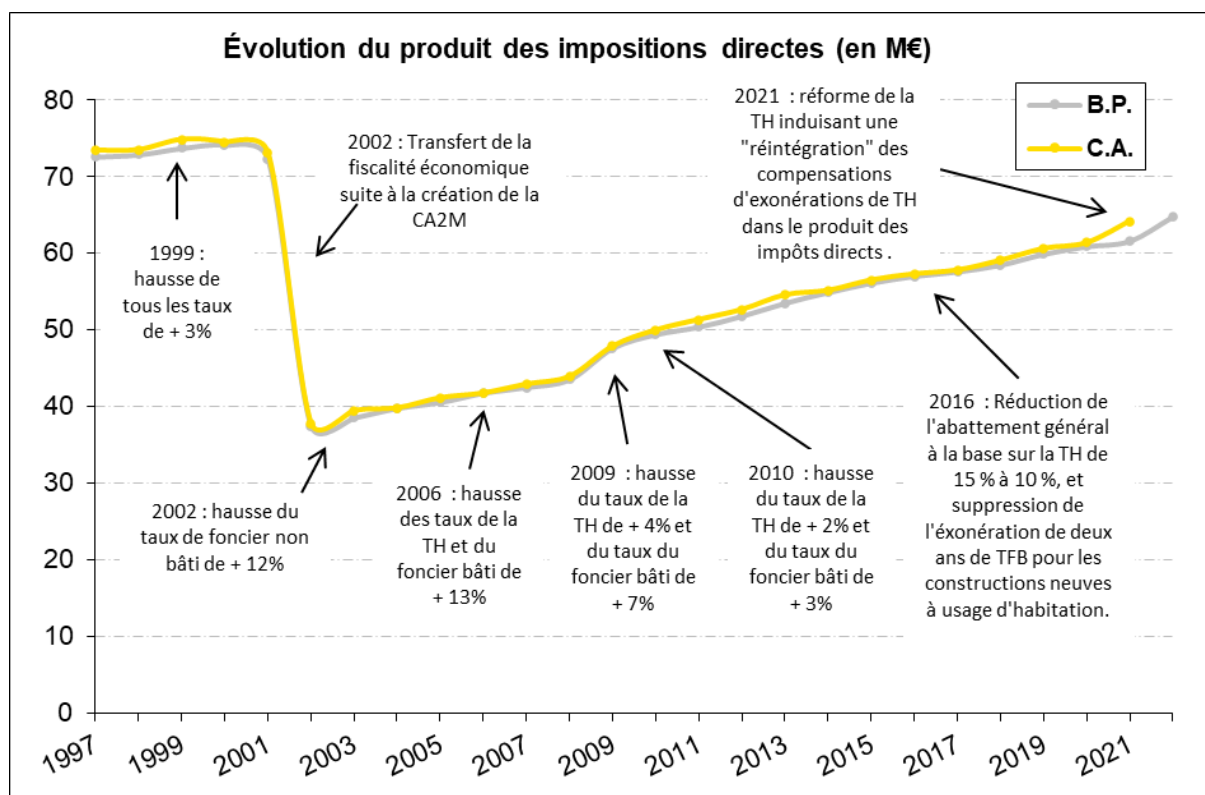
Avec un taux communal de 31,47 %, la ville de Metz a actuellement le taux d'imposition sur le foncier bâti quasiment le plus faible des villes du Grand Est. Cette position de ville ayant le taux le plus bas se confirme lorsqu'on ajoute le taux voté par l'EPCI, et le restera même avec l'augmentation du taux communal :



■ Le produit des « impôts ménages »

■ Historique de l'évolution du produit des impositions directes locales

Le graphique ci-dessous présente l'évolution sur les vingt dernières années du produit des impositions directes, et précise les faits marquants pouvant expliquer les inflexions de courbes :



■ Estimation du produit 2023

Pour rappel et base de calcul, le produit estimatif pour l'ensemble des impôts directs locaux (TFB, TFNB et THRSLV) inscrit au budget primitif 2022 s'élevait à 65,838 M€. Mais au final, le produit réellement perçu en 2022 s'est élevé à 66,950 M€, soit 1,1 M€ de plus. Cet écart s'explique d'une part par une hypothèse d'évolution des bases de + 2,5 % retenue lors du vote du budget primitif alors que l'inflation a finalement été de + 3,4 %, et d'autre part par les rôles supplémentaires notifiés par l'Etat en cours d'année.

Ensuite, pour tenir compte de la revalorisation des bases en 2023 en raison de l'inflation, une hypothèse de + 7,1 % pour les locaux d'habitation assujettis à la TF et à la THRSLV est retenue conformément à la Loi de Finances pour 2023, ce qui devrait représenter une hausse du produit de près de 4,0 M€.

Enfin, la hausse du taux d'imposition de + 14,3 % sur l'ensemble des taxes qui sera proposée au conseil municipal devrait générer un produit supplémentaire de + 8,8 M€.

	Taux 2022	Taux proposés 2023	Produit lié à une hausse des taux de 14,3 %
Taxe Foncière sur les Propriétés Bâties (TFPB)	31,47%	35,97%	8 510 000 €
Taxe Foncière sur les Propriétés Non Bâties (TFPNB)	70,35%	80,41%	25 000 €
Taxe d'Habitation sur les Logements Vacants (THLV)	18,09%	20,68%	115 000 €
Taxe d'Habitation sur les Résidences Secondaires (THRS)	18,09%	20,68%	180 000 €
TOTAL			8 830 000 €

Au total, le produit prévisionnel des impôts directs locaux pour 2023 est estimé à 79,8 M€, soit une hausse de + 13,9 M€ ou + 21,2 % par rapport au BP 2022.

Annexe 3 : Focus sur les dotations

■ Analyse rétrospective

La dotation globale de fonctionnement (DGF) est composée de trois éléments : la dotation forfaitaire (DF), la dotation de solidarité urbaine (DSU), et la dotation nationale de péréquation (DNP).

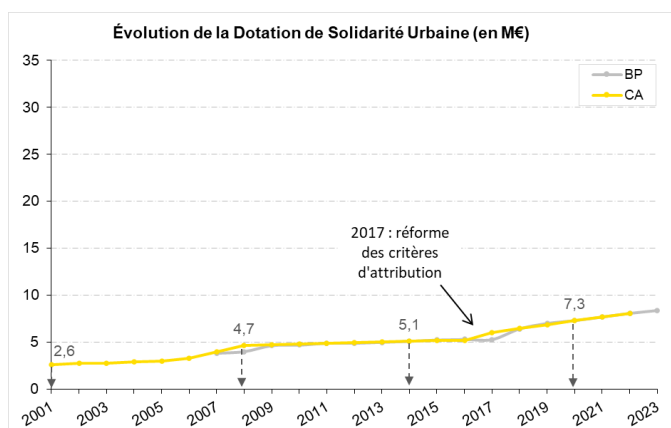
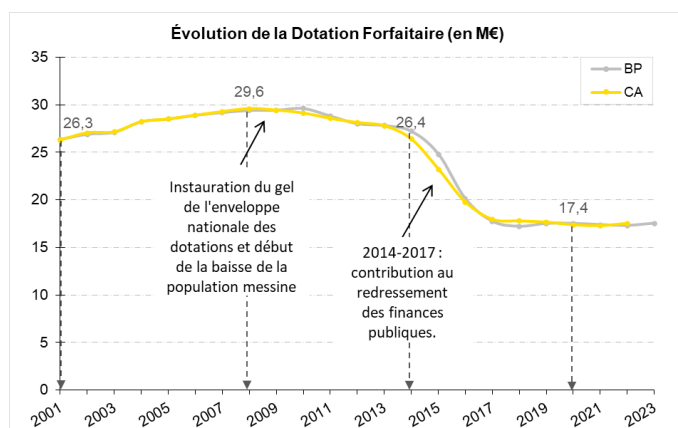
La DGF a fortement diminué entre 2008 et 2017, essentiellement en raison de la contribution au redressement des finances publiques (CRFP) mise en place sur la période 2014-2017 (- 8,7 M€ en 4 ans), mais aussi en raison de la baisse de la population messine suite notamment au départ de l'armée en 2008.

Il convient également de préciser que l'enveloppe nationale des dotations versées par l'Etat aux collectivités n'a pas évolué depuis 2008, suite au « gel des dotations » instauré dans l'objectif de redresser les finances publiques nationales.

Depuis 2017, le niveau de la dotation forfaitaire s'est relativement stabilisé autour de 17,5 M€, et l'enveloppe globale des dotations est alors repartie à la hausse sous l'effet du dynamisme de la DSU, poussée par une réforme des critères d'attribution qui a été favorable à la ville et par une hausse chaque année de son enveloppe au niveau national.

Décomposition et évolution de la DGF (en k€)

en €	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022
Dotation forfaitaire (DF)	27 773	26 375	23 227	19 765	17 945	17 779	17 656	17 374	17 292	17 532
<i>dont impact de la CRFP (-8,652 M€)</i>		-1 227	-2 909	-2 991	-1 525					
+ Dotation aménagement	5 393	5 758	5 489	5 523	6 277	6 728	7 204	7 596	8 008	8 425
<i>dont DSU</i>	5 043	5 109	5 155	5 206	5 990	6 462	6 886	7 309	7 682	8 066
<i>dont DNP</i>	350	649	334	317	287	266	319	287	326	359
= DGF	33 166	32 133	28 716	25 288	24 222	24 506	24 860	24 969	25 301	25 958



■ Prévisions pour 2023

Concernant la dotation forfaitaire, il sera proposé d'ajuster la prévision 2023 au montant perçu en 2022 soit 17,532 M€ (soit une hausse de + 240 k€ par rapport au BP 2022). Cette prévision est a priori prudente compte tenu de la hausse de la population municipale et de l'augmentation de l'enveloppe nationale, mais les impacts de ces éléments ne sont pas encore calculables, tout comme les écrêtements appliqués chaque année pour financer la progression de la péréquation à l'échelle nationale.

Concernant la dotation de solidarité urbaine, au vu du projet de Loi de Finances 2023 et sous réserve de l'évolution éventuelle du rang de classement de la Ville par rapport à 2022¹⁰, le budget 2023

¹⁰ Evolution du rang de la Ville de Metz : 2016 = 318 ; 2017 = 296 ; 2018 = 301 ; 2019 = 277 ; 2020 = 288 ; 2021 = 275 ; 2022 = 275.

intégrera une prévision de 8,366 M€, soit une hausse de 300 k€ ou + 3,7 % par rapport au montant prévu en 2022 (8,066 M€).

La dotation nationale de péréquation (DNP) a eu tendance à progresser ces dernières années (324 k€ en moyenne sur 2020-2022), mais est très difficile à anticiper. Le BP 2023 intégrera une prévision de 300 k€, soit une hausse de 13 k€ ou + 4,5 % par rapport au montant inscrit ces cinq dernières années (287 k€).

■ **Éléments de prospective**

Des mesures adoptées lors de précédentes lois de Finances vont impacter certains indicateurs importants dans le calcul des dotations. Ainsi, le nouveau mode de calcul du potentiel fiscal (dès 2022) et de l'effort fiscal (dès 2023) aura un impact sur la DGF perçue sur la Ville. L'année de mesure des effets pleins de cette réforme est fixée à 2029. Des prévisions montrent qu'à cette échéance, à périmètre législatif constant et sur la base des critères DGF 2022, la Ville de Metz devrait en raison de cette réforme perdre son éligibilité à la dotation nationale de péréquation (359 k€ en 2022), et perdre 680 k€ de dotation forfaitaire. La dotation de solidarité urbaine augmentera quant à elle de 2,3 M€ mais cette hausse est majoritairement mécanique, du fait des revalorisations d'enveloppes prévues dans la loi pour les dotations de péréquation. Avec les anciens modes de calculs, la hausse serait de 2,6 M€ à horizon 2029, soit un manque à gagner pour la Ville de Metz de 300 k€.

Il en va de même concernant le Fonds de péréquation intercommunal et communal (FPIC) : un nouveau mode de calcul du potentiel financier et parallèlement du potentiel financier agrégé, utilisé pour le calcul du prélèvement du FPIC, a été mis en place dès 2022. Cette réforme est lissée dans le temps et ne prendra pleinement effet qu'en 2028. A périmètre législatif constant et sur la base des critères DGF 2022, la contribution au FPIC de l'ensemble intercommunal devrait globalement augmenter de 850 k€, entraînant une hausse du prélèvement sur la Ville estimée à 250 k€.

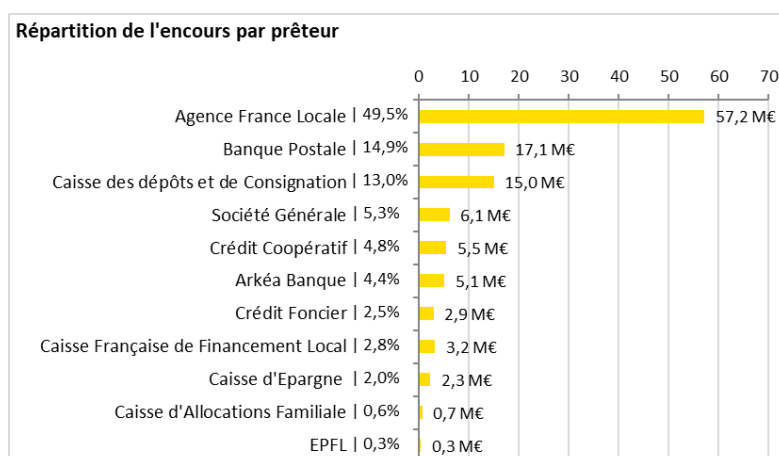
Annexe 4 : Focus sur la dette

■ Structure de l'encours au 31/12/2022

La dette de la Ville est actuellement constituée de 29 emprunts, parmi lesquels 13 sont à taux fixe, 8 à taux variable (indexé sur livret A), et 8 à taux zéro (prêts CAF). L'encours de la dette au 31/12/2022 s'élève à 115,427 M€.

■ Prêteurs

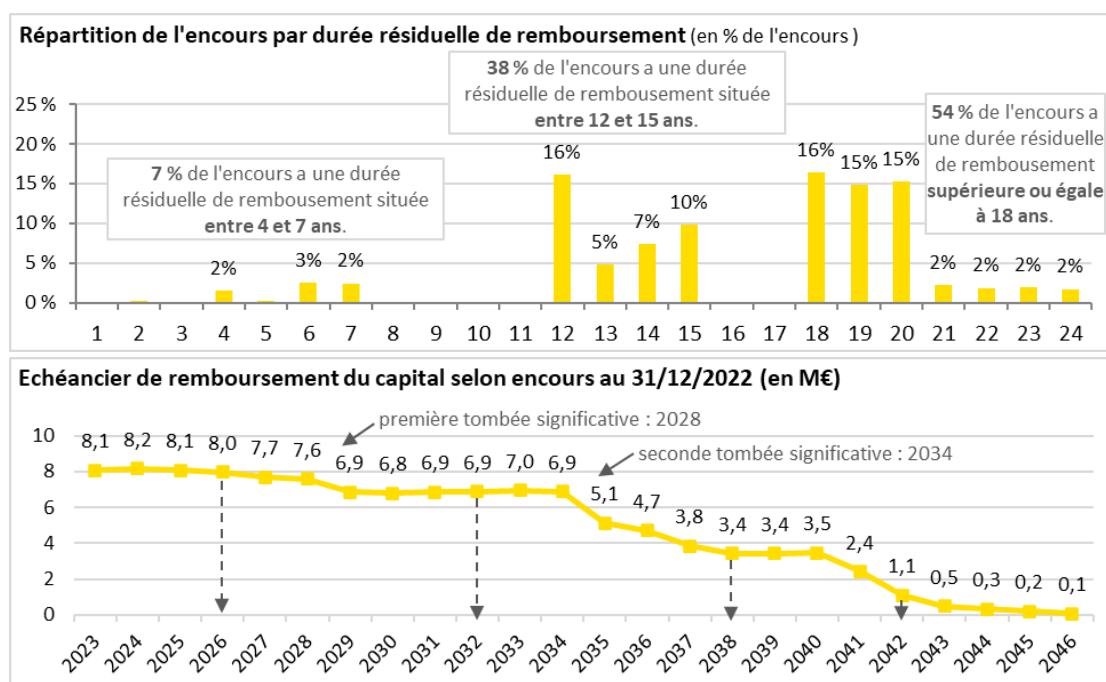
Les organismes bancaires prêtant à la Ville sont diversifiés, mais on peut noter la part dominante de l'Agence France Locale, établissement créé par les collectivités elles-mêmes en 2015 et dont la ville de Metz détient des parts de capital (condition nécessaire pour pouvoir y contracter des emprunts).



■ Durée

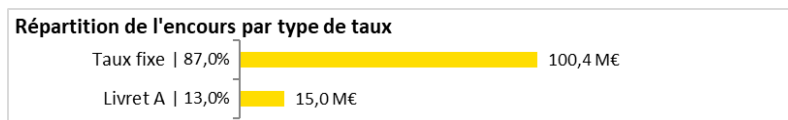
En matière d'amortissement, il a été privilégié ces dernières années des durées de remboursement de 20 années, avec des profils d'amortissement progressif qui permettent de diminuer plus fortement avec le temps le montant des intérêts à payer.

Les emprunts de la ville ayant quasiment tous été contractés récemment (il y a moins de dix ans), leur durée résiduelle de remboursement est par conséquent encore longue. Ainsi, la première tombée significative d'emprunt n'interviendra qu'en 2028, et la suivante, plus importante, en 2034.

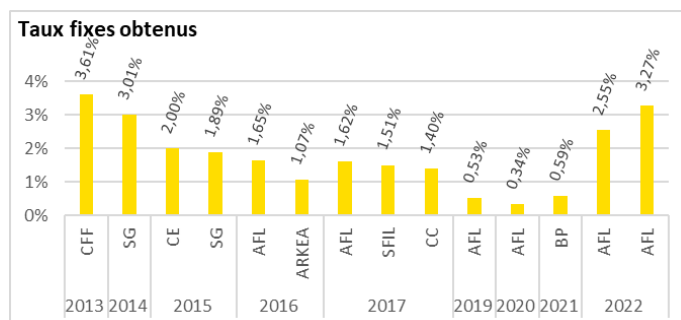


■ Taux

L'encours de la dette est constitué à 87 % par des emprunts à taux fixes.



Concernant les taux d'intérêts fixes obtenus ces dernières années, après 10 années de baisse continue jusqu'à atteindre des niveaux très faibles, l'année 2022 est marquée par une forte remontée, avec le retour à des taux supérieurs à 3 %.

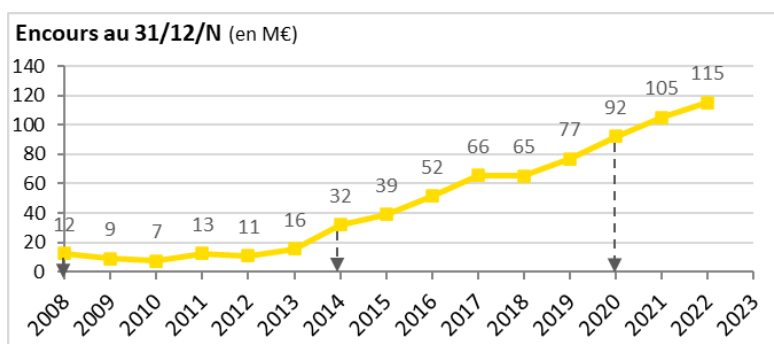


Les emprunts à taux variables sont quant à eux tous indexés sur le Livret A, ce qui les classe 1-A (meilleur classement possible) au regard de la Charte GISSLER relative à l'évaluation du risque des contrats bancaires. Le taux du Livret A était relativement stable et faible ces dernières années, puisqu'il avait été de 0,75 % de 2014 à 2019, puis de 0,50 % en 2020 et 2021. Sous l'effet de la reprise de l'inflation, deux réévaluations ont déjà été effectuées en 2022 (1,00 % au 1^{er} février 2022 puis 2,00 % le 1^{er} août), et de nouvelles hausses sont attendues en 2023 avec un niveau qui pourrait dépasser 3,00 %.

■ Evolution de l'encours

■ Analyse rétrospective

L'encours se situait à 12 M€ en 2008 et a même atteint 7 M€ en 2010. Puis, de 2011 à 2020, 115 M€ ont été empruntés pour financer les programmes d'investissement. Le montant de l'encours de la dette au 31/12/2020 au titre du budget principal s'établissait à 92,4 M€, soit un niveau multiplié par 7 entre 2008 et 2020.



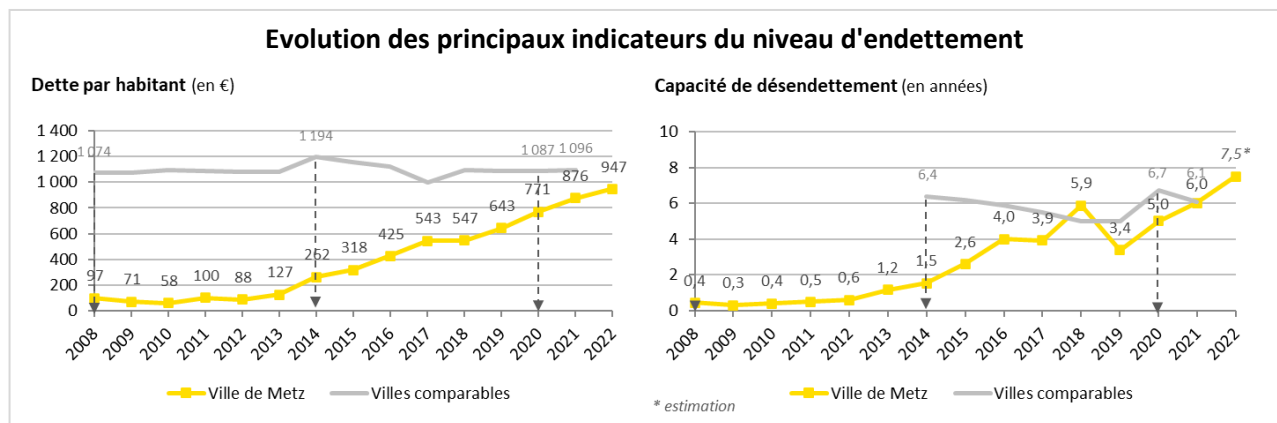
■ Eléments de prospective

Compte tenu d'une dette relativement jeune, dont les premières tombées d'emprunt n'arrivent significativement qu'en 2028, puis en 2034, **la ville devra inévitablement limiter le recours à l'emprunt afin non seulement de ralentir la hausse importante de l'encours entamée depuis 2011, mais aussi afin de contenir l'impact croissant de l'annuité de la dette sur les marges de manœuvre des années à venir.**

Pour 2023, c'est une inscription d'environ 13 M€ qui sera prévue au budget primitif, en baisse significative par rapport aux exercices précédents, du fait d'une maîtrise des dépenses d'investissements et de l'augmentation de l'autofinancement.

■ Ratios d'analyse du niveau d'endettement

Conformément à ce qui avait été annoncé, les indicateurs du niveau d'endettement ont continué de progresser en 2022. La dette par habitant se situe désormais à 947 €, soit un niveau qui s'approche du niveau moyen des villes comparables (1 096 €/habitant¹¹). La capacité de désendettement de la Ville devrait quant à elle dépasser en 2022 le niveau moyen des villes comparables (6,1 années), avec une durée (encore estimative dans l'attente du compte administratif) de l'ordre de 7,5 années. Ce niveau reste toutefois bien inférieur au seuil d'alerte de 12 ans.



Compte tenu de la hausse inévitable de l'encours dans les prochaines années, ces indicateurs vont poursuivre leur tendance haussière.

¹¹ Source : Rapport *Territoires et Finances* relatif aux principaux ratios financiers des communes et intercommunalités en 2021, co-édité en novembre 2022 par l'Association des Maires de France et La Banque Postale.

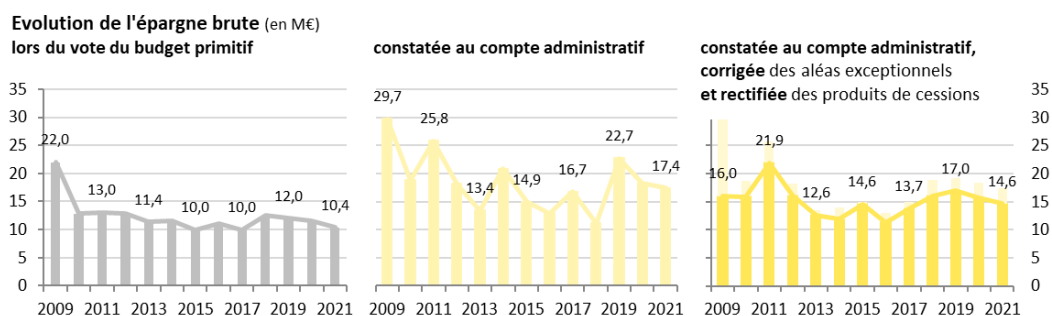
Annexe 5 : Focus sur l'épargne brute

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.

■ Un indicateur qui nécessite des précautions pour son analyse

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. Tout d'abord, le budget primitif est un acte prévisionnel où le niveau de dépenses constitue un plafond tandis que les recettes sont souvent un niveau plancher, car estimées de manière prudente, il est ainsi classiquement constaté que l'épargne brute à la clôture d'un exercice est supérieure à la prévision budgétaire initiale. Il faut ensuite tenir compte des produits de cessions, car les règles comptables imposent que leur réalisation s'enregistre 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 :

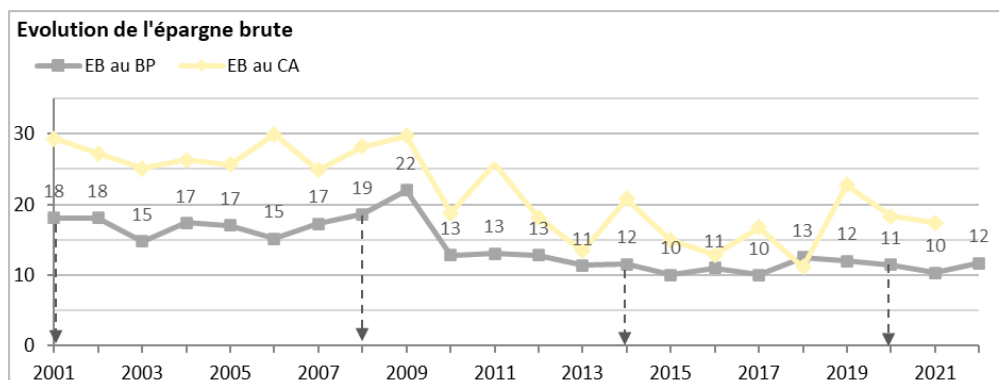


Ainsi en budget primitif tout d'abord (premier graphique), le niveau d'épargne brute semble rester relativement stable sur la période avec une moyenne à 11,4 M€, bien que l'on observe des oscillations (qui correspondent essentiellement aux difficultés connues lors de la période de baisse des dotations). En compte administratif (second graphique), le niveau apparaît bien plus élevé, en moyenne à 16,6 M€. Mais il existe de fortes oscillations d'une année à l'autre. Celles-ci s'expliquent par les nombreux aléas conjoncturels connus sur la période¹². Le dernier graphique, qui retire les produits de cessions et les aléas exceptionnels, permet la meilleure comparaison entre prévision en BP et réalisation en CA.

■ Analyse rétrospective

Depuis 2010, l'épargne brute dégagée au budget primitif se situe à un niveau proche de 12 M€. Ce niveau avait d'ailleurs été officiellement affiché comme un cap à tenir par la majorité municipale durant le mandat 2014-2020. Toutefois, le graphique ci-dessous montre qu'auparavant, sur la période 2001-2009, le niveau d'épargne brute était bien supérieur, en moyenne à 17 M€ dès le budget primitif. Une forte dégradation est donc intervenue durant la décennie 2010, avec pour conséquence de dégrader la capacité d'autofinancement, et donc d'augmenter le besoin de recours à l'emprunt.

¹² Voir annexe 1 du rapport d'orientation budgétaire 2021.



■ **Éléments de prospective**

Aujourd’hui, le niveau de 12 M€ d’épargne brute est un minimum réglementaire en-dessous duquel l’équilibre du budget ne serait pas assuré. En effet, les règles budgétaires et comptables impliquent que l’épargne brute doit au minimum couvrir la charge nette des dotations aux amortissements et aux provisions, or elles ont progressé ces dernières années, et se situent dorénavant justement à un niveau de l’ordre de 12 M€.

Par ailleurs, compte tenu de la montée en puissance du remboursement du capital de la dette, la part de l’épargne brute servant réellement au financement des investissements après remboursement du capital de la dette (épargne nette) se retrouve fortement en baisse (voir annexe 6). Cette situation problématique constitue l’un des principaux enjeux pour les finances de la Ville de Metz dans les années à venir.

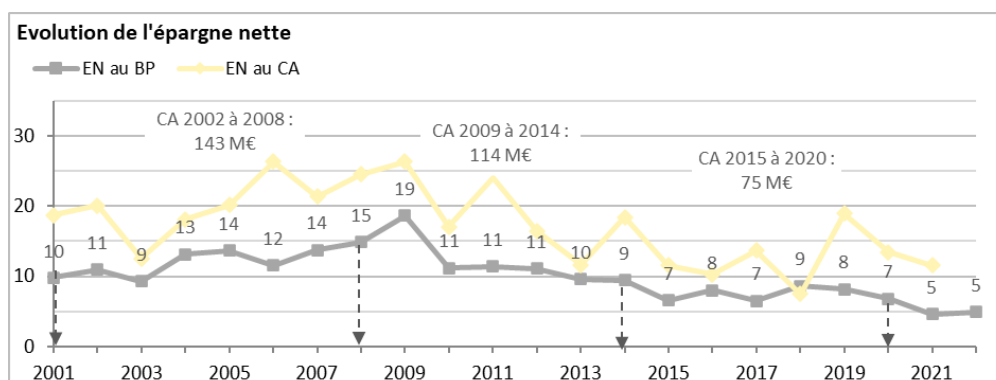
Annexe 6 : Focus sur l'épargne nette

L'épargne nette correspond à l'épargne brute de laquelle on déduit le remboursement en capital de la dette. Cet indicateur est essentiel : il correspond à l'autofinancement disponible pour le financement des investissements.

■ Analyse rétrospective

Comme pour l'épargne brute, l'évolution de l'épargne nette sur les vingt dernières années peut se résumer en deux grandes périodes, avec d'abord une hausse aboutissant au niveau de 15 M€ au budget primitif 2008, puis une baisse quasi-continue ensuite, pour se situer à 7 M€ au BP 2020. Le niveau de l'épargne nette au BP a ainsi diminué de plus de moitié durant la décennie.

Ainsi, l'épargne nette dégagée en CA et qui a donc servi à autofinancer les investissements s'est élevée sur la période 2002-2008 à 143 M€, puis est descendu à 114 M€ sur la période 2009-2014, pour enfin chuter à 75 M€ sur la période 2015-2020.



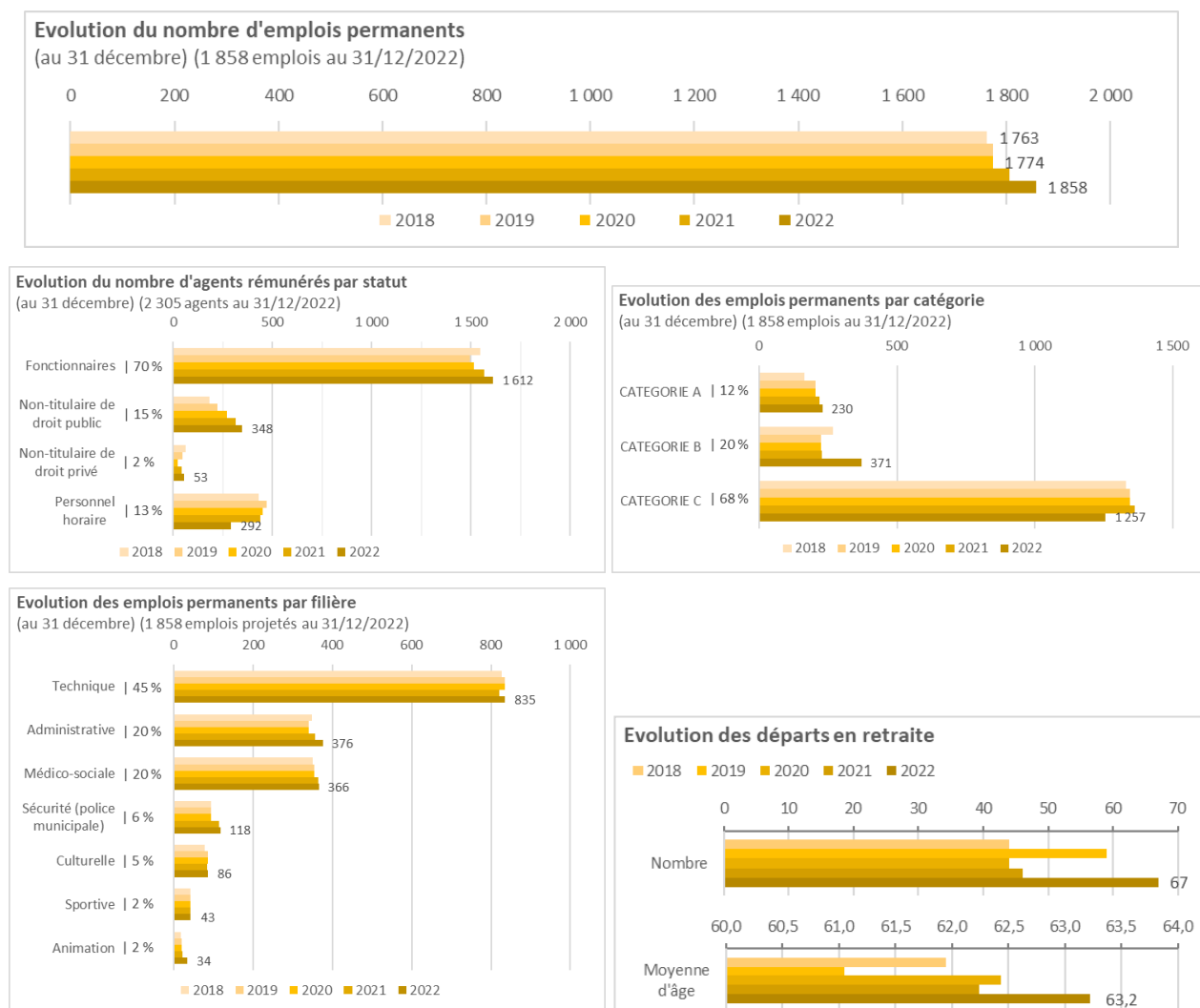
■ Eléments de prospective

La stratégie financière qui a porté pendant la décennie passée sur un objectif d'épargne brute à 12 M€ ne prenait pas en compte l'augmentation du poids de la dette générée par la mobilisation d'emprunts nouveaux impactant à son tour le niveau de l'épargne nette et donc de l'autofinancement créant ainsi un cercle vicieux de baisse continue de l'autofinancement. Il convient de rompre avec cette stratégie et d'ajuster le niveau de recours à l'emprunt afin qu'il soit plus en adéquation avec le niveau d'autofinancement dégagé. **L'arrêt de cette tendance de dégradation de l'épargne nette constitue l'un des principaux enjeux pour les finances de la Ville de Metz dans les années à venir.** Le niveau du remboursement du capital étant appelé à augmenter encore sur les prochaines années au vu du profil « jeune » de la dette de ville (voir annexe 4 sur la dette), il conviendra de préserver le niveau de l'épargne nette en faisant évoluer à la hausse le niveau de l'épargne brute. Les mesures d'optimisation du fonctionnement, et le recours à la hausse fiscale envisagée pour 2023, s'inscrivent pleinement dans ce cadre.

Annexe 7 : Focus sur l'évolution des dépenses de personnel et la structure des effectifs

■ Détails sur la structure des effectifs et son évolution

Les graphiques ci-dessous présentent l'évolution des emplois et des effectifs des dernières années, ainsi que l'évolution des départs à la retraite :



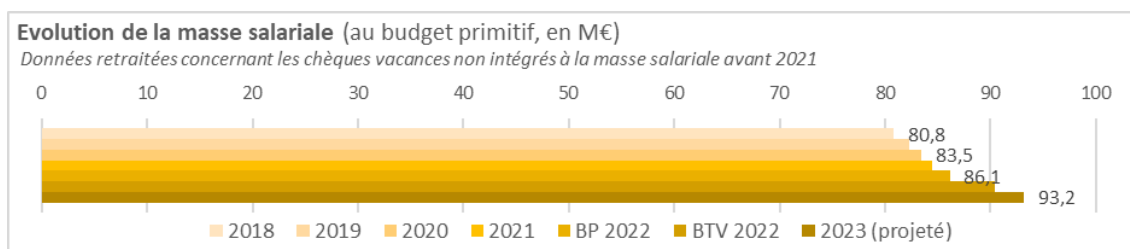
Les fortes variations entre 2021 et 2022 visibles sur la plupart des graphiques s'expliquent par plusieurs éléments :

- mise en œuvre du plan de déprécarisation qui a concerné en 2022 19 chargés d'animation, 8 agents de restauration et 34 agents des crèches. Ceci explique en grande partie hausse des effectifs et la baisse des personnels horaire en contrepartie ;
- passage des auxiliaires de puériculture de catégorie C à catégorie B au 1^{er} janvier 2022 ;
- 23 postes ont été créés en 2022.

Concernant la répartition des effectifs par sexe, au 31 décembre 2021, la Ville de Metz comptait 2 328 agents en position d'activité sur postes permanents et non permanents dont 62,11% de femmes. Ce taux de féminisation est en légère augmentation par rapport à 2020 (61,94%). La répartition femme/homme sur les emplois permanents (titulaires et contractuels) est quant à elle davantage équilibrée, avec une proportion de 53,31% de femmes (53,70% en 2020). On comptabilisait en 2021 46 % de femmes parmi les 100 plus hautes rémunérations de la collectivité, ce qui est stable par rapport à 2020.

■ Masse salariale 2023 : une évolution maîtrisée attestant d'un effort significatif de gestion

Le graphique ci-dessous présente l'évolution de la masse salariale inscrite au budget primitif ces dernières années, et le montant prévisionnel pour 2023 :



■ Une masse salariale fortement impactée par les mesures gouvernementales de revalorisation de la rémunération dans la fonction publique

L'année 2022 a été marquée par plusieurs mesures exogènes et évolutions réglementaires significatives : augmentation du point d'indice, revalorisation des carrières des auxiliaires de puériculture, augmentations du SMIC et revalorisation du niveau minimum de rémunération dans la fonction publique.

La hausse du point d'indice de 3,5% en juillet 2022 pèse ainsi sur la masse salariale 2022 à hauteur de 1,4 M€. Au regard du niveau d'inflation, la municipalité fait le choix d'anticiper une nouvelle hausse du point d'indice de 3,5% à l'été prochain pour un coût estimé de 1,4 M€.

Suite à la Conférence salariale pour la fonction publique, le gouvernement a indiqué travailler sur la revalorisation des grilles de rémunération des agents de catégorie C. Pour rappel, à ce jour, les 7 premiers échelons des grilles de catégorie C ont un indice majoré inférieur à l'indice minimum de rémunération (niveau du SMIC). La municipalité anticipe donc une revalorisation des grilles, à hauteur de 184 k€.

Pour 2023, la masse salariale devrait s'établir à 93,210 M€. La variation entre le Budget Supplémentaire 2022 et le Budget Primitif 2023, qui intègre une hypothèse de nouvelle hausse du point d'indice à l'été 2023 (+1,4 M€), représenterait donc une hausse globale de 2.4 M€ k€ soit + 2,68 %, attestant ainsi de l'effort de gestion déployé afin d'absorber le glissement vieillesse technicité, les augmentations de crédits correspondant à la revalorisation du point d'indice 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 départs en retraite.

■ Un plan d'optimisation concerté sanctuarisant les priorités de la politique municipale

Tout en garantissant le niveau de service offert aux Messins, la Ville de Metz a initié un plan d'optimisation des dépenses de fonctionnement. Les principales mesures concernent la réinterrogation de l'organisation à chaque départ en retraite, la lutte contre l'absentéisme, le maintien dans l'emploi et le redéploiement de moyens humains sur les politiques prioritaires (proximité, propreté et police municipale). Cet effort de gestion permettra de réaliser une économie de 1,1 M€ en 2023.

■ Agenda social : face à l'urgence sociale, la municipalité fait le choix de poursuivre la revalorisation des régimes indemnitaires et son effort de déprécarisation des agents publics

Adopté en décembre 2021, le nouveau régime indemnitaire des agents municipaux a permis de revaloriser les plus bas salaires de la collectivité de 50 € par mois, pour un coût annuel de 670 k€.

Au 1er janvier 2023, le régime indemnitaire des encadrants de catégorie C (chefs d'équipe, responsables de restaurants scolaires, ...) pour un montant de 45 € mensuels et l'ensemble des agents de catégorie B pour un montant de 50 € mensuels seront revalorisés. Cette mesure permet de poursuivre l'harmonisation avec le régime indemnitaire de l'Eurométropole de Metz. Le coût est estimé à 223 k€.

La politique de ressources humaines de la Ville de Metz ne s'arrête pas à la maîtrise de la masse salariale. Ainsi, en tant qu'employeur, la Ville de Metz porte notamment une politique ambitieuse de prévention et de maintien dans l'emploi des agents inaptes ou en situation de handicap. L'ouverture du service de santé au travail en février 2022 et le recrutement d'une équipe pluridisciplinaire constituée d'un ergonome et d'une conseillère en mobilité professionnelle a permis en 2022 le repositionnement de 7 agents inaptes et l'adaptation lourde d'une vingtaine de postes de travail. Cette politique répond ainsi à deux enjeux : favoriser le maintien dans l'emploi des personnes en situation de handicap ou inaptes à leur poste et limiter l'absentéisme médical.

■ Détails sur les éléments de rémunération

■ Traitements indiciaires

L'ensemble des traitements bruts (traitement de base et toutes indemnités) versés sur l'exercice 2022 s'élève à 63,937 M€ et se répartit comme suit :

- 79.60% pour les agents titulaires et stagiaires (50,896 M€)
- 19.37% pour les agents contractuels et horaires (12,385 M€)
- 1.03% pour les salariés sous statut de droit privé (CDDI, apprentis) (656 k€)

■ Régime indemnitaire

Le coût total du régime indemnitaire en 2022 se monte à 6,333 M €. 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 2022 : 3,611 M€
- un CIA (complément indemnitaire annuel) versé en mars de l'année n+1, et visant à récompenser les agents selon leur mérite, leur efficacité et leur assiduité. Montant annuel CIA 2022 : 1,227 M€

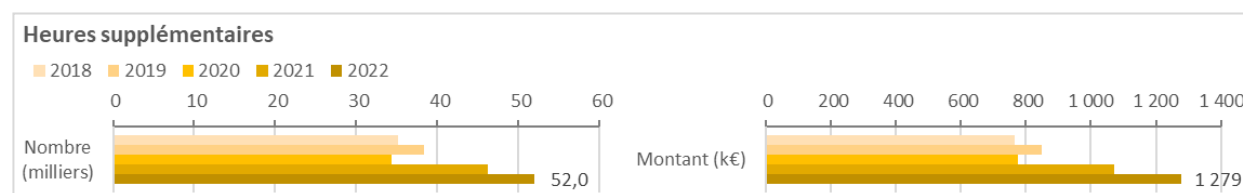
■ Avantages en nature

33 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. Un agent bénéficie d'un véhicule de fonction.

■ Bonifications indiciaires

	2018	2019	2020	2021	2022
Montant (€)	486 654 €	516 201 €	514 849 €	514 821 €	529 709 €
% évolution		-18,10%	+6,07%	-0,26%	+2,89%

■ Heures supplémentaires



Le niveau des heures supplémentaires en 2022 s'explique par le fait que le nombre de

manifestations a été plus important cette année, d'autant plus après deux années marquées par des perturbations liées au COVID-19.

■ Durée effective du temps de travail

Depuis 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 est fixée à 1 607 heures et le nombre de congés annuels à 25 jours par an.

Annexe 8 : Focus sur l'inéligibilité de la ville aux « filets de sécurité »

L'Etat a mis en place à l'été 2022 un premier dispositif, dans le but d'aider les collectivités les plus touchées dès 2022 par l'inflation, et plus particulièrement par la hausse des prix de l'énergie, de l'alimentation, et par la hausse du point d'indice. Lors des débats sur le projet de loi de Finances pour 2023, un nouveau dispositif a été introduit pour l'exercice 2023, différent de celui instauré pour 2022, afin de cibler uniquement l'inflation sur l'énergie et d'assouplir les critères dans le but de bénéficier à plus de collectivités.

■ Filet de sécurité pour l'exercice 2022

Le filet de sécurité instauré pour l'exercice 2022 a pour objet de compenser, sous conditions, la hausse des prix de l'énergie et de l'alimentation à hauteur de 70 %, et la hausse du point d'indice à hauteur de 50 %. Pour la ville de Metz, ces hausses sont estimées plus de 6 M€ (estimation dans l'attente du compte administratif), et l'aide pourrait ainsi atteindre 3,6 M€.

Seulement, sur les quatre critères d'éligibilité mis en place, celui qui consiste à devoir enregistrer une baisse d'au moins 25 % de l'épargne brute hors cessions entre le CA 2021 et le CA 2022 ne sera a priori pas respecté. En effet, d'après les estimations réalisées fin décembre au moment de la rédaction du présent rapport, la baisse d'épargne brute devrait se situer « seulement » entre - 10 et - 15 %.

La ville de Metz ne bénéficiera donc a priori pas de cette aide.

■ Filet de sécurité pour l'exercice 2023

Le filet de sécurité instauré pour l'exercice 2023 a pour objet de compenser 50 % de l'écart entre la hausse du coût de l'énergie et la moitié de la hausse des recettes réelles de fonctionnement. Compte tenu du niveau prévisionnel d'épargne brute pour 2022, et compte tenu des prévisions de dépenses et de recettes envisagées à ce stade pour 2023 hors augmentation des taux d'imposition, le montant de l'aide pourrait atteindre 2,5 M€. Ce montant est certes important, mais il reste très inférieur à l'impact de l'inflation attendu en 2023 (de l'ordre de + 7 M€, voir partie 2.1. du présent rapport).

Malgré l'assouplissement des critères par rapport au dispositif 2022, il semble impossible pour la ville d'espérer obtenir cette aide. En effet, ce dispositif 2023 ne sera versé que si l'épargne brute baisse à nouveau en 2023 par rapport à 2022, d'au moins 15 %. Or, compte tenu du niveau structurel d'épargne brute de la ville relativement faible, baisser d'au moins 15 % signifierait avoir une épargne brute inférieure à 12 M€, ce qui est impossible car dans ces conditions la couverture du solde des dotations aux amortissements et aux provisions ne serait plus assurée, et l'équilibre de la section de fonctionnement ne pourrait plus être atteint.

Pour 2023 également, la ville de Metz ne bénéficiera donc a priori pas de cette aide.

Annexe 9 : Focus sur les mesures du budget de l'Etat impactant les communes

Le processus d'adoption du Projet de Loi de Finances (PLF) 2023 a été fortement perturbé par la nouvelle composition de l'Assemblée Nationale suite aux élections législatives de 2022. Sans majorité présidentielle, le gouvernement n'a pas réussi à convaincre et à rassembler suffisamment, et a fini par recourir à plusieurs reprises à l'article 49.3 de la Constitution pour faire adopter son texte.

Il en est de même pour la loi de programmation des finances publiques pour 2023-2027, qui devait être votée avant la fin de l'année 2022 mais pour laquelle les parlementaires n'ont pas encore trouvé d'accord¹³.

La nécessité de redresser la trajectoire budgétaire de l'Etat

Après le « quoi qu'il en coûte » des années 2020, 2021 et même 2022 pour faire face à la crise sanitaire, la maîtrise de l'évolution des dépenses publiques constituera un enjeu des années à venir, et le gouvernement a confirmé son intention que, comme depuis 2008, les collectivités soient mises à contribution. Pour mémoire, ces contributions ont pris différentes formes au fil des ans : d'abord le gel de l'enveloppe nationale des dotations à compter de 2009, puis la contribution au redressement des finances publiques (baisse des dotations) de 2013 à 2017, et dernièrement les pactes « Cahors » qui contractualisaient un niveau maximum de progression des dépenses de fonctionnement et un besoin de financement pour la période 2018-2020 (mais ces pactes ont été annulés dès leur dernière année en raison de la crise sanitaire).

Un nouveau dispositif de contractualisation entre l'Etat et les collectivités, appelé « pactes de confiance », a été présenté durant le processus parlementaire. Son objectif principal était d'engager à nouveau les collectivités sur la maîtrise de la trajectoire de leurs dépenses réelles de fonctionnement. Les contrats devaient couvrir une période de 5 ans et avoir pour principale règle de limiter la progression des dépenses au niveau de l'inflation moins 0,5 %. Ce dispositif avait été intégré au projet de loi de programmation des finances publiques, mais ce texte ayant été rejeté en première lecture, le Gouvernement a ensuite envisagé de le réintroduire via la loi de Finances pour 2023. Au final, il ne figure pas dans la loi de Finances pour 2023 pourtant adoptée sans débats par 49.3, et la Première Ministre s'est engagée à ne pas le réintroduire dans le projet de loi de programmation des finances publiques.

Bien que le gouvernement semble avoir abandonné à court terme l'idée d'engager les collectivités dans un dispositif contraignant, les déclarations récentes de plusieurs représentants de la majorité présidentielle continuent de rappeler la nécessaire contribution des collectivités locales à l'effort de redressement des comptes publics¹⁴.

Les mesures de la loi de finances 2023 impactant les communes

■ Création d'un fonds vert

Dans l'optique d'inciter les collectivités à soutenir la transition écologique, le PLF 2023 prévoit la création d'un fonds d'accélération écologique dans les territoires, aussi appelé "fonds vert". Ce dernier permettra de financer des projets de performance environnementale - notamment la rénovation de bâtiments publics, d'adaptation des territoires au changement climatique, mais également d'amélioration du cadre de vie (création de zones à faible émission, friches etc.).

Ce fonds sera alimenté à hauteur de 2 milliards d'euros en 2023 et 500 millions de crédits de

¹³ Le texte a été rejeté en première lecture par l'Assemblée nationale le 25 octobre 2022, puis adopté en première lecture, avec modifications, par le Sénat le 2 novembre 2022. Le 15 décembre 2022, la commission mixte paritaire a échoué à trouver un accord sur le projet de loi. Le travail parlementaire est donc encore en cours.

¹⁴ Jean-René CAZENEUVE, député Renaissance et rapporteur général du Budget à l'Assemblée Nationale, dans une interview le 15 décembre 2022 à la Gazette des communes : « la Première Ministre a promis de ne pas retenir [les pactes de confiance] dans la version 49.3. Et donc, les sanctions ne reviendront pas non plus dans la loi de programmation des finances publiques. [...] Mais je rappelle à tout le monde que la maîtrise de nos dépenses publiques sur les cinq prochaines années est absolument fondamentale. L'Etat et les collectivités territoriales sont sur le même bateau. ».

paiement, dont 1,4 milliards de fonds nouveaux et 600 millions de financements existants (DSIL rénovation énergétique, fonds friche, fonds de renaturation des friches).

A la date de rédaction du présent rapport, les modalités de mobilisation de ce fonds ne sont pas encore connues.

■ Alimentation de la DGF

Conformément aux annonces faites par le gouvernement lors des premières séances des débats sur le projet de loi de finances à l'assemblée nationale, la loi de Finances définitivement approuvée pour 2023 contient bien un abondement de l'enveloppe de DGF, à hauteur de 320 M€. L'objectif de cette hausse est notamment d'aider les collectivités particulièrement touchées par la crise énergétique, dont certaines ont vu leurs factures d'énergie bondir. Selon le gouvernement, ce réabondement devrait permettre à 95 % des collectivités de voir leur DGF maintenue au niveau de 2022 ou augmentée en 2023.

Ce dégel de l'enveloppe des dotations est salué par les principales associations d'élus, mais elles ont toutefois largement déploré le fait que la hausse était minime face à l'ampleur de l'inflation, d'autant plus qu'il n'y avait eu aucune augmentation depuis plus de dix ans.

L'impact de cette hausse pour la ville de Metz ne peut être évalué à ce jour.

■ Fonds de péréquation des ressources intercommunales et communales (FPIC)

La loi de Finances pour 2023 prévoit quelques modifications au niveau du FPIC, mais qui ne concerneront pas l'Eurométropole et donc la ville de Metz.

Par ailleurs, le montant du FPIC au niveau national sera maintenu à 1 milliard d'euros.

■ Report de la réforme des valeurs locatives

La méthode de détermination des valeurs locatives des locaux professionnels a fait l'objet d'une réforme opérée en 2017 se traduisant par l'actualisation annuelle des tarifs applicables à chaque catégorie de locaux professionnels d'une part, et l'actualisation sexennale des paramètres départementaux (sectorisation, tarifs, coefficients de localisation) d'autre part. À l'image d'autres Commissions intercommunales des impôts directs (CIID), celle de l'Eurométropole de Metz a rejeté le projet d'actualisation sexennale du fait notamment d'une utilisation très importante de la méthode dite par capillarité. En effet, des impacts potentiellement importants avaient été identifiés sur certaines catégories d'entreprises, sans qu'il ne soit possible d'en justifier les raisons autrement que du fait de la méthode utilisée.

La CIID de l'Eurométropole a vivement critiqué la méthodologie mise en œuvre par voie de décret par le gouvernement, ne permettant pas d'offrir les moyens nécessaires à la DGFIP ainsi qu'aux collectivités locales pour comprendre cette actualisation et obtenir des valeurs locatives correspondant au marché locatif.

Suite à ces nombreux rejets et aux demandes des associations d'élus locaux, le gouvernement a pris la décision de reporter, l'actualisation des paramètres départementaux des valeurs locatives des locaux professionnels à l'horizon 2025, ce report ayant lui-même entraîné le report de la réforme des valeurs locatives des locaux d'habitation à l'année 2028.

Fin de document

Rapport relatif aux orientations budgétaires de la Ville de Metz pour l'exercice 2023

Conseil municipal du 26 janvier 2023