



VILLE DE
MARSEILLE

rapport
d'orientations
budgétaires
2021

1 – LE CONTEXTE DE LA PRÉPARATION BUDGÉTAIRE 2021	3
1.1 Un contexte économique et budgétaire national dégradé	3
1.1.1. Une forte récession économique liée à la crise sanitaire	3
1.1.2. Une aggravation de la situation des comptes publics	3
1.1.3. Des conditions de financement qui restent favorables	5
1.2. Des mesures de soutien à destination des collectivités territoriales pour faire face à la crise	5
1.2.1. Des mesures de compensation de pertes de recettes pour certaines collectivités locales	5
1.2.2. Des mesures de soutien à l'investissement local	6
1.3. Les autres dispositions applicables en 2021	6
1.3.1. Les mesures relatives à la fiscalité directe	6
1.3.2. Les autres mesures concernant la Commune	8
2 – LA SITUATION FINANCIÈRE DE LA VILLE À FIN 2019 ET CELLE ANTICIPÉE POUR 2020.....	10
2.1. La situation financière fin 2019 (budget principal - comptes définitifs)	10
2.1.1. Les indicateurs permettant d'apprécier la situation financière	10
2.1.2. Indicateurs d'épargne : une situation ambivalente	11
2.1.3. Le niveau d'investissement est en retrait par rapport à celui observé dans les autres grandes villes ..	13
2.1.4. L'endettement reste encore très élevé	13
2.2. L'évolution de la situation financière en 2020 (données provisoires du Compte Administratif)	14
2.2.1. Des marges de manœuvre en fonctionnement grevées par les effets de la crise sanitaire et sociale ...	14
2.2.2. Les inflexions impulsées par le nouvel exécutif en matière d'investissement	17
2.2.3. Les données de la dette au 31 décembre 2020	19
3 – LES ORIENTATIONS BUDGÉTAIRES POUR 2021 INSCRITES DANS UNE PERSPECTIVE STRATÉGIQUE DU PLAN DE MANDAT	21
3.1. Une priorité : investir plus pour les Marseillais	22
3.1.1. Accroître le niveau des investissements structurants et de proximité dans le cadre d'un endettement stabilisé	22
3.1.2. Activer la recherche de partenariats et financements extérieurs	23
3.2. Contrer la perte de dynamisme des recettes et mieux piloter les dépenses de fonctionnement	24
3.2.1. Contrer la perte de dynamisme des recettes	24
3.2.2. Le pilotage des dépenses de fonctionnement	25

1 – LE CONTEXTE DE LA PRÉPARATION BUDGÉTAIRE 2021

1.1 Un contexte économique et budgétaire national dégradé

1.1.1. Une forte récession économique liée à la crise sanitaire

En 2020, la France, comme la plupart des autres pays du monde, a connu une récession économique historique avec une baisse du PIB (produit intérieur brut) de l'ordre de -8,3 %. Si les différents organismes de prévisions peuvent diverger dans l'appréciation de la crise, ils témoignent d'un contexte économique difficile avec une reprise à compter de 2021 mais avec un PIB qui ne retrouverait pas son niveau de 2019 avant 2022 ou 2023.

Dans le cadre de la loi de finances 2021, le Gouvernement a retenu l'hypothèse d'une récession de 11 % en 2020 et d'une croissance de +6 % en 2021.

En parallèle, l'inflation resterait faible en 2021 (de l'ordre de +0,5 % en 2020, et de +0,7 % en 2021) en raison d'une hypothèse de quasi-stabilité des prix du pétrole.

Évolution du PIB en volume	2020	2021	2022
LFI 2021 (déc 2020)	-11,0%	+6,0%	nc
INSEE (janvier 2021)	-8,3%		
Banque de France (déc 2020)	-9,0%	+5,0%	+5,0%
OFCE (déc 2020)	-9,5%	+7,1%	
OCDE (déc 2020)	-9,1%	+6,0%	+3,3%
Commission Européenne (novembre 2020)	-9,4%	+5,8%	+3,1%
FMI (octobre 2020)	-9,8%	+6,0%	+2,9%

Inflation moyenne annuelle	2020	2021	2022
LFI 2021 (déc 2020)	+0,5%	+0,7%	+1,0%
Banque de France (déc 2020)	+0,5%	+0,5%	+0,8%
OCDE (déc 2020)	+0,5%	+0,4%	+0,8%
Commission Européenne (novembre 2020)	+0,5%	+0,9%	+1,5%
FMI (octobre 2020)	+0,5%	+0,6%	+1,0%

1.1.2. Une aggravation de la situation des comptes publics

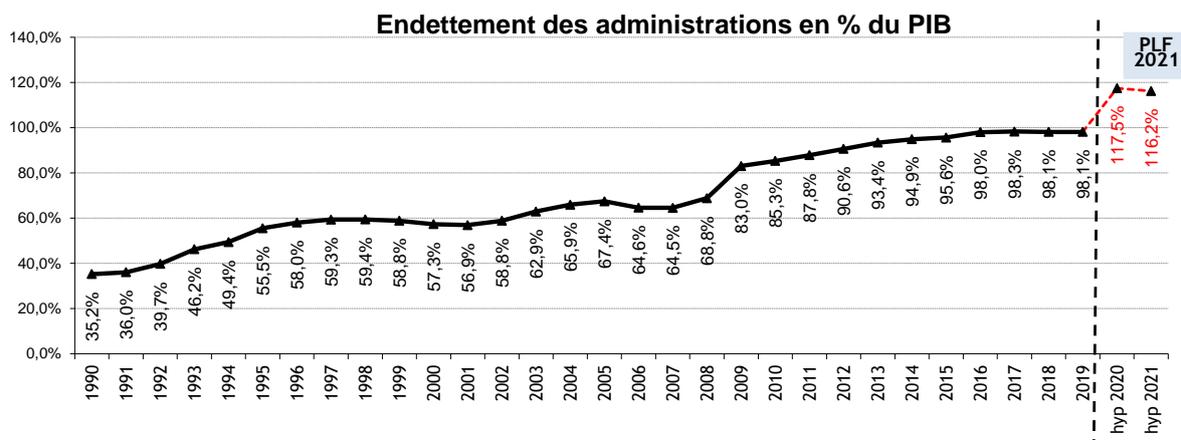
► Un déficit atteignant 11,3 % du PIB en 2020

En 2019, le déficit public atteignait 3 % du PIB. Compte tenu de l'augmentation des dépenses publiques pour faire face à la crise et surtout de la baisse du PIB, le déficit devrait représenter 11,3 % du PIB en 2020 et 8,5 % en 2021.



► La dette publique atteindrait plus de 115 % du PIB

De même que pour le déficit public, la baisse du PIB associée aux mesures gouvernementales de soutien (notamment le plan de relance) vont dégrader fortement l'endettement public qui serait de l'ordre de 117 % du PIB en 2020.



► Les engagements européens et « l'association » des collectivités au redressement des comptes publics

Le Pacte de Stabilité et de Croissance, qui vise à garantir la bonne santé des finances publiques des pays de l'Union européenne, interdit à la fois à la France de dépasser un déficit public de 3 % du PIB et un endettement public de 60 % du PIB.

Sur la base de ces règles de gestion européennes, les collectivités territoriales ont contribué au redressement des finances publiques par une réduction de 11,5 milliards d'€ de la Dotation Globale de Fonctionnement de 2014 à 2017.

À ce prélèvement s'est ajouté en 2018 un plafonnement de l'évolution des dépenses de fonctionnement des budgets principaux des plus grandes collectivités locales. Introduit par la loi de programmation des finances publiques 2018-2022, ce dispositif a été matérialisé par une contractualisation avec les collectivités concernées. Pour les années 2018 à 2020, le contrat signé par la Ville de Marseille prévoyait un taux maximal d'évolution annuel des dépenses de fonctionnement de + 1,25 %/an (le non-respect de ce contrat étant sanctionné par une pénalité égale à 75 % du dépassement).

Dans un contexte de crise économique majeure, l'Union européenne a suspendu provisoirement pour 2020, puis 2021, les règles de disciplines budgétaires. Par ricochet, le plafonnement des dépenses de fonctionnement des collectivités locales a été suspendu au titre de 2020 afin de leur permettre d'intervenir en soutien de la crise sanitaire.

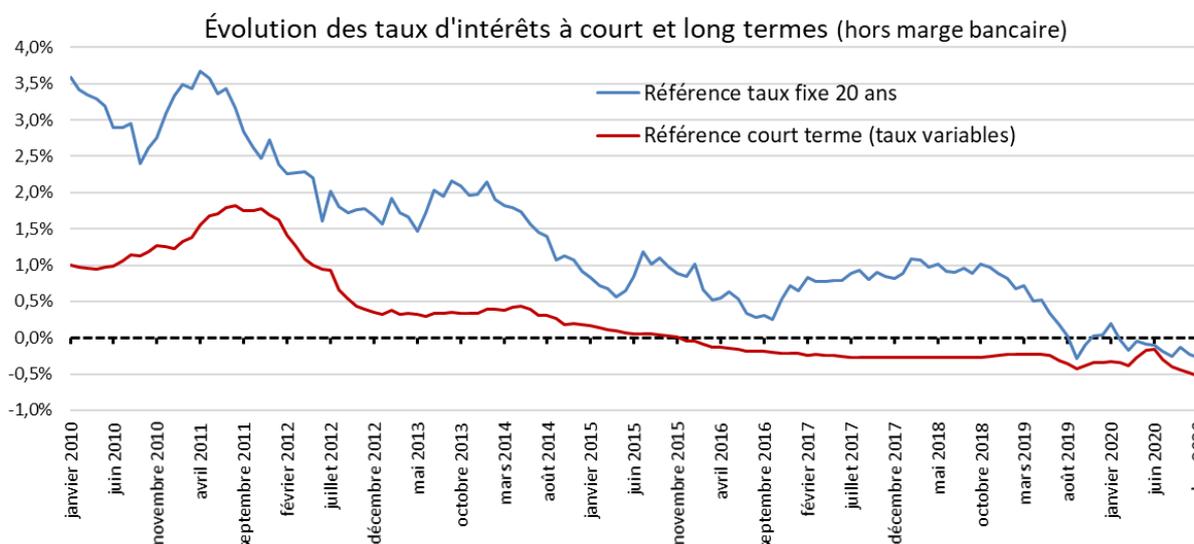
Si aucun mécanisme d'association des collectivités au redressement des comptes publics n'est prévu pour 2021, ce type de dispositif devrait réapparaître dès la situation économique rétablie.

1.1.3. Des conditions de financement qui restent favorables

En 2020, dans un contexte de taux d'intérêts historiquement bas, les collectivités locales ont pu bénéficier durant toute la crise de volumes de financement importants sur le marché bancaire.

Le contexte de relance économique de l'année 2021 devrait permettre aux collectivités locales de continuer à bénéficier de taux d'intérêts particulièrement bas (les taux d'intérêts de référence sont actuellement négatifs).

La qualité de crédit individuelle de chaque collectivité reste un élément discriminant à la fois sur les conditions financières offertes par les banques mais également sur les volumes d'encours proposés.



1.2. Des mesures de soutien à destination des collectivités territoriales pour faire face à la crise

Pour 2020 et 2021, le Gouvernement a mis en place des mesures de soutien à destination des collectivités territoriales.

1.2.1. Des mesures de compensation de pertes de recettes pour certaines collectivités locales

La loi de finances rectificative 3 pour 2020 a instauré une clause de sauvegarde pour perte de recettes visant à garantir aux collectivités locales un minimum de ressources. Ce dispositif a été prolongé par la loi de finances 2021 avec quelques modifications.

Toutefois, cette compensation, calculée schématiquement en référence à la moyenne des recettes fiscales et domaniales des années 2017 à 2019, rend éligibles au mieux 2 500 communes. Cette dotation exceptionnelle n'a pas bénéficié à la Ville de Marseille en raison de modalités de calcul défavorables et de critères d'éligibilité discutables (cf. page 15).

1.2.2. Des mesures de soutien à l'investissement local

La dotation de soutien à l'investissement local (DSIL) a été abondée de 1 milliard d'€ par la loi de finances rectificative 3 pour 2020 afin de soutenir le financement de certaines dépenses d'investissement (investissements verts, investissements sanitaires, investissements culturels).

Par ailleurs, à travers la loi de finances 2021, le Gouvernement poursuit la mise en place d'un plan de relance évalué à 100 milliards d'€, dont les crédits seront progressivement mobilisés.

Parmi les thématiques ciblées, certaines concernent directement les collectivités :

- rénovation énergétique,
- biodiversité et lutte contre l'artificialisation, avec des mesures en faveur de la densification et du renouvellement urbain et de la modernisation des réseaux d'eau notamment,
- infrastructures et mobilités vertes,
- travaux d'infrastructures de transport,
- culture,
- cohésion territoriale.

Ce plan de relance comprend une enveloppe dédiée au financement en matière de travaux visant à la rénovation des bâtiments publics des collectivités locales. Un montant de 650 M€ est dédié au bloc communal, et sera réparti par les préfets, selon deux critères :

- la capacité à mettre en œuvre rapidement le projet,
- la performance environnementale du projet.

Afin de s'insérer dans ce dispositif et de pouvoir bénéficier de cette opportunité de financement, un groupe de travail transverse et collaboratif a été mis en place au sein des services de la Ville.

À l'issue d'un processus itératif d'échanges avec les services de l'État pour affiner les critères d'éligibilité et d'une revue systématique et minutieuse de l'ensemble des opérations susceptibles de répondre concomitamment au "cahier des charges" imparti et aux priorités de la Municipalité, une large sélection de projets répondant au degré de maturité requis a été proposée.

1.3. Les autres dispositions applicables en 2021

1.3.1. Les mesures relatives à la fiscalité directe

► La suppression de la taxe d'habitation sur les résidences principales

La loi de finances 2020 a acté la suppression totale de la taxe d'habitation sur les résidences principales avec une mise en œuvre progressive jusqu'en 2023 pour les contribuables. À cette date, plus aucun foyer ne paiera de taxe d'habitation sur sa résidence principale.

Pour les collectivités locales, 2021 est une année pivot à compter de laquelle elles ne percevront plus la taxe d'habitation sur les résidences principales (seule la taxe d'habitation sur les résidences secondaires et autres locaux meublés non affectés à l'habitation principale est conservée par les collectivités.)

Le produit perdu, valorisé au taux d'imposition de 2017, est compensé par le transfert aux communes (hors Paris) de la fraction départementale de la taxe foncière sur les propriétés bâties.

Ainsi, en dehors de toute décision de la Ville de Marseille en matière fiscale, le taux communal de foncier bâti sera égal en 2021 à l'addition du taux communal 2020 (24,02 %) et du taux départemental 2020 (15,05 %), soit un taux de 39,07 %. Ce basculement est sans incidence sur les contribuables.

Au niveau national, le produit de foncier départemental couvrira la quasi-intégralité de la perte de taxe d'habitation, le différentiel étant comblé par l'État.

Au niveau de chaque commune, un mécanisme correcteur sera appliqué afin d'assurer la neutralité du système.

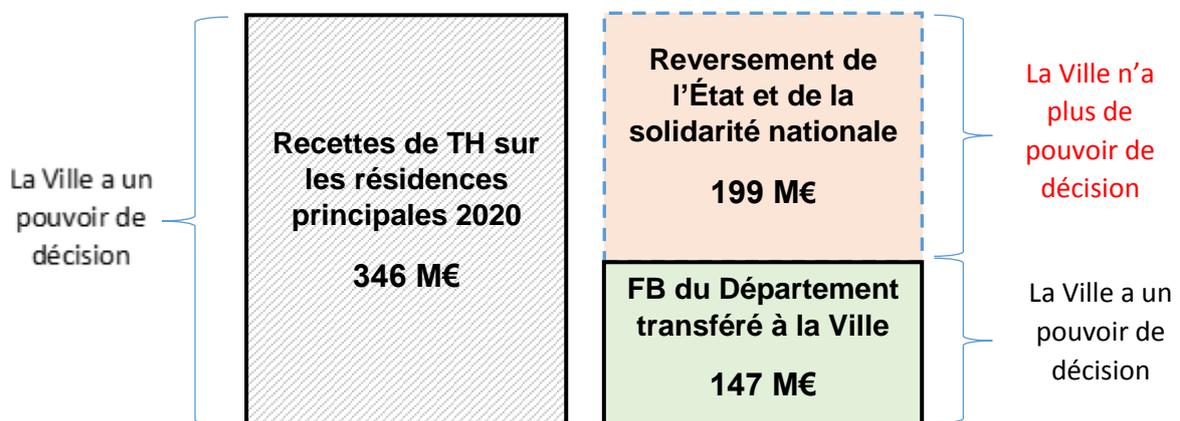
Le coefficient correcteur est obtenu en comparant le produit avant réforme à celui après réforme : il est calculé une fois en valeur 2020.

Avec ce coefficient, les communes gagnantes (coefficient inférieur à 1) se trouvent écrêtées au profit de la solidarité nationale, ce produit étant reversé aux communes perdantes (coefficient supérieur à 1).

Pour la Ville de Marseille, le coefficient correcteur est estimé à 1,51, ce qui signifie qu'à travers ce mécanisme de compensation « à l'euro près », abondé par les communes excédentaires et l'État, la Ville de Marseille perd une part importante de son levier fiscal.

Impact de la réforme en valeur 2020

Avant réforme		Après réforme	
Produit TH résid. second. (dont majoration), log. vacants 2020, autres locx imposés à la TH		21 000 001 €	
Produit TH sur résidences principales 2020		298 715 433 €	
Compensation exonération TH 2020		44 144 898 €	
Moyenne rôles supplémentaires 2018-2020		3 421 152 €	
Total recettes TH perdue		346 281 483 €	
Produit de FB communal 2020		241 289 407 €	
Total		587 570 890 €	
		21 000 001 €	
		Produit TH résid. second. (dont majoration), log. vacants 2020, autres locx imposés à la TH	
		241 289 407 €	
		Produit de FB communal 2020	
		146 807 199 €	
		Produit de FB départemental 2020	
		388 096 606 €	
		Total sans correction	
		1,51	
		Coefficient correcteur	
		=	
		587 570 890 €	
		Recettes revenant à la commune	
		199 474 284 €	
		Reversement de la solidarité nationale	



► Une diminution de moitié de la valeur locative des locaux industriels dès 2021

Dans le cadre du plan de relance, la loi de finances 2021 a prévu la diminution de moitié des valeurs locatives des locaux industriels, ce qui entraîne, pour les communes, une baisse des bases de la taxe foncière sur le bâti et, par conséquent, une baisse du produit perçu.

La perte de recettes est compensée sur la base du taux de taxe foncière sur le bâti de 2020 (incluant celui du Département de 2021 et le coefficient correcteur).

Pour la Ville de Marseille, la perte de bases pour 2021 est estimée à 15,8 M€ et le produit perçu sous forme de compensation sera de 9,3 M€.

La suppression de la TH et la diminution de la valeur locative des locaux industriels, qui modifient le panier fiscal des collectivités, auront de fortes incidences sur les indicateurs utilisés dans le cadre des mécanismes de péréquation pour mesurer la richesse et la pression fiscale à compter de 2022. La loi de finances 2021 a prévu un dispositif qui devrait en atténuer les effets, sans les neutraliser totalement.

1.3.2. Les autres mesures concernant la Commune

► Suppression de la taxe funéraire

La taxe funéraire est une recette de fonctionnement, assise sur les convois, les inhumations et les crémations, pouvant être instituée de manière facultative par les conseils municipaux. Considérée comme une taxe à faible rendement, elle est abrogée à compter du 1^{er} janvier 2021.

La Ville de Marseille est au premier rang des collectivités concernées car elle perçoit le quart du produit national de cette taxe (la Ville a perçu 1,5 M€ en 2019).

Aucune compensation n'est prévue ; il s'agit donc d'une perte « sèche » pour la Ville à intégrer dès le budget 2021.

► Réforme et centralisation de la taxe sur la consommation finale d'électricité

Il existe actuellement deux taxes sur la consommation finale d'électricité :

- une taxe nationale : la taxe intérieure sur la consommation finale d'électricité (TICFE). Elle est prélevée sur la facture d'électricité des usagers, collectée par les fournisseurs d'électricité puis reversée à l'État,
- une taxe locale : la taxe sur la consommation finale d'électricité (TCFE). Celle-ci comprend une part communale (TCCFE) et une part départementale (TDCFE). Elles sont calculées par application d'un tarif appliqué aux livraisons d'électricité sur le territoire que les collectivités locales peuvent moduler.

La loi de finances a prévu une intégration progressive des taxes locales, au sein de la taxe nationale à horizon 2023 dont la Ville de Marseille percevra une fraction en remplacement de l'actuelle recette. Les tarifs seront harmonisés au niveau national vers le plus élevé : cette mesure sera sans impact pour les Marseillais, la Ville appliquant déjà le tarif maximal.

► Taxe de séjour

La taxe de séjour est gérée par la commune et reversée à l'Office de tourisme métropolitain. La Ville collecte également la taxe additionnelle départementale à la taxe de séjour reversée au Département.

La loi de finances 2021 avance la date limite de délibération en matière de taxe de séjour au 1^{er} juillet, pour une application l'année suivante, au lieu du 1^{er} octobre.

Elle offre la possibilité aux collectivités de moduler l'abattement applicable à la taxe de séjour forfaitaire dans une fourchette comprise entre 10 % et 80 %, au lieu d'un maximum de 50 % jusqu'à aujourd'hui. À Marseille, la taxe de séjour forfaitaire ne concerne que la catégorie des ports de plaisance, avec un abattement de 50 %. Toutes les autres catégories d'établissements sont soumises au régime réel.

Pour les hébergements non classés, en attente de classement ou sans classement, un tarif de taxe de séjour proportionnel au prix de la nuitée s'applique depuis 2017. Le tarif, compris entre 1 % et 5 % du prix de la nuitée, est plafonné au tarif le plus élevé adopté par la collectivité, ou au tarif applicable aux hôtels de tourisme 4 étoiles s'il est inférieur.

La loi de finances 2021 supprime la référence au tarif applicable aux hôtels de tourisme 4 étoiles. Le tarif sera désormais plafonné au tarif le plus élevé adopté par la collectivité (art. 124).

À Marseille, cette catégorie compte 2 513 établissements, dont notamment les meublés de tourisme, pour une recette de 2,8 M€ en 2020. Le plafond actuel est de 2,48 € par personne et par nuitée ; il sera désormais fixé à 4,40 € par personne et par nuitée, correspondant au tarif de la catégorie « Palace ».

► Automatisation progressive du FCTVA

L'automatisation du versement du FCTVA est une mesure qui devrait alléger les procédures en limitant les déclarations de dépenses à réaliser par les collectivités locales (avec un périmètre de dépenses éligibles automatiquement calculé à partir des imputations budgétaires et non plus en fonction de la nature des dépenses) mais également les traitements à opérer par les services de l'État qui y consacrent actuellement 140 équivalents temps plein au niveau national.

La loi de finances 2021 prévoit une mise en œuvre progressive qui concernera en 2021 les collectivités qui perçoivent le FCTVA au cours de l'exercice concerné (les EPCI). La Ville de Marseille, qui perçoit le FCTVA avec une année de décalage, sera concernée à compter de 2022.

Prévue initialement par la loi de finances 2018, l'automatisation du FCTVA avait été plusieurs fois repoussée, à la fois pour des raisons techniques mais également afin que l'État puisse en approfondir l'évaluation financière, l'objectif étant pour l'État de s'assurer de la neutralité budgétaire de cette réforme.

Dans la loi de finances 2021, l'État a d'ailleurs modifié la définition du FCTVA qui, jusqu'à présent, était destiné « à *permettre progressivement le remboursement intégral de la taxe sur la valeur ajoutée* » et qui désormais visera à « *compenser la taxe sur la valeur ajoutée* ». Il est donc probable, qu'en cas de surcoût lors de la mise en œuvre progressive de cette réforme, le périmètre des dépenses éligibles soit restreint.

2 – LA SITUATION FINANCIÈRE DE LA VILLE À FIN 2019 ET CELLE ANTICIPÉE POUR 2020

2.1. La situation financière fin 2019 (budget principal - comptes définitifs)

2.1.1. Les indicateurs permettant d'apprécier la situation financière

► Les indicateurs d'épargne

⇒ L'épargne brute

L'épargne brute mesure le solde entre les recettes et dépenses réelles de fonctionnement. Plus l'épargne brute est importante, plus elle démontre la faculté de la Ville à :

- financer les dépenses obligatoires ;
- assurer le remboursement des emprunts ;
- développer les politiques publiques.

La mesure de la performance de l'épargne brute est réalisée en calculant un taux d'épargne brute qui est égal au rapport entre l'épargne brute et les recettes réelles de fonctionnement.

Afin d'assurer la comparabilité du taux d'épargne brute dans le temps mais aussi avec d'autres collectivités, les recettes de fonctionnement prises en compte sont nettes des produits des cessions (qui constituent en analyse financière des recettes d'investissement).

⇒ L'épargne nette

L'épargne nette est égale à l'épargne brute, déduction faite du remboursement en capital des emprunts :

- positive, elle permet de financer les investissements et signifie que la Ville est en mesure d'assurer le remboursement des emprunts précédemment contractés par ses ressources propres ;
- négative, cela signifie qu'avant même de pouvoir investir, la Ville doit puiser dans ses recettes propres d'investissement pour rembourser ses emprunts.

C'est un indicateur de la capacité d'autofinancement des investissements.

► Les indicateurs d'endettement

Deux ratios sont usuellement utilisés pour mesurer le niveau d'endettement d'une collectivité locale :

⇒ Le taux d'endettement

Le taux d'endettement (encours de dette au 31 décembre/recettes réelles de fonctionnement) donne une indication de l'importance de la dette au regard de la surface financière de la collectivité.

⇒ La capacité de désendettement

La capacité de désendettement (encours de dette au 31 décembre/épargne brute) mesure le nombre théorique d'années d'épargne nécessaire au remboursement intégral du stock de la dette. Elle matérialise l'adéquation entre le niveau d'endettement et l'épargne brute et constitue un indicateur de « solvabilité ».

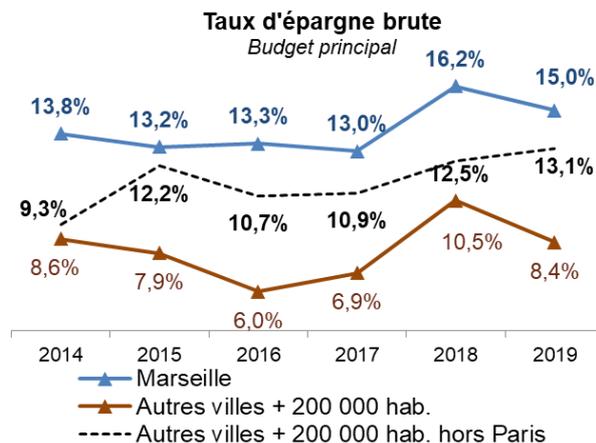
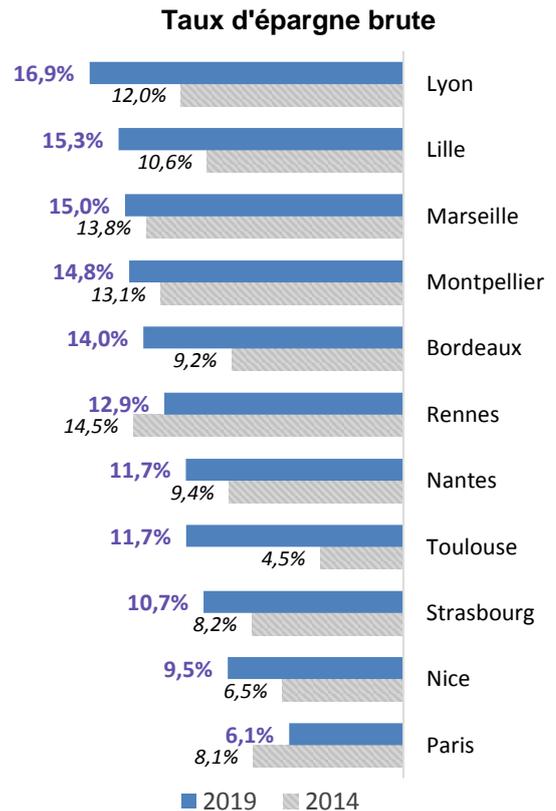
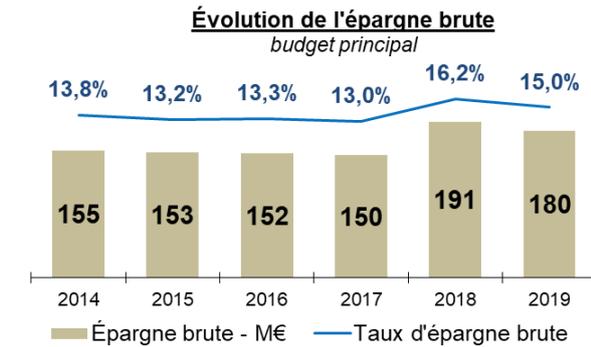
► Positionnement comparatif

À titre d'illustration, des comparaisons sont opérées avec les autres grandes villes de plus de 200 000 habitants : Bordeaux, Lille, Lyon, Montpellier, Nantes, Nice, Rennes, Strasbourg, Toulouse et Paris. En ce qui concerne Paris, son statut a changé en 2019 avec la fusion opérée avec le Département, ce qui rend plus difficile les comparaisons à compter de cette date.

2.1.2. Indicateurs d'épargne : une situation ambivalente

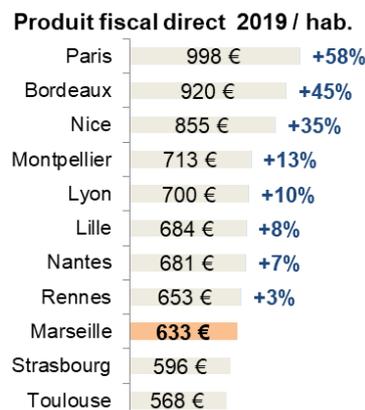
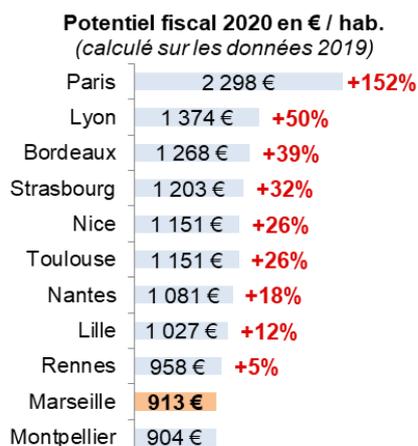
► Le niveau d'épargne brute est plutôt performant

En 2019, l'épargne brute est de 180 M€, soit un taux d'épargne brute de 15 % supérieur de 2 points aux villes de plus de 200 000 habitants.



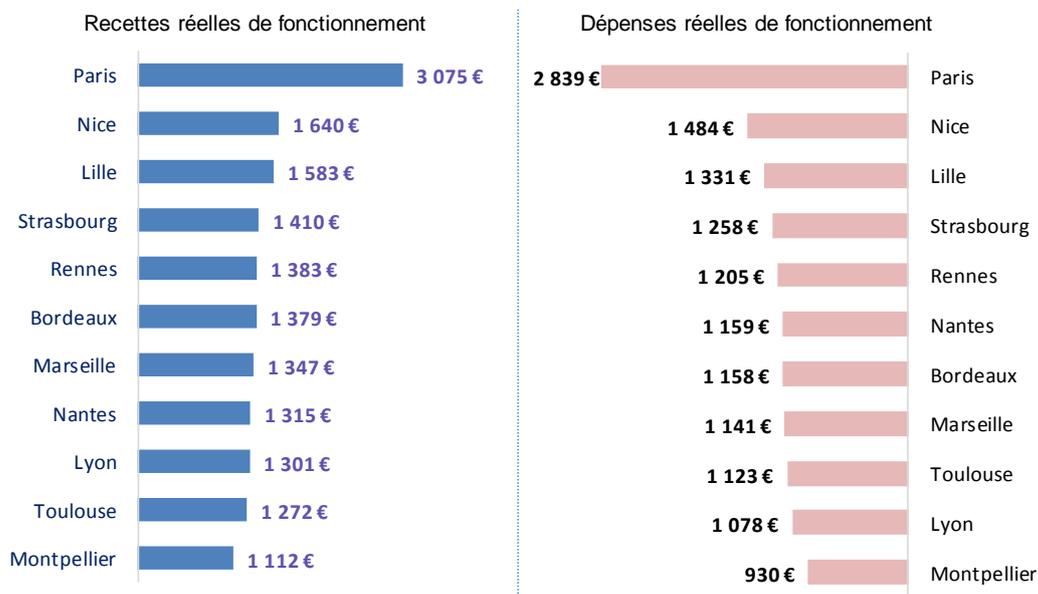
► Mais la Ville souffre d'un déficit de recettes de fonctionnement qui limite comparativement les moyens d'action de la Collectivité

Le potentiel fiscal, indicateur de mesure de la richesse fiscale d'une collectivité, est le second plus faible des grandes villes françaises (il est inférieur de 50 % à celui de la ville de Lyon). L'une des conséquences est qu'avec 633 € par habitant en 2019, le produit des impôts locaux perçus par la Ville de Marseille est le 3^{ème} plus faible des grandes villes.



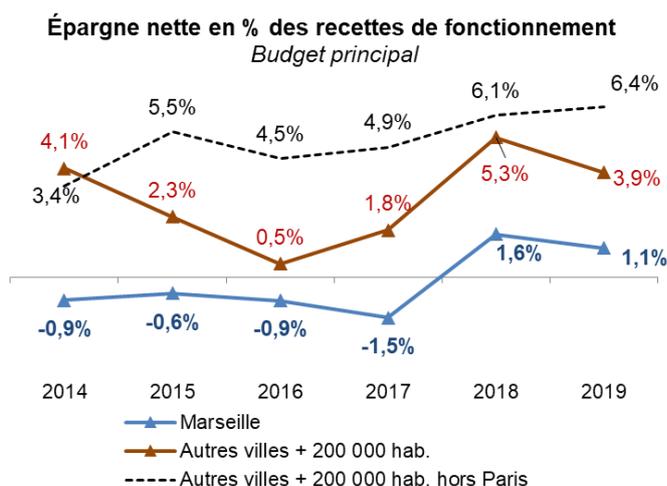
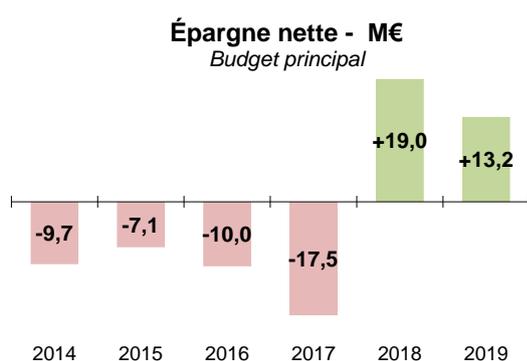
Ainsi, les marges de manœuvre en matière de fiscalité sont donc comparativement plus limitées : une variation des taux de fiscalité de 1 % génère un produit bien inférieur aux autres grandes villes françaises.

Exercice 2019 - budgets principaux en euros / hab.



► L'épargne nette est très fragilisée par le poids de la dette

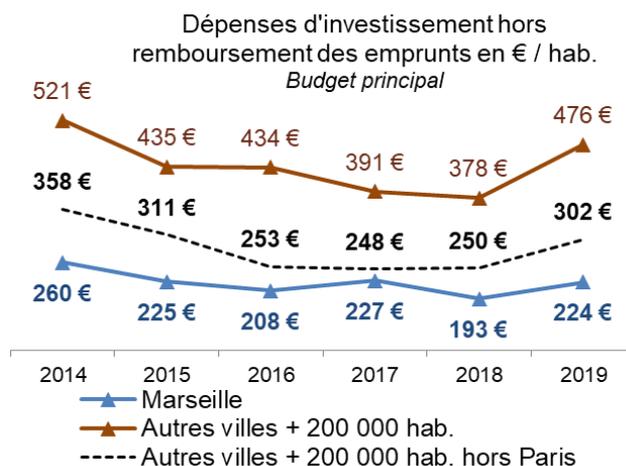
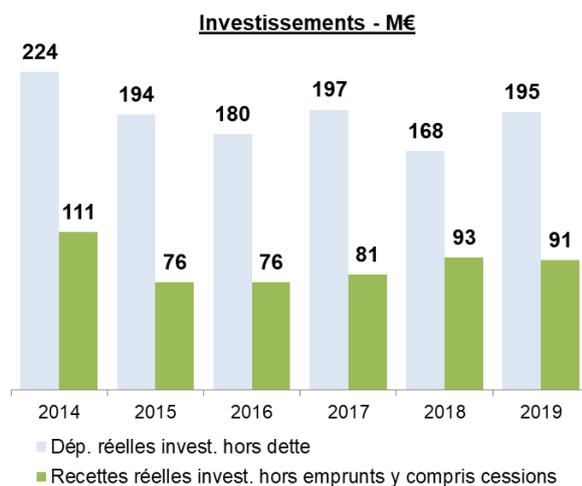
Pendant de nombreuses années, la Ville de Marseille ne parvenait pas à dégager d'épargne nette. En 2018 et en 2019, cette situation s'est améliorée en raison du double effet de l'augmentation de l'épargne brute et du désendettement. Le remboursement de la dette absorbe cependant encore l'essentiel de l'autofinancement de la Ville et l'épargne nette reste ainsi limitée et très fragile : la comparaison avec les autres villes de plus de 200 000 habitants le confirme.



2.1.3. Le niveau d'investissement est en retrait par rapport à celui observé dans les autres grandes villes

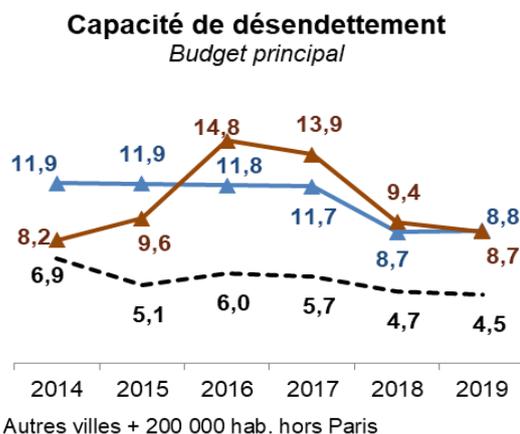
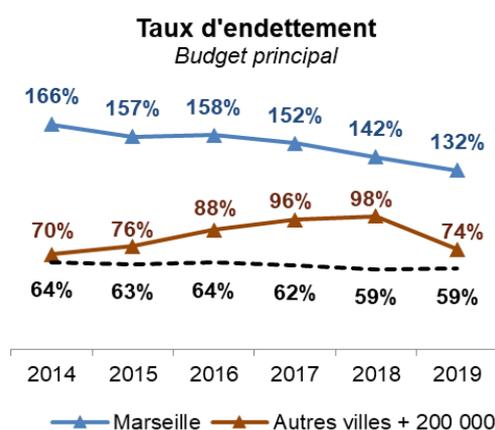
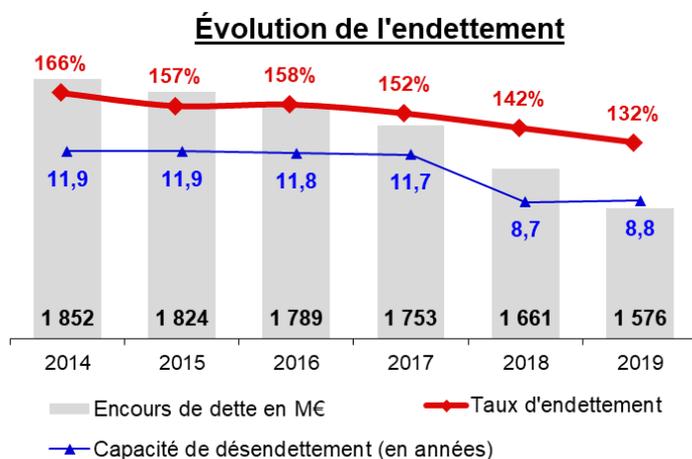
Les dépenses d'investissement (hors dette) s'établissent à 195 M€ en 2019, pour un montant de 193 M€ en moyenne sur la période 2014-2019.

Cet effort d'investissement est inférieur de 25 à 30 % à celui des autres grandes villes (hors Paris).



2.1.4. L'endettement reste encore très élevé

La modération du niveau d'investissement a permis d'améliorer les ratios d'endettement, mais la Ville de Marseille reste encore l'une des grandes villes de France les plus endettées.



2.2. L'évolution de la situation financière en 2020 (données provisoires du Compte Administratif)

Les résultats prévisionnels du Compte Administratif 2020 sont largement impactés par une année inédite, marquée par une crise sanitaire sans précédent et une attaque informatique de grande ampleur touchant notamment le système financier de la Ville.

2.2.1. Des marges de manœuvre en fonctionnement grevées par les effets de la crise sanitaire et sociale

En 2020, l'épargne brute devrait se réduire de près de 30 M€ du fait de ressources qui s'amenuisent et de dépenses qui augmentent.

► Des ressources qui s'amenuisent

Les recettes réelles de fonctionnement (hors produit des cessions d'actifs), tous budgets confondus, s'élèveraient à environ 1,211 milliard d'€ en 2020, soit un recul de 1,7 % par rapport au CA 2019.

Pour le seul budget principal, elles représenteraient 1,184 milliard d'€, soit une baisse de 15 M€ (- 1,3 %), l'impact de la crise sanitaire (- 21 M€ de recettes) ayant été atténué par l'évolution des bases du produit des impôts locaux.

En effet, les répercussions de l'épidémie et les mesures de confinement ont généré, en 2020, des pertes de recettes en matière de prestations de services (tarifaires), de redevances d'occupation du domaine et de locaux mis à disposition de tiers ainsi que de produits fiscaux autres que les impositions directes. Ces évolutions ont été dans une certaine mesure subies et, pour une autre partie, la résultante de la politique volontariste de soutien et d'accompagnement du tissu économique local et des populations.

S'agissant des recettes tarifaires : les fermetures d'équipements en lien avec la crise sanitaire (piscines, centres aérés, crèches, musées et salles de spectacles -Dôme, Palais des Sports, Opéra...) tout comme les contraintes appliquées aux services à la population (pompes funèbres) ont été source de moins-values.

S'agissant des redevances d'occupation : dans la continuité de sa politique de soutien à l'activité économique locale, la Municipalité a accordé des exonérations partielles ou totales :

- pour aider les commerçants, artisans et PME, pénalisés pendant cette période,
- pour les droits de places sur les foires, marchés et les manifestations organisées sur son domaine public (terrasses, étalages...),

et a également consenti une gratuité temporaire du stationnement réglementé.

S'agissant des produits fiscaux : une exonération partielle de la taxe locale sur la publicité a été accordée et, par ailleurs, la Ville a enregistré une perte de recettes concernant la taxe de séjour, les déplacements touristiques s'étant réduits de manière significative (hors période estivale) en raison des restrictions sanitaires.

En revanche, le produit des droits de mutations à titre onéreux (DMTO), qui concerne les droits acquittés lors de transactions immobilières, n'a pas été affecté pour le millésime 2020 et demeure supérieur à 40 M€.

Quelques aides sont venues atténuer les pertes globales brutes de recettes notamment de l'État et de la CAF, respectivement pour la détection de la Covid-19, pour les accueils de mineurs ou en faveur des structures de la petite enfance, mais elles restent cependant largement insuffisantes pour amortir le choc de la crise.

Il est à noter que l'aide de l'État pour l'achat des masques n'a pas été versée à la Ville sur l'exercice 2020 bien que les justificatifs exhaustifs aient été transmis en temps voulu (le montant attendu est de l'ordre de 4,1 M€).

De surcroît, la dotation exceptionnelle instaurée par l'État dans le cadre de la loi de finances rectificative 3 (destinée à compenser les pertes de recettes liées à la crise) n'a pas bénéficié à la Ville de Marseille du fait de modalités de calcul défavorables et de critères d'éligibilité discutables. La clause de sauvegarde des recettes garantissant aux communes un niveau minimum de ressources pour 2020 ne concernait, en fait, que le produit fiscal global et les produits domaniaux à l'exclusion des pertes ayant pour origine une mesure d'exonération, d'abattement ou de dégrèvement au titre de l'année 2020 mise en œuvre sur délibération.

Concrètement, le Gouvernement a fait le choix de ne pas prendre en compte les pertes tarifaires et les dépenses nouvelles des collectivités liées à la Covid-19 dans la clause de sauvegarde. De même, la prise en compte des hausses de ressources dynamiques non impactées par la crise dans le dispositif, comme la taxe d'habitation ou la taxe foncière, a réduit la somme de compensations -tous les impôts étant globalisés- de telle sorte que les pertes sur certains impôts (taxe de séjour par exemple) peuvent être compensées par les gains sur l'évolution forfaitaire d'autres impôts. Et, in fine, le choix de calculer selon la moyenne des trois derniers exercices plutôt que selon l'année 2019 comme référence a rehaussé d'autant le seuil à atteindre pour être éligible.

► Une augmentation contrainte des dépenses

Les dépenses réelles de fonctionnement consolidées (tous budgets confondus avec neutralisation des flux entre budgets) tendraient vers 1,058 milliard d'€, soit une évolution de l'ordre de + 1,2 % par rapport au CA 2019.

Le seul budget principal afficherait un montant de dépenses de 1,037 milliard d'€, soit une évolution de 18 M€ (+ 1,8 %).

La majeure partie de cette évolution est imputable à la crise sanitaire avec des frais supplémentaires bruts qui s'établiraient à 34 M€ en section de fonctionnement, atténués par des économies inattendues de près de 13 M€ pour des manifestations, des prestations et subventions annulées en raison des contraintes règlementaires et prescriptions visant à limiter la propagation de l'épidémie. Le montant net atteindrait 21 M€ environ si l'exécution comptable 2020 se confirmait.

C'est en particulier le chapitre des charges à caractère général qui est concerné au premier rang avec les dépenses sanitaires de première urgence pour les équipements de protection et consommables notamment (achats de masques pour les agents et la population, gel hydroalcoolique, produits d'entretien, tests) ainsi que les prestations de nettoyage et de sécurité (contrôle de sites vacants lors du confinement, encadrement de la distribution des masques).

En outre, se sont logiquement surajoutées les dépenses diverses de solidarité pour les personnes fragilisées, dont le plan d'urgence alimentaire pour faire face aux besoins de première nécessité (distribution de repas, de chèques d'accompagnement personnalisés), les frais de mise en place de douches publiques (gymnase Ruffi), les achats de produits d'entretien et de fournitures diverses à destination des plus démunis, enfin des aides sociales sous forme de subventions aux associations et au CCAS, ou encore des secours d'urgence.

L'adaptation de l'organisation municipale au contexte de crise a également généré des frais de personnel avec la création d'une prime exceptionnelle (3,2 M€) pour les agents mobilisés pendant l'état d'urgence sanitaire, dite « prime Covid », soit 3 600 agents sur le terrain qui ont proposé un service de proximité indispensable à la population durant le confinement. Cela était le cas notamment pour le personnel des écoles et des crèches, les forces de Police municipale, le Samu social, les services funéraires et de l'état civil, certains personnels d'animation, des régies, les agents d'entretien, ainsi que pour les agents fortement impliqués sur site lors de la mise en œuvre du Plan de Continuité d'Activité avec un surcroît de travail pendant la période du confinement. Parallèlement, les contingents du BMPM ont bien évidemment été éligibles à ce dispositif (financement ouvert de l'ordre de 2 M€ en vue du remboursement à terme échu au commissariat central des armées, devant impacter in fine l'exécution 2021) au titre de leurs missions d'assistance et de secours aux populations et de leur mobilisation particulière dans cette crise. Enfin, une dernière catégorie de bénéficiaires a été celle des agents en situation de télétravail intensif et ayant contribué activement à la gestion réussie de la crise, au maintien des fonctions vitales, dans un contexte de tension extrême nécessitant prises d'initiatives, décisions urgentes avec un surcroît d'activité significatif.

Autre fait générateur, en interne également, la mobilisation de crédits supplémentaires liée aux conséquences de la crise sur les recettes tarifaires des budgets annexes lorsque les pertes n'ont pas été équilibrées par des baisses de charges concomitantes et symétriques : le centre de Congrès municipal (budget des espaces événementiels) a été concerné avec un complément de subvention du budget principal, nécessaire pour compenser les annulations de réservations des salles du Pharo (confinement, reports successifs, renoncations...).

D'autres facteurs de variation affectent l'exécution 2020, à la hausse pour les frais de personnel permanent mais aussi à la baisse, d'une part, pour les frais financiers avec le maintien de taux bas et la poursuite du désendettement de la Collectivité et, d'autre part, pour les subventions.

Concernant l'augmentation des frais de personnel, la poursuite de la réforme des carrières, l'évolution des rémunérations (en lien avec l'évolution du SMIC pour certains agents), la revalorisation de la participation pour la protection sociale complémentaire, la monétisation des jours du Compte Épargne Temps (CET) et l'évolution des effectifs sont les principaux facteurs (cf. paragraphe suivant).

Pour la baisse des subventions, indépendamment de « l'effet Covid », il s'agit de la mise en œuvre de la Convention Territoriale Globale (CTG) qui se substitue au Contrat Enfance Jeunesse pour les structures d'accueil de jeunes enfants et pour les crèches. La Ville de Marseille ne fait plus l'interface entre la CAF et les structures associatives de ce secteur pour redistribuer les subventions afférentes. Accessoirement, d'autres éléments tels que le décalage de versement de subventions dans le secteur aménagement/habitat (protocole en lien avec la liquidation du GIP MRU) ou encore la dissolution de la Maison de l'Artisanat et des Métiers d'Art ont également contribué à cette évolution.

La résultante serait un atterrissage de fin d'exercice 2020 traduisant une légère diminution des charges courantes cumulées du budget sur cet exercice atypique, hors impact de la crise sanitaire. Ceci explique l'évolution totale des dépenses réelles de fonctionnement (+ 18 M€ attendus) légèrement inférieure à l'impact financier de la crise sanitaire, confirmant ainsi le caractère prépondérant de celle-ci sur l'exercice 2020.

► Les principaux indicateurs RH fin 2020

Tous budgets confondus, au 31 décembre 2020, les effectifs en poste de la Ville de Marseille se déclinent comme suit :

- 11 928 agents permanents (11 649 ETP) correspondant à une masse salariale de 499,3 M€ (dont 481,5 M€ pour le budget principal et 17,8 M€ pour les budgets annexes),
- 2 547 agents (725 ETP) en fonction sur des emplois non permanents, dont 1 326 instituteurs de l'Éducation nationale pour les études surveillées, correspondant à une masse salariale de 26,9 M€ (dont 22,7 M€ pour le budget principal et 4,2 M€ pour les budgets annexes intervenant dans divers domaines de proximité : animation, périscolaire, inter-cantine).

Le cumul des charges du personnel permanent et non permanent représenterait donc (sous réserve des derniers mouvements exécutés en journée complémentaire) une masse salariale totale de 526,2 M€ contre 517,2 M€ en 2019. Par ailleurs, en dehors de cette masse salariale totale, d'autres dépenses de personnel impactent le budget réalisé 2020 :

- pour le personnel militaire du BMPM remboursé à l'État, à hauteur de 84,1 M€ (82,9 M€ en 2019),
- pour les charges communes constituées des frais de personnel indirects à hauteur de 20,3 M€ -contre 22,6 M€ en 2019- (titres-restaurant et transports en dépense brute, allocations chômage, médecines du travail et de contrôle, fonds national de compensation du supplément familial, pension décès et capitaux invalidité, fonds d'insertion des personnes handicapées dans la fonction publique, cotisations pour l'association de gestion de la sécurité sociale des auteurs et autres charges diverses).

Ces autres dépenses de personnel représentent donc un montant agrégé de 104,4 M€.

Par conséquent, les dépenses du chapitre « frais de personnel » s'établissent à 630,6 M€ (dont une masse salariale tous budgets de 526,2 M€ et d'autres frais de personnel pour 104,4 M€) contre 622,5 M€ en 2019.

Le total des effectifs permanents et non permanents représente 12 374 ETP en 2020, soit un taux d'administration de 14,1 agents ETP pour 1 000 habitants (base population légale en vigueur, soit 874 619 habitants).

91 % des agents de l'effectif permanent sont titulaires de la fonction publique territoriale, soit 10 895 agents. Comme la plupart des collectivités, la Ville de Marseille fait face à des difficultés de recrutements pour certains métiers considérés en tension. Elle doit donc recourir à plus de contractuels pour pourvoir les postes, ce qui représente 1 033 agents fin 2020, soit 9 % des agents permanents, contre 7 % en 2019.

L'âge moyen du personnel municipal est de 47 ans et 5 mois à fin 2020, contre 47 ans et 3 mois à fin 2019, ce qui le rapproche de celui relevé dans la fonction publique territoriale (47 ans et 4 mois).

La proportion des agents de catégorie C diminue légèrement en 2020 et représente 80,2 % du personnel permanent, contre 80,6 % en 2019. Concernant les personnels de catégorie A et B, les effectifs respectifs sont également proches de 2019 : ils s'établissent fin 2020 respectivement à 11,1 % et 8,7 % du personnel permanent.

La part des femmes dans l'effectif permanent reste quasiment stable à 71 % (71,5 % en 2019). Le personnel de la Direction Générale Adjointe Éducation, Enfance, Social, majoritairement féminin, représente 40,9 % de cet effectif.

Le salaire brut moyen annuel, toutes catégories confondues, est de 31 273 €, soit 2 606 € mensuel.

Déclinaison des principales rémunérations accessoires pour le personnel permanent :

- régime indemnitaire : 48,4 M€ contre 47,4 M€ en 2019,
- Nouvelle Bonification Indiciaire : 4 M€, contre 4,2 M€ en 2019,
- heures supplémentaires rémunérées : 1,1 M€, contre 1,7 M€ en 2019,
- opérations électorales: 0,51 M€, contre 0,45 M€ d'heures supplémentaires et primes payées en 2019,
- primes « Covid » : 3,2 M€,
- monétisation compte épargne temps ou conversion retraite additionnelle de la fonction publique (RAFP) : 950,7 M€ (première application en 2020),
- participation à la protection sociale complémentaire : 3,361 M€, avec une évolution d'environ 1 M€ par rapport à 2019.

En 2020, 7,19 % des agents affectés sur des postes à temps complet travaillent à temps partiel (essentiellement à 80 %).

Le taux d'absentéisme était de 13,26 % en 2020, contre 12,78 % en 2019.

2.2.2. Les inflexions impulsées par le nouvel exécutif en matière d'investissement

L'année 2020 fut une année charnière également en matière d'investissement avec une volonté affichée de la Municipalité d'intervenir rapidement dans les domaines du scolaire et du logement, sans alourdir la dette de la Collectivité.

La crise sanitaire a certes eu des répercussions financières en matière d'investissement, mais sur un volume financier moins significatif qu'en fonctionnement et sans supplément budgétaire par rapport au budget primitif 2020.

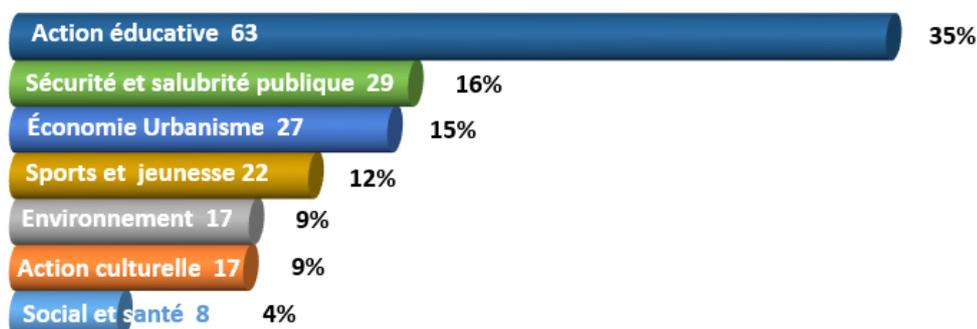
Ces dépenses s'établiraient à environ 3,3 M€, dont 1,7 M€ d'immobilisations (matériels BMPM, aménagements et matériaux nécessaires au respect des prescriptions sanitaires sur les sites municipaux) et 1,6 M€ de contribution au fonds régional Covid Résistance destiné au soutien du tissu économique local (financement de prêts au bénéfice des artisans et PME via la structure Initiative Marseille Métropole et sous l'égide de la Chambre de Commerce et de la Région).

► Un plan de relance de l'investissement amorcé dès juillet 2020

Par la décision modificative n°2 en date du 27 juillet, le budget de la Ville a été doté de 30 millions d'euros supplémentaires par rapport au budget primitif en faveur de l'éducation et du bâti scolaire. Les interventions dans les écoles maternelles et primaires se sont accélérées et le montant des dépenses effectuées en matière d'enseignement primaire (y compris les classes regroupées) au titre de l'exercice 2020 devrait dépasser les 61 M€, soit une hausse de 82 % par rapport à l'année précédente.

Ainsi, l'action éducative devient le premier poste de dépenses, en matière de politique publique d'investissement.

Les dépenses d'investissement par politique publique en 2020 (en M€)



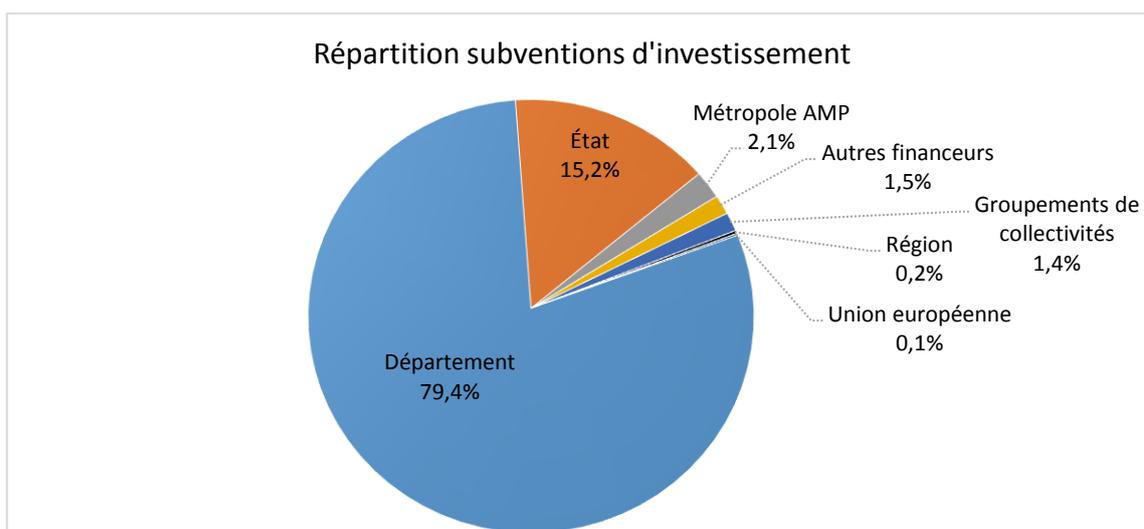
*hors administration générale, annuité de la dette et mouvements financiers

La seconde priorité annoncée également à travers cette décision modificative concerne la lutte contre l'habitat insalubre, dans le cadre notamment du dispositif du plan d'éradication de l'habitat indigne signé entre la Ville et l'État, fixant un objectif de 20 M€ de dépenses supplémentaires pour l'exercice 2020.

De plus, en fin d'année, un programme de rénovation sur la période 2020/2024, pour un montant de 48 M€, a été acté par le Conseil municipal, précisant ainsi le montant pluriannuel des crédits supplémentaires qui seront affectés à la réalisation d'études ainsi que des travaux d'urgence et d'office de mise en sécurité des immeubles, sur les prochaines années.

Au global, au titre de l'exercice 2020, les dépenses d'équipement faisant l'objet d'une programmation s'élèveraient à environ 213 M€ (contre 190,7 M€ en 2019), soit une hausse de 11,7 %.

Elles seraient financées pour près de 33 M€ par des subventions d'investissement, en baisse de 30 % par rapport à 2019, dont 79 % en provenance du CD13.



► L'objectif de désendettement maintenu

Au cours de l'exercice 2020, la crise sanitaire, d'une part, et le plan de relance, d'autre part, ont généré un besoin d'emprunt supplémentaire prévisionnel de 71 M€ par rapport à la dotation d'équilibre du BP 2020 de 100 M€, diminuant l'autofinancement et créant un endettement potentiel.

Toutefois, la mobilisation d'emprunt (à hauteur de 123 M€) a été ajustée au plus bas afin de poursuivre l'effort de désendettement (35 M€) tout en préservant l'équilibre du Compte Administratif.

Malgré une épargne nette redevenue négative, le besoin de financement des investissements est resté bien inférieur au volume d'emprunt mobilisé.

En revanche, la capacité de désendettement (qui mesure le rapport entre l'encours de dette et l'épargne brute), soit 8,8 années en 2019, se dégraderait d'environ deux années du fait du recul de l'épargne brute de plus de 30 M€, consécutivement à la crise sanitaire.

2.2.3. Les données de la dette au 31 décembre 2020

La diminution de l'endettement consolidé (budget principal et budgets annexes) enregistrée s'est poursuivie en 2020 (- 37,6 M€).

► Les mobilisations 2020

Les mobilisations réalisées en 2020 s'élèvent au total à 123,5 M€, dont 123,1 M€ pour le budget principal.

En 2020, la Ville a réalisé deux émissions obligataires sous programme EMTN auprès de la banque CACIB (groupe Crédit Agricole) pour un montant total de 20 M€, une de 10 M€ d'une durée de 20 ans à un taux de 0,498 % et une autre de 10 M€ d'une durée de 21 ans à un taux de 0,509 %.

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

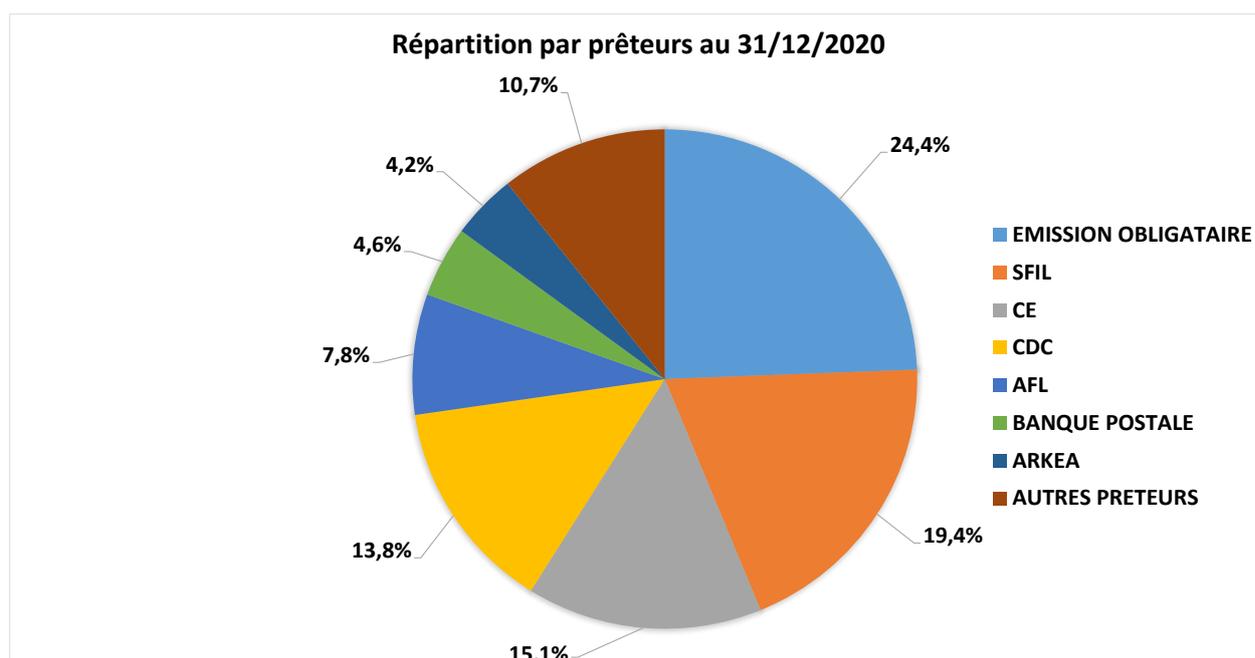
► L'évolution du stock de la dette

Le stock de la dette au budget principal s'établit à 1,541 milliard d'€ au 31 décembre 2020 contre 1,576 milliard d'€ au 31 décembre 2019, soit une baisse de 35 M€, et celui de la dette consolidée (tous budgets confondus) s'élève à presque 1,597 milliard d'€, soit une diminution d'un peu plus de 37 M€.

Stock de dette brut consolidée en M€ au compte administratif		
Année	Montant	Variation
2014	1 905,32	
2015	1 887,76	-0,92%
2016	1 852,44	-1,87%
2017	1 814,99	-2,02%
2018	1 720,27	-5,22%
2019	1 634,45	-4,99%
2020	1 596,79	-2,30%

► Les principales caractéristiques du stock de la dette

- L'encours de la dette se répartit entre 68 % de taux fixe, 4 % de taux structurés et 28 % de taux variable. Par ailleurs, 95 % de l'encours est classé dans la catégorie A1 de la Charte Gissler.
- Le taux moyen de la dette s'élève à 2,56 %, en baisse de 0,09 % par rapport à celui de 2019 (2,65 %).
- La durée de vie moyenne de la dette mesure le temps pendant lequel le capital est réellement mis à la disposition de l'emprunteur et prend en compte le rythme d'amortissement du capital. Elle s'établit à 6 ans et 8 mois (6 ans et 7 mois en 2019).
- La répartition de l'encours par établissements prêteurs est la suivante :



► Le transfert de la dette à la Métropole AMP

Dans le cadre du transfert de la compétence « défense extérieure contre les incendies », la quote-part de dette correspondante a été transférée à la Métropole. Le stock de dette s'élève à 3,7 M€ au 1^{er} janvier 2021. Il reste en gestion à la Ville qui paye les échéances de l'emprunt. Chaque année, la Métropole rembourse à la Ville les annuités dans le cadre d'une convention.

► La gestion de la trésorerie

La gestion de la trésorerie, réalisée grâce à l'utilisation des NEU-CP (nouvelle appellation des billets de trésorerie) qui sont l'équivalent à court terme des émissions obligataires, permet à la Ville de se financer sur des durées infra-annuelles à des taux d'intérêts négatifs. Par exemple, il a été réalisé le 10/09/2020 deux NEU-CP d'un montant total de 50 M€ sur une durée d'un peu plus de 3 mois à - 0,42 %, générant 60 155 € de produits financiers.

3 – LES ORIENTATIONS BUDGÉTAIRES POUR 2021 INSCRITES DANS UNE PERSPECTIVE STRATÉGIQUE DU PLAN DE MANDAT

L'audit financier externe de début de mandat, dont la 1^{ère} phase de rétrospective 2014/2019 est aujourd'hui achevée (l'analyse prospective est en cours à la date de rédaction du présent rapport), a confirmé l'extrême tension des finances de la Ville adossée à des marges de manœuvre très étroites, une situation notamment caractérisée par :

- un endettement très élevé, dont les efforts de diminution ont impacté l'investissement structurant et de proximité au bénéfice des Marseillais,
- un niveau d'épargne brute satisfaisant mais une épargne nette structurellement négative sous l'effet du poids de la dette,
- une insuffisance de pilotage de la masse salariale (58 % du budget de fonctionnement) qui pèse sur les marges de manœuvre au sein de la section de fonctionnement,
- des risques multiples, susceptibles de dégrader la situation financière (problématiques du rattachement des charges, de l'ancienneté de certaines créances, de la perte à venir du FPIC et de la possible reconduction de l'effort demandé aux collectivités locales pour réduire le déficit public).

Au-delà, l'exercice 2020 s'est inscrit dans une tendance « d'effet de ciseau » consécutivement aux impacts directs de la crise sanitaire (adaptation aux contraintes, protection des agents et de la population, solidarité renforcée aux personnes vulnérables, soutien au tissu économique) dont le coût net est estimé à première analyse, à près de 45 M€, résultant de l'effet conjugué de charges nettes supplémentaires (de l'ordre de 25 M€) et de pertes de produits (autour de 20 M€).

Mais l'examen exhaustif des conséquences de la pandémie sur les finances de la Ville se révèle d'une tout autre ampleur avec la prise en compte des postes indirects relatifs à la mobilisation des personnels détournés de leurs missions initiales de service public.

En effet, cet exercice sincère impose l'intégration du coût des agents en position d'absences exceptionnelles et donc non opérationnels sur certaines périodes (mesures de confinements, fermetures d'établissements, cas contacts...), soit un volume évalué à environ 31 M€, ainsi que la valorisation du temps de travail des contingents intervenant sur le terrain, soit plus de 12 M€ (Bataillon de Marins-Pompiers et Police municipale).

Le véritable coût consolidé de la crise avoisine ainsi 90 M€.

La prise en compte de cette situation et son impact sur les grands équilibres financiers pourraient imposer une politique contrainte d'austérité pour 2021 et les années à venir.

Telle n'est pas l'ambition que le nouvel exécutif porte en ce début de mandat, une ambition de rupture dans les choix politiques et de gouvernance stratégique. L'enjeu prioritaire, en effet, sera de réinterroger l'ensemble des politiques publiques de la Collectivité et d'ajuster leurs objectifs et niveaux de service aux priorités essentielles, directement utiles aux Marseillaises et Marseillais afin de réduire les inégalités. Les résultats de cette démarche d'ampleur de refonte des politiques municipales (qui a débuté au mois de janvier) sont attendus à l'été 2021.

La stratégie financière, aussi contrainte soit-elle, doit accompagner cette ambition à travers une plus forte priorisation des choix d'investissement sur le mandat (futur Plan Pluriannuel d'Investissement), tout comme la recherche active de financements et l'optimisation de la dépense (recherche d'efficacité du denier public au meilleur coût).

3.1. Une priorité : investir plus pour les Marseillais

3.1.1. Accroître le niveau des investissements structurants et de proximité dans le cadre d'un endettement stabilisé

► Les dépenses d'investissement programmées

Les dépenses d'investissement évolueront à la hausse pour poursuivre les chantiers des écoles déjà amorcés (dans l'attente du lancement du Plan école Avenir) et des équipements structurants ainsi que les travaux d'office pour les immeubles en péril.

Les aménagements des structures pour l'accueil des Jeux Olympiques, l'accessibilité des bâtiments aux personnes à mobilité réduite, une contribution actée pour la Cité internationale sous maîtrise d'ouvrage de la Région et les acquisitions de matériels et véhicules du BMPM déterminent également les contours de cette partie du budget.

Globalement, les opérations pluriannuelles afférentes aux écoles (acquisitions diverses, études et travaux) devraient représenter une inscription de crédits de paiements 2021 de près de 30 M€.

De surcroît, les opérations annuelles d'investissement sont également supports de budgets pour les grosses réparations et acquisitions de matériels des équipements scolaires. En 2021, elles représentent un volume de près de 16 M€ de crédits, soit les inscriptions prévisionnelles du Budget Primitif à venir et les crédits de reports (en lien avec le volume des inscriptions supplémentaires votées en décision modificative de juillet 2020).

Pour les exercices suivants, la montée en puissance de ce budget se concrétisera dans le cadre du Plan École Avenir.

Parmi les opérations significatives de l'exercice 2021 figurent celles-ci :

- le renouvellement du matériel commun du BMPM pour près de 9,4 M€ de crédits de paiement 2021 (coût de l'opération 2021-2024 de 36 M€) ;
- l'agenda d'accessibilité programmé des établissements recevant du public (travaux d'accessibilité pour les personnes handicapées sous mandat SOLEAM) pour près de 7 M€ de crédits de paiement 2021 (coût de l'opération de 55,3 M€) ;
- la participation de la Ville dans le cadre de la création de la Cité Internationale (Zac Cimed) pour 6,4 M€ de crédits de paiement 2021 (coût de l'opération de 14 M€) ;
- la modernisation du stade nautique du Roucas Blanc pour l'accueil des JO – études et travaux pour 5,5 M€ de crédits de paiement 2021 (coût de l'opération de 30 M€) ;
- les études et travaux d'urgence ou d'office / mise en sécurité des copropriétés privées et immeubles en péril pour 5 M€ de crédits de paiement 2021 (coût de la nouvelle opération de 48 M€) ;
- l'extension et la réhabilitation du groupe scolaire Saint-Louis gare - études et travaux pour 3,5 M€ de crédits de paiement 2021 (coût de l'opération de 15 M€) ;
- la création du groupe scolaire Marceau - Quartiers Libres - études et travaux pour 2 M€ de crédits de paiement 2021 (coût de l'opération de 19,2 M€) ;
- la transformation de bureaux en locaux scolaires sur l'école Dromel - travaux pour 1,4 M€ de crédits de paiement 2021 (coût de l'opération de 4,7 M€) ;
- le remplacement de 90 chaudières des écoles - études et travaux pour 0,500 M€ de crédits de paiement 2021 (coût de l'opération de 6 M€) ;
- le réaménagement des terrains du stade de la Jouvène - études et travaux pour 1,3 M€ de crédits de paiement 2021 (coût de l'opération de 1,9 M€) ;
- la modernisation du stade Saint-Henri – travaux pour 1 M€ de crédits de paiement 2021 (coût de l'opération de 3,2 M€) ;
- la modernisation des éclairages de stades pour 1 M€ de crédits de paiement 2021 (coût de l'opération de 3,2 M€) ;
- la modernisation et la sécurisation du Musée d'Art Contemporain - études et travaux pour 0,6 M€ de crédits de paiement 2021 (coût de l'opération de 6 M€) ;
- l'acquisition d'un local pour la Maison Pour Tous Ruffi (Zac Cimed) pour 3 M€ de crédits de paiement 2021 (coût de l'opération de 4,4 M€) ;
- la création d'une aire multi-activités au centre social Saint-Just/Corot (opération ANRU) - études et travaux pour 1,8 M€ de crédits de paiement 2021 (coût de l'opération de 3,3 M€).

Enfin, la Ville de Marseille s'est engagée à soutenir le plan de modernisation de l'APHM, dans le cadre du Comité interministériel de la performance et de la modernisation de l'offre de soins hospitaliers (Copermo), chargé d'examiner et de valider les grands projets d'investissement hospitaliers et les plans de retour à l'équilibre, et finalement approuvé par le Ministère de la santé le 20 janvier 2020. Il détermine un montant prévisionnel total de 337 M€, dont 50 % financés par l'État et le solde relevant de participations des collectivités locales.

L'engagement financier de la Ville se traduira par un effort à hauteur de 25 M€ étalés sur 5 ans, à compter de 2021, une délibération devant approuver très prochainement la convention de financement afférente.

Ce plan de modernisation est principalement axé sur :

- la rénovation, la réorganisation des circuits patients et la mise aux normes de sécurité des deux immeubles de grande hauteur de la Timone adultes et de l'hôpital Nord,
- la construction sur le campus de la Timone d'un bâtiment mères-enfants qui regroupe les activités de maternité de niveau 3 de l'hôpital de la Conception et les activités de pédiatrie, ainsi qu'un nouveau bâtiment adapté pour le SAMU-SMUR.

► L'utilisation stratégique de la dette au service de l'investissement

Pour 2021 et les exercices suivants, le recours à l'emprunt sera au plus égal au remboursement du capital de la dette de manière à stabiliser l'endettement de la Collectivité, celui-ci étant déjà très élevé.

La Ville utilisera le financement avec appel direct au marché financier grâce à son programme EMTN. Elle empruntera aussi auprès de l'Agence France Locale dont elle est membre depuis 2014 et de la Caisse des Dépôts et Consignations via l'enveloppe de crédit de la Banque Européenne d'Investissement, sur des niveaux de taux bonifiés. Elle fera également appel à différentes banques pour souscrire des prêts classiques.

En parallèle, toutes les opportunités de réaménagement de la dette seront étudiées afin de dégager des marges de manœuvre pour le financement des dépenses d'investissement.

3.1.2. Activer la recherche de partenariats et financements extérieurs

L'ensemble des projets entrepris feront l'objet d'une recherche active de financements externes locaux, nationaux et européens permettant de renforcer la capacité d'investissement de la Ville, prioritairement dans le domaine scolaire.

Au BP 2021, la part des subventions du Département reste prépondérante pour financer les investissements et représente 75,5 % des subventions versées. Les conventions déjà signées poursuivent leur exécution et impacteront les budgets jusqu'en 2023.

Concomitamment, les échanges pour la reconduction de ce partenariat institutionnel sont en cours avec pour objectif l'amélioration des infrastructures publiques et du service rendu aux Marseillais, afin de concrétiser une nouvelle convention, dont le socle serait constitué des nombreux dossiers déjà déposés sur la plateforme départementale dédiée, en attente de décision (pour un volume potentiel de plus de 100 M€).

La Région, qui ne représente que 0,7 % des participations acquises au BP 2021, vient de signer un contrat d'avenir avec l'État dont les termes ouvrent des possibilités de cofinancement dans les domaines de la culture, du sport, du littoral et du tourisme notamment, mais aussi dans le cadre de la transition environnementale (énergétique et climatique).

Ce dernier axe rejoint l'ambition d'une ville durable conciliant qualité de vie et adaptation du territoire, notamment par le développement de trames vertes, de végétalisation ou renaturation des espaces urbains, par la préservation des espaces naturels et agricoles, l'accompagnement de l'économie circulaire et le soutien aux améliorations énergétiques et usages décarbonés.

La Ville de Marseille, qui souscrit pleinement à cette perspective de développement durable, proposera naturellement à la Région des opérations relevant de cette thématique, au regard de sa situation géographique et humaine de première ville de la région par sa population et de premier port de France, afin de relever le défi d'un nouveau modèle de développement durable et solidaire.

De son côté, l'État, qui pèse pour 13,8 % dans le total des financements par subventions, à travers la hausse de l'enveloppe de la Dotation de Soutien à l'Investissement Local (DSIL), devrait en toute logique augmenter sa participation dans le cadre du plan de relance, notamment à destination des rénovations d'écoles, et conforter ainsi la démarche volontariste de la Ville. Si cette évolution se concrétise, elle répondra pleinement aux objectifs de conciliation de remise à niveau qualitative de services publics avec l'intérêt économique du territoire.

Des dossiers sont déposés ou le seront auprès, d'une part, de l'Agence nationale du Sport pour le projet de la Marina olympique ou encore pour des travaux des éclairages des stades et, d'autre part, de l'Agence de l'Eau pour des travaux relatifs au littoral.

Enfin, il est envisagé de recourir à des dispositifs insuffisamment étudiés pour le cofinancement de projets s'inscrivant dans le cadre d'un développement durable.

À ce titre, les possibilités offertes par les aides financières de l'ADEME, qui recouvrent notamment les économies d'énergie, le développement des énergies renouvelables, l'économie circulaire et la gestion des déchets ou encore la reconversion des friches et sites pollués, seront largement explorées.

De même, les travaux d'économies d'énergie réalisés sur le patrimoine des collectivités, ou plus largement sur leur territoire, peuvent donner lieu à la délivrance de certificats d'économies d'énergie (CEE).

Créé en 2005 par la loi Programmation fixant les orientations de la politique énergétique (POPE), le dispositif des CEE oblige les fournisseurs d'énergie à faire réaliser des économies d'énergie aux clients finaux.

Il est envisagé de développer ce levier financier, soit en faisant directement certifier les actions d'économies d'énergie auprès du Pôle national des CEE pour valoriser les certificats reçus, soit de développer la conclusion, en amont, de partenariats avec les fournisseurs.

La Municipalité se réserve également la possibilité d'étudier d'autres mécanismes innovants comme celui du tiers financement qui consiste à faire financer une rénovation de bâtiments par un tiers (investissement de rénovation énergétique) en contrepartie du versement d'un « loyer » dont le montant est inférieur ou égal aux économies d'énergie consécutives à la rénovation.

3.2. Contrer la perte de dynamisme des recettes et mieux piloter les dépenses de fonctionnement

3.2.1. Contrer la perte de dynamisme des recettes

Concernant les recettes liées au fonctionnement de la Collectivité, l'année 2021 est impactée par la réforme de la fiscalité locale avec la disparition, au niveau communal, de la taxe d'habitation et de la récupération de la taxe foncière du Département. Toujours sur le plan fiscal, la perte de la taxe funéraire décidée par la loi de finances 2021 prive la Ville de 1,5 M€ de ressources par an sans compensation de l'État.

Dans le même temps, les dotations allouées par l'État, en particulier la Dotation Globale de Fonctionnement (DGF), connaissent une hausse limitée, quasi similaire aux années antérieures en l'absence d'augmentation des enveloppes allouées par l'État, une tendance projetée jusqu'en 2025.

Les marges de manœuvre de la Collectivité devraient encore se réduire avec la perte attendue du FPIC représentant une recette annuelle de 14 M€. Ce qui peut nécessiter d'appréhender l'utilisation de leviers d'actions, dans une vision prospective des politiques publiques prioritaires, dont celui de l'optimisation fiscale.

Car, les exercices budgétaires 2021 et suivants vont pâtir d'une amputation substantielle de recettes, aggravée par la révision à la baisse du poids des droits de mutation (en lien avec l'affaiblissement du marché de l'immobilier), et que l'action de la Municipalité dans la durée doit nécessiter la recherche de marges de manœuvre. Cet exercice peut mener à adapter les produits générés par l'activité de la Collectivité sur son territoire (élargissement de périmètres, révisions tarifaires).

3.2.2. Le pilotage des dépenses de fonctionnement

Pour favoriser la mise en œuvre des projets d'investissement structurants de la Collectivité, le maintien d'un taux d'épargne brute (épargne brute/recettes réelles de fonctionnement) élevé est un objectif acté sur l'ensemble du mandat.

Pour y parvenir et malgré une hausse globale des dépenses prévues au BP 2021 légitimée par l'accélération de l'action municipale, il conviendra de mieux piloter les dépenses et en particulier les frais de personnel qui représentent 58 % des dépenses réelles de fonctionnement.

► Les frais de personnel

En 2021, la charge en personnel de la Ville continue à être soumise à une part contrainte résultant de dispositions réglementaires impactant l'effet prix de la masse salariale telle la poursuite de la réforme des parcours professionnels (reclassements indiciaires du PPCR) et les évolutions de carrières (ou Glissement Vieillesse Technicité) ou discrétionnaires en lien avec la politique salariale de la Collectivité à l'instar de l'impact de la participation à la protection sociale complémentaire et du régime indemnitaire.

Les effectifs varient au gré des réintégrations de droit, des intégrations de personnels, des départs à la retraite non systématiquement remplacés ainsi que des recrutements.

En lien avec la réforme de l'administration et la réorganisation des services, la démarche de Gestion Prévisionnelle des Effectifs, des Emplois et des Compétences sera optimisée pour une cohérence des profils avec les missions de la Collectivité tout en luttant contre l'absentéisme.

Par ailleurs, le dispositif de télétravail, approuvé par le Conseil municipal, est entré en vigueur le 1^{er} janvier 2021 (après une période d'expérimentation généralisée à 2 500 agents au moment du premier confinement en 2020). Les agents municipaux peuvent donc exercer de façon régulière les fonctions éligibles depuis leur domicile, dès lors que les activités et le fonctionnement du service le permettent. L'exercice se fait sous l'autorité hiérarchique directe des managers concernés.

Cet ensemble se complète d'un mécanisme de télétravail « de crise », activable en tant que de besoin pour faire face à des circonstances exceptionnelles comme c'est le cas actuellement.

En 2021, la pratique du télétravail connaîtra une nouvelle étape par la mise en œuvre d'un plan d'accompagnement et de formations au travail à distance et à son encadrement. La politique volontariste et massive d'investissement matériel, visant à doter l'ensemble des télétravailleurs en matériel informatique, sera poursuivie. Ce sont d'ores et déjà 460 postes informatiques qui ont pu être déployés, ce qui équivaut au quasi doublement du parc disponible.

Ce dispositif réglementaire et opérationnel fera l'objet d'une évaluation globale devant les instances paritaires à l'issue du premier semestre de son exploitation.

En outre, la loi de Transformation de la Fonction Publique territoriale du 6 août 2019, complétée de plusieurs textes d'application, est venue rénover le système de pilotage des ressources humaines qui impactera les budgets 2021 et suivants.

En application de ces dispositions, les collectivités sont désormais dans l'obligation de communiquer leur stratégie pluriannuelle de gestion des ressources humaines et leurs orientations générales en matière de promotion et de valorisation des parcours, au travers de Lignes Directrices de Gestion (LDG).

Ces dispositions, ayant exclu la promotion sociale du champ de compétences des CAP, les avancements de grades et promotions internes, doivent désormais être encadrés par les LDG qui permettent au personnel municipal de prendre connaissance :

- des orientations et des critères généraux pris en compte pour les promotions,
- des modalités de prise en compte de la valeur professionnelle et des acquis de l'expérience,
- des critères retenus en matière d'avancement de grade et de promotion interne,
- des moyens d'assurer l'égalité entre les femmes et les hommes dans les procédures de promotion.

Le premier volet, sur la promotion sociale, a été soumis à l'assemblée délibérante (délibération adoptée par le Conseil municipal le 21 décembre 2020). En 2021, il conviendra d'élaborer les deux autres volets des LDG, à savoir :

- la stratégie pluriannuelle de pilotage des ressources humaines,
- les orientations générales de valorisation des parcours professionnels.

► Les subventions

En 2021, elles évoluent à la hausse pour le secteur de la culture.

D'autres subventions dans le secteur social (solidarité) et jeunesse (structures d'accueil) contribuent aussi à cette augmentation.

Enfin, les subventions exceptionnelles aux budgets annexes représentent plus de 20 % du volume des subventions. En légère hausse par rapport à 2020, elles traduisent pour certaines encore une activité impactée par la crise sanitaire. Tel est le cas du budget annexe Opéra-Odéon, dont la fermeture des établissements génère une pénurie de recettes tarifaires, ou encore du budget annexe Espaces Événementiels qui voit sa subvention doublée en l'absence de réservation des salles du Pharo.

► Les autres charges de fonctionnement

Les autres charges de fonctionnement tendent vers une augmentation en 2021 dans les domaines prioritaires de l'action municipale.

En effet, le budget pour le fonctionnement du système éducatif (écoles maternelles, primaires...) connaît une progression significative pour les frais périscolaires, les produits d'entretien et les prestations de nettoyage dans les écoles, pour satisfaire les contraintes sanitaires et le recalibrage nécessaire des cahiers des charges des prestations de base au bénéfice de ces équipements accueillant les petits Marseillais.

Par ailleurs, dans le domaine du logement, les moyens alloués à la gestion des immeubles en péril, de l'habitat insalubre et aux populations sinistrées sont également en hausse de manière significative.

D'autres vecteurs de frais, tels que les prestations informatiques (maintenance et adaptation des systèmes d'information financiers, des ressources humaines et les droits d'usages de logiciels), les fluides (en lien avec les tarifs et les usages) et les charges opérationnelles des équipes du Bataillon de Marins-Pompiers, concourent à l'augmentation globale 2021.

Néanmoins, cette évolution est sensiblement atténuée par la contraction des dépenses événementielles, de communication et protocolaires ainsi que la réduction des loyers et charges immobilières, ou encore des frais de sécurité (gardiennage), un gain d'opportunité qui sera reconduit tout au long du mandat au bénéfice d'une réaffectation des deniers publics dans la ligne directrice du programme municipal.

rapport
d'orientations
budgétaires
2021

marseille.fr
