

2021

(ROB)

RAPPORT D'ORIENTATION BUDGÉTAIRE

métropole
GrandNancy

La préparation du premier exercice budgétaire de la mandature 2020 – 2026 représente un triple défi.

Urgence sanitaire, d'abord. La pandémie demeure la préoccupation majeure. La Métropole du Grand Nancy concentre ses efforts et son énergie pour tenter d'enrayer à son échelle la COVID : mobilisation de l'ensemble des acteurs sanitaires et sociaux, dépistages massifs, participation au programme de recherche « Obépine » sur les eaux usées, etc. Mais en tout état de cause la vaccination est aujourd'hui la seule perspective de sortie de crise à court terme. C'est pourquoi, l'ensemble des partenaires du comité de pilotage Grand Nancy crise sanitaire, coordonné par la Métropole dans le cadre du plan métropolitain du 10 septembre 2020 a décidé d'ouvrir la vaccination dès le 31 décembre aux professionnels de santé de plus de 50 ans, dès le 7 janvier aux EHPAD volontaires et dès le 13 janvier aux personnes de plus de 75 ans. Cette avance de phase repose sur un partenariat particulièrement efficace entre État, collectivités locales, CHRU, cliniques privées et professions libérales. Un écosystème sanitaire qui constitue un atout considérable dans cette gestion de crise inédite.

La situation sanitaire met encore plus en relief la santé comme la singularité de notre Métropole. À ce titre, le CHRU de Nancy, 4^e hôpital français est un acteur majeur de santé des soins, un atout en matière de recherche et développement, mais aussi économique, un socle pour les acteurs de santé, publics, privés, libéraux du territoire, un socle qui rassure nos concitoyens. Nous sommes constamment mobilisés pour que l'État tienne ses engagements afin de pouvoir enfin mettre en chantier dès 2021 l'hôpital de demain. Cet investissement public majeur fait figure de locomotive et, conjugué aux efforts de modernisation des cliniques privées, au développement du pôle Nancy Thermal, il confortera l'identité d'une métropole du bien-être et de la santé.

Urgence économique et sociale ensuite. Conséquence de la crise sanitaire, la crise économique et sociale reste malheureusement encore devant nous. Fort d'un accompagnement de proximité auprès des acteurs économiques, notamment des commerçants et des restaurateurs, la Métropole a déjà engagé 3 M€ en exonération de loyers, de redevances, en aides directes et indirectes, en développement de la plateforme d'e-commerce... Pour autant, 2021 risque d'être difficile pour les cœurs de villes, déjà fortement fragilisés avant la crise. La crise va aussi accélérer les mutations structurelles déjà à l'œuvre sur les pratiques d'achat, de production ou de travail qui auront des répercussions sur le tissu économique. La commande publique, fortement impactée par une année électorale et exceptionnelle en 2020, sera relancée pour offrir des perspectives à tous les acteurs économiques, en particulier ceux du BTP.

Pour sécuriser une reprise fragile, il faut permettre l'émergence de projets ambitieux, dynamiser l'économie locale pour la rendre plus diversifiée, plus productive, plus verte et plus agile face à la survenance d'autres aléas. La création d'une agence économique - appui à la mise en œuvre des stratégies économiques locales -, la mise en œuvre d'un plan de relance et de développement par le local qui, outre ses actions curatives doit favoriser une structuration sur le long terme de l'économie métropolitaine et une politique de l'emploi ambitieuse constitueront les trois priorités d'accompagnement de la politique économique.

Les jeunes sont aujourd'hui en première ligne des conséquences économiques et sociales de la crise sanitaire (chômage des jeunes à 21 %, baisse des revenus suite à l'arrêt de l'activité rémunérée, interruption d'études, conséquences psychiques, refuge de la famille...). La crise met en lumière et aggrave des difficultés structurelles pour des jeunes déjà laissés en marge des politiques sociales. Il y a urgence à répondre, en particulier dans les territoires urbains qui concentrent la jeunesse et la pauvreté. Nous serons force de proposition pour proposer un cadre partagé et partenarial autour d'une expérimentation nationale pour les 18-25 ans.

La transformation des quartiers populaires sera quant à elle poursuivie dans le cadre du programme NPRU de la Métropole qui prévoit la mobilisation de 370 M€ pour l'amélioration des conditions de vie des habitants. C'est la façon de vivre sa ville et son quartier dans toute sa diversité qui sera concernée par ce nouveau projet de rénovation, qu'il s'agisse d'urbanisme, de commerces, de transports, d'éducation, de vie associative, etc.

Urgence écologique, toujours, à l'heure du « dernier mandat pour agir » selon les propos de Valérie Masson-Delmotte, paléoclimatologue nancéienne et co-présidente du GIEC.

L'objectif est clair : un territoire 100 % décarboné en 2050, par une transition énergétique territoriale ambitieuse :

- Elle est la condition nécessaire de l'atteinte des objectifs de neutralité carbone, directement issus de l'accord de Paris de 2015, déclinés dans la Stratégie Nationale Bas Carbone ;
- Elle est aussi la clé de la maîtrise locale des besoins, des approvisionnements et des coûts de l'énergie, permettant de réduire notre dépendance territoriale, de s'affranchir des phénomènes conjoncturels et de sécuriser sur le long terme les consommateurs ;
- Enfin, elle est la voie principale d'une transition écologique solidaire en choisissant de porter une attention particulière aux situations de vulnérabilité énergétique dans les champs des mobilités et de l'habitat.

Le Grand Nancy s'engage dans le développement de filières locales, dans les politiques d'autonomie énergétique et alimentaire, dans la construction d'une ville résiliente et solidaire. Cette démarche doit être tout à la fois :

- Participative : elle va s'appuyer notamment sur la mise en place d'une COP territoriale, à l'instar des conférences des parties internationales (COP = « Conference of the Parties ») en charge des négociations climatiques, dont la prochaine aura lieu à Édimbourg en novembre 2021. Dès le début de l'année 2021, va s'engager, sous la bannière de la COP 26, une dynamique partenariale élargie et ouverte à tous les acteurs de la transition, habitants, associations, entreprises, collectivités, énergéticiens et gestionnaires de réseau, pour construire une trajectoire singulière de transition énergétique pour le Grand Nancy en appui sur les ressources, les compétences, les priorités intrinsèques du territoire.
- Et coopérative : elle va se construire dans le cadre de la Multipôle Nancy Sud Lorraine, en interdépendance avec les territoires de proximité à l'échelle du sud Meurthe et Moselle. Les zones urbaines et les territoires ruraux doivent être associés au meilleur niveau pour tirer parti de leurs atouts réciproques et créer des paniers de transactions pertinents : densité/espace, ressources énergétiques/technologies de production, capacité de financement/création d'emploi, achat de l'énergie/stabilité des prix.

En répondant à ce triple défi, la Métropole du Grand Nancy s'engage pour améliorer la vie quotidienne des habitants.

Les mobilités demeurent le premier poste de dépenses d'investissement et la première responsabilité du Grand Nancy est d'améliorer le réseau pour le rendre plus performant, de multiplier les solutions de stationnement en P+R et parkings en ouvrages, de faciliter le report modal de la voiture individuelle vers d'autres modes, de déployer un plan vélo et piéton.

La propreté des rues des communes du Grand Nancy a fait l'objet d'un plan ambitieux déployé dès le second semestre 2020, et constituera l'un des axes prioritaires des prochains budgets, tout en veillant à assurer aux contribuables du Grand Nancy un juste prix.

Il y a donc urgence à agir pour amorcer les transitions et préparer l'avenir du Grand Nancy.

Il n'y aura pas d'ambition politique sans responsabilité budgétaire, sans assumer un niveau d'investissement à la hauteur des défis, tout en évitant un endettement trop élevé, et le recours au levier fiscal.

À cette délicate équation s'ajoutera une nouvelle refonte globale de la fiscalité locale avec la disparition programmée de la taxe d'habitation, l'autonomie fiscale des collectivités fortement réduite, déconnectant de fait le lien fiscalité locale et politiques publiques.

L'année qui débute marque aussi une nouvelle décennie. Au terme de cette dernière, les transitions numérique, écologique, démographique auront encore bouleversé nos sociétés. 2021 doit être un budget de transition ambitieux et réaliste, qui pose les bases d'une ambition forte et d'un nouveau pacte avec les Grands Nancéiens.

(sommaire)

(1) L'ENVIRONNEMENT ÉCONOMIQUE, FINANCIER ET LÉGISLATIF DE LA PRÉPARATION BUDGÉTAIRE 2021

(A)	LA CRISE SANITAIRE ET LA DÉGRADATION DES COMPTES PUBLICS	10
(B)	LA LOI DE FINANCES INITIALE 2021 AU SERVICE DE LA RELANCE	15
(C)	L'ATTENTE D'UNE NOUVELLE LOI DE PROGRAMMATION DES FINANCES PUBLIQUES ET SES CONSÉQUENCES POUR LES COLLECTIVITÉS TERRITORIALES	21
(D)	LA POURSUITE DE LA RÉDUCTION DE L'AUTONOMIE FISCALE DES COLLECTIVITÉS	24
(E)	L'IMPACT DES RÉFORMES FISCALES SUR LES INDICATEURS DE RICHESSE ET SUR LA DOTATION DE SOLIDARITÉ, ÉLÉMENT CENTRAL D'UN FUTUR PACTE FINANCIER ET FISCAL	36
(F)	LES AUTRES MESURES CONTENUES DANS LA LFI	40

(2) LA SITUATION FINANCIÈRE ACTUELLE ET PROJETÉE DU GRAND NANCY

- (A)** LES CONSÉQUENCES DE LA COOPERATION INTERCOMMUNALE HISTORIQUEMENT ÉLEVÉE 46
- (B)** L'ABSENCE DE MARGES DE MANŒUVRE SUR LA DETTE ACTUELLE 52
- (C)** DES DÉPENSES DE FONCTIONNEMENT AUJOURD'HUI CONTRAINTES 56
- (D)** DES DÉPENSES D'INVESTISSEMENT LARGEMENT FINANCÉES PAR EMPRUNT 58
- (E)** UNE SITUATION FINANCIÈRE PROJETÉE CARACTÉRISÉE PAR UN DÉFICIT D'ÉPARGNE 60

(3) L'IMPÉRIEUSE NÉCESSITÉ DE RECONSTITUER LES NIVEAUX D'ÉPARGNE

- (A)** LE SCÉNARIO OPTIMAL DU RETOUR À L'ÉQUILIBRE BUDGÉTAIRE 68
- (B)** LA PRISE EN COMPTE D'UN PROGRAMME D'INVESTISSEMENT « SOCLE » 75
- (C)** LA RECHERCHE DE MARGES DE MANŒUVRE EN FONCTIONNEMENT 84

Le débat d'orientation budgétaire (DOB) est la première étape du cycle budgétaire de l'année dont les modalités d'organisation sont prévues par le Code Général des Collectivités Territoriales (CGCT).

Conformément aux articles L. 2312-1, L. 5211-36 et L. 5217-10-4 du CGCT, ce débat s'appuie notamment sur le Rapport d'Orientation Budgétaire (ROB), qui vise à présenter les orientations budgétaires de la Métropole dans un contexte économique particulièrement dégradé, avec les conséquences d'une crise sanitaire qui a conduit à une contraction du PIB de l'ordre de 10 % en 2020.

Les recettes fiscales de Métropole, pour une large part dépendantes de l'activité économique, sont donc directement touchées, dès cette année pour le Versement Mobilités assis sur la masse salariale des entreprises de plus de 11 salariés, et à partir de l'année prochaine pour la Cotisation à la Valeur Ajoutée des Entreprises réalisant un chiffre d'affaires de plus de 500 000 euros.

Si les conséquences financières en 2020 ont pu être absorbées par un prélèvement sur les excédents, ce sera encore le cas, et dans des proportions plus importantes, en 2021, justifiant au passage le vote tardif de budget pour permettre cette reprise.

Selon les experts, le niveau d'activité d'avant la crise sanitaire ne sera pas retrouvé de si tôt, sans doute pas avant 2022. Cela signifie d'une part que la crise sanitaire affectera les finances métropolitaines pour encore au moins deux exercices et d'autre part que le Grand Nancy ne disposera plus d'excédent pour couvrir le déficit du budget 2022 si l'activité ne redémarre pas dans un contexte où la suppression de la taxe d'habitation et son remplacement par une quote-part nationale de TVA va renforcer la dépendance des recettes métropolitaine à la croissance économique.

Avant la crise, la situation financière de la Métropole était qualifiée de « tendue » par la Chambre Régionale des Comptes dans son dernier rapport, précisant que « la capacité d'autofinancement nette du budget principal s'amoindrit considérablement sur la période 2013-2018 et les investissements sont financés, en 2018, aux deux tiers par les emprunts ».

Il est vrai que la Métropole a toujours été un organisme investisseur, en raison de l'ancienneté et de l'intégration de l'intercommunalité locale. Compte-tenu de ses compétences, le Grand Nancy réalise aujourd'hui 75 % de l'investissement local, ce qui impacte inéluctablement son niveau de dette. En empruntant plus qu'il ne rembourse, le Grand Nancy dégage peu d'autofinancement et entre dans une spirale d'endettement, qui conduit à consacrer une grande partie de son épargne au remboursement de la dette.

Il faut donc reconstituer des marges de manœuvre pour engager les projets du mandat. L'urgence climatique, la transition écologique, la justice sociale, l'accessibilité, l'attractivité, la santé, les défis du quotidien avec la propreté urbaine et une nouvelle approche des mobilités sont les éléments d'une feuille de route qu'il faudra décliner dans les budgets à venir.

Pour que le Grand Nancy soit « une métropole forte de son avenir européen », une nouvelle construction budgétaire s'impose. Les grandes politiques publiques doivent être lisibles, plus lisibles. Engagée dès l'automne, la préparation des budgets dans une logique de co-construction rendue possible par la tenue de « conférence budgétaires » doit permettre de dégager ces marges de manœuvre pour les priorités de mandat.

L'exercice n'est pas simple. Les dépenses du fonctionnement du Grand Nancy sont largement contraintes par le poids des délégations de services publics et l'étendue des compétences. La capacité d'investissement est fortement obérée par les enveloppes annuelles pour l'investissement de renouvellement. C'est bien tout l'enjeu de cette co-construction que de redonner de la souplesse budgétaire aux dépenses, en parallèle de la rigidité quasi-totale des recettes.

Évaluer les politiques publiques sous l'angle de leur efficacité et leur efficience, disposer d'une administration encore plus performante à l'échelle du territoire en explorant les pistes de la mutualisation, évaluer les charges de territorialité et renforcer le dialogue avec les territoires voisins, toutes ces pistes seront explorées.

Pour que la métropole puisse continuer à investir et à porter les politiques publiques au service des habitants, des entreprises, des communes et plus globalement de son territoire, il nous faudra faire preuve de volonté, d'ambition et d'optimisme. C'est ce triple défi que propose le ROB 2021 dans un contexte très incertain.



**L'ENVIRONNEMENT
ÉCONOMIQUE,
FINANCIER ET
LÉGISLATIF
DE LA PRÉPARATION
BUDGÉTAIRE 2021**



LA CRISE SANITAIRE ET LA DÉGRADATION DES COMPTES PUBLICS

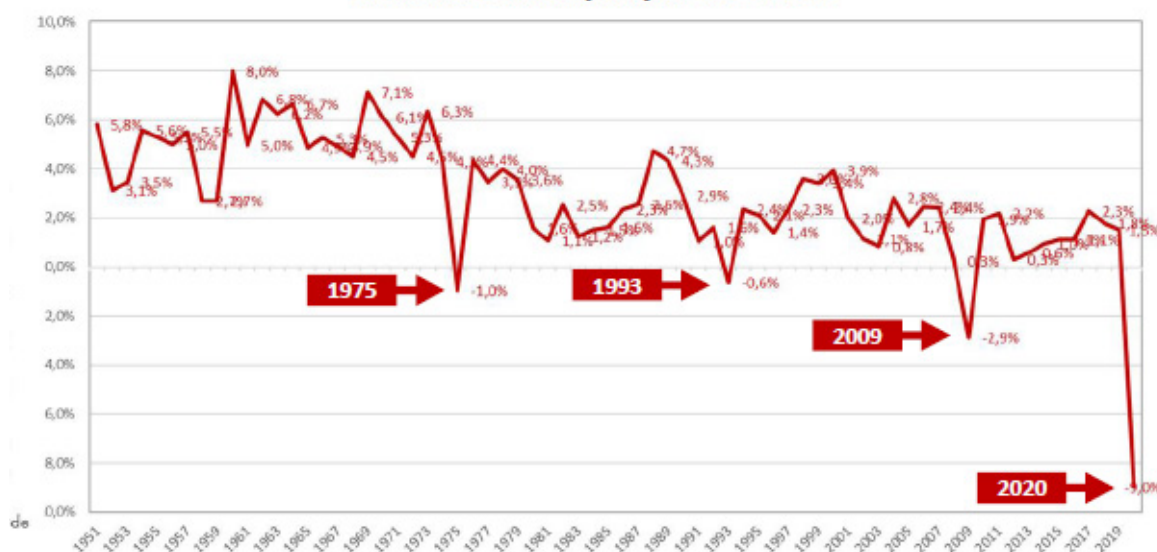
→ La pire récession économique depuis la grande dépression

La crise sanitaire devrait entraîner la plus forte récession économique que le monde ait connue depuis la crise de 1929.

Le gouvernement retient désormais l'hypothèse d'une récession de 11% en 2020, ce qui peut être considéré comme « prudent » au regard des prévisions des principaux instituts de prévisions économiques. Dans sa note de conjoncture d'octobre, avant le deuxième confinement, l'INSEE estimait la perte de PIB à -9% en 2020, soit la plus forte contraction annuelle depuis la création des comptes nationaux en 1948 en indiquant qu'un « durcissement durable des restrictions sanitaires pourrait ainsi provoquer une nouvelle contraction du PIB au quatrième trimestre. Inversement, si la situation sanitaire se stabilisait, l'évolution du PIB pourrait être positive en fin d'année. Au total sur l'année 2020, la prévision de contraction du PIB reste de l'ordre de - 9 % »

Croissance du PIB français 1950-2020

Source FCL Gérer la Cité



Dans la Loi de Finances Initiale pour 2021, le gouvernement table sur une perte de PIB de 10 % en 2020, un rebond de 8 % en 2021, ce qui conduirait à une perte de PIB cumulée de 2,7 % sur les deux années.

	% d'évolution			PIB base 100 en 2019		
PIB en volume	2020	2021	2022	2020	2021	2022
PLF 2021	-10,0%	+8,0%	+3,5%	90,0	97,2	100,6
PLFR 4 2020	-11,0%			89,0		
Commission Européenne (octobre 2020)	-9,4%	+5,8%		90,6	95,9	
Banque de France (sept 2020)	-8,7%	+7,4%	+3,0%	91,3	98,1	101,0
INSEE (sept 2020)	-9,0%			91,0		
OCDE (sept 2020)	-9,5%	+5,8%		90,5	95,7	
Consensus Forecast (sept 2020)	-9,5%	+6,9%		90,5	96,7	
FMI (octobre 2020)	-9,8%	+6,0%		90,2	95,7	

On peut relever que les prévisions réalisées à ce jour par les principaux instituts de conjoncture concernant l'évolution du PIB français ont trois caractéristiques :

- Les prévisions sont présentées comme très incertaines, tant elles dépendent de l'évolution de la situation sanitaire et du risque de nouvelles mesures sanitaires restreignant l'activité économique.
- Bien souvent les prévisions se limitent à estimer la perte de PIB en 2020 et l'éventuel rebond économique en 2021.

- À ce jour aucune prévision ne prévoit un rebond en 2021 de nature à corriger la perte de PIB de 2020 : les différents scénarios de référence des instituts de conjoncture conduisent tous à une croissance du PIB cumulée à horizon de 2021 négative, et d'une ampleur comprise entre - 2 % et - 5 %.

Il existe cependant cette année une forte variabilité entre les prévisions qui incite à une légitime prudence. Pour 2021, le gouvernement a retenu l'hypothèse d'un rebond un peu plus fort. Le PIB 2021 représenterait 97,2% du PIB 2019, ce qui correspond à la deuxième hypothèse la plus « optimiste » après celle de la Banque de France.

→ Une dégradation durable des comptes publics

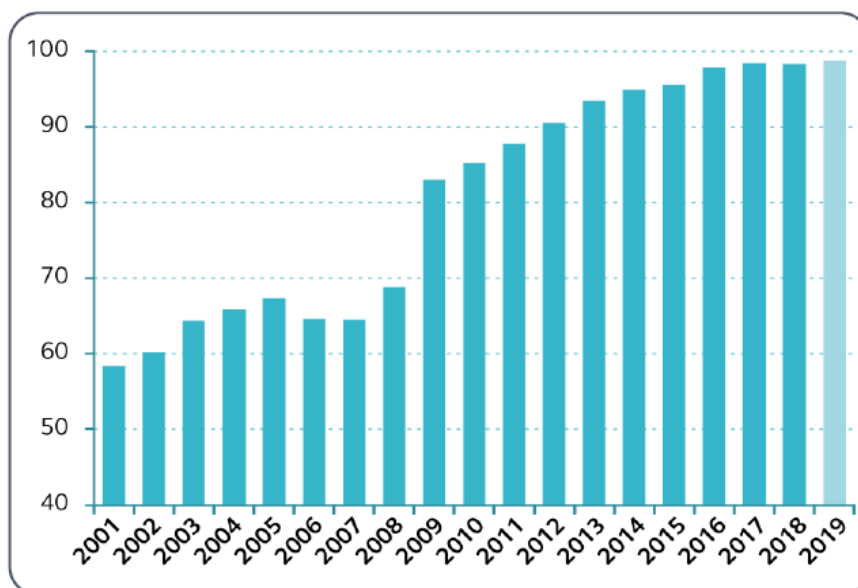
Après le vif rebond associé au premier déconfinement (+ 16 % prévu au troisième trimestre, après - 13,8 % au deuxième et - 5,9 % au premier), l'activité économique pourrait en effet marquer le pas en fin d'année sous l'effet de la résurgence de l'épidémie.

La perte massive de recettes publiques, fiscales essentiellement, combinée au coût des mesures de soutien adoptées pour éviter une crise encore plus grave, portera le déficit public à un niveau sans précédent en 2020.

Le rapport annuel 2020 de la Cour des Comptes sur les Finances Publiques, paru en février de cette année, montre que la France n'a pas abordé cette crise avec des finances publiques restaurées.

Depuis 40 ans, sa dette publique en part de PIB a augmenté presque sans discontinuer. Le choc économique et financier de la fin des années 2000, dans un contexte très différent de la crise actuelle, avait déjà conduit à une forte dégradation des comptes publics (cf. graphique ci-dessous).

Dette des administrations publiques (en points de PIB)



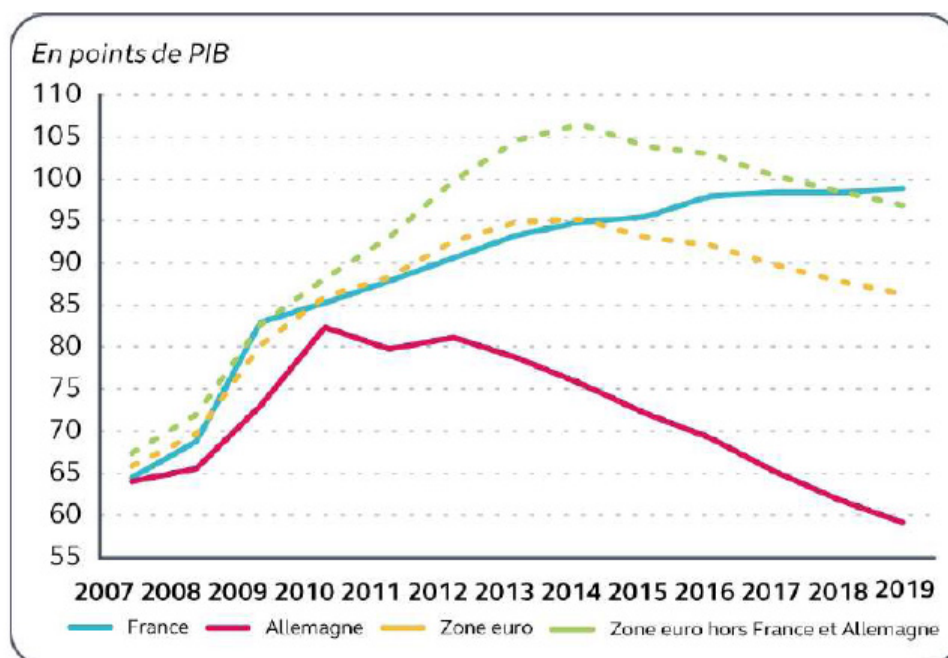
Source : Insee, comptes nationaux, jusqu'en 2018 ; rapport économique, social et financier joint au PLF 2020 pour l'année 2019

La Cour relève également qu'en 2019, le déficit public prévu pour la France (3,1 points de PIB) est nettement supérieur à celui prévu pour la zone euro dans son ensemble (0,8 point de PIB). En termes de déficit structurel, la position relative de la France est également dégradée : selon les évaluations de la Commission européenne, le déficit structurel de la France s'établirait à 2,7 points de PIB en 2019 contre 0,9 point pour la zone euro. En 2019, seule l'Espagne continuerait d'avoir un déficit structurel plus élevé (3,1 points de PIB) que la France au sein de la zone euro.

C'est donc avec des marges d'action peu restaurées que la France a abordé la crise sanitaire, en n'ayant

pas profité de la période de conjoncture assez favorable des années récentes pour supprimer la part structurelle de son déficit public. Elle n'en a pas non plus profité pour réduire significativement le poids de la dépense publique qui, à plus de 55 points de PIB en 2019, est demeuré huit points au-dessus de la moyenne de la zone euro. Elle a achevé la décennie précédente avec un niveau de dette de près de 100 points de PIB, alors qu'il était de moins de 65 points de PIB en 2007. À titre de comparaison, la dette publique de l'Allemagne, qui se situait en 2007 à un niveau similaire en part de PIB à celle de la France, est revenue en 2019 en dessous de 60 points de PIB.

Dette publique France/Allemagne/zone Euro (en points de PIB)



Source : Cour des comptes, à partir des données de la Commission européenne (prévisions de l'automne 2019)

Le constat de la Cour des Comptes, malheureusement prémonitoire, est sans appel : « la France a vu sa position se dégrader au fil des années relativement à ses partenaires. Elle dispose aussi de moins de marges de manœuvre pour la politique qu'elle entend mener, notamment en cas de récession ou d'autre choc majeur. Sa trajectoire d'endettement a décroché, ne parvenant pas à s'inverser même en période de croissance ».

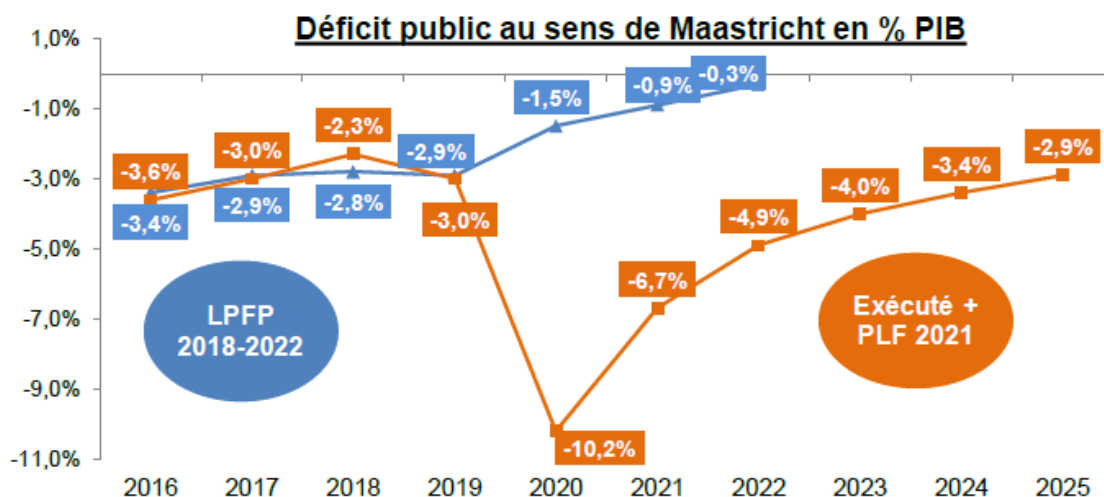
Entre crise et plan de relance, les comptes publics seront durablement dégradés. En points de PIB, le déficit public, après avoir dépassé 10% en 2020, resterait très élevé en 2021, proche de 7 %.

en % PIB	Réalisé		PLF 2021	
	2018	2019	2020	2021
Adm.Publiques Centrales	-2,9%	-3,6%	-7,5%	-5,7%
dont Etat	-2,8%	-3,5%	-8,7%	-5,5%
dont ODAC ⁽¹⁾	-0,1%	-0,1%	1,1%	-0,1%
APUL ⁽²⁾	0,1%	0,0%	-0,1%	0,0%
Sécurité Sociale	0,5%	0,6%	-2,6%	-1,0%
Ensemble	-2,3%	-3,0%	-10,2%	-6,7%

(1) plusieurs centaines d'Organismes Divers d'Administration Centrale (CNRS, INSERM...)

(2) Administrations Publiques Locales

Au regard de cette trajectoire, la France ne respecterait pas ses engagements européens en matière de déficit avant 2025.



La crise du Covid-19 a fait « exploser » tous les compteurs budgétaires, y compris au niveau européen. En effet, afin de permettre aux États membres d'affronter la crise, décision a été prise de geler les critères du Pacte européen de stabilité et de croissance, l'héritier du traité de Maastricht. Pour rappel, ces critères sont au nombre de quatre, le cinquième concernant les dévaluations monétaires ne s'appliquant plus aux États membres de la zone euro :

- Le taux d'inflation ne doit pas excéder de 1,5 % celui des trois pays membres ayant les plus faibles taux,
- Le déficit budgétaire doit être inférieur à 3 % du PIB et le déficit structurel ne doit pas excéder 0,5 %,
- L'endettement public doit être inférieur à 60 % du PIB,
- Les taux d'intérêt réels à long terme ne doivent pas excéder de 2 % celui des trois pays membres ayant les plus faibles.

En France particulièrement, pour parer à l'urgence, le gouvernement a décidé de dépenser sans compter, en application de la formule « quoi qu'il en coûte » prononcée par le Président de la République en mars dernier. En amont du débat d'orientation des finances publiques, le programme de stabilité transmis à la Commission européenne ne contenait pas, cette année, de prévisions de solde budgétaire ou de croissance du PIB, les perspectives macroéconomiques pour 2021 étaient présentées sans chiffrage prospectif et la trajectoire des finances publiques pour 2021 et 2022 n'y était pas actualisée. Cet allègement du contenu traditionnel du programme de stabilité s'inscrivait dans le contexte du début de la crise qui a conduit la Commission européenne à activer la clause dérogatoire du pacte de stabilité et de croissance, comme indiqué ci-dessus. Cette décision a été approuvée par le Conseil de l'Union européenne le 23 mars 2020, ce qui a conduit à suspendre temporairement l'application des règles européennes d'encadrement des budgets nationaux. Ce régime suspensif est toujours en vigueur.

Il s'est agi avec les lois de finances rectificatives pour 2020 d'adopter des crédits d'urgence, essentiellement de soutien à l'emploi et aux entreprises.

Pour 2021, la Loi de Finances Initiale continue sur cette lancée, mais cette fois dans l'idée d'investir plus structurellement pour reconstruire, sur la base d'un plan historique de relance financé par une mobilisation de dette à hauteur de 282 milliards d'euros en 2021, finalement peu coûteux aujourd'hui puisque les taux d'intérêts sont négatifs (-0,26% par an pour un emprunt à 10 ans).

Le ministre des finances, Bruno Le Maire, considère que *« l'addition, ce n'est pas le sujet. À un moment donné, il sera bien temps de faire les comptes, mais aujourd'hui, la mobilisation est totale pour sauver notre appareil de production, et garantir qu'il y ait le moins de faillites possible dans notre pays »*.

Avec le plan de relance, le gouvernement parie sur la reprise économique : si la croissance reprend, les entreprises et les particuliers paieront davantage

d'impôts et rempliront les caisses de l'État. Sans compter qu'avec une croissance solide et des taux d'intérêt faibles, la dette baisse mécaniquement.

La question de la reprise de l'activité économique pour absorber la dette future est centrale. Dans une publication d'octobre dernier sur les perspectives de l'économie mondiale, le Fonds Monétaire International la résume ainsi : *« en plus de lutter contre la profonde récession à court terme, les dirigeants doivent relever des défis complexes pour placer les pays sur la trajectoire d'une plus grande croissance de la productivité, tout en veillant à ce que les gains soient répartis équitablement et que la dette demeure viable. De nombreux pays doivent déjà trouver des compromis difficiles entre mettre en œuvre des mesures favorisant la croissance à court terme et éviter une nouvelle accumulation de dette dont il serait difficile d'assurer ultérieurement le service, compte tenu du coup porté par la crise au potentiel de production. La conception de politiques visant à soutenir l'économie à court terme doit donc veiller à placer les pays sur la trajectoire d'une croissance plus forte, équitable et résiliente »*



LA LOI DE FINANCES INITIALE 2021 AU SERVICE DE LA RELANCE

La Loi de Finances Initiale 2021 est largement consacré à la relance de l'activité économique et de l'emploi. Il déploie une partie des crédits du plan « France relance » qui avait été annoncé en septembre dernier et présenté comme *une feuille de route pour la refondation économique, sociale et écologique du pays* avec l'objectif de bâtir la France de 2030.

Les moyens consacrés par le Gouvernement sont conséquents, à hauteur de 100 milliards d'euros, soit

$\frac{1}{3}$ du budget annuel de l'État. 40% ont été financés par l'Union européenne, des fonds mobilisables par les États membres jusqu'en 2026 et remboursables jusqu'en 2058.

Ce plan de relance, composé de cent mesures, s'articule autour de trois priorités :

- la transition écologique, pour accompagner la transition vers une économie plus verte et durable.



- la compétitivité, pour donner aux entreprises les conditions les plus favorables pour développer leurs activités et ainsi préserver l'emploi des salariés,
- la cohésion sociale et territoriale, pour garantir la solidarité entre les générations, entre les territoires, et entre tous les Français.

Lors de sa présentation, le plan de relance, porté pour 86 Md€ par l'État et pour 14 Md€ par d'autres opérateurs (ADEME, ANAH, ANRU, ARS, Agences de l'eau, ...), était schématisé sous cette forme :

Le tableau ci-dessous reprend les principales mesures :

Accompagnement de la transition écologique des filières	11,9
Rénovation des bâtiments privés	2,0
Rénovation des Logements sociaux (aides aux org. HLM)	0,5
Rénovation des bâtiments publics	4,0
<i>dont enveloppe à destination du bloc communal et des départements</i>	<i>1,0</i>
<i>dont EHPAD</i>	<i>2,0</i>
Rénovation énergétique des locaux des TPE/PME	0,5
Aide à la décarbonation de l'industrie	1,2
Aide au développement d'une filière française de production d'hydrogène vert	2,0
Aide à la transition écologique de l'agriculture (<i>circuits courts, bien être animal, réduction des produits</i>)	1,2
Développement de l'économie circulaire	0,5
Favoriser la mobilité verte et la préservation de l'environnement	10,7
Renforcement de l'Aide à l'achat de véhicules propres	1,9
Renforcement de l'énergie renouvelable dans les transports	nc
Développement du secteur ferroviaire	4,7
Développement des transports en commun	0,7
Plan vélo	0,2
Préservation de la biodiversité	2,5
Fonds de recyclage des friches et du foncier artificialisé	0,3
Aide à la densification pour les collectivités locales	0,4
Renforcer la compétitivité des entreprises	22,5
Baisse des impôts de production (CVAE, TF, CFE)	20,0
Renforcement des fonds propres des TPE/PME et ETI	0,2
Renforcement des moyens de BPI France	0,5
Abondement du fonds d'investissement des régions	0,3
Aide à l'export des PME-ETI	0,2
Aide aux investissements en faveur de la souveraineté économique	1,0
Aide à la modernisation des équipements de production	0,4
Soutenir l'emploi et les compétences et garantir la cohésion sociale et territoriale	13,7
Dispositif d'activité partielle de longue durée en 2021	6,6
Effort en faveur de la formation des salariés	1,0
Effort en faveur de la formation des jeunes	1,6
Aide aux employeurs de contrats de professionnalisation et d'apprentissage	2,0
Aide à l'embauche des jeunes de moins de 26 ans	1,1
Renforcement des moyens des opérateurs de l'emploi et de l'insertion	0,7
Majoration exceptionnelle de l'allocation de rentrée scolaire	0,5
Aide en faveur de l'hébergement d'urgence	0,1
Soutien aux associations de lutte contre la pauvreté	0,1
Déployer la relance dans les territoires	4,4
Soutien aux projets industriels	0,4
Renforcement du développement du réseau THD	0,2
Facilité l'accès au numérique	0,3
Soutien au patrimoine et aux filières culturelles	2,0
Soutien aux Outre-mer	1,5
Ségur de la Santé	6,0

Source : FCL - Gérer la Cité

Les principales mesures qui concernent directement les collectivités peuvent être synthétisées par grands thématiques :

- *Rénovation thermique* : le plan France Relance affiche l'objectif d'en finir avec les « passoires thermiques » en 2030. Le plan distingue les bâtiments appartenant à l'État et ceux des collectivités, qui feront l'objet d'un dispositif spécifique, finalement peu détaillé dans le plan : les montants financiers restent très flous : si l'on sait que « 4 milliards d'euros » seront investis par l'État, aucun chiffre n'est donné sur l'enveloppe qui sera dédiée aux projets de rénovation thermique des bâtiments des collectivités locales via les préfets. Le plan intègre un volet sur la rénovation thermique du parc de logement social. Des subventions seront octroyées aux organismes HLM et aux collectivités pour des opérations de rénovation lourde. L'enveloppe envisagée est de 500 millions d'euros pour les années 2021 et 2022.
- *Biodiversité et lutte contre l'artificialisation* : environ 1,2 milliard d'euros sera consacré à ce volet, qui inclut la restauration écologique de sites, des opérations de densification urbaine et de réhabilitation des friches. Un fonds de 300 millions d'euros sera consacré à ce dernier sujet, dont les collectivités seront les maîtres d'ouvrage. Environ 300 millions d'euros seront consacrés à la modernisation des réseaux d'eau et des stations d'épuration, notamment pour lutter contre les fuites et réduire les pollutions dues aux stations d'épuration. Un co-financement sera exigé des collectivités sur le volet de rénovation du réseau d'eau potable.
- *Centres de tri et déchets* : 500 millions d'euros seront consacrés à l'économie circulaire et au traitement des déchets : développement des centres de tri, soutien au tri des déchets recyclables, « via une aide financière aux collectivités locales pour le déploiement du tri sélectif sur la voie publique », soutien à la valorisation des biodéchets, aides financières à l'investissement dans des unités de production d'énergie à partir de combustibles de récupération... Les fonds seront débloqués et versés, via l'Ademe, entre 2020 et 2022.
- *Alimentation* : Au chapitre « transition agricole », le plan prévoit de consacrer 400 millions d'euros à l'alimentation, notamment en développant « une alimentation saine, sûre, durable, de qualité et locale dans les cantines scolaires des petites communes » et en soutenant les projets alimentaires territoriaux (PAT).

- *Infrastructures et transports* : 1,2 milliard d'euros sera consacré aux « mobilités du quotidien », 4,7 milliards au ferroviaire et 550 millions aux travaux sur les infrastructures. Sur les mobilités du quotidien, un important chapitre du plan est consacré au vélo, avec pour objectif « une accélération sans précédent de travaux d'aménagement de réseaux cyclables ». un deuxième axe vise à doubler la part modale du transport ferroviaire autour des grands pôles urbains d'ici dix ans », notamment en créant des RER (réseau express régionaux) dans les métropoles, à l'image de ce qui existe en région parisienne. Le troisième axe, enfin, concerne les transports collectifs en site propre (tramways, bus en site propre).



Le plan de relance comprend également un large volet « territoires », un peu fourre-tout, dans lequel ont été intégrés des mesures déjà connues et même déjà financées via la Loi de Finances rectificative votée cet été. On y trouve notamment les mesures de garanties de recettes des collectivités et de soutien direct à l'investissement local (5,2 milliards d'euros). Ce chapitre contient aussi quelques nouveautés : 250 millions d'euros vont être consacrés à la lutte contre l'illectronisme et la création de tiers-lieux et autres espaces publics numériques, avec des aides directes aux collectivités. 240 millions d'euros vont être consacrés, au titre du plan de relance, au déploiement de la fibre optique. Enfin, diverses mesures de soutien au commerce de proximité et à l'artisanat (150 millions d'euros), et au tourisme durable (50 millions d'euros) ont été décidées.

Enfin, au titre de la *fiscalité locale*, la LFI 2021, via le plan de relance, consacre la baisse des impôts de production qui fait l'objet de développements spécifiques en partie suivante. La perte de recettes pour les régions sera compensée par l'attribution d'une part de TVA. Pour les communes et intercommunalités, l'engagement habituel est pris de « compenser chaque année les pertes de recettes, de façon intégrale, dynamique et territorialisée ». Au-delà de cette formule qui ne garantit aucunement la pérennité des compensations, c'est à nouveau l'autonomie fiscale des collectivités qui est réduite.

Le premier ministre a affiché sa volonté de s'appuyer sur les territoires, considérant que « *la territorialisation du plan de relance est un gage d'efficacité, d'adaptabilité, d'équité et de cohésion* » et a transmis à ce titre courant octobre une circulaire aux préfets pour la mise en œuvre de cette territorialisation.

Cette territorialisation passe par la mobilisation de plusieurs véhicules dont l'articulation reste parfois encore à préciser :

- la nouvelle génération de CPER 2021-2027, en cours d'élaboration ;
- des accords régionaux de relance à conclure entre chaque région et l'État. Le premier accord a été signé début janvier avec la région Provence-Alpes-Côte d'Azur. Pour la région Grand Est, l'accord qui sera signé prochainement avec l'État, suite à son approbation par les élus régionaux le 17 décembre dernier, permettra de mobiliser 1,25 milliard d'euros, dont près de 600 M€ iront aux actions et projets structurants identifiés dans le cadre de la stratégie Business Act Grand Est adoptée en juillet ;
- la future programmation européenne au titre de la politique européenne de cohésion 2021-27 et les dispositifs d'urgence comme REACT- EU (acronyme de « Recovery Assistance for Cohesion and the Territories of Europe ») ;
- des contrats de relance et de transition écologique (CRTE) dont les périmètres doivent être arrêtés par les Préfets pour la mi janvier et dont chaque EPCI devrait être doté pour la fin juin 2021.

Ces différents plans de relance, qu'ils soient nationaux ou européens, offrent de nouvelles opportunités de financement pour les collectivités et leurs programmes pluri annuels d'investissement. La multiplicité de tous ces dispositifs mais aussi l'anticipation et la réactivité qu'ils requièrent supposent une stratégie et une ingénierie propres au niveau des services de la Métropole qu'il conviendra d'amplifier dans les mois à venir. Le Grand Nancy a déjà saisi conjointement le Président de la Région et la Préfète de Région de projets métropolitains entrant dans le cadre du Plan de relance pour la période 2021-2022. Quatre opérations portées par le Grand Nancy ont été portées à l'attention de ces autorités : la Maison de l'innovation technopolitaine, une piste cyclable bidirectionnelle à Nancy, la voie verte du Fonteno à Jarville-la-Malgrange et un programme de dispositifs de stationnement pour les vélos sur l'agglomération.

Au titre des métropoles, communautés urbaines, communautés d'agglomération et grandes villes, France Urbaine a rappelé que dans le contexte d'une relance économique que le Premier ministre souhaite construite dans et à partir des territoires, la reconstitution de la capacité d'autofinancement des collectivités est une nécessité absolue. À ce titre, la question du soutien aux transports, confronté à l'effet-ciseau d'une baisse des recettes tarifaires et du versement mobilité, a été traitée partiellement dans la Loi de Finances rectificative n°4 qui prévoit 750 M€ de crédits d'avances remboursables pour les AOM autres que Île-de-France Mobilités (IDFM). Ces avances sont destinées à couvrir à la fois les pertes de recettes tarifaires et les pertes de versement mobilité pour 2020.

Une convention doit être conclue avec chaque AOM, qui définira les conditions d'octroi des avances ainsi que les modalités de remboursement. Ce mécanisme ne devrait répondre que partiellement aux problématiques budgétaires des AOM car il ne s'agit ici que d'avances, c'est-à-dire de prêts sans intérêt, et non de financements pérennes. En outre, ces avances devraient en toute logique être inscrites en section d'investissement. Elles pourraient alimenter la section de fonctionnement via une opération d'ordre, mais cela n'empêcherait pas la dégradation des ratios financiers, généralement assis sur l'épargne brute. Le Grand Nancy, éligible à ce dispositif, a sollicité et obtenu le versement d'une avance de 10 281 694 €.

France Urbaine attire l'attention de l'État sur la réduction des moyens financiers des collectivités qui conduit mécaniquement à se priver de la capacité de rebond des territoires urbains.

France Urbaine demande également à ce que soit assurée la cohérence d'ensemble par l'impérative association des territoires urbains à tous les dispositifs de territorialisation du Plan de relance.

Appels à projets, CPER et volets territoriaux, React EU 2021-2022, programmes opérationnels régionaux 2021-2027, accords régionaux de relance, contrats de relance et de transition écologique... : les véhicules de territorialisation sont multiples et peuvent être perçus de manière complexe et difficilement lisible sur les territoires, ce qui pose la question de la capacité concrète de ceux-ci à l'activer, à identifier leur éligibilité et à l'utiliser de manière efficace au bénéfice de nos citoyens et de nos entreprises. Leur mise en cohérence tient pourtant à un principe simple mais nécessaire : placer dès l'amont les territoires au cœur de la démarche pour co-construire l'ensemble du dispositif et articuler efficacement les différentes sources de financement, en complémentarité.

France Urbaine regrette que les territoires urbains n'aient pas été assez associés, et pas assez en amont, pour assurer cette convergence et cette articulation entre l'urgence de court terme qu'est la relance et la construction de la résilience au moyen et long terme, et rappelle la nécessité d'une association étroite et systématiques des grandes agglomérations et métropoles au sein des comités de suivi. Le développement économique est une responsabilité partagée entre les régions et les intercommunalités, notamment les métropoles. Elles doivent donc être systématiquement autour de la table.

L'impact du plan de relance amorcé en 2020 sur le budget de l'État est considérable. En 2020, le déficit du budget de l'État est désormais évalué à 195,2 Md€, soit +102,1 Md€ par rapport à la Loi de Finances Initiale (LFI) 2020. Cette aggravation s'explique quasiment pour moitié par une baisse des recettes et pour l'autre moitié par des dépenses supplémentaires.

Budget de l'Etat - Md€	2020
Déficit de l'Etat 2019	84,1
Déficit complémentaire LFI 2020	9,0
Déficit prévisionnel 2020 LFI 2020	93,1
Baisse de recettes liées à la crise	44,3
Hausse des dépenses liées à la crise	49,8
dont plan d'urgence	42,7
Hausse déficit des budgets annexes et comptes spéciaux	8
Déficit prévisionnel 2020 révisé	195,2

En 2021, le déficit se réduirait de 42,4 Md€ tout en prenant en compte des dépenses pour le plan de relance. L'augmentation des recettes dans un contexte de reprise économique explique l'essentiel de l'amélioration du déficit public prévisionnel de l'État pour 2020.

Budget de l'Etat - Md€	2021
Déficit prévisionnel 2020 révisé	195,2
Hausse des recettes	-33
Diminution des dépenses	-1,4
Amélioration déficit des budgets annexes et comptes spéciaux	-8
Déficit prévisionnel 2021	152,8

La progression de 59,7 Md€ du déficit, entre le projet de budget 2021 de l'État laissant apparaître un déficit budgétaire de 152,8 Md€ contre 93,1 Md€ au titre de la LFI 2020, porte essentiellement sur la section de fonctionnement (54,8 Md€).

Md€	PLF 2020	PLF 2021	évol		Md€	PLF 2020	PLF 2021	évol
Charges de personnel	133,7	135,4	1,7	+ 1,3%	Impôts et Taxes	291,8	271,2	-20,6 - 7,1%
Autres dép. hors frais financiers et reversement	148,2	185,3	37,1	+ 25,0%				
Dépenses de gestion courante	281,9	320,7	38,8	+ 13,8%	Autres recettes	14,3	24,8	+10,5 + 73%
Reversement de recettes aux coll.locales (hors FCTVA)	34,9	36,7	1,8	+ 5,2%	Total recettes de fonct.	306,1	296,0	-10,1 - 3,3%
Reversement de recettes à l'Union Européenne	21,3	26,9	5,6	+ 26,3%	Déficit de la section de fonctionnement	70,6	125,4	+54,8 + 78%
Reversement de recettes	56,2	63,6	7,4	+ 13,2%				
Frais financiers	38,6	37,1	-1,5	- 3,9%	Emprunts nouveaux	205,0	258,6	+54 + 26%
Total dépenses de fonctionnement	376,7	421,4	44,7	+ 11,9%	Cession d'immob. financières	11,0	0,1	-11 - 99%
					Autres recettes d'invest.	28,9	22,7	-6 - 21%
Déficit de la section de fonctionnement	70,6	125,4	54,8	0,8	Total recettes d'invest.	244,9	281,4	+36,5 + 14,9%
Remboursement d'emprunts	138,7	128,0	-11	- 8%	Déficit budgétaire	93,1	152,8	+59,7 + 64,1%
Dépenses d'investissement	21,0	24,7	+4	+ 18%				
Participations	1,5	2,7	+1	+ 80%				
Autres opérations financières	13,1	0,6	-13	- 95%				
Total dépenses d'investissement	244,9	281,4	36,5	+ 14,9%				

Le scénario macroéconomique associé au projet de loi de finances pour 2021 est organisé autour de trois indicateurs essentiels :

- *Le taux de croissance en volume*, (hors effet prix) qui permet de bâtir une prévision au titre des recettes fiscales de l'année, en tenant compte de l'exigibilité de certains impôts en décalage d'une année avec leur assiette (impôt sur les sociétés, par exemple) ou fonction de la dynamique économique de l'année (TVA par exemple). En 2020, l'activité se contracterait de - 10 % avant de rebondir de + 8 % en 2021 grâce au Plan de relance. La France se place ainsi sur une trajectoire de rebond fort en 2021, qui lui permettrait de retrouver dès 2022 son niveau d'avant crise. L'activité s'établirait en 2021 à -2,7 % en dessous de son niveau de 2019.
- *L'inflation*, qui après + 1,1 % en 2019 et + 0,5 % en 2020, en lien avec la baisse des prix du pétrole et la modération des prix résultant d'une demande en recul, reprendrait ensuite modérément en 2021 à + 0,7 %. Elle demeurerait à un niveau assez bas du fait d'une demande encore en phase de rattrapage vers son niveau d'avant crise.
- *Les taux d'intérêt* qui permettent d'évaluer la charge de la dette de l'État. Les hypothèses relatives aux taux courts sont toujours négatives alors qu'est prévue une légère remontée des taux longs (OAT 10 ans) à 0,7%, niveau voisin du taux prévisionnel d'inflation (0,6 % hors tabac et 0,7 % pour l'ensemble).





L'ATTENTE D'UNE NOUVELLE LOI DE PROGRAMMATION DES FINANCES PUBLIQUES ET SES CONSÉQUENCES POUR LES COLLECTIVITÉS TERRITORIALES

Si les règles de l'Union européenne sur la procédure de déficit excessif ont été mises en suspens jusqu'à l'an prochain, le Haut Conseil des finances publiques (HCFP), chargé d'apprécier le réalisme des prévisions macroéconomiques du Gouvernement et de vérifier la cohérence de la trajectoire de retour à l'équilibre des finances publiques avec les engagements européens de la France, souligne que les perspectives de croissance de l'économie française sont entourées d'aléas extérieurs défavorables.

Outre les incertitudes sanitaires, le HCFP évoque les conditions du retrait du Royaume-Uni de l'Union européenne (Brexit), la politique des tarifs douaniers de la part des États-Unis et d'autres risques qui tiennent aux tensions géopolitiques au Moyen-Orient (avec des répercussions possibles sur le prix du pétrole). Le HCFP note également des vulnérabilités liées à la hausse de l'endettement mondial.

Dans son appréciation de la cohérence entre la Loi de Finances Initiale pour 2021 et la loi de programmation des finances publiques, le Haut Conseil fait état d'un certain manque de lisibilité et estime ainsi nécessaire l'adoption, dès le printemps 2021, d'une loi de programmation des finances publiques (LPFP) fixant une nouvelle trajectoire d'évolution du PIB et des finances publiques. À moyen terme, la « soutenabilité » de la dette et la résorption des déficits publics deviendront en effet un enjeu central.

Selon la Constitution française, depuis sa révision de 2008, « les orientations pluriannuelles des finances publiques sont définies par des lois de programmation. Elles s'inscrivent dans l'objectif d'équilibre des comptes des administrations publiques ».

Les Lois de Programmation des Finances Publiques fixent l'objectif à moyen terme des administrations publiques. Elles déterminent, en vue de la réalisation

de cet objectif à moyen terme et conformément aux stipulations du traité précité, les trajectoires des soldes structurels et effectifs annuels successifs des comptes des administrations publiques au sens de la comptabilité nationale, ainsi que l'évolution de la dette publique.

Compte tenu de la conjoncture actuelle, la loi de programmation des finances publiques pour la période 2018-2022 est désormais caduque. Le Gouvernement avait proposé, dans la LPFP actuelle, une trajectoire des finances publiques conduisant à quasiment diviser par trois le solde structurel entre 2017 et 2022. Le solde structurel devait donc s'améliorer de plus d'un point de PIB pendant le quinquennat, alors même qu'une réduction significative des prélèvements obligatoires aurait été consentie.

Cela supposait donc un effort structurel conséquent en dépense, compte tenu des objectifs suivants : diminution des prélèvements obligatoires (-1 point de PIB par rapport à 2017), des dépenses publiques (-3 points de PIB) et de la dette (-5 points de PIB).

L'ajustement structurel prévu a été, depuis 2018, beaucoup moins marqué que prévu dans la LPFP, en raison notamment :

- de la suppression totale de la taxe d'habitation pour un coût de 10,5 Md€,
- du mouvement des gilets jaunes, et des mesures d'urgence économique et sociale associées pour un coût de 11 Md€,
- de l'impact des mesures nouvelles issues du grand débat national pour un coût de 6,5 Md€.

La crise a donc « percuté » cette trajectoire et rend définitivement caduque la programmation présentée au sein de la loi de programmation des finances publiques 2018-2022.

Le Haut Conseil des Finances Publiques considère que la loi actuelle constitue désormais une référence dépassée, qu'il s'agisse du scénario macroéconomique ou de finances publiques, et appelle à l'adoption, dès le printemps 2021, d'une nouvelle loi de programmation des finances publiques. Le rapporteur général du budget souscrit à l'analyse du HCFP en soulignant la complexité de prévisions dans un contexte de forte incertitude concernant l'évolution de la situation sanitaire en France et dans le monde. La discussion de cette nouvelle loi de programmation devra ainsi intervenir une fois la situation sanitaire stabilisée ou rendue plus prévisible.



Cette question du retour à l'équilibre et de la trajectoire des finances publiques portés dans une nouvelle loi de programmation concerne de près les collectivités territoriales.

En effet, il a été créé par l'article 11 de la loi de programmation des finances publiques (LPFP) pour la période 2014-2019 un outil de régulation des dépenses des collectivités territoriales afin que *« les collectivités territoriales contribuent à l'effort de redressement des finances publiques, selon des modalités à l'élaboration desquelles elles sont associées. Il est institué un objectif d'évolution de la dépense publique locale, exprimé en pourcentage d'évolution annuelle et à périmètre constant »*.

Dans le cadre la LPFP 2018-2022, promulguée en janvier 2018, le gouvernement et le Parlement prévoyait que les dépenses des collectivités locales se stabilisent via une augmentation contrôlée de leurs dépenses de fonctionnement (+1,2% par an).

Cette évolution limitée devait permettre de réaliser 2,6 Md€ d'économies annuelles, soit 13 Md€ sur la période, obtenus par différence entre une évolution de l'ensemble des dépenses de fonctionnement de toutes les collectivités (200 Md€) à 2,5% par an qui représente la moyenne annuelle de l'évolution des dépenses de fonctionnement des collectivités locales de 2009 à 2014 et une évolution de 1,2%, telle que retenue dans les contrats dits de « Cahors ».

Le rapport économique, social et financier (RESF), annexé au projet de loi de finances 2021, qui recense les prévisions macroéconomiques et de finances publiques, laisse apparaître que la trajectoire des finances publiques est largement conditionnée à l'efficacité du Plan de relance de 100 Md€. Sur la période 2020-2025, les mesures permettraient de relever l'activité de 4 points de PIB en cumul par rapport à un scénario sans Plan de relance.

La trajectoire pluriannuelle des finances publiques esquissée jusqu'en 2025 dans le RESF traduit la nécessité de résorber les déficits nés de la crise, le déficit public devant redevenir inférieur à 3 % (2,9 %) du PIB à cet horizon (2025). L'objectif est de stabiliser l'endettement public à 117 % du PIB (20 points au-dessus de la situation observée lors des années 2017-2019) puis d'amorcer la décrue du ratio de dette publique à compter de 2025.

Après la nécessaire augmentation des dépenses pour permettre la relance de l'économie, le retour d'une croissance forte et durable est la première condition de la soutenabilité de l'évolution des finances publiques : *« La normalisation de la situation des finances publiques, soutenue par le rebond de l'activité et la mise en œuvre de réformes structurelles, se fera progressivement de façon à préserver la reprise économique, et se fera prioritairement par le retour de la croissance »*.

Dès lors, la priorité qui se dégage est de soutenir « quoi qu'il en coûte » le retour d'une croissance forte et durable, et observer pour 2023 les conditions de sortie de crise.

À cette échéance, la question qui va donc se poser pour les collectivités est celle d'une nouvelle ponction pour réduction des déficits publics, sous la forme d'une baisse des dotations (LPFP 2014-2017) ou sous la forme d'une limitation des dépenses de fonctionnement (LPFP 2018-2022).

Du point de vue de la Cour des comptes, la baisse des concours financiers de l'État a entraîné un ralentissement des dépenses des collectivités

supérieur à celui de leurs recettes, et ainsi redressé le niveau de leur épargne par rapport à la situation de 2013. Cela étant, cette baisse des concours financiers s'est traduite également par un retournement immédiat de l'évolution des investissements locaux. Conjointement à l'effet du cycle électoral, il s'est matérialisé par un recul de 10,9 Md€ (- 17,4 %) entre 2013 et 2016 avant de remonter à 55,8 Md€ en 2017, soit un niveau encore inférieur de 10,8 % à celui du début de période.

Le système de ponction était très efficace et à effet immédiat et permet donc de corriger une trajectoire qui dérape. Pour autant, mise en œuvre trop rapidement, avant 2024/2025, cette mesure irait à l'encontre des préconisations des économistes car la ponction sur recettes risquerait de faire chuter l'investissement public et de fortement ralentir la croissance nécessaire au financement de la dette.

Produit pendant l'été 2020, le rapport Cazeneuve sur l'évaluation de l'impact de la crise du COVID 19 sur les finances locales, montrait que le rebond attendu en 2021 de la TVA et sa prise en compte en 2022 permettait aux collectivités de limiter les pertes de recettes et de reconstruire en 2022 une CAF d'un niveau proche de celui d'avant crise. Dans ce cadre, elles auraient pu, le cas échéant, supporter le poids d'une ponction sur leurs recettes après 2023, dans l'hypothèse d'une association à la résorption des déficits publics.

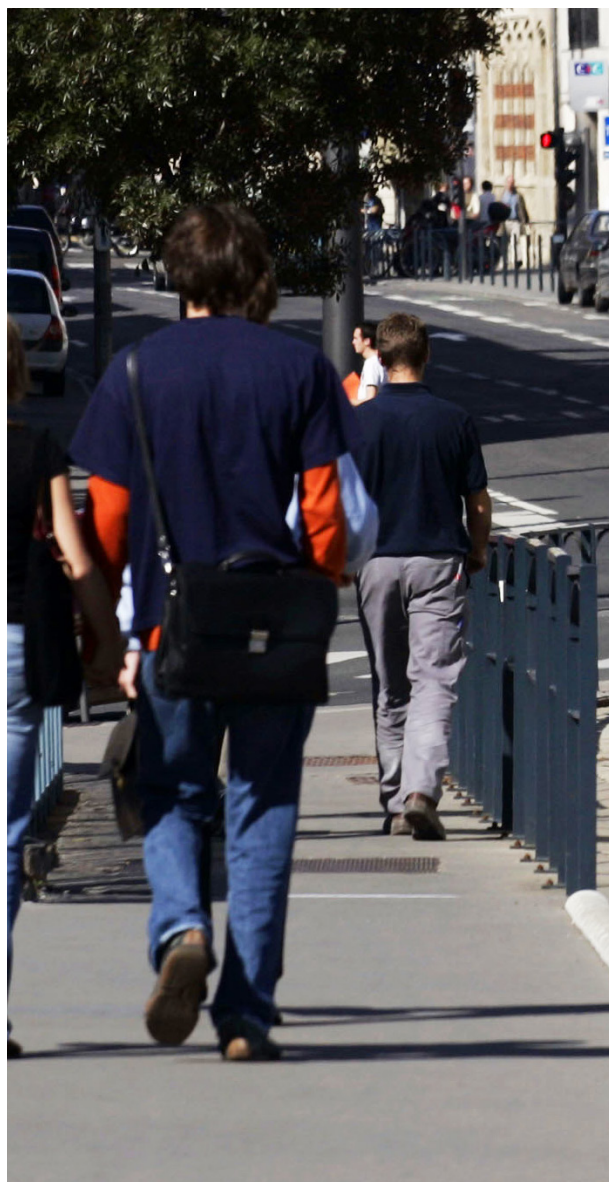
Un amendement gouvernemental va priver les collectivités de ce rebond de TVA. Il génère une économie prévisionnelle de l'ordre de 1,3 à 1,4Md€ pour le budget 2022 de l'État et une moindre ressource équivalente pour les collectivités (schématiquement un peu moins de 1 Md€ aux dépens des départements et un peu plus de 400 M€ au dépens des EPCI). Et ce, du fait d'une évolution prévisionnelle de la quote-part de TVA allouée aux départements et aux EPCI qui serait en 2022 de +3% par rapport à 2021 et non de +10%, compte tenu de la reprise de l'activité.

Dans le contexte du plan de relance, et s'agissant plus particulièrement des EPCI qui vont subir une amputation de leur capacité d'autofinancement en 2021, du fait notamment de la baisse à venir de la CVAE, cet amendement les prive de la possibilité de reconstituer leur CAF en 2022. La soutenabilité d'une ponction sur leurs recettes après la crise est alors posée face aux exigences relatives à la reprise de l'investissement public.

Ne faut-il pas alors considérer cet amendement comme une ponction sur les recettes post TH des collectivités locales ? De son côté, la Cour des Comptes formule une proposition tenant compte du poids des collectivités dans l'investissement public.

Après la crise, dans son rapport de 2020, la Cour des Comptes adapte ses préconisations : « l'investissement public peut jouer un rôle important dans l'élaboration d'une nouvelle stratégie de finances publiques ». Pour la Cour des Comptes, cette orientation en vue d'une recomposition des dépenses publiques en faveur de l'investissement suppose que soient respectées deux conditions fortes :

- un effort encore accru de maîtrise des autres dépenses publiques,
- un renforcement du cadre d'évaluation des investissements publics, afin que les décisions de choix de projets soient davantage éclairées par la considération de leur rentabilité socio-économique.





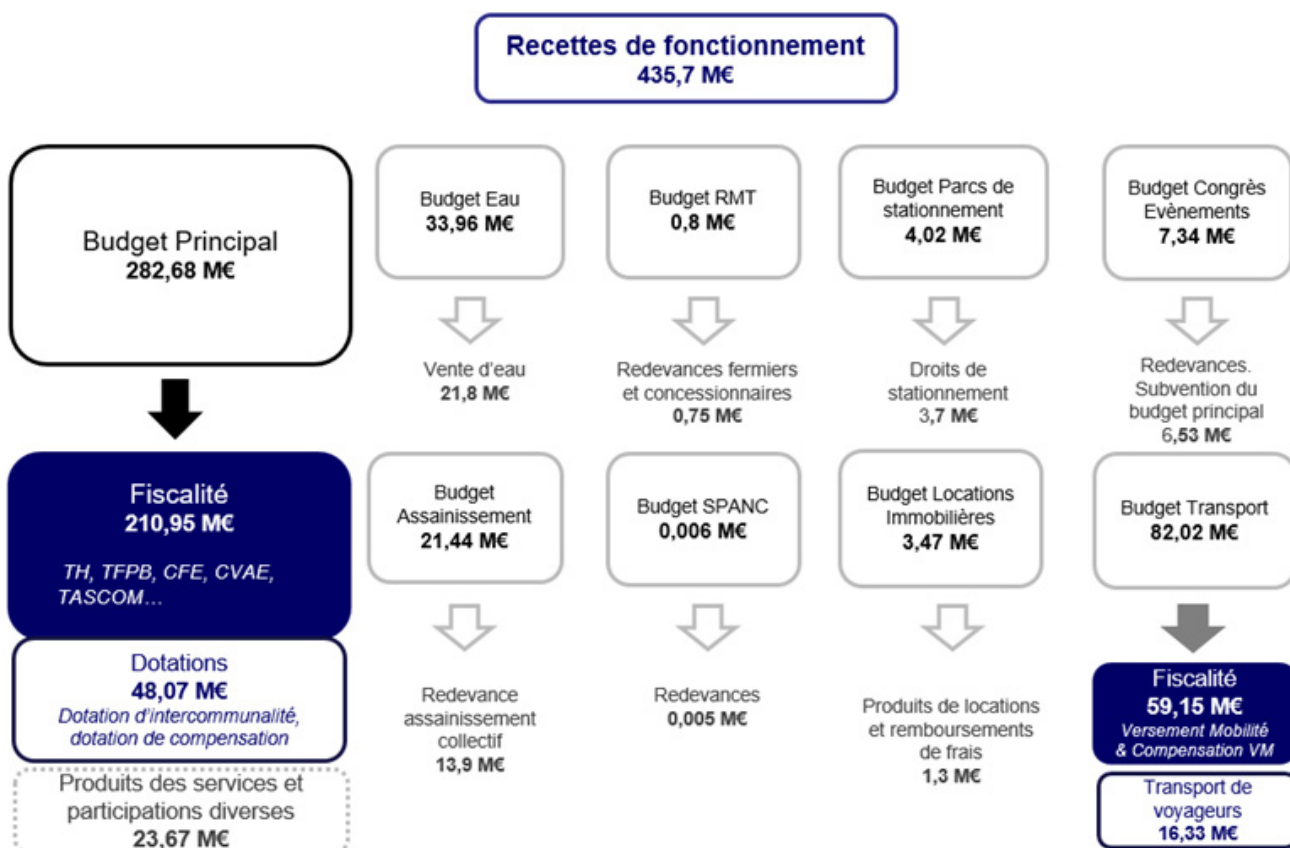
LA POURSUITE DE LA RÉDUCTION DE L'AUTONOMIE FISCALE DES COLLECTIVITÉS

Après la réforme de la Taxe Professionnelle en 2010 qui a réduit l'assiette sur laquelle les collectivités ont un pouvoir de taux, la suppression de la Taxe d'Habitation, confirmée dans la LFI 2021 et effective à partir de cette année, réduit encore l'autonomie fiscale des EPCI.

La Loi de Finances Initiale pour 2021 initie également une réforme des impôts locaux supportés par les entreprises, avec l'objectif de leur redonner des marges de manœuvre. La réduction, voire la suppression, de ces « impôts de production » aura également des incidences sur les finances des collectivités.

Ces diverses réformes auront une incidence sur les indicateurs de richesse, et notamment le potentiel fiscal, qui est utilisé comme agrégat de référence pour diverses dotations.

Sur un montant total de recettes de fonctionnement de l'ordre de 435 M€ dans les différents budgets du Grand Nancy (chiffres 2020), le produit de la fiscalité directe représente un montant de 270 M€, concentrés principalement sur le budget principal (211 M€), le solde étant sur le budget transport, avec le versement mobilités.



En lecture immédiate, le produit de la fiscalité directe locale représente donc 62 % des recettes de fonctionnement, laissant penser que le pouvoir de taux, et donc d'ajustement des recettes fiscales, est identique.

Avant la suppression de la taxe d'habitation, les recettes fiscales avec pouvoir de taux sont en réalité de 182 M€, en excluant le versement mobilités dont le taux est aujourd'hui à son maximum. Avec la suppression de la taxe d'habitation, les recettes fiscales avec pouvoir de taux représenteront 90 M€, dont 28 M€ de Cotisation Foncière des Entreprises, dont le taux pourra difficilement être modulé, compte tenu du mécanisme de lien avec les taux ménages.

1. LA CONFIRMATION DE LA SUPPRESSION DE LA TAXE D'HABITATION

La Loi de Finances pour 2018 avait exonéré de taxe d'habitation en trois ans les contribuables dont le revenu fiscal de référence de 2017 n'excédait pas 27 000 € soit environ 80 % des ménages.

La Loi de Finances pour 2020 a organisé la sortie progressive de l'assujettissement pour les ménages non concernés par la réforme de 2018, soit environ 20 % des contribuables, en les exonérant de TH à hauteur de 30% en 2021 et de 65% en 2022 pour une suppression définitive de la TH en 2023.

À compter de 2021, le dégrèvement de TH est transformé en exonération et le produit TH qui continue à être acquitté de manière dégressive est affecté au budget de l'État (la TH est « nationalisée » durant 2 ans) de nouvelles ressources sont donc allouées aux budgets locaux.

Le montant d'exonération, soit la base de la compensation, correspond aux taux 2017 multipliés par les bases 2020 majorée des compensations fiscales.

- Pour les EPCI, la compensation s'opérera sous la forme d'une affectation d'une fraction de TVA,
- Pour les communes, la compensation s'opérera sous la forme d'un transfert de la part départementale de la taxe foncière sur les propriétés bâties.

S'agissant des résidences secondaires, l'impôt subsiste est (re)nommé « taxe d'habitation sur les résidences secondaires et autres locaux meublés non affectés à l'habitation principale » (THRS). Cet impôt aura la valeur locative comme assiette, son taux ne pourra être modulé qu'à compter de 2023 lorsque le processus de suppression de la TH sur les résidences principales (THRP) sera terminé.

Sur l'agglomération nancéienne, il y a environ 5500 résidences secondaires déclarées, représentant un produit fiscal total de 4 M€, dont 2,6 M€ pour la Métropole.

communes	Nb de Résidences secondaires	Produit THRS Communes	Produit THRS Grand Nancy
ART-SUR-MEURTHE	14	3 859	8 290
DOMMARTEMONT	14	3 061	10 685
ESSEY-LÈS-NANCY	100	22 067	53 070
FLÉVILLE-DEVANT-NANCY	13	1 839	5 690
HEILLECOURT	26	5 358	12 203
HOUEMONT	12	62 177	187 808
JARVILLE-LA-MALGRANGE	104	33 245	49 426
LANEUVILLE-DEVANT-NANCY	76	11 859	40 552
LAXOU	200	42 146	103 200
LUDRES	23	5 811	12 611
MALZÉVILLE	110	40 233	63 950
MAXÉVILLE	65	16 054	27 040
NANCY	3 670	934 010	1 563 678
PULNOY	22	6 814	11 691
SAINT-MAX	160	29 424	67 865
SAULXURES-LÈS-NANCY	21	4 902	13 782
SEICHAMPS	31	9 998	20 538
TOMBLAINE	131	19 941	36 600
VANDŒUVRE-LÈS-NANCY	514	127 784	213 740
VILLERS-LÈS-NANCY	203	55 600	115 681
TOTAL	5 509	1 436 182	2 618 100

La disparition de la THRP a également des conséquences sur les règles de liens entre les taux d'imposition qui définit le taux de TFPB comme pivot les deux règles de lien entre les taux.

Désormais, la variation du taux de CFE et du taux de THRS ne peut plus être plus importante que la plus faible des variations constatées entre le taux de TFPB voté par la Métropole et le taux moyen pondéré des deux taxes foncières (TFPB et TFPNB) de l'ensemble intercommunal.

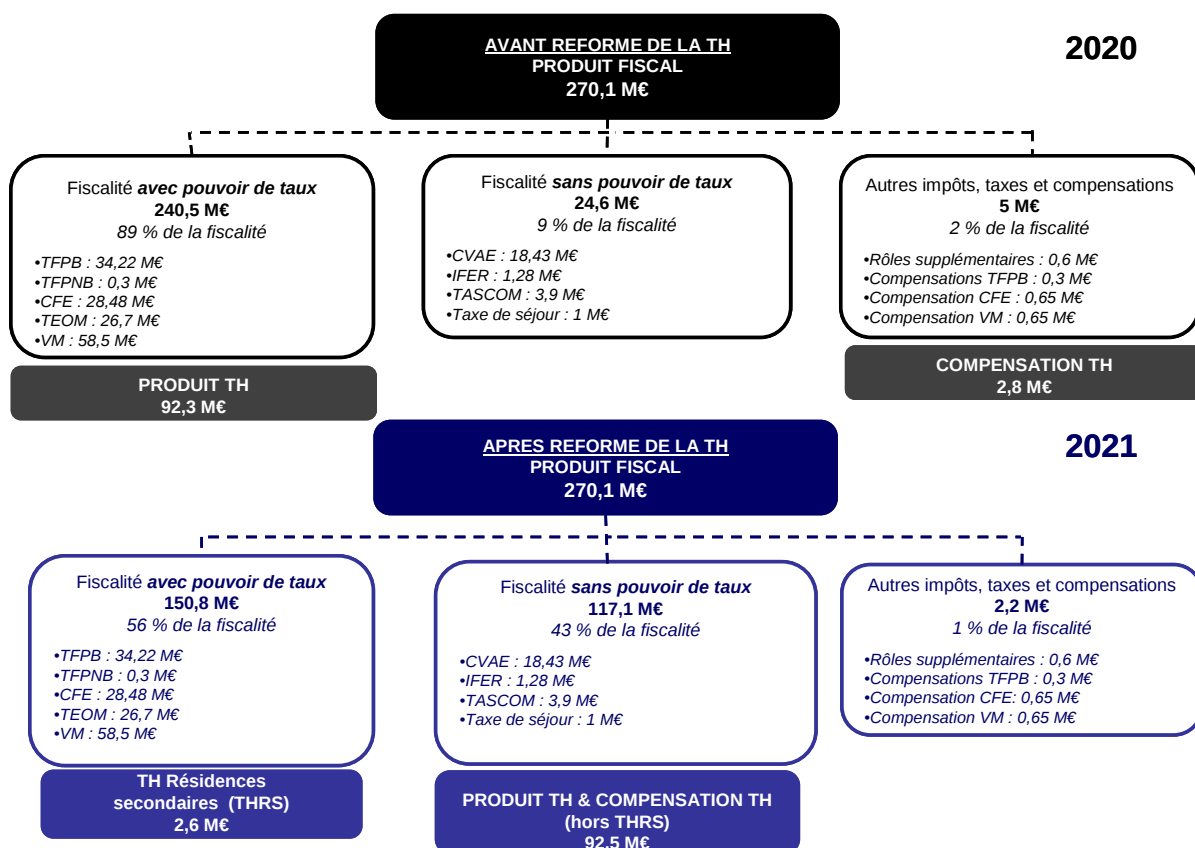
De cette règle, peuvent être formulées deux conséquences :

- l'évolution du taux de CFE de la Métropole sera directement dépendante des décisions fiscales communales. Avec un nouveau taux de TFPB

qu'il faudra nécessairement expliquer aux propriétaires, il est probable que les communes se dirigent vers une stabilité fiscale, entraînant de facto un « gel » du taux de CFE.

- Pour les communes et la Métropole, la politique fiscale relative aux résidences secondaires sera désormais subordonnée à la politique fiscale du foncier bâti, également acquitté par les entreprises. Ainsi, on ne pourra mettre en œuvre une politique fiscale visant les résidences secondaires sans effet de bord sur les résidents permanents ménages ou professionnels.

La Métropole perd donc son pouvoir de taux sur sa principale recette et voit son pouvoir de taux restreint sur les produits restants pouvant être modulés (CFE, TFPB et TFPNB).



La compensation des EPCI

La Loi de Finances 2020 avait défini la méthode de compensation pour les EPCI et prévoyait que la compensation de TVA reversée aux EPCI était calculée selon le rapport entre le produit de TH perdu et le produit de TVA encaissé par l'État en 2020, définissant une quote part figée pour chaque territoire intercommunal.

Les modalités de calcul sont assises sur la détermination d'un « taux de compensation », qui est le rapport entre un produit « fictif » de TH (produit de la base d'imposition 2020 par le taux intercommunal appliqué en 2017) et le produit de la Taxe sur la Valeur Ajoutée (TVA) encaissé par l'État.

Les modalités de calcul de la compensation ont pour conséquence de décorrélérer la recette, et son dynamisme, de la situation locale. Le « taux de compensation », calculé et figé en 2021, servira pour les calculs ultérieurs des compensations annuelles : si un EPCI percevait 10 de TH en année de référence (2021) et que la recette nationale de TVA s'élève à 1 000, le taux de compensation sera figé à 1%. Si la recette de TVA évolue de + 3 % au niveau national (1 030), l'EPCI percevra donc 10,3 soit une progression de ses ressources strictement égale à l'évolution constatée au niveau national.

Spontanément, la TVA reste un produit dynamique (évolution de 2 à 3 % par an) mais elle est directement liée à la conjoncture économique et est donc moins prévisible qu'un produit fiscal lié aux bases fiscales (historiquement acquises et pérennes dans le temps).

Le fait qu'il s'agisse d'un produit compensé par l'État sous forme de dotation de compensation ne lui assure pas de pérennité, car il pourrait à l'avenir, comme les dotations, être considéré comme une variable d'ajustement du budget de l'État.

La Loi de Finances 2020 prévoyait un décalage d'un an entre la compensation versée aux EPCI et le produit de TVA : la compensation de l'année N était calculée sur le produit effectif de TVA perçu en N-1. Les collectivités concernées bénéficiaient dans ce système de l'évolution de la TVA nationale avec un an de retard chaque année.

La LFI 2021 est revenue sur l'année de référence de la compensation : la compensation sera directement liée au produit de TVA perçu par l'État dans l'année.

Ce changement de référentiel n'est pas anodin. La baisse importante de TVA attendue pour 2020 (crise sanitaire) aurait en revanche entraîné un effet d'aubaine pour les collectivités. La fraction qui leur est versée aurait en effet été calculée sur une assiette de référence 2020, diminuée par rapport à son niveau de longue période. L'application de ce système aurait potentiellement entraîné en 2022 une forte progression de la TVA versée aux collectivités.

En début d'année, le produit dû à chaque collectivité sera calculé sur la base de la TVA prévisionnelle associée à la Loi de Finances Initiale, une régularisation étant effectuée une fois la TVA de l'année connue. Cette régularisation, en cas de prévision budgétaire trop « optimiste », pourrait avoir des conséquences sur les équilibres budgétaires.

Un amendement gouvernemental (cf. supra) neutralise l'effet d'aubaine lié au ressaut important de TVA attendu entre 2020 et 2021. En effet, la crise sanitaire a eu un impact important sur la consommation donc sur le produit TVA encaissé par l'État en 2020. Après une année de forte diminution, les projections de produit 2021 annoncent une progression importante du produit (environ + 10%). Cette forte évolution du produit TVA aurait donc dû se concrétiser par une forte évolution de la compensation TH...



Cette mesure si elle apparaît défavorable aux EPCI permet en outre d'aligner la méthode de calcul sur celle des régions qui bénéficient également d'une compensation de TVA.

Ainsi, après un « année blanche » en 2021 résultant de la mise en place de ce dispositif compensatoire, le produit de TVA perçu chaque année par la Métropole suivra donc le dynamisme de la TVA encaissée par l'État au titre de l'année.

S'agissant du dynamisme futur de la compensation, si la TVA reste un produit dynamique avec des évolutions annuelles comprises entre 2 et 3 %, elle est directement liée à la conjoncture économique et au choix de l'État d'augmenter ou de diminuer le taux de TVA.

Elle pourrait donc à terme être moins prévisible qu'un produit fiscal lié aux bases d'imposition historiquement acquises et pérennes dans le temps.

La compensation des communes

La LFI 2021 n'a pas d'incidences sur les règles de compensations des communes.

En effet, à partir de 2021, la part départementale de taxe foncière sur les propriétés bâties (TFPB) est transférée aux communes qui hériteront des taux de TFPB des départements. Pour les contribuables propriétaires, la colonne d'imposition départementale sera supprimée sur les avis d'imposition, et le taux communal apparaîtra visuellement en forte augmentation.

	Taux TFPB Communes 2020	Taux TFPB Département 2020	Taux TFPB Communes 2021*
ART SUR MEURTHE	10,90%	17,24%	28,14%
DOMMARTEMONT	8,79%	17,24%	26,03%
ESSEY LES NANCY	7,95%	17,24%	25,19%
FLEVILLE	10,47%	17,24%	27,71%
HEILLECOURT	7,79%	17,24%	25,03%
HOUEMONT	7,72%	17,24%	24,96%
JARVILLE	14,35%	17,24%	31,59%
LANEUVEVILLE	6,84%	17,24%	24,08%
LAXOU	8,02%	17,24%	25,26%
LUDRES	6,21%	17,24%	23,45%
MALZEVILLE	12,46%	17,24%	29,70%
MAXEVILLE	14,95%	17,24%	32,19%
NANCY	12,44%	17,24%	29,68%
PULNOY	11,38%	17,24%	28,62%
SAINT MAX	8,40%	17,24%	25,64%
SAULXURES	10,74%	17,24%	27,98%
SEICHAMPS	12,41%	17,24%	29,65%
TOMBLAINE	15,18%	17,24%	32,42%
VANDOEUVRE	12,03%	17,24%	29,27%
VILLERS LES NANCY	9,08%	17,24%	26,32%
<i>pm Métropole</i>	8,81%		

**en l'absence de délibérations sur la modulation du
taux de TFPB*

Les communes hériteront également des bases départementales de foncier bâti qui peuvent être différentes en raison des décisions d'allègements ou d'exonérations votés. Ainsi, de nouvelles bases communales seront constituées afin d'éviter tout ressaut d'imposition pour les contribuables qui bénéficiaient de réductions décidées par le département.

Un « rebasage » des bases de TFB de référence sera calculé. Une « variable d'ajustement » permettra de corriger les différences de bases liées aux politiques d'exonération du département et de la commune appliquées en 2020.

À titre d'illustration, dans l'hypothèse où la base nette de foncier bâti d'une commune s'élève à 578 220 en 2020 et que celle du département s'élève à 560 146 avec des taux respectifs de 19,28 % et 21,90 %, la base nette retraitée sera égale à :

$$(578\,220 \times (19,28 / 41,18)) + (560\,146 \times (21,90 / 41,18)) = 568\,608$$

Base de foncier bâti de la commune de 2020	Taux appliqué par la commune	Taux de référence	Base de foncier bâti du département de 2020	Taux appliqué par le département	Base « retraitée » de référence
--	------------------------------	-------------------	---	----------------------------------	---------------------------------

La différence entre la base nette retraitée et la base nette initiale de la commune constituera la « variable d'ajustement », exprimée en pourcentage. Dans le cas présent, le rebasage se traduit par une diminution des bases de 9 612, soit une variation de -1,662 %

Chaque commune va ainsi percevoir un nouveau produit de TFPB, comprenant schématiquement un produit de TFPB « historique » et un surplus de TFPB « hérité » lié au transfert de la part départementale. Ce surplus vise à compenser le produit de TH perdu par les communes. Cependant, il se peut que ces deux recettes ne soient pas totalement identiques, une commune peut donc être soit surcompensée ou sous-compensée.

C'est pourquoi, le transfert du foncier bâti départemental est assorti d'un mécanisme

correcteur (coefficient correcteur « CoCo ») lorsque le produit de TFPB du département « hérité » ne correspond pas exactement à la recette de THRP supprimée. Ce coefficient de correction sera figé dès 2021 et visera à assurer la neutralisation des sur/sous compensations. Concrètement, pour les communes surcompensées, le Coco viendra minorer la recette et sera inférieur à 1 et pour les communes sous-compensées, le Coco viendra majorer la recette et sera supérieur à 1.

Le mécanisme du CoCo permet donc un financement en « circuit fermé » puisque le prélèvement des communes surcompensées financera les pertes de recettes des sous-compensées.

Sur le territoire de la Métropole, il y aurait deux communes en situation de sous compensation, Jarville-la-Malgrange et Malzéville.

PRODUIT AVANT REFORME				PRODUIT APRES REFORME				
COMMUNE	PRODUIT TH (et allocations compensatrices)	PRODUIT TFB COMMUNAL avant réforme	TOTAL Produit AVANT REFORME	PRODUIT TFB COMMUNAL avant réforme	PRODUIT TFB DEPARTEMENTAL transféré à la commune	TOTAL Produit APRES REFORME	Ecart AVANT / APRES	COEFFICIENT CORRECTEUR (CoCo)
ART-SUR-MEURTHE	172 006	122 341	294 347	122 341	181 339	303 680	+9 333	0,96926699
DOMMARTEMONT	82 886	72 133	155 019	72 133	146 024	218 157	+ 63 138	0,71058458
ESSEY LES NANCY	1 325 990	1 172 103	2 498 093	1 172 103	2 484 931	3 657 034	+ 1 158 941	0,68309264
FLEVILLE	220 019	415 503	635 522	415 503	688 242	1 103 745	+ 468 223	0,57578698
HEILLECOURT	735 334	589 610	1 324 944	589 610	1 286 809	1 876 419	+ 551 475	0,70610242
HOUEMONT	218 436	499 138	717 574	499 138	1 108 127	1 607 265	+ 889 691	0,44645656
JARVILLE	1 990 524	1 507 688	3 498 212	1 507 688	1 803 164	3 310 852	-187 360	1,05658966
LANEUVEVILLE	651 550	591 026	1 242 576	591 026	1 457 331	2 048 357	+ 805 781	0,60662082
LAXOU	2 108 717	1 777 142	3 885 859	1 777 142	3 765 976	5 543 118	+ 1 657 259	0,70102404
LUDRES	739 493	880 767	1 620 260	880 767	2 445 312	3 326 079	+ 1 705 819	0,48713816
MALZEVILLE	1 754 872	1 247 759	3 002 631	1 247 759	1 719 684	2 967 443	-35 188	1,01185802
MAXEVILLE	1 429 572	1 852 575	3 282 147	1 852 575	2 087 197	3 939 772	+ 657 625	0,83308044
NANCY	24 227 140	20 711 680	44 938 820	20 711 680	28 403 269	49 114 949	+ 4 176 129	0,91497234
PULNOY	928 662	659 217	1 587 879	659 217	997 410	1 656 627	+ 68 748	0,95850122
SAINT MAX	1 811 030	1 028 816	2 839 846	1 028 816	2 097 469	3 126 285	+286 439	0,90837720
SAULXURES	565 263	479 559	1 044 822	479 559	774 658	1 254 217	+ 209 395	0,83304723
SEICHAMPS	861 768	674 994	1 536 762	674 994	938 891	1 613 885	+ 77 123	0,95221283
TOMBLAINE	1 574 734	1 437 168	3 011 902	1 437 168	1 582 801	3 019 969	+ 8 067	0,99732878
VANDOEUVRE	5 531 221	4 660 377	10 191 598	4 660 377	6 651 078	11 311 455	+1 119 857	0,90099797
VILLERS LES NANCY	2 750 577	1 986 114	4 736 691	1 986 114	3 759 805	5 745 919	+ 1 009 228	0,82435743

S'agissant des communes surcompensées, il est à noter qu'Art sur Meurthe et Tomblaine pourront bénéficier d'un surplus de fiscalité car les produits supplémentaires, 9 333 € pour la première et 8 067 € pour la seconde, sont inférieurs à 10 000 €, seuil en dessous duquel les collectivités qui bénéficient d'une surcompensation pourront garder ce produit fiscal supplémentaire.

Avec la disparition de la THRP et le transfert du foncier bâti départemental, le lien fiscal avec les contribuables locataires disparaît totalement au profit d'un lien fiscal désormais très fort avec

les propriétaires. Ce transfert permet donc aux communes d'être la collectivité de référence en matière de foncier bâti. Cette spécialisation leur permet également de préserver leur autonomie fiscale.

La suppression de la TH et le transfert de la part départementale aux communes aura également des conséquences sur la répartition du produit fiscal ménage au niveau du territoire avec désormais une présence plus importante des communes dans le produit de l'ensemble intercommunal du Grand Nancy.

	produit communal	produit Grand Nancy (y compris TEOM)	total	part du Grand Nancy dans le total
2020	89 450 275	154 535 123	243 985 398	63,34%
2021	91 500 000	61 300 000	152 800 000	40,12%

La descente du foncier bâti départemental pose la question du dynamisme futur de la taxe foncière, avec une évolution du produit qui sera liée aux nouvelles constructions.

Avant la suppression de la THRP, **les logements sociaux** s'ils bénéficiaient d'exonérations de foncier bâti de longue durée restaient cependant assujettis à la THRP. Avec la suppression de la THRP, le produit fiscal de THRP résultant d'une construction de logement disparaît mais les allègements de TFPB perdurent. Après la réforme, les communes accueillant des logements sociaux ne bénéficient plus, dans l'immédiat, de recettes fiscales pour ce type de construction.

S'agissant des **commerces**, avant la suppression de la THRP, ces derniers n'étaient pas assujettis à la THRP car ils ne sont pas destinés à l'habitation mais ils étaient et demeurent imposables à la TFPB en raison de leur statut de propriétaires professionnels. Cette TFPB est désormais majorée du taux de foncier bâti du département, ainsi le gain fiscal associé est plus important qu'avant la réforme. L'exemple ci-dessous illustre le gain fiscal pour une base imposable de 5 000 €.

Nouveau local commercial		
	Avant réforme	Après réforme
Base TH	-	-
Taux TH	0%	-
Produit TH	-	-
Base TFPB	5 000	5 000
Coefficient correcteur		0,95
Taux TFPB	10%	27,24%
Produit TFPB	500	1 294
Produit total	500	1 294
Incidence réforme		794

S'agissant des résidences principales et secondaires, avant la suppression de la THRP, les résidences principales étaient imposées à la TH mais également à la TFPB comme les résidences secondaires. Après la réforme, les résidences principales cessent d'être imposées car la THRP est supprimée mais restent imposable à la TFPB. Les résidences secondaires quant à elles demeurent imposées à la THRS et la TFPB.

Sur la base de l'exemple ci-dessous, pour la création d'une résidence secondaire le gain fiscal est plus important car la THRS perdure et la base d'imposition reste la valeur locative. Cette valeur locative n'est pas réduite de moitié comme la TFPB.

	Nouvelle résidence principale		Nouvelle résidence secondaire	
	Avant réforme	Après réforme	Avant réforme	Après réforme
Base TH	5 000	-	5 000	5 000
Taux TH	10%	-	10%	10%
Produit TH	500	-	500	500
Base TFPB	2 500	2 500	2 500	2 500
Coefficient correcteur		0,95		0,95
Taux TFPB	10%	27,24%	10%	27,24%
Produit TFPB	250	647	250	647
Produit total	750	647	750	1 147
Incidence réforme		- 103		397

Ainsi, le dynamisme futur du produit fiscal communal sera directement lié à la typologie des nouvelles constructions. La TFPB sera donc dynamique si les communes accueillent des entreprises ou des résidences secondaires mais ne le sera pas si des habitations sociales ou des nouvelles habitations permanentes sont construites.

2. L'ALLÈGEMENT DES IMPÔTS DE PRODUCTION ET LES CONSÉQUENCES POUR LES COLLECTIVITÉS TERRITORIALES

Le débat sur les impôts de production a commencé avant la crise de la Covid-19.

Le débat a d'ailleurs commencé sur la forme puisque les associations d'élus et le Medef ne sont pas d'accord sur la définition des impôts de production. En effet, le périmètre des impôts de production a toujours été critiqué par les associations qui le considèrent comme flou et trop large (exemple : le versement mobilité payé par l'ensemble des employeurs, y compris des administrations). Pour les collectivités, les impôts de production sont uniquement liés à la notion d'activité productive au sens industriel.

En parallèle de la suppression de la taxe d'habitation pour les ménages, s'est engagé, dès 2019, un débat sur la réduction, voire la suppression, des impôts de production qui touchent les entreprises et plus particulièrement la Contribution Économique Territoriale (CET) composée de la Cotisation sur

la Valeur Ajoutée des Entreprises (CVAE) et la Cotisation Foncière des Entreprises (CFE).

Ce débat autour du renforcement de la compétitivité des entreprises et de l'attractivité du territoire a pris une nouvelle dimension avec la crise sanitaire et s'est largement accéléré avec le plan de relance présenté par le Premier ministre le 3 septembre dernier qui consacre 35 milliards d'euros à la compétitivité des entreprises et aux relocalisations. Ce plan de relance se traduit dans la LFI 2021 par trois mesures qui ont pour conséquence d'alléger les impôts de production :

- La réduction de moitié de la cotisation sur la valeur ajoutée des entreprises (CVAE), au travers de la suppression de la part régionale supportée par les entreprises dont le chiffre d'affaires est supérieur à 500 000 €
- La réduction de moitié de la cotisation foncière des entreprises (CFE) et de la taxe foncière sur les propriétés bâties (TFPB) pour leurs établissements industriels évalués selon la méthode comptable.
- L'abaissement de 3% à 2% du taux de plafonnement de la cotisation économique territoriale (CET) en fonction de la valeur ajoutée, ce qui permettra d'éviter qu'une partie du gain de la baisse de la CVAE et des impôts fonciers ne soit neutralisée par le plafonnement.

Après la réforme de la Taxe d'Habitation, l'État va donc diminuer une nouvelle fois le panier fiscal des collectivités locales, avec toutes les conséquences sur l'autonomie financière des territoires.

Si l'État s'engage à compenser les pertes de recettes fiscales associées à ces mesures, les collectivités savent par expérience que les compensations de l'État ne sont pas pérennes car elles peuvent à terme devenir des variables d'ajustement du budget de l'État.

L'autre élément d'inquiétude concerne la nature de la recette de compensation qu'est la TVA, privilégiée par l'État pour compenser les collectivités. Si cette taxe perd en dynamisme de nombreuses compensations indexées sur cette recette seront impactées (TH des EPCI, TFPB des départements et CVAE des régions,). La « sécurité » financière des collectivités est donc étroitement liée à la volonté de l'État et à la conjoncture économique.

À noter que des allègements d'impôts économiques ont déjà été portés dans le passé puisque la crise de 2009 avait amené à une réforme de la fiscalité économique avec la suppression de la Taxe Professionnelle.

De telles dispositions impactent principalement les collectivités locales puisqu'elles perçoivent près de 80 % des impôts de production.

**Tableau. Impôts sur la production payés par les entreprises^(*)
en 2018, en milliards d'euros**

	Total	Adm. centrales et UE	Adm. locales	Adm. Sécurité sociale
D291 : Impôts sur les salaires et la main d'œuvre	27,2	3,6	9,5	14,1
– Taxe sur les salaires	6,2	0,0	0,0	6,2
– Forfait social	5,7	0,0	0,0	5,7
– Versement transport	7,8	0,0	7,8	0,0
– Contribution apprentissage	1,7	0,0	1,7	0,0
– Autres (FNAL, CNSA...)	5,8	3,6	0,0	2,2
D292 : Impôts divers sur la production	50,1	5,7	39,5	4,9
– Taxe foncière sur le bâti ⁽¹⁾	12,9	0,0	12,9	0,0
– Cotisation foncière sur les entreprises (CFE) ⁽²⁾	6,7	0,0	6,7	0,0
– Cotisation sur la valeur ajoutée des entreprises (CVAE) ⁽³⁾	14,0	0,0	14,0	0,0
– Contribution sociale de solidarité des sociétés (C3S)	3,8	0,0	0,0	3,8
– Impositions forfaitaires sur les entreprises de réseaux (IFER)	1,3	0,0	1,3	0,0
– Taxe sur les surfaces commerciales	1,0	0,0	1,0	0,0
– Contribution fonds de résolution bancaire	2,3	2,3	0,0	0,0
– Autres ⁽⁴⁾	8,1	3,4	3,6	1,1
D29 : autres impôts sur la production	77,3	9,3	49,0	19,0

Source rapport CAE

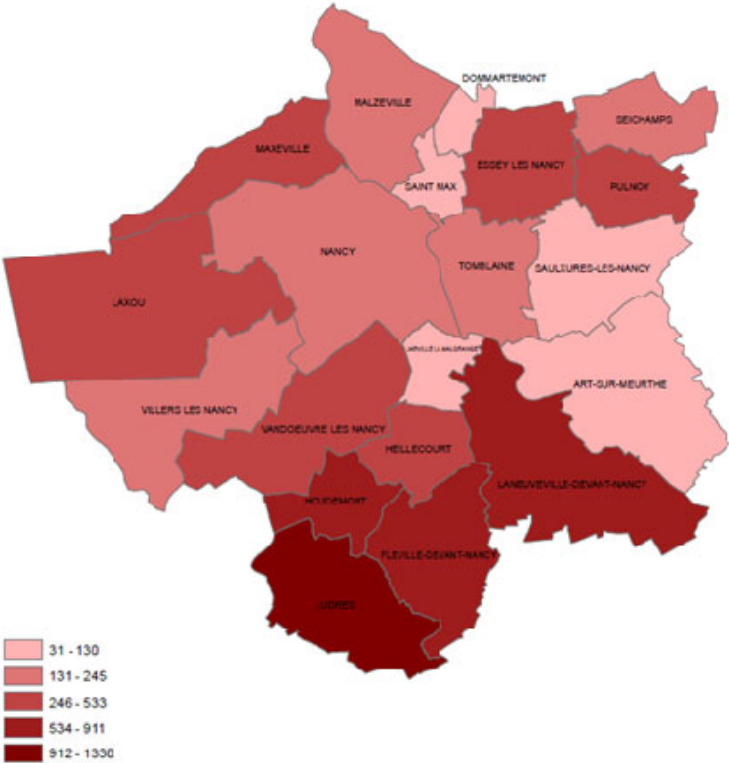
Avant sa disparition, la TP était également critiquée, pour les mêmes raisons que les impôts de production. Pour mémoire, elle était due par les personnes physiques ou morales exerçant à titre habituel une activité professionnelle non salariée. Elle était établie sur la valeur locative cadastrale des immeubles et terrains de l'entreprise et prenait également en compte un pourcentage du prix de revient des immobilisations figurant au bilan. Cet impôt était considéré comme néfaste à la compétitivité car il frappait à la fois le facteur capital et travail.

Au niveau financier, le produit de la TP représentait la première ressource fiscale du Grand Nancy, soit près de 60 % du produit de la fiscalité directe

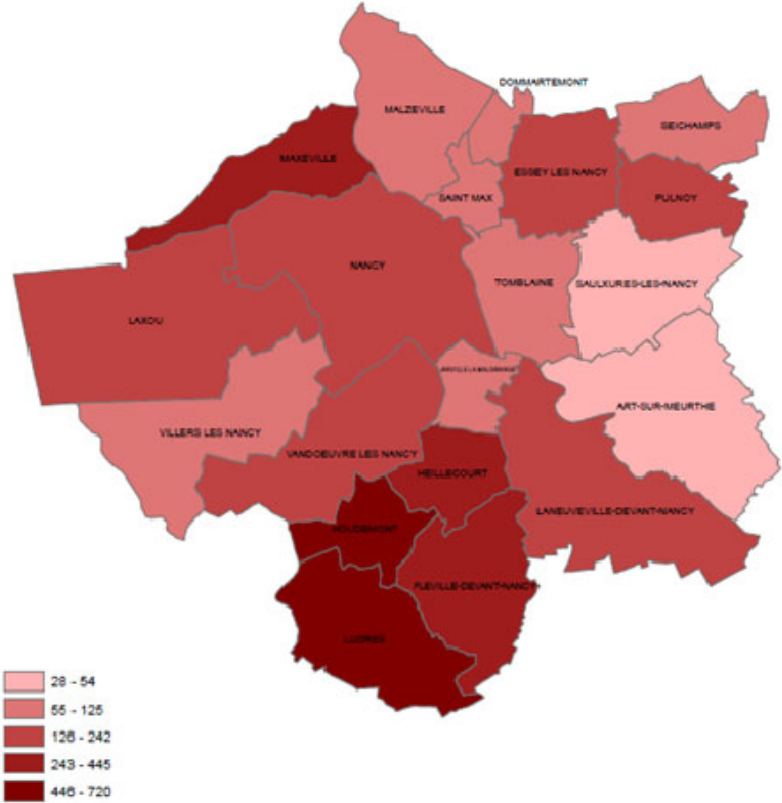
en 2009. Il faut également rappeler qu'en 2001, la TP a permis la mutualisation des ressources en fléchant les impôts économiques vers l'entité intercommunale compétente en matière de développement économique mais a également supprimé la concurrence entre les territoires des communes membres.

S'agissant du territoire du Grand Nancy, cette réforme n'a pas donné lieu à un déplacement des entreprises au sein de la Métropole, en effet, elles restent majoritairement concentrées au sud du territoire métropolitain (Ludres, Houdemont, Heillecourt, Fléville-devant-Nancy) comme cela pouvait être le cas avant 2009.

Produit de TP par habitant
(2009)



Produit de CET par habitant
(2018)



S'agissant du dynamisme du produit économique, on a pu observer que de 2003 à 2009, le produit de la TP avait progressé de 20 %, alors que sur une période équivalente le produit de CET enregistrait quant à lui une évolution de 9 % sur les sept dernières années, alors que ce dernier bénéficiait, pour son produit de CFE, de l'évolution automatique des bases d'imposition via le coefficient annuel de revalorisation.

La Cotisation sur la Valeur Ajoutée des Entreprises (CVAE), deuxième composante de la CET n'est quant à elle applicable qu'aux entreprises qui réalisent un chiffre d'affaires supérieur à 500 000 €, le montant de l'imposition dépend d'un barème national relatif à la richesse produite par les entreprises. Ainsi sur près de 18 000 entreprises imposées moins de 7 000 sont imposées à la CVAE.

Si le produit de la CFE évolue de manière continue en tenant compte de l'évolution physique des bases et de l'évolution des loyers, la CVAE apparaît plus « volatile » car son évolution n'est pas complètement liée à la création annuelle de richesse des entreprises en raison du système d'acquittement de cet impôt, par acomptes.

LA CFE et la CVAE sont aujourd'hui dans « l'œil du cyclone » car ils sont jugés comme étant un frein à la relance de l'économie suite à la crise sanitaire. C'est pourquoi, la LFI 2021 instaure une réduction de 10 milliards d'euros de la fiscalité économique locale à partir du 1^{er} janvier 2021 sur les 100 milliards d'euros débloqués dans le cadre du plan de relance.

Ce plan de relance « associant les collectivités » est destiné à réduire les taxes qui pèsent sur les facteurs de production des entreprises industrielles et vise à redresser la compétitivité et à favoriser les relocalisations du système de production.

En effet, la France fait partie des pays qui possèdent un niveau de prélèvements élevé payés par les entreprises notamment au niveau des impôts dits de production.

Comme indiqué précédemment, la LFI 2021 prévoit donc deux mesures d'allègements des impôts de production :

- supprimer la CVAE des régions pour 7,25 milliards,
- réduire de moitié les impôts fonciers (CFE et TFPB) qui pèsent sur les entreprises industrielles.

Pour réaliser ces allègements, le gouvernement propose de remplacer la CVAE régionale par une fraction de TVA. Les régions n'auront donc plus de lien fiscal avec les entreprises alors qu'elles sont le pivot du développement économique au niveau local.

Pour le bloc communal, la mesure sera ciblée car l'exécutif veut réduire de moitié les valeurs locatives pour les seuls établissements industriels. Cette mesure d'allègement sera compensée par l'État et tiendra compte du dynamisme des bases. Concrètement, Il s'agit de diviser par 2 les taux respectivement applicables pour les terrains (de 8 à 4%) et pour les constructions et installations (de 12 à 6%) ; et ce, afin de conduire, in fine, à réduction de moitié des bases taxables.

Au niveau du Grand Nancy, les entreprises industrielles représentent en nombre moins de 1 % (136) des entreprises imposées (17 151) à la CFE mais représentent 20 % du produit de CFE soit près de 5,7 M€ sur les 28,1 M€ perçus au titre de l'année 2019. Ainsi par division, le coût de ce dispositif devrait être de 2,85 M€ sur le territoire du Grand Nancy pour cet impôt.

	Nb d'entreprises industrielles	Produit CFE	% Produit
ART-SUR-MEURTHE	3	6 150	0,11%
ESSEY-LÈS-NANCY	8	79 683	1,40%
FLÉVILLE-DEVANT-NANCY	6	151 205	2,65%
HEILLECOURT	9	150 617	2,64%
HOUEMONT	7	44 908	0,79%
JARVILLE-LA-MALGRANGE	4	9 574	0,17%
LANEUVILLE-DEVANT-NANCY	10	880 929	15,46%
LAXOU	5	24 565	0,43%
LUDRES	22	2 034 550	35,70%
MALZÉVILLE	4	311 585	5,47%
MAXÉVILLE	11	262 040	4,60%
NANCY	16	798 776	14,02%
PULNOY	3	299 481	5,26%
SAINT-MAX	3	59 907	1,05%
SAULXURES-LÈS-NANCY	1	3 612	0,06%
SEICHAMPS	2	99 830	1,75%
TOMBLAINE	7	114 601	2,01%
VANDŒUVRE-LÈS-NANCY	14	334 097	5,86%
VILLERS-LÈS-NANCY	1	32 800	0,58%
TOTAL	136	5 698 910	

S'agissant de la Taxe Foncière sur les Propriétés Bâties, les entreprises industrielles représentent moins de 3 % des entreprises imposées à la TFPB intercommunale mais représentent environ 15 % du produit économique perçu par la Métropole soit 1,4 M€. Pour le foncier bâti, le coût de cette disposition serait donc de 0,7 M€.

En cumulé, la compensation 2021 pour la Métropole serait 3,55 M€ et de 5 M€ pour l'ensemble intercommunal du Grand Nancy avec une part communale simulée à 1,47 M€.

Ce dispositif aura également une incidence au niveau des communes membres puisque ces dernières perçoivent le produit de la TFPB. Ces effets seront neutralisés et intégrés au mécanisme de compensation de la Taxe d'Habitation « coefficient correcteur » correspondant au transfert de la part départementale de TFPB vers les communes.

	Bases TFPB	Taux 2021 (taux communal + taux départemental <u>17,24 %</u>)	Coefficient Correcteur (CoCo)	Compensation TFPB
ART-SUR-MEURTHE	15 386	28,14%	0,96926699	4 197
ESSEY-LÈS-NANCY	207 203	25,19%	0,68309264	35 654
FLÉVILLE-DEVANT-NANCY	423 061	27,71%	0,57578698	67 500
HEILLECOURT	491 509	25,03%	0,70610242	86 868
HOUEMONT	1 427 584	24,96%	0,44645656	159 084
JARVILLE-LA-MALGRANGE	53 684	31,59%	1,05658966	17 918
LANEUVEVILLE-DEVANT-NANCY	2 470 444	24,08%	0,60662082	360 868
LAXOU	33 013	25,26%	0,70102404	5 846
LUDRES	4 890 482	23,45%	0,48713816	558 659
MALZÉVILLE	803 245	29,70%	1,01185802	241 393
MAXÉVILLE	783 701	32,19%	0,83308044	210 164
NANCY	1 810 845	29,68%	0,91497234	491 760
PULNOY	755 869	28,62%	0,95850122	207 352
SAINT-MAX	189 176	25,64%	0,90837720	44 061
SAULXURES-LÈS-NANCY	13 488	27,98%	0,83304723	3 144
SEICHAMPS	240 205	29,65%	0,95221283	67 817
TOMBLAINE	290 726	32,42%	0,99732878	94 002
VANDŒUVRE-LÈS-NANCY	1 010 608	29,27%	0,90099797	266 520
VILLERS-LÈS-NANCY	87 110	26,32%	0,82435743	18 900
TOTAL	15 997 334			2 941 705

Le principe retenu pour compenser les pertes de ressources des collectivités consiste à octroyer à chaque collectivité accueillant un local industriel un doublement des produits fiscaux de TFPB et de CFE acquittés par l'entreprise (ce doublement permet de neutraliser mécaniquement la division par deux de la valeur locative).

Pour financer ce dispositif, le gouvernement crée un nouveau prélèvement sur les recettes de l'État destiné à compenser ces pertes pour le bloc communal. Cette compensation sera dynamique car elle tiendra compte de l'évolution physique des bases.

Cela étant, cette compensation des locaux industriels n'intégrera pas les évolutions de taux qui pourraient être décidées par le bloc communal. Une augmentation du taux de TFB ou CFE générera alors moins de recettes fiscales après la réforme, car cette hausse de taux portera sur une base d'imposition diminuée des établissements industriels.

Enfin, cette diminution du poids des entreprises industrielles dans la fiscalité locale n'aura, en 2021, ni d'impacts sur les indicateurs de richesse utilisés pour la répartition des dotations et les calculs de péréquation ni sur la clé de répartition du produit de la CVAE des établissements des entreprises multi-établissements car la LFI 2021 prévoit des mécanismes de neutralisation.



L'IMPACT DES RÉFORMES FISCALES SUR LES INDICATEURS DE RICHESSE ET SUR LA DOTATION DE SOLIDARITÉ, ÉLÉMENT CENTRAL D'UN FUTUR PACTE FINANCIER ET FISCAL

Avec la disparition de la THRP et les allègements fiscaux de CFE et de TFPB à destination des entreprises industrielles, les collectivités vont percevoir de nouvelles recettes (TVA pour les EPCI et le foncier bâti départemental pour les communes) et de nouvelles compensations, qui vont impacter les indicateurs de richesse des collectivités.

Il faut rappeler que les indicateurs de richesse (potentiel fiscal et financier, l'effort fiscal) sont des agrégats visant à mesurer la richesse potentielle d'un territoire par rapport à d'autres territoires de même strate. Pour obtenir cette richesse théorique, les bases d'imposition d'un territoire sont multipliées par les taux moyens de fiscalité des collectivités de même strate.

Comme indiqué précédemment, le produit de TVA et les compensations de TFPB et de CFE ne seront plus liés à un taux d'imposition puisque le pouvoir de taux n'est plus utilisable. Ainsi, ces recettes / compensations ne seront plus considérées comme des recettes potentielles mais comme des recettes réelles. L'intégration de ces recettes réelles aura donc des incidences directes sur les calculs des indicateurs de richesse.

Dans ce cadre, il apparaît important de s'intéresser à deux agrégats qui ont leur importance dans les relations financiers et fiscales qui unissent la Métropole et de ses communes membres : Le coefficient d'intégration fiscale et le potentiel fiscal.

Le **coefficient d'intégration fiscale (CIF)** permet de mesurer le rapport entre la fiscalité perçue par le Grand Nancy et la totalité de la fiscalité perçue sur l'ensemble intercommunal composé des communes membres et de la Métropole. Ainsi,

plus les communes transfèrent de compétences au groupement, plus elles lui transfèrent de pouvoir fiscal et donc plus le CIF de l'intercommunalité est élevé.

Concrètement, le CIF s'obtient par division entre les recettes de l'EPCI (TH, TFPB, ..., FNGIR, Redevance assainissement, dotation de compensation) minorées des dépenses de transferts (dotation de compensation et dotation de solidarité) et les recettes des communes membres.

Suite aux réformes fiscales, l'article 58 de la LFI modifie les produits pris en compte dans le calcul du CIF, on a désormais :

- au numérateur, le produit de l'EPCI, le produit de THRP qui est remplacé par la compensation de TVA et les produits de TFPB et CFE des locaux industriels qui sont quant à eux remplacés par les compensations correspondantes.
- au dénominateur, le produit perçu par les communes membres, le produit de THRP est remplacé par le foncier bâti du département majoré du coefficient correcteur, le produit TFPB des locaux industriels est également remplacé par une compensation également corrigée.

Les produits perçus par le Grand Nancy sont désormais très liés à la conjoncture économique avec une compensation de TVA lié aux recettes de l'État et la CVAE correspondant à la création de valeur ajoutée d'un territoire, avec des variations parfois erratiques, ce qui pourrait donc faire varier le CIF dans des proportions assez inhabituelles, alors qu'il s'agit plutôt d'un agrégat de structure.

Ces évolutions pourraient avoir par ricochet une incidence sur la répartition du Fonds de Péréquation des ressources Intercommunales et Communales (FPIC). En effet, cet indicateur s'applique directement au montant du fonds pour l'ensemble intercommunal permettant de déterminer la répartition de droit commun à savoir la part de l'intercommunalité (60%) et celle des communes membres (40 %).

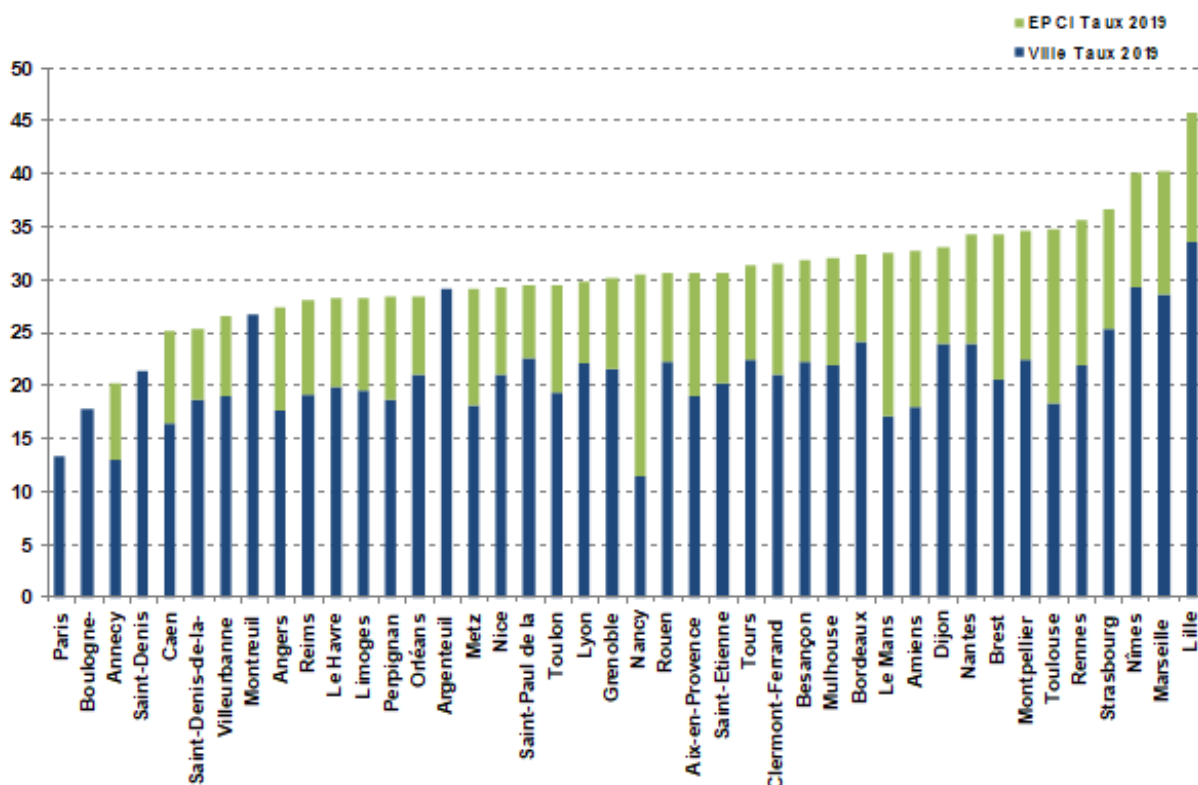
Ainsi, une augmentation des recettes des communes et une stagnation voire une diminution des recettes intercommunales pourraient donc diminuer le CIF de la Métropole et donc augmenter la part des communes au fonds.

Le **potentiel fiscal** est un indicateur de richesse fiscale, il est égal à la somme que produiraient les quatre taxes directes de la collectivité si l'on appliquait aux bases de la collectivité de ces quatre taxes le taux moyen national d'imposition à chacune de ces taxes.

L'article 58 de la LFI 2021 dissocie désormais « l'ex potentiel de TH » des EPCI en deux parts : un potentiel de THRS pour la part « résidences secondaires »

que les collectivités continuent de percevoir, et compensation réelle de TVA. Ainsi, le calcul du potentiel fiscal intègre directement le produit de TVA compensé et non plus un produit potentiel ce qui entraîne de fortes évolutions sur cet indicateur de richesse.

Avec ce nouveau système, le potentiel fiscal de la Métropole augmenterait de 55 % par rapport au dispositif antérieur en valeur cette évolution serait de plus de 230 points. Concrètement, plus l'EPCI possède un taux de TH élevé plus la compensation de TVA sera élevée donc plus cette compensation viendra majorer le potentiel fiscal. La Métropole du Grand Nancy possède le taux de TH le plus élevé des grands EPCI, ainsi il se peut qu'elle figure parmi les EPCI les plus impactés par cette réforme dont les effets seront visibles dès 2022. En effet, comme pour le coefficient d'intégration fiscale, la LFI 2021 ne prévoit pas de lissage pour les indicateurs de richesse des EPCI.



S'agissant des communes, le potentiel fiscal compte des données fiscales de la commune mais également des produits de l'EPCI. Son calcul sera donc impacté par les réformes fiscales avec l'intégration de nouveaux produits potentiels (TFPB des communes et THRS) mais également des compensations communales (TFPB pour les entreprises industrielles) et intercommunales (TVA, CFE pour les entreprises industrielles).

Il ressort des simulations établies que les communes qui voient leurs potentiels fiscaux diminuer sont celles pouvant être considérées comme « riches » sur le territoire de la Métropole. À l'inverse, des communes comme Jarville-la-Malgrange, Maxéville, Tomblaine et Vandœuvre-lès-Nancy verraient leurs potentiels fiscaux augmenter. Les évolutions sont moins importantes au niveau des communes qui ont un potentiel fiscal dépendant d'autres recettes fiscales. Leur potentiel fiscal est donc moins soumis aux variations de recettes TH de l'EPCI.

Ainsi, en faisant abstraction de la notion de strate et à titre d'exemple, on observe que le potentiel fiscal de Dommartemont (927 € par habitant) serait désormais inférieur au potentiel fiscal de Maxéville (1 072 € par habitant).

Il ressort des analyses que ce sont les communes bénéficiant d'une diminution de potentiel fiscal

sont celles qui disposent de ressources fiscales importantes : la part du produit de TVA s'appliquera sur un panier de recettes plus large. À l'inverse, les communes les moins riches ayant moins de recettes, les produits de l'EPCI représentent alors une part importante de leur potentiel fiscal. Les communes riches seront donc moins impactées que les communes pauvres car leur potentiel fiscal est moins soumis aux évolutions de produit intercommunal.

Le deuxième élément ayant une incidence sur le calcul du potentiel fiscal communal se rapporte au transfert du foncier départemental. Un nouveau taux moyen national sera défini pour calculer le produit potentiel de TFPB de la commune ; d'après les premières simulations disponibles, le nouveau taux moyen national de TFPB des communes (ancien taux communal + taux départemental) serait de 37,42 %. Plus une commune est éloignée de ce taux de référence, c'est-à-dire moins elle utilise son levier taux, plus son potentiel fiscal diminue. Les communes les moins riches ayant fait usage de leur levier taux FB voient leur potentiel fiscal progresser.

Ces évolutions de potentiels fiscaux des collectivités les « moins riches » et ces diminutions des potentiels fiscaux des « plus riches » bousculent la lecture de la richesse au niveau du Grand Nancy.

	POTENTIEL FISCAL INITIAL 2020	NOUVEAU POTENTIEL FISCAL	EVO %	POTENTIEL INITIAL par hab	NOUVEAU POTENTIEL par hab	ECART €
ART SUR MEURTHE	1 134 490	1 292 174	13,9%	662 €	753 €	92 €
DOMMARTEMONT	638 562	574 066	-10,1%	1 032 €	927 €	-104 €
ESSEY LES NANCY	9 504 315	9 256 861	-2,6%	1 057 €	1 029 €	- 28 €
FLEVILLE	2 612 677	2 600 790	-0,5%	1 138 €	1 133 €	- 5 €
HEILLECOURT	5 721 333	5 741 717	0,4%	1 018 €	1 021 €	4 €
HOUEMONT	3 613 555	3 327 302	-7,9%	1 657 €	1 526 €	-131 €
JARVILLE	8 263 396	9 299 879	12,5%	865 €	974 €	109 €
LANEUVEVILLE	7 366 151	6 885 854	-6,5%	1 104 €	1 032 €	- 72 €
LAXOU	15 905 092	15 919 320	0,1%	1 078 €	1 078 €	1 €
LUDRES	9 111 936	8 439 664	-7,4%	1 441 €	1 335 €	-106 €
MALZEVILLE	7 737 091	8 170 549	5,6%	917 €	969 €	51 €
MAXEVILLE	9 731 295	10 795 345	10,9%	967 €	1 072 €	106 €
NANCY	124 452 967	132 699 847	6,6%	1 152 €	1 228 €	76 €
PULNOY	4 809 880	5 020 922	4,4%	957 €	999 €	42 €
SAINT MAX	9 257 596	9 505 960	2,7%	917 €	941 €	25 €
SAULXURES	3 741 831	3 680 954	-1,6%	896 €	881 €	- 15 €
SEICHAMPS	4 585 481	4 770 497	4,0%	914 €	951 €	37 €
TOMBLAINE	8 050 128	8 780 261	9,1%	877 €	957 €	80 €
VANDOEUVRE	29 771 254	31 801 936	6,8%	976 €	1 042 €	67 €
VILLERS LES NANCY	17 305 000	16 903 902	-2,3%	1 168 €	1 141 €	- 27 €
Total	283 314 030	295 467 799	4,29%			

Ces évolutions de potentiels fiscaux auront une incidence sur les dotations que percevront les communes puisque cet indicateur est utilisé dans le calcul de :

- La Dotation de Solidarité Urbaine (DSU)
- La Dotation de Solidarité Rurale (DSR)
- La Dotation Nationale de péréquation (DNP)
- La Dotation forfaitaire des communes (DF)

Ces changements auront également des conséquences sur la Dotation de Solidarité Métropolitaine qui tient compte pour 30 % de son enveloppe de cet indicateur de potentiel fiscal, en sachant que la DSM est l'élément central du pacte financier et fiscal que devront approuver, sous la forme de délibérations concordantes, le Grand Nancy et les communes avant le 31 décembre 2021.

Les contours du pacte financier et fiscal sont définis à l'article 1609 nonies C du Code général des impôts (CGI). Le pacte financier et fiscal est obligatoire lorsque l'EPCI est une communauté urbaine, une métropole, ou lorsqu'il est signataire d'un contrat de ville. Cet accord territorial devait normalement être adopté avant le 31 décembre 2020 mais la Loi de Finances Rectificative N°3 du 30 juillet permet, en raison de la crise sanitaire, de le reporter exceptionnellement d'une année.





LES AUTRES MESURES CONTENUES DANS LA LFI

1. LA RÉFORME ET CENTRALISATION DE LA TAXE SUR LA CONSOMMATION FINALE D'ÉLECTRICITÉ

La taxe de l'électricité repose actuellement sur trois modèles de taxation bénéficiant à l'État, aux départements et au bloc communal.

Il existe ainsi une taxe dite nationale dite « taxe intérieure sur la consommation finale d'électricité » (TICFE) collectée par les fournisseurs d'électricité puis reversée à l'État. Son assiette correspond à l'électricité fournie aux usagers. Au niveau local, existent deux taxes sur la consommation finale d'électricité (TCFE) comprenant une part communale (TCCFE) et une part départementale (TDCFE).



La taxe perçue par l'État possède un tarif fixe tandis que les TCFE possèdent des tarifications différentes qui peuvent être modulées par les collectivités bénéficiaires par l'intermédiaire de coefficient allant de 0 à 8,5 (hors DOM). Il existe donc une pluralité de tarifs sur le territoire national. La LFI 2021 rend conforme aux exigences européennes la taxation de l'électricité en uniformisant la taxation par la création d'une seule taxe sur la consommation finale d'électricité (TICFE) reversée ensuite aux bénéficiaires de la taxe, revoit la tarification avec un tarif national unique non modulable et donne la gestion de cette taxe à une seule entité à savoir la Direction Générale des Finances Publiques.

La LFI 2021 prévoit donc une harmonisation « vers le haut » des tarifs pour 2023. Dès 2021, le coefficient appliqué ne pourra donc plus être inférieur à 4, les collectivités bénéficiaires pourront néanmoins décider de fixer un coefficient supérieur. Avec la disparition des coefficients inférieurs, notamment le coefficient 0 correspondant à une absence de taxation sur un territoire communal ou départemental, la LFI 2021 attribue donc de facto une nouvelle recette fiscale aux collectivités qui n'avaient pas mis en place la taxe.

En 2022, le coefficient ne pourra plus être inférieur à 6, il sera également possible de délibérer pour fixer des tarifs supérieurs, en l'absence de délibération le coefficient retenu correspondra à ce nouveau minimum légal. En 2023, les coefficients inférieurs seront supprimés, le seul coefficient applicable sera de 8,5, maximum légal en France métropolitaine. À compter de 2024, l'évolution de la part communale de TICFE sera corrélée à l'évolution des quantités d'électricité livrées sur un territoire et tiendra compte de l'évolution de l'inflation.

2. LES CONCOURS FINANCIERS ET LA DGF DU BLOC COMMUNAL

Pour 2021, la LFI reconduit le même niveau d'augmentation de la péréquation à destination des communes en augmentant de 90 M€ respectivement la dotation de solidarité urbaine (DSU) et la dotation de solidarité rurale (DSR) au sein de l'enveloppe normée relative à l'ensemble des concours financiers reversés par l'État.

La LFI 2021 abonde également la dotation d'intercommunalité des EPCI de 31 M€.

Pour financer la revalorisation de la part péréquatrice de la DGF de 180 M€ et celle de la dotation d'intercommunalité des EPCI, l'État sera dans l'obligation de prélever, au sein de l'enveloppe normée, d'autres dotations reversées au bloc communal s'agissant de la dotation forfaitaire pour les communes ou la dotation de compensation pour le Grand Nancy.

Ainsi, selon le principe des vases communicants, les communes de l'agglomération verront leurs parts péréquatrices revalorisées et leurs parts forfaitaires amputées.

Ce fléchage entre les dotations sera également visible au niveau de la DGF de la Métropole avec des transferts entre la dotation de compensation et la dotation d'intercommunalité. Au niveau national, la dotation d'intercommunalité devrait progresser de + 1,9 %, la dotation de compensation devrait quant à elle baisser de 1,81 % portant ainsi l'évolution de la DGF des EPCI à - 0,9 %.

Pour les communes, les parts péréquatrices (DSU, DSR et DNP) devraient enregistrer une hausse cumulée de + 3,7 %, la dotation forfaitaire serait quant à elle en recul de 1,8 %.

3. LE COEFFICIENT D'ACTUALISATION DES BASES D'IMPOSITION

Depuis 2018, le coefficient de revalorisation des bases fiscales n'est plus débattu lors du vote de la LFI, ce dernier tient compte désormais de l'évolution de l'indice des prix à la consommation harmonisé (IPCH) visible entre le mois de novembre de l'année précédente et le mois de novembre de l'antépénultième année (N-2). Pour connaître la variation qui sera retenue pour 2021 il faut donc s'intéresser aux valeurs de novembre 2020 et novembre 2019.

Ces variations ne peuvent être négatives la différence entre ces deux valeurs étant quoi qu'il arrive majorée d'un coefficient de 1.

Les dernières variations connues (septembre 2020 et novembre 2019) préfigurent une variation proche de 0 (0,03%) pour l'année 2021.

$$A_{2020 \text{ Provisoire}} = 1 + \frac{(105,30 - 105,27)}{105,27} = 1 + 0,0003 = 1,0003 \Leftrightarrow 0,03 \% \Leftrightarrow 0 \%$$



Entre le mois d'août et le mois de septembre, l'IPCH a perdu 0,6 point, il est désormais égal à 0 sur les 12 derniers mois.

Regroupements conjoncturels	Pondérations	Indices	Variations (en %) au cours	
	2020	septembre 2020	du dernier mois (1)	des 12 derniers mois (2)
Ensemble « sous-jacent »	6069	103,35	0,0	0,5
Produits alimentaires hors viandes, produits laitiers et exotiques	754	103,59	-0,2	0,3
Produits manufacturés	2032	99,61	0,3	0,0
Services y compris loyers et eau	3283	105,83	0,0	0,8
Ensemble IPCH	10000	105,30	-0,6	0,0

(1) : Évolution [m/(m-1)]

(2) : Évolution [m/(m-12)]

Source : Insee - indices des prix à la consommation

Cette inflation nulle sur l'année 2020 est directement liée à la crise sanitaire et notamment la période de confinement, ou des pans entiers de l'économie ont été mis à l'arrêt.

L'INSEE a publié le 27 novembre une version provisoire de l'indice IPCH pour le mois de novembre 2020. Sur un an, l'évolution ressort à +0,247%, ce qui donnerait une revalorisation forfaitaire des valeurs locatives de +0,2% en 2021 alors que l'évolution sur les mois précédents laissait craindre une revalorisation nulle.

Pour mémoire, les coefficients d'actualisation ont été de + 1,2 % en 2018, de + 2,2 % en 2019 et de + 0,9 % en 2020.

	Actualisation	Inflation réelle	Ecart
2020	0,9%	0,2%	0,7%
2019	2,2%	1,0%	1,2%
2018	1,2%	1,6%	-0,4%
2017	0,4%	1,0%	-0,6%

Cette quasi stagnation des recettes fiscales s'appliquera aux produits de la Taxe d'Habitation sur les résidences secondaires, de la Taxe Foncière sur les Propriétés Bâties et de la Taxe d'Enlèvement des Ordures Ménagères s'agissant des parts ménages.

Ces recettes représentent environ la moitié du produit de TH sur les résidences principales qui sera quant à lui totalement supprimé et compensé par l'État sous la forme d'une quote-part de TVA et ce dès 2021. Cette compensation 2021 sera équivalente au produit de TH perçu en 2020, il n'y aura donc pas d'évolution de cette recette qui représente plus de 90 M€. Avec une compensation TH non dynamique en 2021 et un coefficient d'actualisation quasi-nul ce sont 135 M€ de recettes qui n'évolueront quasiment pas l'année prochaine pour le Grand Nancy.



(2)

**LA SITUATION
FINANCIÈRE
ACTUELLE ET
PROJETÉE
DU GRAND NANCY**



LES CONSÉQUENCES DE LA COOPÉRATION INTERCOMMUNALE HISTORIQUEMENT ÉLEVÉE

Le cabinet parisien FCL-Gérer la Cité, qui accompagne depuis 30 ans les décideurs publics, a réalisé une analyse rétrospective des budgets de la collectivité, en les comparant, autant que faire se peut, aux autres métropoles, permettant d'avoir un « point zéro » des forces et faiblesses de l'équilibre budgétaire actuel.

Il en ressort quelques éléments saillants, que l'on retrouve, sous une forme assez proche, dans le rapport de la Chambre Régionale des Comptes qui a mené une analyse rétrospective sur la période 2013-2019.

La métropole de Nancy présente la particularité d'avoir structuré très tôt un niveau de compétences intercommunales élevé. Le coefficient d'intégration fiscale (CIF) qui constitue l'une des mesures de l'intégration intercommunale est le plus élevé de l'échantillon élargi, avec Brest Métropole. Il est stabilisé à ce niveau élevé depuis de nombreuses années alors que toutes les autres métropoles ont enregistré une hausse de ce coefficient, sans toutefois rattraper le Grand Nancy (à l'exception de Brest). Autrement dit, le niveau d'intégration est plus élevé que celui des autres métropoles et ce depuis bien avant la transformation de 2016.

Le CIF reflète donc l'importance de l'intégration fiscale du groupement, des charges ou compétences transférées au groupement et par conséquent, le montant de la fiscalité effectivement nécessaire à leur financement. Il est diminué de l'intégralité des dépenses appelées dépenses de transfert versées par le groupement à ses communes membres à savoir l'Attribution de Compensation ainsi que de la Dotation de Solidarité.

À l'inverse des autres agrégats financiers et fiscaux qui utilisent la notion de richesse potentielle, le CIF s'obtient en comparant les recettes réelles d'un ensemble intercommunal. Il sera donc peu impacté par les réformes fiscales.

En effet, le CIF est un indicateur de territoire et non indicateur national. Il peut certes être comparé entre les collectivités pour comparer l'emprise des EPCI sur un territoire.

Sur ce point, le CIF de la Métropole du Grand Nancy est historiquement élevé du fait d'une coopération importante entre l'EPCI et les communes membres.

	CIF 2020
BREST METROPOLE	0,613
METROPOLE DU GRAND NANCY	0,602
BORDEAUX MÉTROPOLE	0,565
MONTPELLIER MÉDITERRANÉE MÉTROPOLE	0,564
CLERMONT AUVERGNE METROPOLE	0,530
EUROMÉTROPOLE DE STRASBOURG	0,509
RENNES MÉTROPOLE	0,483
NANTES MÉTROPOLE	0,475
TOULOUSE MÉTROPOLE	0,473
METROPOLE EUROPEENNE DE LILLE	0,467

S'il est élevé, le CIF du Grand Nancy a varié de 2015 à 2019 en lien avec progression peu significative des recettes intercommunales (+1%) et une progression importante de la fiscalité des communes (+ 8 %).

	2015	2016	2017	2018	2019	2020
CIF Métropole du Grand Nancy	0,608989	0,603749	0,598617	0,597633	0,603504	0,602096

En effet, le manque de dynamisme du panier intercommunal est dû à un recul de certaines recettes à savoir :

- la TEOM suite aux baisses de taux intervenues en 2016, 2017 et 2019 représentant une perte de produit fiscal de 1,58 M€,
- la dotation de compensation versée par l'État en diminution de 3 M€,
- la baisse de la redevance d'assainissement de 4,3 M€.

Dans le même temps, les ressources fiscales des communes de la Métropole ont évolué de manière importante en raison de l'application des coefficients de revalorisation des bases et suite à l'augmentation des taux d'imposition. En effet, la moitié des communes membres ont eu recours à ce levier fiscal sur la période notamment en raison de la baisse des dotations de l'État. La Métropole n'a pas augmenté ses taux d'imposition sur cette période.

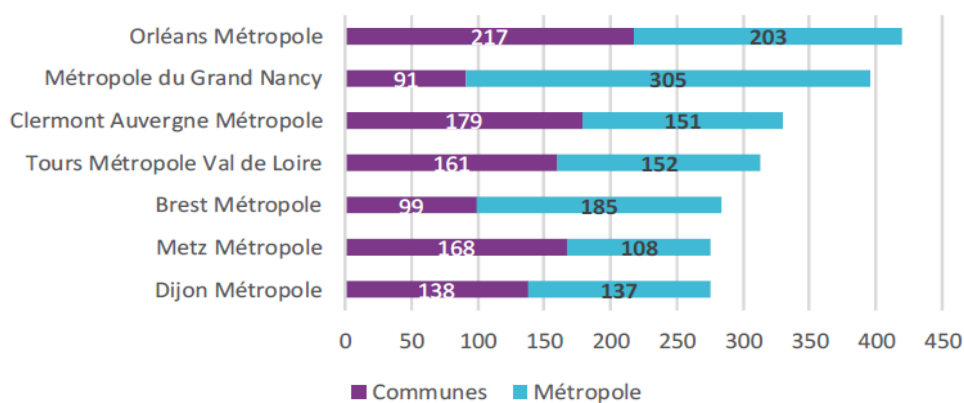
La faible évolution des recettes intercommunales et la progression plus importante des ressources communales ont contribué à réduire, très modestement, l'intégration fiscale sur le territoire métropolitain.

	2015	2016	2017	2018	2019
TH	84 956 124	88 130 054	87 313 956	87 894 564	89 153 137
TF	31 234 631	31 782 833	32 050 756	32 476 393	33 114 770
TFNB	121 689	119 215	117 191	115 489	114 974
CFE	26 692 139	27 218 224	27 371 723	27 202 282	28 362 831
TEOM / Redevance	34 162 227	34 751 166	33 287 382	32 209 736	32 916 106
CVAE	16 551 902	17 180 858	16 877 067	17 368 461	17 474 827
TASCOM	3 960 570	3 905 749	3 959 964	5 047 588	3 953 341
IFER	1 212 774	1 241 664	1 291 518	1 333 037	1 198 059
TAFNB	194 359	188 410	183 242	179 348	177 531
FNGIR	- 8 044 517	- 8 044 517	- 8 044 517	- 8 044 517	- 8 044 517
REDEVANCE ASS	17 837 720	14 469 858	13 620 242	13 853 609	13 593 920
DCRTP	-	-	-	-	-
COMPENSATION ZRU	104 588	62 056	40 094	8 927	6 304
DOTATION COMPE	33 464 550	32 734 203	32 100 774	31 208 778	30 557 084
Produit perçu par l'EPCI avant (DdT)	242 448 756	243 739 773	240 169 392	240 853 695	242 578 367
Dépenses de transfert EPCI (DdT)	45 529 122	45 525 316	45 597 011	45 779 091	43 460 641
Produit perçu par l'EPCI minoré des DdT	196 919 634	198 214 457	194 572 381	195 074 604	199 117 726
Produit perçu par les communes	80 906 451	84 566 488	84 867 288	85 558 340	87 357 686
Produit total de l'ensemble intercommunal du GN	323 355 207	328 306 261	325 036 680	326 412 035	329 936 053
CIF	0,608989	0,603749	0,598617	0,597633	0,603504



Cela étant, cette intégration élevée a pour conséquence de faire porter au Grand Nancy un niveau de dépenses important en investissement. **Le Grand Nancy est le territoire d'un échantillon de métropoles de taille comparable sur lequel d'une part le montant par habitant est le plus important et d'autre part ces investissements sont le plus portés par la métropole par rapport aux communes, le Grand Nancy portant en effet 75% des investissements de l'ensemble intercommunal.**

Charge nette d'investissement hors dette par habitant - 2014-2019

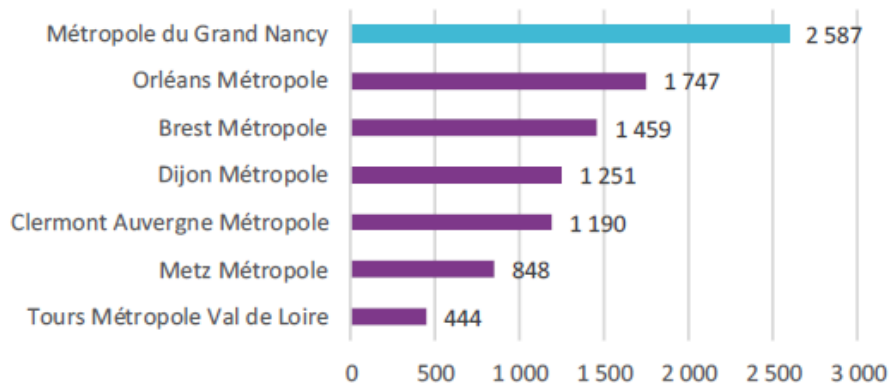


Sur les douze dernières années, le Grand Nancy a investi 1,6 Md€ d'euros sur le territoire et la liste ci-dessous des principaux investissements montre la diversité de ceux-ci au regard des compétences de l'organisme intercommunal :

principaux investissements	total 2008-2019
ARTEM - secteur Blandan	128,44
programme de rénovation urbaine	127,23
voiries secondaires	107,62
TCSP (lignes 1, 2 et 3)	105,08
réseaux d'eau potable	100,13
Centre de Congrès Parc des expositions	79,73
transports urbains (achats de matériel de transport)	79,12
assainissement des eaux usées	55,15
quartier gare - espace Thiers - parking Thiers	39,97
voirie primaire	32,49
plateau de Haye	30,23
ZAC et territoires à enjeux	29,54
sports et loisirs (piscines, stades ..)	28,43
boulevard Meurthe-Canal	28,21
éclairage urbain	25,62
développement du haut débit et du très haut débit	24,00
extension du siège social	23,88
Nancy Grand Cœur	22,66
habitat-logement	19,70
parking République - Centre de Congrès	19,34
gestion des déchets	16,56
espaces verts et naturels	14,55
lutte contre les inondations	14,43
culture scientifique et technique (jardins botaniques, musées ...)	14,10
ouvrages d'art	13,90
constructions universitaires hors ARTEM	13,12
déviations de Malzéville	11,94
planification urbaine et stratégie foncière	9,67

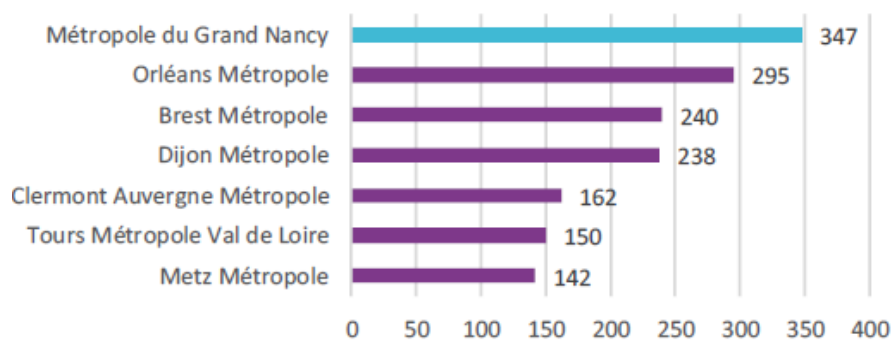
Son niveau d'investissement étant élevé, le Grand Nancy doit mobiliser de manière plus importante l'endettement, ce qui entretient d'une part le niveau élevé d'encours de dette et d'autre part le poids de l'annuité de dette, et plus particulièrement le remboursement de capital.

Encours de dette /hab. à fin 2019

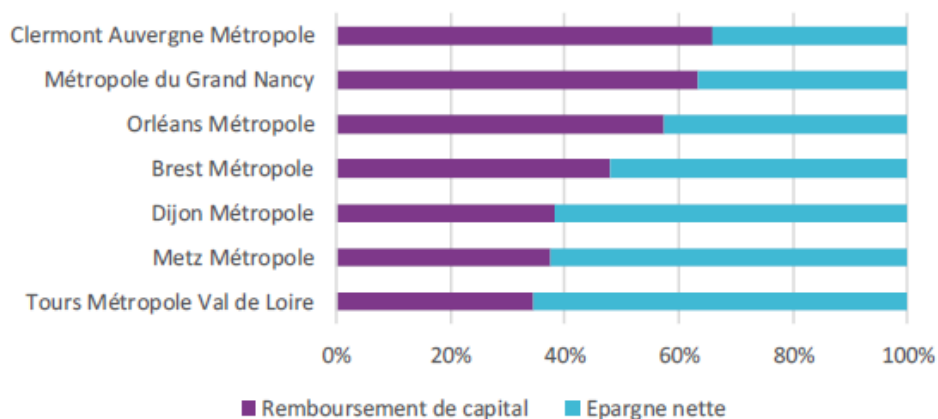


Pour rembourser sa dette, le Grand Nancy est obligé de disposer d'un niveau élevé d'épargne brute (surplus des recettes de fonctionnement sur les dépenses de fonctionnement), consommée aux deux-tiers environ par le remboursement de cette dette.

Epargne brute /hab (2019, tous budgets consolidés)



Consommation de l'épargne brute par le remboursement de dette



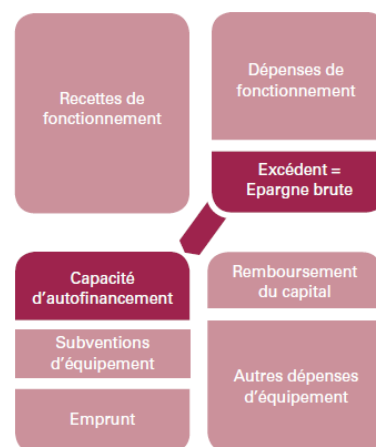
Sur la période de baisse des dotations de l'État, entre 2014 et 2017, l'épargne brute a diminué avant de retrouver un niveau supérieur à celui de 2014 du fait des arbitrages en dépenses de fonctionnement.

En ne tenant compte que des flux budgétaires du budget principal et des budgets annexes bénéficiant d'une subvention d'équilibre de ce dernier (transports, parcs de stationnement, locations immobilières, congrès-événements) et en neutralisant les subventions d'équilibres (qui correspondent à des doubles comptes en recettes et en dépenses), les niveaux d'épargne évoluent en effet comme suit :

Chiffres en millions d'euros

	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019
Epargne brute	50,5	58,0	58,8	65,4	72,8	76,9	65,3	65,0	60,5	76,1	66,8	76,1

L'épargne brute est l'élément central de tout pilotage budgétaire. Correspondant à l'excédent dégagé par l'activité courante de l'exercice, par différence entre les recettes réelles de fonctionnement, fiscalité comprise, et les dépenses de fonctionnement. Elle est caractéristique de la capacité d'autofinancement brute, permettant d'investir et/ou de s'endetter. Plus le niveau d'épargne sera élevé, plus une dette nouvelle élevée sera absorbable.



Dès lors que l'excédent des recettes de fonctionnement sur les dépenses est consommé de manière importante par le remboursement de la dette, le financement sur fonds propres des investissements se contracte, obligeant le Grand Nancy à mobiliser un niveau élevé d'emprunts, ce qui entretient le niveau élevé du capital à rembourser.

Ce mode de financement a eu pour conséquence une hausse de l'encours de dette et n'a donc pas permis de regagner des marges de manœuvre sur le

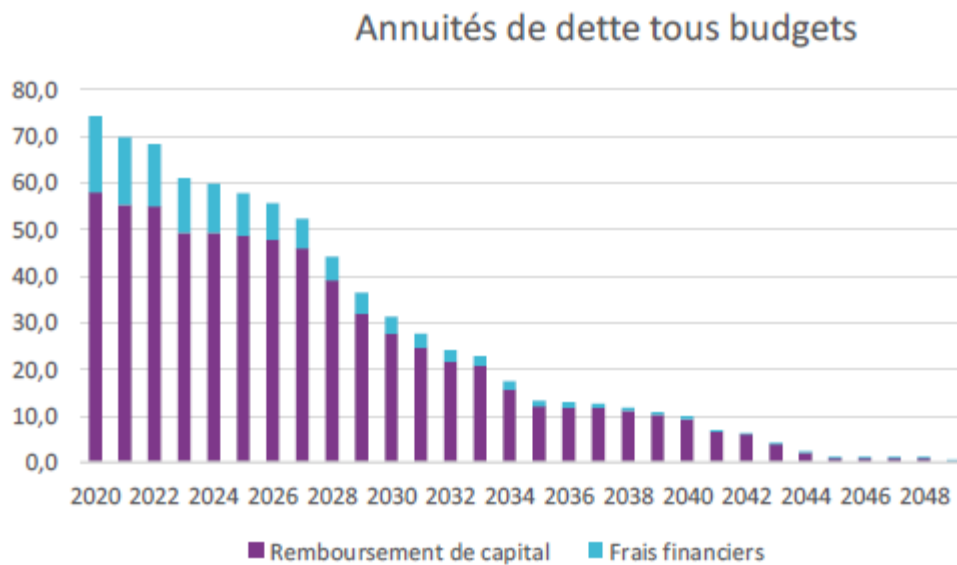
remboursement annuel. Il est donc impératif pour la période à venir de reconstituer de l'épargne, soit par une augmentation de recettes de fonctionnement, soit par une diminution des dépenses de fonctionnement. Compte tenu de la forte réduction de l'autonomie fiscale, il paraît techniquement difficile d'augmenter les recettes. L'effort devra donc porter sur les dépenses courantes, d'autant que la dette actuelle ne présente pas de palier significatif avant la fin de la décennie.





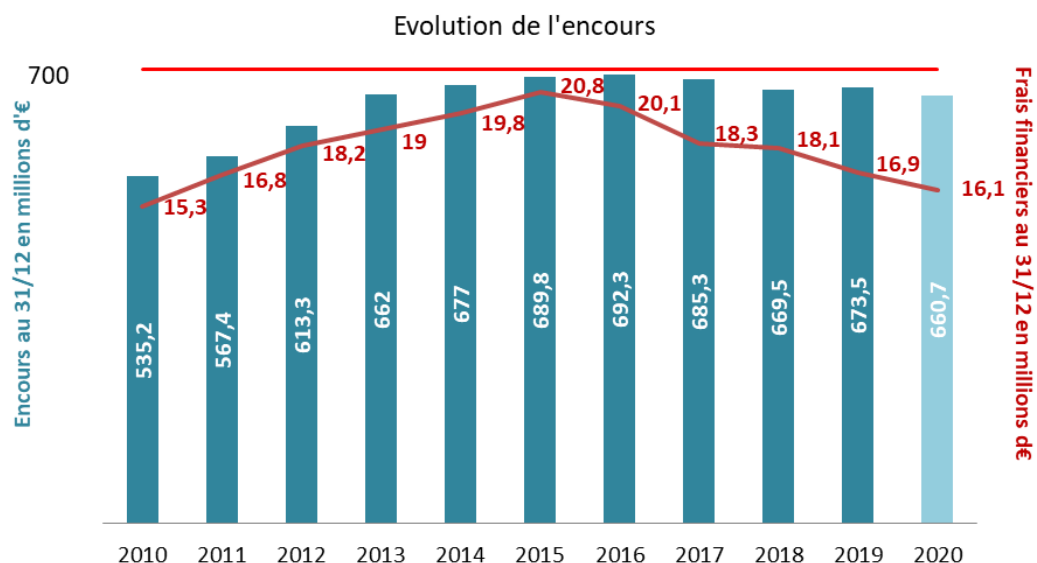
L'ABSENCE DE MARGES DE MANŒUVRE SUR LA DETTE ACTUELLE

Le graphique ci-dessous permet de visualiser l'annuité de dette jusqu'à extinction et apporte la confirmation que la dette actuelle ne présente pas de palier significatif avant 2028.



En l'état, compte tenu du faible niveau d'épargne nette, les nouveaux investissements généreront de la dette qui viendra s'ajouter à ces annuités.

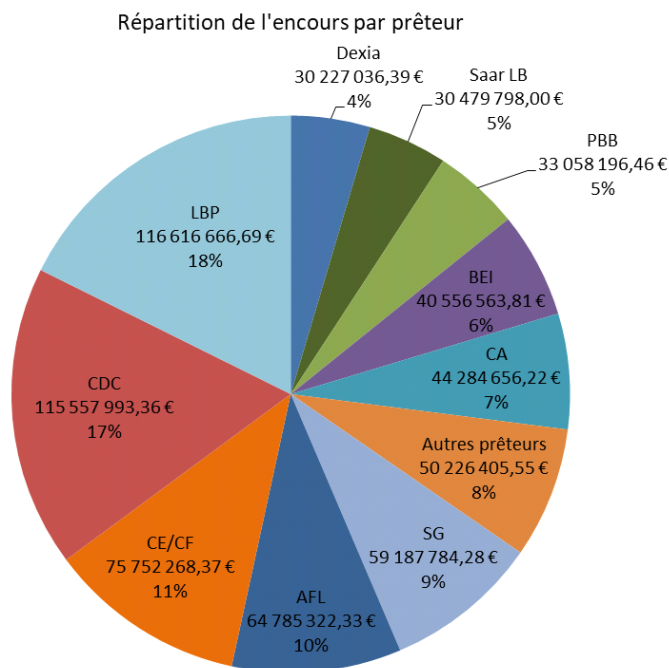
Depuis plusieurs années, l'encours de dette du Grand Nancy reste sur la crête des 700 millions d'euros, quand bien même une légère décline s'est opérée depuis 2016.



On peut observer une décorrélation entre l'évolution de l'encours et celle des frais financiers à partir de 2015 qui s'explique notamment par la baisse des taux. La comparaison entre les frais financiers versés au titre de l'année et l'encours de l'année considérée permet de mesurer le taux moyen budgétaire de la dette, ainsi ce dernier s'est amélioré en passant de 3.27 % en début de période à 2.44 % fin 2020.

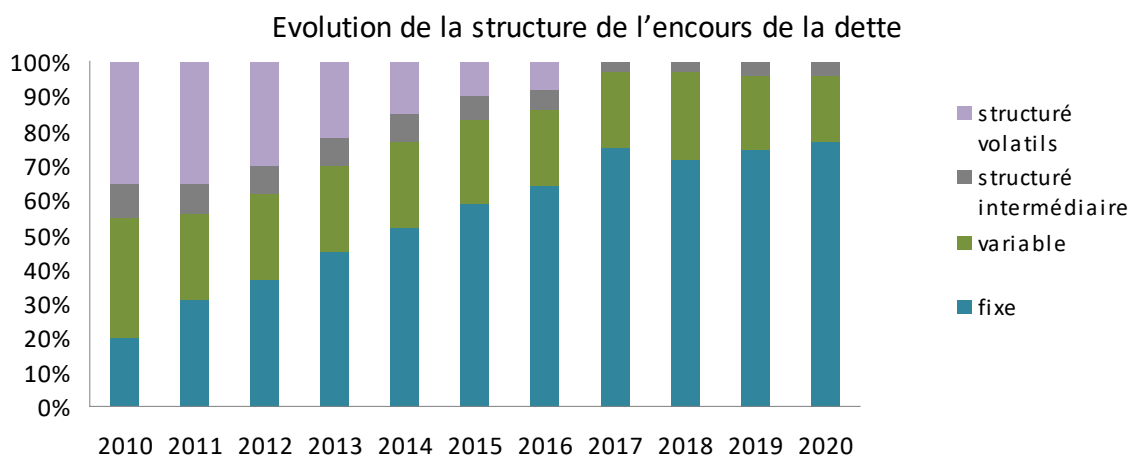
Parmi les seize prêteurs de la Métropole, la Banque Postale effectue une forte progression en devenant le premier prêteur en raison des nouveaux emprunts contractualisés ces deux dernières années devant la Caisse des Dépôts et Consignations.

La catégorie « Autres prêteurs » regroupe l'Agence de l'Eau, le Crédit Mutuel, Caceis, BNP Paribas et CAFFIL.

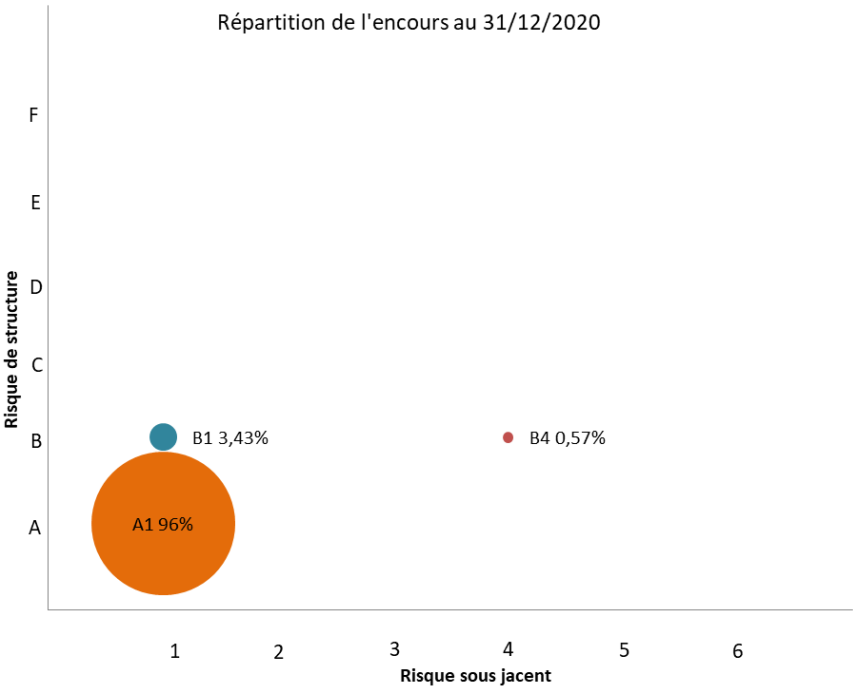
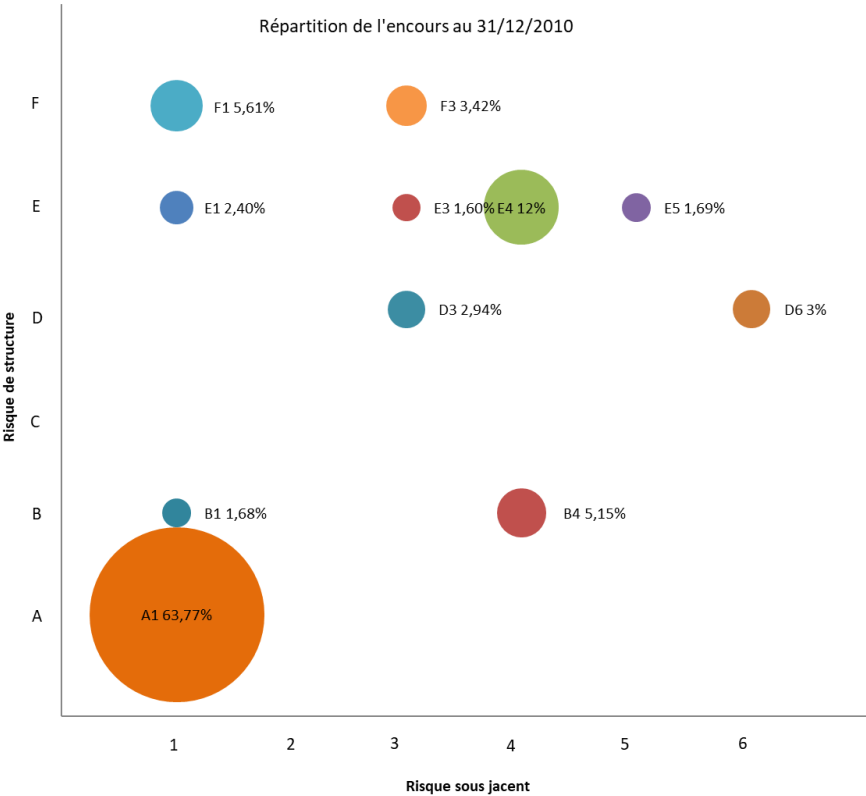


À partir de 2011, après avoir bénéficié des taux bonifiés sur emprunts structurés, le Grand Nancy a visé la sécurisation de son encours sans surcoût, contrairement aux surcoûts de sécurisation constatés sur la strate CU/métropole. La réalisation

d'opérations de désensibilisation sur ses encours structurés a fait passer la part des emprunts structurés de 50 % de l'encours en 2010 à moins de 3 % depuis 2017 (cf. schéma ci-dessous).

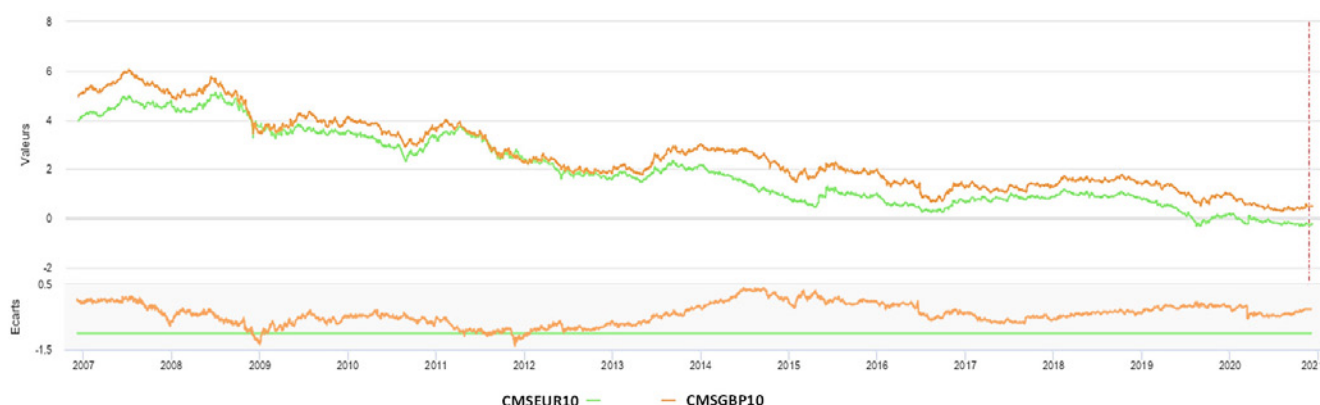


La charte Gissler, qui permet de classer chacun des emprunts en deux familles de risques découpées en 5 niveaux : le risque d'indices sous-jacents (de 1 à 5) et les risques structurels (de A à E) permet de visualiser cette désensibilisation opérée au cours de la dernière décennie par comparaison entre la situation 2010 et la situation 2020. La lecture de la typologie s'apprécie du moins risqué (A1) au plus risqué (F6).



L'évolution entre les deux périodes ci-dessus permet de mettre en lumière le travail de désensibilisation effectué. Ainsi 99.43 % de l'encours est aujourd'hui classé dans les catégories considérées comme sans risques ou à risque limité A1 et B1.

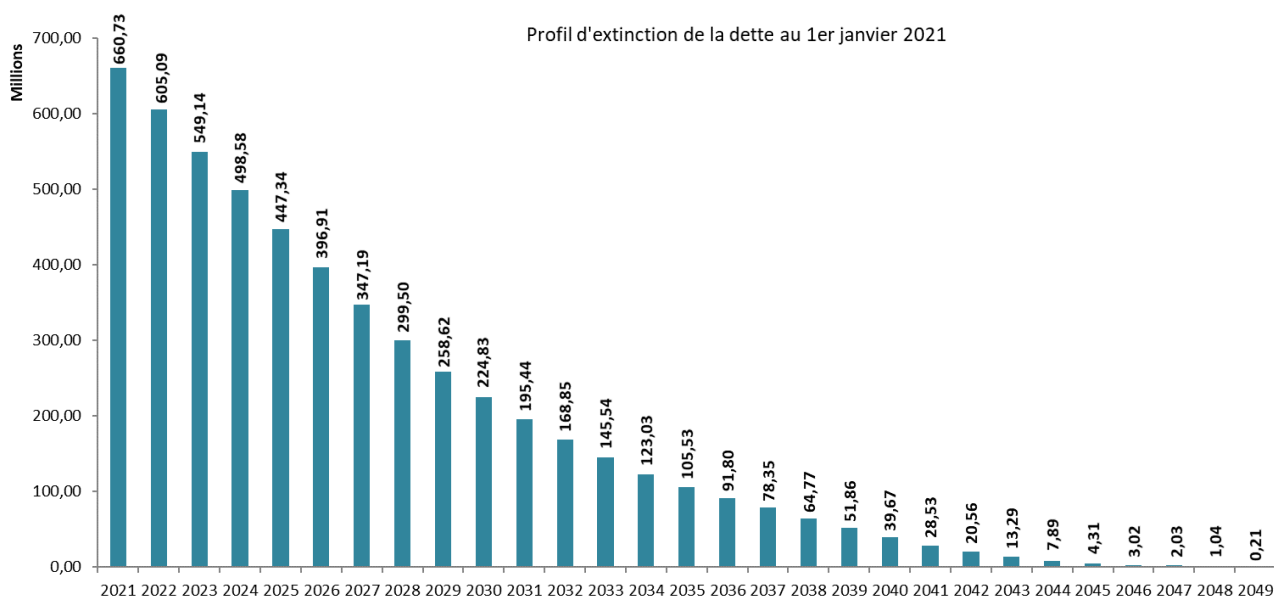
L'emprunt classé en B4 est assis sur un écart d'indices représentés ci-dessous. Lorsque l'écart entre l'indice basé sur la Livre Sterling (orange) et l'indice basé sur l'Euro (vert) est supérieur à 0, le taux payé est de 3.47 %. Dans le cas contraire l'emprunt présente un risque limité grâce à une barrière établie à 7 %.



Le capital restant dû au 31 décembre 2020 sera de 3 741 538.36 € arrivant à échéance en 2026. Les conditions de marché ne permettent pas aujourd'hui de rembourser cet emprunt par anticipation à des conditions avantageuses, cependant la Métropole reste attentive aux incertitudes liées notamment à la crise de la COVID-19 ou encore au Brexit.

Sur la base des prêts contractés dans le cadre du programme d'emprunt de l'année 2020 pour 45 M€, l'encours prévisionnel au 1^{er} janvier 2021 sera de 660.7 M€. En lien avec la diminution de l'annuité de

dette pour les années à venir (cf. supra), **la réduction annuelle de l'encours (hors emprunts nouveaux) est d'environ 55 M€ par an, autorisant en vue de sa stabilisation un programme annuel d'emprunt de même montant. En ajoutant à l'emprunt, les recettes d'investissement non affectées (FCTVA et taxe d'aménagement) ainsi que l'épargne nette, la capacité annuelle d'investissement nette de subventions du Grand Nancy, dans l'hypothèse d'une stabilisation de l'encours est de l'ordre de 75 à 80 M€.**



En lien avec ce qui précède, un montant d'investissements supérieur à ce montant dégrade les niveaux d'épargne et ne permet pas de reconstituer des marges de manœuvre.

C'est donc bien la recherche de l'optimisation des dépenses de fonctionnement qui permettra au Grand Nancy de conserver sa capacité à investir pour le territoire. L'exercice est cependant délicat, compte tenu du caractère relativement contraint de ces dépenses.



DES DÉPENSES DE FONCTIONNEMENT AUJOURD'HUI CONTRAINTES

Si l'on considère que les recettes de fonctionnement sont peu évolutives, la recherche de marges de manœuvre et la reconstitution des niveaux d'épargne passent par la réduction des dépenses de fonctionnement.

Sur un montant total de 357 M€ de dépenses de fonctionnement inscrites au BP 2020, celles du budget principal et des budgets annexes bénéficiant d'une subvention d'équilibre du budget principal sont portées à hauteur de 306 M€, selon la répartition ci-dessous par nature de dépenses :

	budget principal	parcs de stationnement	locations immobilières	congrès événements	transports	Total
DSP	25,39	0,67		2,32	60,36	88,73
frais de personnel	62,56				1,14	63,70
reversements de fiscalité	59,50				0,02	59,52
participations obligatoires	20,79				1,20	21,99
fournitures et maintenance	17,34	0,26	0,43	0,05	0,49	18,58
frais financiers	10,27	0,72	0,27	1,23	3,00	15,50
subventions versées	15,44	0,01			0,03	15,48
dépenses de gestion	10,49	0,37	0,76	0,37	0,76	12,74
fluides	6,94	0,13	0,70		0,03	7,79
dépenses except et interbudgets	1,56	0,04	0,08		0,32	2,01
Total	230,28	2,19	2,24	3,97	67,35	306,04

Avec près de 90 M€, soit près de 30 % des dépenses de fonctionnement, les délégations de services publics représentent le poste le plus important de dépenses, justifiant ainsi la création, par délibération du 12 novembre dernier, d'une Commission de Contrôle Financier visant à analyser les comptes

des délégataires. Les travaux et rapports de cette commission permettront d'alimenter les échanges avec les délégataires (ou titulaires de contrats de concession ou d'exploitation) et d'optimiser le service rendu.

Si à la différence d'un budget communal, les frais de personnel ne représentent pas l'essentiel des dépenses de fonctionnement, ils ne peuvent cependant pas être dissociés de la réflexion globale sur la maîtrise des dépenses.

Le tableau ci-dessous catégorise les dépenses de fonctionnement en détaillant les montants de charges de gestion et de personnel inscrites au BP 2020 (chiffres en M€) et dévolus aux compétences ou équipements métropolitains. Pour certaines compétences, telles que la propreté urbaine et la gestion des espaces verts, on peut relever que la masse salariale absorbe près de 75 % des dépenses totales.

	dépenses de gestion	frais de personnel	total
transports urbains	62,89	1,14	64,03
fiscalité	59,50		59,50
déchets	24,88	3,05	27,92
frais de structure, Direction Générale et services transversaux	7,05	14,16	21,21
participation obligatoires	19,57	0,00	19,57
dette	15,39	0,00	15,39
maintenance voirie	9,72	4,80	14,52
propreté voirie - espaces verts	3,16	10,54	13,70
développement économique	9,46	0,82	10,28
Pôle aquatique	2,35	5,51	7,87
sports et loisirs	5,72	1,41	7,13
pôle muséal, culture scientifique et technique	1,55	4,64	6,20
Conservatoire de région	0,62	5,17	5,79
DSIT	2,30	3,05	5,36
centres techniques	2,92	1,68	4,60
Habitat	2,29	1,38	3,67
grands projets	2,44	0,38	2,82
circulation	0,99	1,36	2,34
grands partenariats	1,48	0,74	2,22
cohésion sociale	1,43	0,31	1,75
développement durable	0,83	0,82	1,65
mouvements interbudgets	1,64	0,00	1,64
mobilités	0,91	0,68	1,59
parcs de stationnement	1,43		1,43
sécurité	0,31	1,10	1,41
urbanisme	0,40	0,79	1,18
enseignement supérieur	0,99	0,15	1,14
Grand Nancy Thermal	0,09		0,09
télécommunications	0,03		0,03
Total	242,34	63,70	306,04

La combinaison de ces deux tableaux explique qu'une part significative des dépenses du Grand Nancy soit spontanément considérée comme « incompressible ». De plus, la volonté de maîtriser l'évolution des dépenses de fonctionnement peut se heurter à la nature de celles-ci, soit parce qu'elles sont indexées, soit parce qu'elles sont obligatoires de droit ou de fait pour l'exercice des compétences ou le maintien en l'état du patrimoine...

Ces dépenses incompressibles à court terme se justifient par une obligation de droit ou de fait. Ces dépenses constituent un seuil car la collectivité est dans l'obligation de les prévoir pour respecter ses engagements auprès de tiers ou pour entretenir son patrimoine. Il en est ainsi par exemple des fluides, des charges de personnel, des dépenses d'entretien du

patrimoine actuel et de certaines charges courantes (taxes foncières,...). Elles sont incompressibles à court terme parce que le Grand Nancy dispose d'un patrimoine et doit gérer un effectif en situation d'activité. Par corollaire, elles peuvent être ajustables ultérieurement si la collectivité décide de réorienter son patrimoine ou si une partie de l'effectif fait valoir ses droits à la retraite. L'ajustement ira alors de pair avec un questionnement sur le niveau de service.

En faisant abstraction de la répartition comptable entre investissement et fonctionnement, on peut ajouter aux dépenses de gestion les dépenses d'investissement à caractère récurrent, budgétées sous la forme d'enveloppes annuelles pour couvrir le gros entretien, les acquisitions de matériel...



DES DÉPENSES D'INVESTISSEMENT LARGEMENT FINANCÉES PAR EMPRUNT

Le programme pluriannuel des investissements (PPI) de la Métropole prend appui sur les autorisations de programmes (AP) votées par le Conseil métropolitain, et qui fixent un échéancier de crédits de paiement (CP) pour chaque programme sur une période fixée en fonction du calendrier prévisionnel de réalisation des opérations. Deux types d'autorisations de programme sont en effet mis en place au Grand Nancy :

- *les AP de projet* dont l'objet est constitué d'une opération d'envergure ou d'un périmètre financier conséquent. Ces AP ont une durée qui est déterminée en fonction du projet. Si la durée initialement prévue est insuffisante, le Conseil métropolitain se prononce sur une prolongation éventuelle. Ces dépenses « individualisées », en ce sens qu'elles sont clairement identifiées dans le budget, peuvent concerner la construction d'équipements neufs ou la rénovation lourde d'équipements existants.
- *les AP d'intervention ou récurrentes* qui peuvent concerner plusieurs projets présentant une unité fonctionnelle ou géographique. Il s'agit de programmes d'investissement à caractère récurrent sous forme d'enveloppes quasiment constantes d'une année sur l'autre. Les AP correspondantes sont traditionnellement ouvertes pour une durée de 3 ans.

Cette dernière catégorie d'AP correspond d'une certaine façon au « fonctionnement de l'investissement » avec des enveloppes annuelles dédiées au renouvellement des investissements, aux acquisitions de matériels, à la politique foncière et urbanistique. Au sein de ces enveloppes peuvent être distinguées :

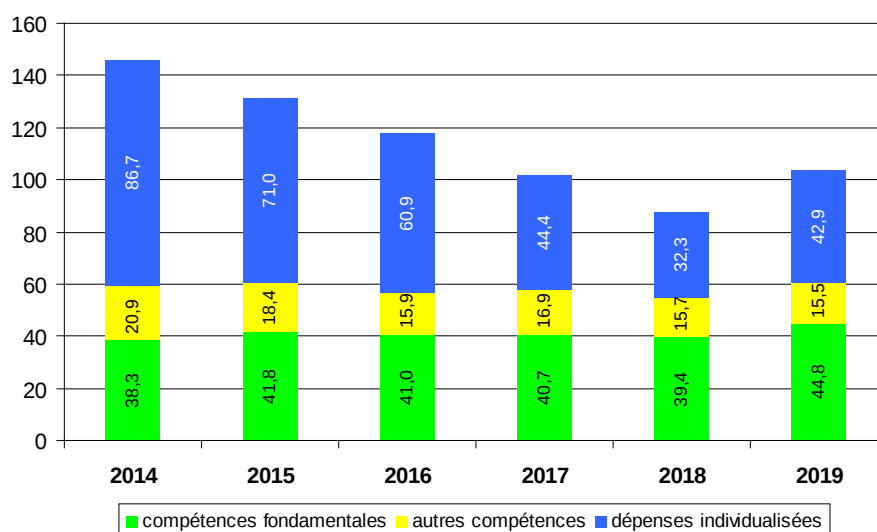
- celles relatives aux compétences « historiques » de l'intercommunalité : l'eau, l'assainissement, la voirie au sens large -englobant la signalisation, la circulation, stationnement...-, la gestion des déchets, et les transports et déplacements. Dans ces enveloppes annuelles sont portées les seules dépenses liées à la gestion courante de ces compétences.

- celles relatives aux compétences qui sont venues au fil des années enrichir l'intégration de l'intercommunalité telle qu'elle existe aujourd'hui. Là encore, il s'agit des dépenses qui revêtent un caractère récurrent sous la forme d'enveloppes annuelles.

Il est intéressant de décomposer les volumes d'investissements passés dans ces catégories pour mesurer ce qui peut être considéré à ce jour comme le programme minimal d'investissement de la Métropole. Sur la base du mandat précédent, les investissements 2014-2019 se sont élevés à 687 M€, dont 246 M€ au titre des enveloppes annuelles pour les compétences fondamentales (41 M€ en moyenne annuelle), 107 M€ pour les autres compétences (17 M€ en moyenne) et 338 M€ pour les dépenses individualisées (56 M€ en moyenne).

Les enveloppes annuelles (compétences fondamentales et autres compétences) ont donc représenté en moyenne près de 60 M€ chaque année. Le graphe ci-dessous permet de visualiser la linéarité de ces dépenses sur la période considérée.





Globalement, le Grand Nancy a bénéficié sur cette période d'un « taux de subventionnement » de 21% (montant total des subventions et participations : 143 M€). Ceci étant, les subventions sont fort logiquement concentrées sur les opérations individualisées telles que le programme de rénovation urbaine ou ARTEM (taux de subventionnement moyen de 33 %), alors que les compétences fondamentales et les dépenses à caractère récurrent sont financées à hauteur de 9 % par des aides extérieures.

Par corollaire, le Grand Nancy a financé par fonds propres, recettes non affectées (FCTVA, taxe d'aménagement, produit des amendes de police pour l'essentiel) ou emprunts, près de 80 % de ses dépenses d'investissement. 330 M€ d'emprunts ont été mobilisés (moyenne annuelle de 55 M€), ce qui représente quasiment 50 % du financement des investissements totaux et 61 % de la part métropolitaine, après déduction des subventions reçues.

Schématiquement, le plan de financement des investissements 2014-2029 a été le suivant (montants annuels moyens) :

Dépenses	115 M€
Recettes	
Subventions	24 M€
Emprunts	55 M€
FCTVA, taxes d'urbanisme	13 M€
Épargne nette	23 M€

La mobilisation moyenne de 55 M€ d'emprunts chaque année, face à un remboursement annuel de capital de 55 M€ explique donc la quasi-stabilité de l'encours sur la période passée (cf. supra).

Pour financer le programme annuel de dépenses récurrentes, déduction faite des subventions, soit 55 M€, l'épargne nette (23 M€) est intégralement consommée, ce qui n'est pas surprenant car une part significative des investissements de renouvellement a fréquemment une durée de vie inférieure à celle de la mobilisation des emprunts (entre 20 et 25 ans). Si par hypothèse, il est affecté à cette catégorie de dépenses l'intégralité du FCTVA et des taxes d'urbanisme (13 M€), le solde est couvert par 19 M€ d'emprunts.

Il « reste » donc 36 M€ d'emprunts pour les dépenses individualisées, dont la part métropolitaine s'est élevée en moyenne à ... 36 M€.

De ces différents éléments de la période passée, il est possible d'établir trois constats :

- d'abord, le programme minimal d'investissement du Grand Nancy, pour la gestion courante de ses compétences, est de 60 M€ avec un taux de subventionnement moyen logiquement faible.
- ensuite, ce montant est à comparer à celui de l'épargne nette dégagée, de l'ordre de 23 M€. Pour rappel cette épargne nette est le solde de l'épargne brute, déduction faite du remboursement annuel du capital. Le Grand Nancy emprunte donc dans des proportions non négligeables (plus du tiers) pour ses investissements courants.
- enfin et surtout, le programme annuel de dépenses individualisées, pour la part restant à la charge de la Métropole, a été intégralement financée par emprunt.



UNE SITUATION FINANCIÈRE PROJETÉE CARACTÉRISÉE PAR UN DÉFICIT D'ÉPARGNE

Quelles conclusions retenir de l'analyse rétrospective susceptible d'impacter la situation financière future ?

- La forte intégration du Grand Nancy, en lien avec l'importance de ses compétences, en fait un acteur économique majeur de son territoire, entretenant de fait un haut niveau d'investissement.
- Ce niveau d'investissement paraît « surdimensionné » au regard des capacités d'épargne de la Métropole. Les nombreuses compétences et les nombreux équipements entraînent en effet des dépenses de fonctionnement qui obèrent cette capacité d'épargne.
- L'épargne dégagée ne couvrant pas les investissements « de base » conduit à emprunter dans des proportions significatives, réduisant encore l'épargne et enclenchant une spirale d'endettement qu'il faut impérativement stopper pour financer les projets du mandat à venir.

Toutes choses égales par ailleurs, la simulation financière « au fil de l'eau » projetée pour la décennie à venir entretient cette spirale. Elle est même

amplifiée par les conséquences de la crise sanitaire et les réformes fiscales à venir.

D'un point de vue méthodologique, il est proposé une simulation budgétaire sur la période 2021-2030 :

- sur la base du budget principal et des budgets équilibrés par une subvention du budget principal (Transports, congrès événements, parcs de stationnement),
- avec les données 2020 retraitées pour tenir compte du périmètre budgétaire de 2021 (création du budget annexe déchets et réintégration dans le budget principal du budget annexe locations immobilières),
- avec les chiffres de référence 2020 du budget primitif, c'est-à-dire avant l'impact de la crise sanitaire, afin de mesurer les effets de celle-ci,
- excluant, dans un premier temps, l'investissement de remplacement du TVR actuel, qui n'est pas pris en compte afin de mesurer la capacité d'absorption budgétaire de cet investissement.



S'agissant des recettes de fonctionnement, les hypothèses retenues sont les suivantes :

Au niveau de la *fiscalité directe*, le remplacement de la taxe d'habitation par la TVA induit une absence de dynamique en 2021, et ensuite un produit de TVA évoluant comme la TVA nationale. Il a été tenu des prévisions d'évolution du Produit Intérieur Brut en euros constants, majorée de l'inflation, ce qui conduit à une progression annuelle comprise entre 3 % et 4 % selon le détail ci-dessous.

K€	2021	2022	2023	2024	2025	2026	2027	2028
Produit TVA	92,5	96,2	99,5	102,7	106,0	109,1	112,4	115,8
Taux d'évolution TVA	0,0%	+4,0%	+3,4%	+3,2%	+3,2%	+3,0%	+3,0%	+3,0%

PIB - € constants	2019	2020	2021	2022	2023	2024
Commission Européenne - juillet 2020	-10,6%	7,6%				
Consensus des banques - juillet 2020	-9,7%	6,2%	2,5%			
Banque de France - septembre 2020	-8,7%	7,4%	3,0%			
OCDE - septembre 2020	-9,5%	5,8%				
Gouvernement - septembre 2020	-10,0%	8,0%	3,5%	2,0%	1,4%	
FMI - Octobre 2020	-9,8%	6,0%	2,9%	2,3%	1,9%	
Déflateur PIB	2019	2020	2021	2022	2023	2024
Gouvernement - septembre 2020	1,8%	0,3%	0,8%	1,2%	1,6%	
FMI - Octobre 2020	2,0%	0,3%	1,0%	1,2%	1,5%	

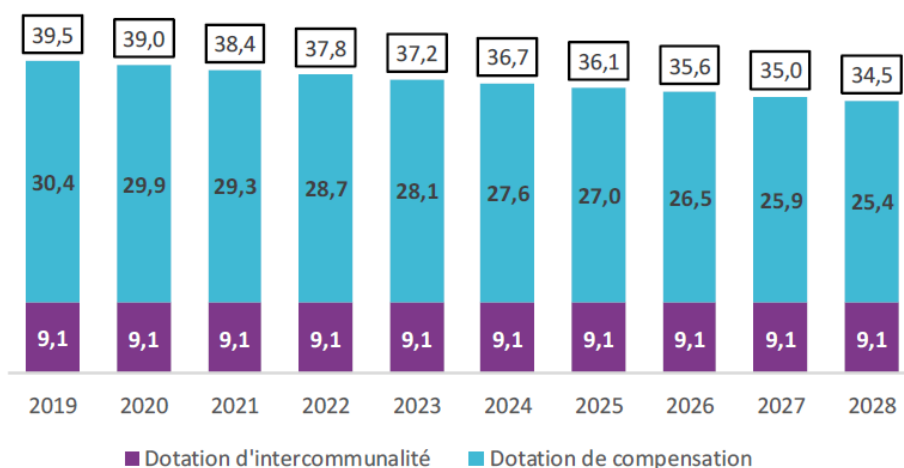
L'impact de la crise sanitaire sur les recettes de la taxe de séjour est estimé à 0,65 M€ en cumulé sur 2021 et 2022.

Le produit de CVAE laisse apparaître une faible visibilité en prospective. Son évolution est notamment liée celle de l'activité économique sur le territoire, à la réaction des entreprises à la baisse

de l'activité (modulation acomptes) qui peut décaler l'impact de la crise sur recette perçue par Métropole à 2021 ou 2022. À ce stade nos hypothèses sont basées sur une baisse de valeur ajoutée de l'ordre 10% et une faible modulation des acomptes par les entreprises qui décaleraient l'impact sur les recettes de la Métropole à 2022.

M€	2020	2021	2022	2023	2024	2025	2026	2027	2028	2029	2030
Hyp. CVAE	18,9	18,9	15,6	18,8	19,2	19,7	20,3	20,9	21,5	22,2	22,8
		+0,0%	-17,3%	+20,5%	+1,8%	+2,7%	+3,1%	+2,8%	+3,0%	+3,0%	+3,0%

La DGF devrait continuer de diminuer sous l'effet de la baisse de la dotation de compensation. La DGF est en effet composée de deux parts : la dotation d'intercommunalité dont le montant par habitant est désormais garanti et la dotation de compensation qui baisse chaque année 1,8 à 2% pour financer les besoins au niveau national (péréquation, croissance de la population). Les projections sont les suivantes :



Au niveau des recettes tarifaires, est intégrée une prolongation des recettes des années antérieures, avec, sauf cas particuliers, un taux d'augmentation de 1,5 % par an des recettes des services et des recettes parafiscales.

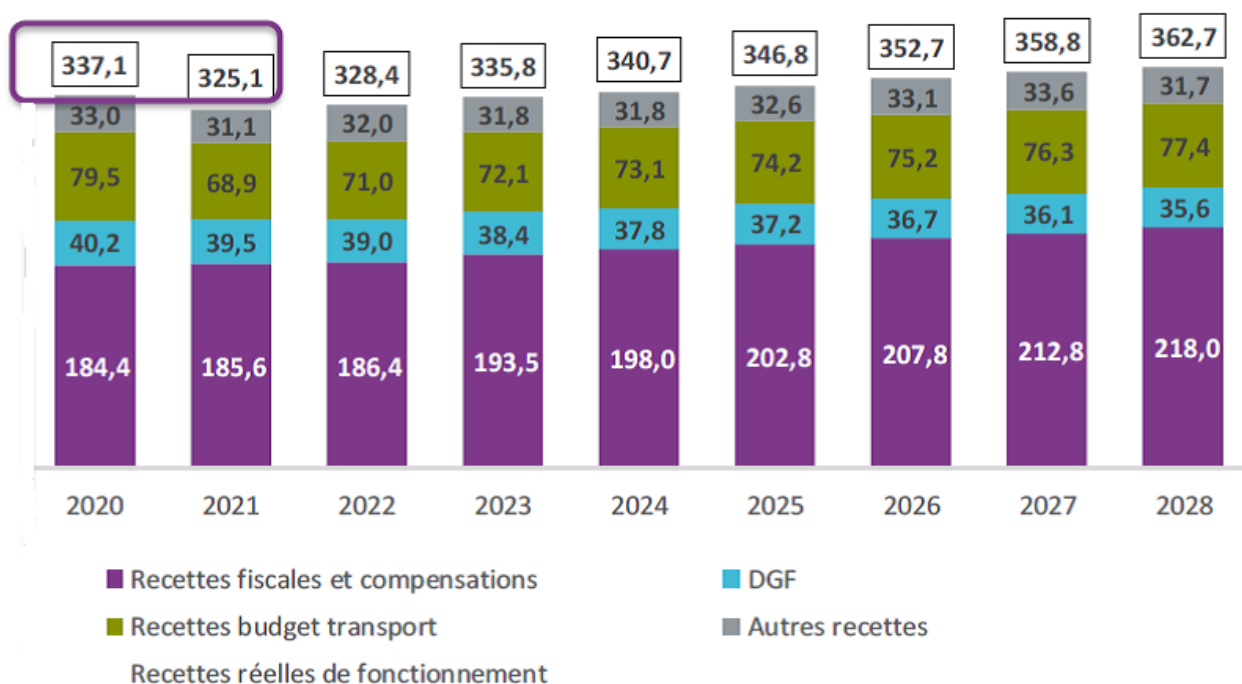
S'agissant plus particulièrement des transports, Il est tenu compte de l'impact de la crise sanitaire sur les recettes du réseau Stan : 5 M€ de pertes de recettes moins 3,7 M€ de moindres dépenses en 2020, 3 M€ de pertes nettes en 2021 et 0,5 M€ de pertes nettes les années suivantes, compensées en totalité à l'exploitant au travers de la contribution financière forfaitaire (cas de force majeure). Ces chiffres ont été actualisés depuis la réalisation de la simulation financière, mais les ordres de grandeur restent les mêmes sur la période.

L'impact de la crise sanitaire sur le versement mobilité est intégré comme suit : outre une perte de 4 M€ en 2020, une perte estimée à 3 M€ en 2021 et à 1 M€ en 2022 reconductible sur les années suivantes.

Enfin, l'incidence financière des mesures de gratuités approuvées par le conseil métropolitain en octobre dernier a été prise en compte.

Ces diverses hypothèses conduisent à une évolution projetée des recettes de fonctionnement de 1 % en moyenne.

Projection des recettes réelles de fonctionnement



La baisse de 12 M€ constatée en 2021 par rapport à l'année de référence 2020 (pour rappel Budget Primitif avant la crise sanitaire) concerne essentiellement le budget transports au titre des conséquences de la crise sanitaire (pertes tarifaires et de versement mobilités) et de la prise en compte en année pleine de la mesure de gratuité approuvée par le Conseil Métropolitain.

Il est à noter qu'un tiers des ressources (TVA et CVAE) est directement lié à la conjoncture économique, et plus de la moitié si l'on intègre le versement mobilités. Avec l'hypothèse d'une croissance moindre de 1% par rapport à celle retenue, les recettes de fonctionnement n'évolueraient globalement que de + 0,6%, soit 6,4 M€ de recettes en moins à l'horizon 2026.

S'agissant des dépenses de fonctionnement, les hypothèses retenues sont les suivantes :

Comme pour les recettes, il a été pris en compte une prolongation des dépenses des années antérieures. Avec, sauf cas particuliers, un taux d'augmentation de 1,5 % pour les dépenses courantes, de 3 % pour les dépenses d'énergie, de 1 % pour les dépenses de subventions ou de contribution forfaitaire aux DSP.

Parmi les principaux postes évolutifs, il est tenu compte :

- de la création d'une agence de développement économique, d'un coût annuel à la création de 0,72 M€, net de la diminution de la subvention à Scalen.
- de l'ouverture chaque année de la base de loisirs de la Méchelle (ou équivalent) ; dépenses comptées en fonctionnement pour l'instant : 0,91 M€ par an.

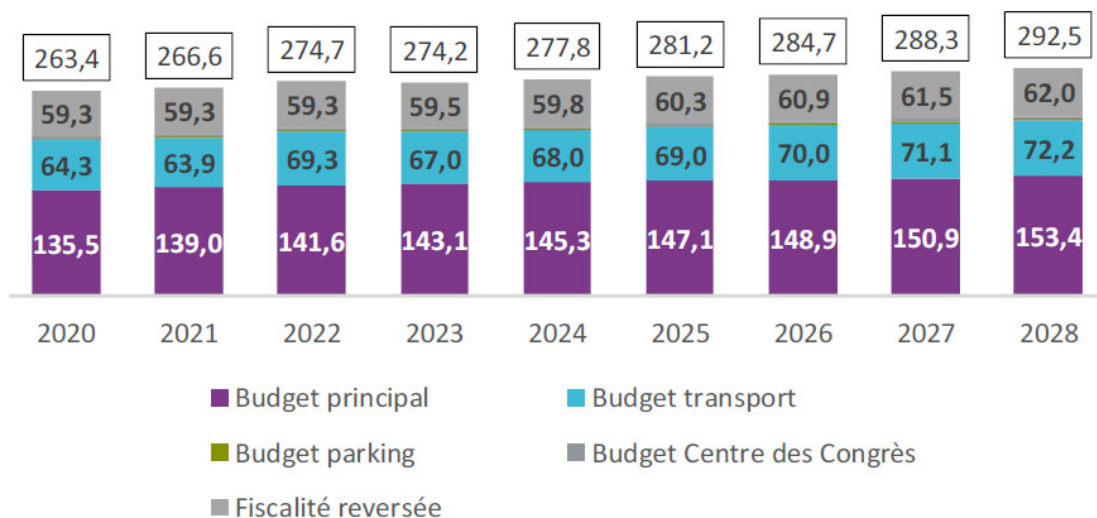
- d'une augmentation indispensable des crédits d'entretien de la voirie sous des formes allégées (d'où inscription en fonctionnement) pour un maximum de surfaces : 0,95 M€ par an.

- de la dissolution du SIS : suppression de la participation de 2 013 k€ à partir de 2022 et intégration des dépenses immobilières (fluides, maintenance) et salariales.

- de l'ouverture de Grand Nancy Thermal en 2023 et la mise en place à partir de 2022 de la contribution financière forfaitaire stipulée au contrat, équivalente au déficit du site Nancy Thermal avant sa fermeture : 2,26 M€.

L'intégration de ces différentes hypothèses conduit à une évolution projetée des dépenses de 1,3 % par an sur la période.

Evolution projetée des dépenses de fonctionnement - hors frais financiers



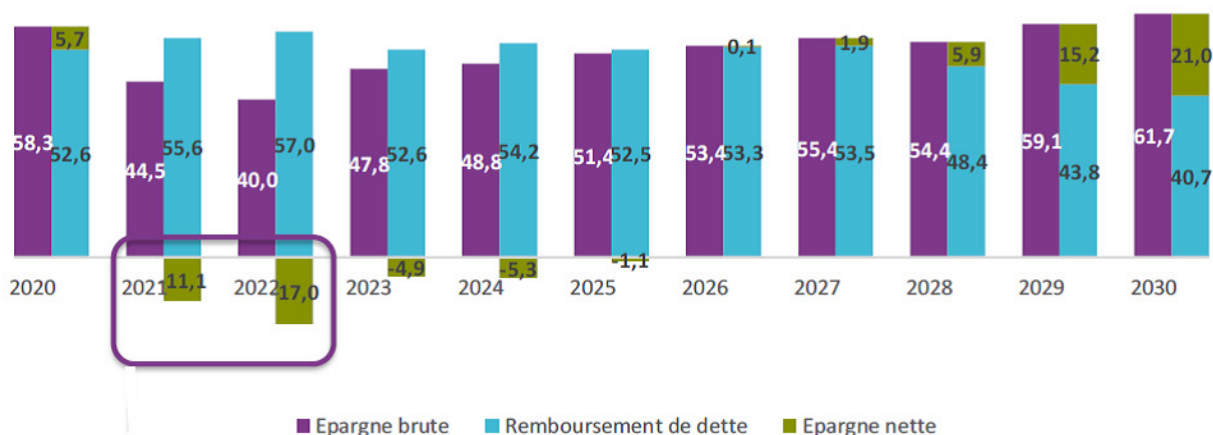
S'agissant de l'investissement, le programme pluriannuel est constitué par les engagements financiers pluriannuels du Grand Nancy à 10 ans évalués selon les catégories suivantes :

- les engagements juridiques (contrats pluriannuels, DSP, concessions d'aménagement dans le cadre de ZAC...) ;
- les nécessités techniques d'entretien, de maintenance et de renouvellement des infrastructures, des bâtiments et des équipements ;
- le maintien du niveau de service des services et équipements métropolitains ;
- l'achèvement des autorisations de programme votées et les engagements politiques formulés de manière précise, tels que par exemple la dépollution et déconstruction du site Alstom et les investissements en faveur de la désimperméabilisation.

Hors investissements de remplacement de la ligne 1 de tram, le programme d'investissement est estimé à 829,7 M€, financé à hauteur de 56 M€ par subventions et participations, laissant à la charge du Grand Nancy un montant de 773,3 M€ sur les budgets principal (658,9 M€), transports (103,3 M€), parcs de stationnement (4,5 M€) et Congrès/Évènements (6,7 M€).

Compte tenu des hypothèses d'évolution de recettes et dépenses de fonctionnement et de valorisation du programme d'investissement, les niveaux d'épargne varieraient comme suit :

Evolution de l'épargne (M€)



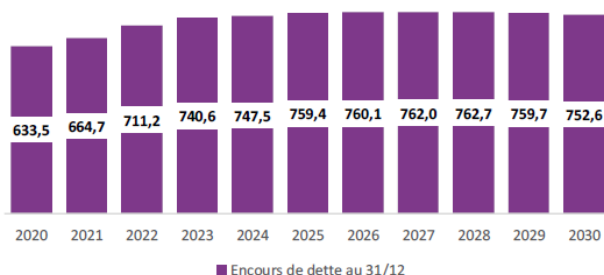
Les premières années sont illustratives de ce que les analystes financiers appellent « l'effet de ciseau », lorsque les charges, ou dépenses, évoluent plus rapidement que les produits, ou recettes. Les projections font en effet paraître une progression des recettes de 1 %, contre 1,3 % pour les dépenses, ce qui réduit la capacité d'épargne et oblige à financer l'intégralité du programme d'investissement par emprunt, réduisant d'autant l'épargne. Sans actions correctives, la spirale d'endettement évoquée précédemment est donc amplifiée pour la période à venir.

Si le solde d'épargne nette de 2021, voire 2022, pourra être couvert ponctuellement par la reprise

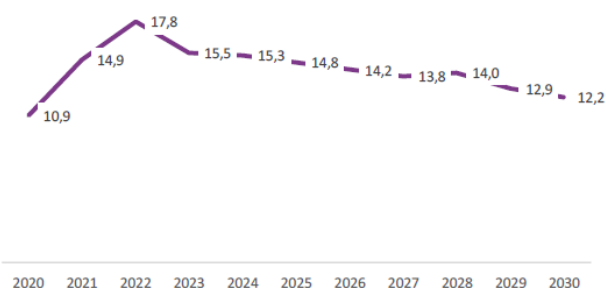
des résultats à reporter de 2020, cette solution ne permet pas de régler le problème structurel d'absence d'épargne nette dans la durée.

La dégradation des niveaux d'épargne en début de période se traduirait d'une part par la progression de l'encours représentée dans le graphique ci-après (+119 M€ entre 2020 et 2030) et d'autre part par un pic de la capacité de désendettement 2022, qui resterait ensuite au dessus du seuil d'alerte de 12 ans. Au regard de l'épargne dégagée, le programme d'investissement paraît surdimensionné. Il est donc nécessaire de reconstituer les niveaux d'épargne pour pouvoir l'absorber.

Evolution projetée de l'endettement (M€)



Capacité de désendettement (années)





(3)

**L'IMPÉRIEUSE
NÉCESSITÉ
DE RECONSTITUER
LES NIVEAUX
D'ÉPARGNE**

Au regard du contexte d'incertitude lié à la crise sanitaire et des orientations à définir sur la politique de mobilités, le budget 2021 sera nécessairement un budget de transition, qui permettra de répondre aux urgences sociales et économiques, à la relance et d'amorcer les premières actions du mandat. Pour autant, la stratégie financière du mandat 2021- 2026 et l'adaptation des programmations pluriannuelles d'investissement du Grand Nancy seront déterminées au cours de l'année 2021 et se traduiront pleinement dans le cadre du budget 2022.



LE SCÉNARIO OPTIMAL DU RETOUR À L'ÉQUILIBRE BUDGÉTAIRE

Le scénario optimal du retour à l'équilibre doit tenir compte :

- de l'endettement élevé de la Métropole, mais aussi de l'impossibilité de ne plus investir compte tenu de l'intégration de l'organisme intercommunal, comme rappelé précédemment,
- de la nécessité de dégager de l'épargne en cohérence avec le niveau d'endettement et d'investissement,
- de la nécessité de pouvoir faire face à des aléas eu égard à la sensibilité des recettes à la conjoncture économique.

Le scénario d'équilibre doit donc a minima faire valoir un objectif d'épargne nette positive combiné à une capacité de désendettement maintenue aux alentours de 7 ans, ce qui doit permettre de dégager les marges de manœuvre nécessaires pour des investissements significatifs dans le domaine des mobilités et d'absorber des aléas en recettes.

Dès lors que la reconstitution des niveaux d'épargne ne passera que par la réduction des dépenses de fonctionnement, associée le cas échéant à une diminution du programme d'investissement de façon à tempérer l'évolution de la dette, il convient de « tester » quelques scénarios selon le degré de baisse des dépenses.

Ces scénarios ont le point commun de ne pas actionner le levier fiscal. En effet, la Métropole ne souhaite pas agir **sur les taux de la fiscalité directe locale**, en rappelant qu'à compter de 2021, seuls les taux du foncier bâti, du foncier non bâti et de la cotisation foncière des entreprises subsistent, la taxe d'habitation étant supprimée. Pour rappel, le produit TH continue à être acquitté de manière dégressive par les 20 % de contribuables restants est affecté à l'État (la TH est « nationalisée » durant 2 ans »), et une nouvelle ressource de compensation sous forme d'une affectation d'une fraction de TVA. est allouée aux budgets intercommunaux.

En 2023, les communes et EPCI voteront pour la première fois le taux de la nouvelle « taxe d'habitation sur les résidences secondaires » (THRS). Par hypothèse, le taux est celui du dernier voté au titre de la taxe d'habitation (19,12%)

Avec un programme d'investissement au fil de l'eau de 830 M€ de 2021 à 2030, une évolution des recettes de fonctionnement tenant compte à la fois de la seule revalorisation des tarifs dans la limite de l'inflation et de l'impact budgétaire des mesures de gratuité prises en début de mandat, de la légère baisse des concours financiers de l'État (cf. supra), de la progression des recettes fiscales assise sur l'évolution des bases tempérée toutefois en début de période par les conséquences financières de la crise sanitaire, il en ressort la synthèse suivante pour la période 2021-2026 :

hypothèses

hypothèse	évolution annuelle des dépenses de fonctionnement	réduction de la charge d'investissement
1	0%	- 25%
2	- 0,5%	- 15%
3	- 1%	- 5%
4	- 2%	0%

résultats

évolution de l'encours (en M€)	capacité de désendettement 2026 (en années)	épargne nette 2026 (en M€)
- 71,3	7,4	26,2
- 45,3	7,2	31,3
- 18,8	7,0	36,3
+ 9,8	6,8	43,1

Sur la base de la première ligne, la lecture du tableau s'effectue comme suit : avec une stabilisation des dépenses (0% par an) et une réduction du programme d'investissement de 25%, la capacité de désendettement projetée à horizon 2026 est de 7,4 ans et l'épargne nette de 26,2 M€. L'encours aura baissé de 71,3 M€ par rapport à 2020.

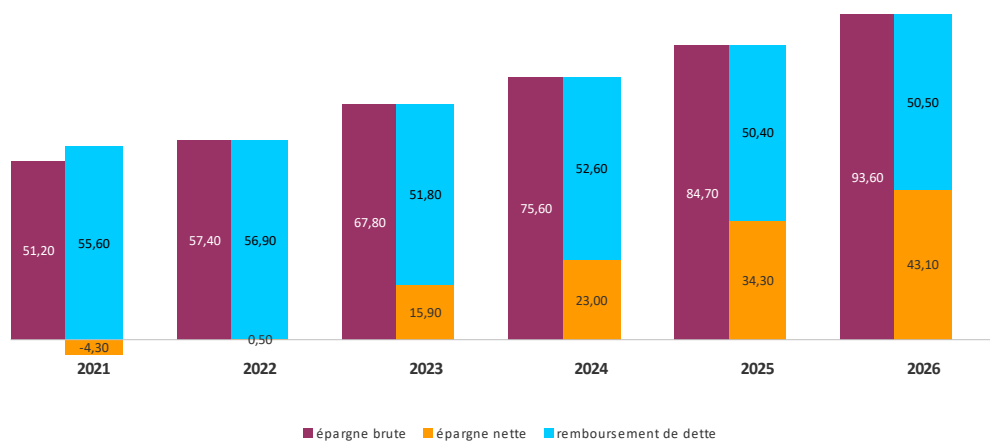
Spontanément, ce sont les troisième et quatrième hypothèses qui apparaissent les plus intéressantes d'un point de vue budgétaire, la différence principale se situant au niveau de l'encours de dette qui progresse légèrement dans l'hypothèse 4 alors qu'il diminue dans l'hypothèse 3.

Ces quatre hypothèses permettent de confirmer que l'enjeu principal est donc bien sur la maîtrise/baisse des dépenses de fonctionnement. Ce sont en effet les économies sur le fonctionnement qui permettent de redonner des marges de manœuvre en maintenant le haut niveau « historique » d'investissement de la Métropole, à une période où l'investissement public doit participer activement à la relance économique.

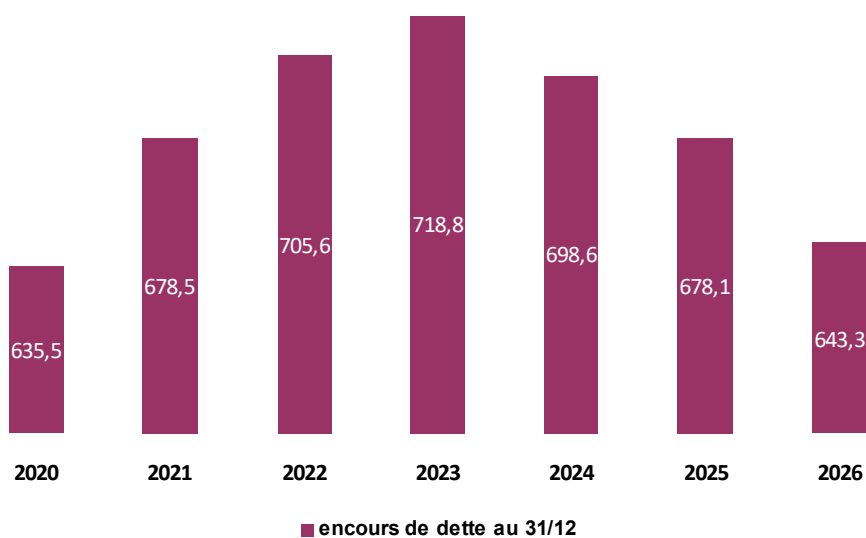
À ce titre l'hypothèse 4 est celle devant être prioritairement retenue. Elle suppose de diminuer les dépenses de fonctionnement (hors frais financiers) de 2 % par an, ce qui revient à les réduire globalement de près de 10% (5 années x 2%), soit environ 30 M€.



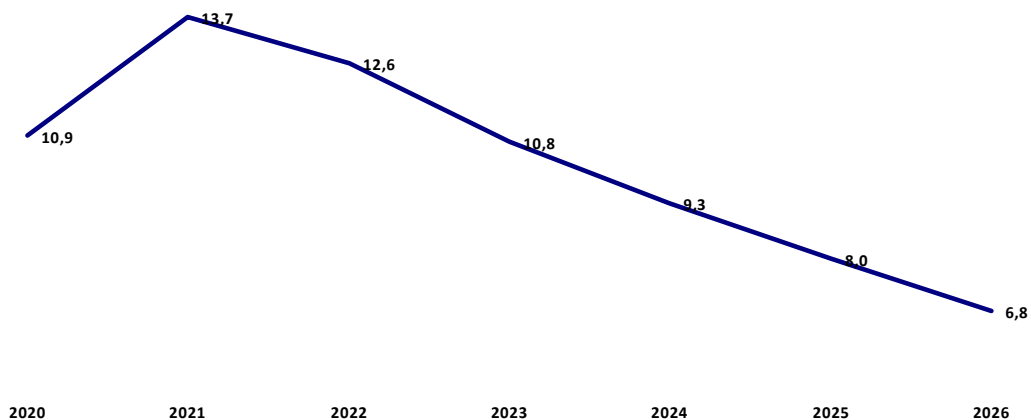
Évolution de l'épargne (M€)



Évolution projetées de l'endettement (M€)



Capacité de désendettement (en années)



La reconstitution de marges de manœuvre (épargne nette et capacité de désendettement) permet alors d'envisager une deuxième étape, à savoir l'intégration d'un montant d'investissement significatif supplémentaire.

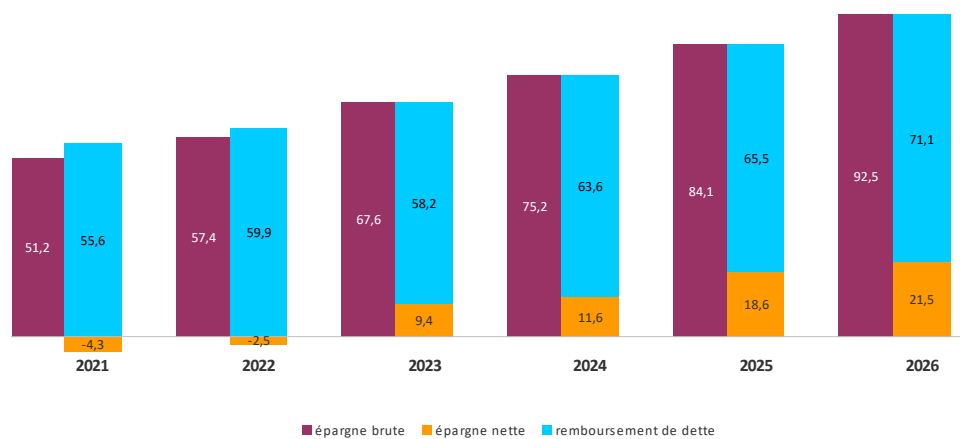
Il est donc proposé un scénario assis sur les hypothèses suivantes :

- comme précédemment, réduction des dépenses de fonctionnement de 2 %/an jusqu'en 2026, puis retour à une croissance modérée de + 1,5 % par an ensuite. Il s'agit d'une hypothèse très contrainte puisque les dépenses ne retrouveraient pas en 2030 leur niveau de 2020.
- Financement d'un volume de dépenses d'investissement de 1,1 Md€ sur 2021-2030, ce qui permet d'absorber une enveloppe complémentaire d'investissement de l'ordre de 250 M€, nets de subventions.

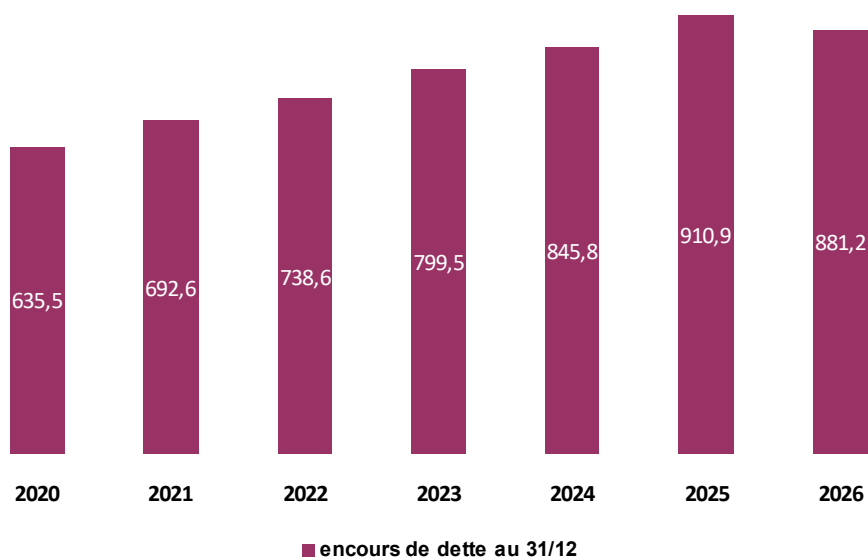


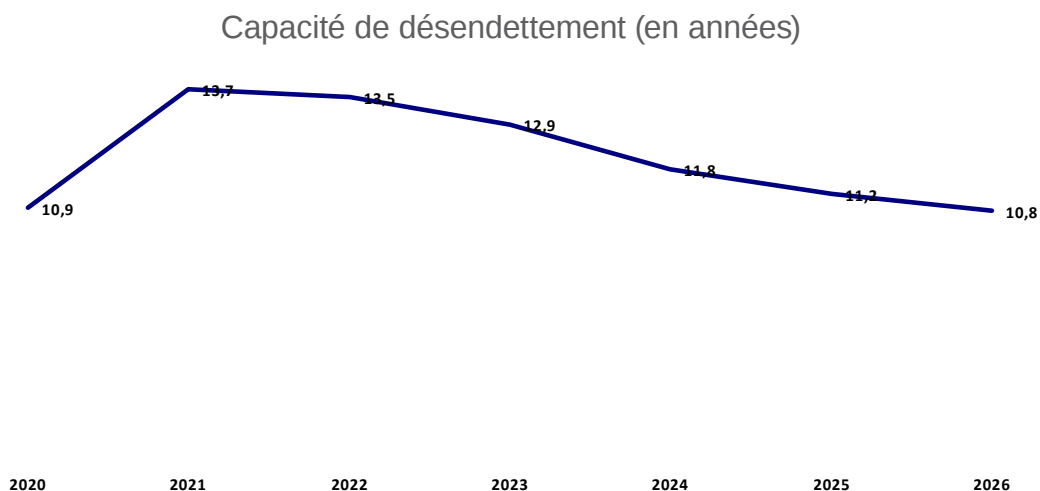
Visuellement, les résultats pour la période 2021-2026 sont les suivants :

Évolution de l'épargne (M€)



Évolution projetée de l'endettement (M€)





Si les résultats du scénario précédent montrent que les diminutions de dépenses de fonctionnement permettent de dégager de l'épargne et d'investir, ce scénario permet de visualiser la consommation des marges de manœuvre par l'annuité de dette nouvelle engendrée par le programme d'investissement complémentaire qui sera intégralement financé par emprunt, l'épargne nette ayant été consommée dans le scénario précédent.

De ce fait, il conviendra d'accepter un pic d'endettement en 2025 et une capacité de désendettement qui reste supérieure à 10 ans pendant tout le mandat.

Il faut également avoir en mémoire que ce scénario est également conditionné aux hypothèses de croissance des recettes qui, sans être trop optimistes ne sont pas particulièrement prudentes avec une croissance de la TVA de +3% par an en rythme de croisière, sans nouvelle baisse des dotations de l'État sur lesquelles la Métropole n'a pas de maîtrise.

Pour autant, le point de vigilance concerne surtout la trajectoire de baisse des dépenses de fonctionnement, en soulignant les efforts significatifs à réaliser.







LA PRISE EN COMPTE D'UN PROGRAMME D'INVESTISSEMENT « SOCLE »

En lien avec ses compétences et son intégration fiscale, le Grand Nancy réalise les trois-quarts de l'investissement local. Arbitrer des investissements va donc avoir des conséquences sur l'ensemble du territoire, notamment en termes de qualité de vie et d'attractivité.

Comme détaillé précédemment, les investissements réalisés par le Grand Nancy peuvent schématiquement être regroupés en deux grandes catégories :

- Les investissements de renouvellement, de grosses réparations, de gros entretien, les acquisitions de matériels ... tout ce qui correspond à des enveloppes annuelles dont les montants varient assez peu d'année en année.
- Les investissements « nouveaux », correspondant assez fréquemment à des travaux neufs d'envergure.

Dans l'hypothèse d'une réflexion sur la réduction du programme d'investissement, la séparation de ces investissements en deux catégories permet d'organiser différemment le questionnement :

- Pour la première catégorie, correspondant d'une certaine façon au « fonctionnement de l'investissement », l'interrogation porte sur le juste niveau de l'enveloppe dédiée et une possible réduction en pourcentage du montant prévu.
- Pour la seconde catégorie, le questionnement peut être double : fait-on ou non cette opération ? et dans l'affirmative, immédiatement ou plus tard ? il s'agit d'apprécier la « rentabilité » de l'investissement en termes d'attractivité, de qualité de vie ... dans la logique que suggère d'ailleurs la Cour des comptes pour les futures contractualisations entre l'État et les collectivités (cf. supra).



1. LES INVESTISSEMENTS D'ENTRETIEN ET DE RENOUVELLEMENT

Compte tenu de la situation financière actuelle, il apparaît inéluctable que la réalisation d'un niveau significatif d'investissement de la seconde catégorie supposera, en complément de la réflexion à engager sur les crédits de fonctionnement, de conserver une quote-part d'autofinancement significative, alors que celui-ci est actuellement gagé par les investissements de la première catégorie. Formulé autrement, il s'agit d'engager une réflexion autour de nature et de la valeur des enveloppes annuelles d'investissement de la première catégorie, dont le montant recensé pour la période à venir représente un peu plus de 70 M€ par an, soit une grande partie de la capacité spontanée d'investissement (dans l'hypothèse d'une stabilisation de la dette) selon le détail suivant (en millions d'euros) :

(CULTURE, SPORT LOISIRS)

Autorisation de Programme / Opération	Moyenne annuelle 2021/2030
Culture-Sports-Loisirs	4,21
<i>Attractivité, culture scientifique, technique - CNR</i>	1,24
Maintenance musées - Conservatoire	1,24
<i>Sport professionnel</i>	0,47
Maintenance des équipements de sport professionnel	0,47
<i>Sport-Loisirs-Grands événements</i>	2,50
Maintenance de l'aquapôle	1,26
Maintenance des équipements sport, loisirs, grands événements	1,24



(SERVICES, ET INFRASTRUCTURES)

Autorisation de Programme / Opération	Moyenne annuelle 2021/2030
Services et Infrastructures	43,25
<i>Assainissement des eaux usées</i>	5,96
Réseaux de collecte	4,97
Traitement des eaux usées	0,99
<i>Chauffage urbain</i>	0,02
Etudes et travaux de chauffage urbain	0,02
<i>Eau potable</i>	8,33
Production d'eau potable	0,85
Réseaux de distribution	7,16
Ressource en eau	0,32
<i>Eclairage urbain</i>	2,92
Etudes, travaux et gestion d'éclairage public	2,82
Plan lumière	0,10
<i>Entretien de la voirie et des ouvrages d'art</i>	10,51
Ouvrages d'art	2,99
Voirie	7,52
<i>Espaces verts et naturels - Meurthe</i>	1,78
Arbres et espaces verts	1,53
Maintenance des parcs métropolitains	0,10
Meurthe	0,15
<i>Gestion des déchets</i>	2,72
Collecte et traitement	1,81
Etudes et communication	0,38
Maintenance et rénovation des déchetteries	0,53
<i>Incendie et secours</i>	0,53
Amélioration des réseaux d'incendie	0,53
<i>Lutte contre les inondations (eaux pluviales)</i>	1,05
Maintenance des bassins de rétention	0,14
Réseaux d'eaux pluviales	0,91
<i>Programmes annuels de voiries secondaires</i>	9,96
Opérations annuelles sur voiries secondaires	9,96

(DÉVELOPPEMENT ÉCONOMIQUE)

Autorisation de Programme / Opération	Moyenne annuelle 2021/2030
Développement économique	0,81
<i>Centre des Congrès - Parc des Expositions</i>	0,25
Maintenance et gestion du Centre des Congrès	0,15
Maintenance et gestion du Parc des Expositions	0,10
<i>Développement économique</i>	0,56
Immobilier économique	0,20
Maintenance et gestion du développement économique	0,36

(DÉVELOPPEMENT UNIVERSITAIRE)

Autorisation de Programme / Opération	Moyenne annuelle 2021/2030
Enseignement supérieur	0,98
<i>Développement universitaire</i>	0,98
Maintenance de l'immobilier universitaire	0,11
Projets recherche et innovation	0,87



(RESSOURCES)

Autorisation de Programme / Opération	CP 2020 initial
Ressources	6,81
<i>Equipements métropolitains</i>	0,76
Maintenance et accessibilité des bâtiments	0,56
Réseau métropolitain de télécommunication	0,20
<i>Centres techniques et acquisitions de véhicules</i>	1,95
Acquisition de véhicules	1,45
Equipement et gestion des centres techniques	0,50
<i>Informatique mutualisée</i>	2,25
Dépenses mutualisées	1,31
Projets communaux	0,94
<i>Siège de la Métropole</i>	1,85
Equipements et matériels du siège de la Métropole	1,26
Maintenance du siège de la Métropole	0,59

(SOLIDARITÉ ET HABITAT)

Autorisation de Programme / Opération	Moyenne annuelle 2021/2030
Solidarité et Habitat	3,73
<i>Gens du voyage</i>	0,26
Aires de stationnement	0,26
<i>Habitat - logement</i>	3,20
8ème PLH	0,11
Fonds de solidarité du logement	0,01
Parc HLM	2,14
Parc privé	0,93
Contrat de ville	0,01
<i>Sécurité prévention des risques</i>	0,27
Fourrière automobile	0,05
Sécurité prévention des risques	0,22

(TERRITOIRES MOBILITÉS ET ENVIRONNEMENT)

Autorisation de Programme / Opération	Moyenne annuelle 2021/2030
Territoires Mobilités et Environnement	12,95
<i>Circulation - Jalonnement</i>	<i>0,86</i>
Circulation	0,46
Jalonnement	0,40
<i>Ecologie urbaine</i>	<i>0,39</i>
Ecologie urbaine	0,31
Espaces naturels sensibles	0,06
Natura 2000 -Plateau de Malzéville	0,02
<i>Energie et climat</i>	<i>0,72</i>
Actions en faveur du développement durable	0,70
Aides aux énergies renouvelables	0,02
<i>PDU - Mobilité</i>	<i>0,29</i>
Etudes générales de déplacement	0,26
Maison du vélo	0,03
<i>Planification urbaine et stratégie foncière</i>	<i>0,36</i>
Acquisitions foncières et emplacements réservés	0,36
<i>Stationnement</i>	<i>0,22</i>
Maintenance des parkings	0,22
<i>Transports urbains</i>	<i>10,11</i>
Développement des usages	2,71
Investissements contractuels DSP mobilité	7,40

C'est bien l'objectif de l'audit financier diligenté par le Grand Nancy au titre de la recherche de marges de manœuvres que d'objectiver l'analyse du contenu de ces enveloppes en disposant d'une connaissance fine de l'offre de services de la Métropole, de son coût et de ses impacts pour les habitants. Il s'agira d'abord d'identifier au cours de l'état des lieux les points d'appui et les obstacles à surmonter dans la phase d'optimisation pour ensuite identifier les leviers d'action les plus importants en termes de volumes budgétaires et les plus urgents.

2. LES OPÉRATIONS NOUVELLES

En complément des enveloppes récurrentes, le Grand Nancy réalise des investissements d'avenir pour renforcer son attractivité et assurer la qualité de vie des habitants. Tout en poursuivant et en achevant les engagements antérieurs, le Grand Nancy entend réorienter certains projets et en porter de nouveaux. À ce stade, les opérations qui sont présentées ci-après s'inscrivent dans la continuité des programmes engagés. Elles ne préjugent pas des arbitrages à intervenir.

La Métropole maintient un effort d'investissement important en termes de rénovation urbaine, d'urbanisme opérationnel et d'aménagement durable et respecte ses engagements antérieurs avec la poursuite de l'ensemble des Z.A.C. et écoquartiers.

(LE DÉVELOPPEMENT URBAIN ET L'URBANISME OPÉRATIONNEL)

Il en est ainsi de la ZAC *Biancamaria* constitue un nouvel éco-quartier à vocation mixte résidentiel et économique. Ce projet urbain a été conçu, selon des principes d'aménagement, visant à privilégier la qualité de l'environnement et l'optimisation des fonctionnalités de la vie quotidienne, notamment en termes de mobilité et de détente. Sur *Plaine Rive droite*, les dépenses comprennent les dépenses relatives aux remises d'équipements publics des ZAC de la Haie Cerlin et de la Louvière, qui n'interviendront pas avant 2021, de la Z.A.C. « Bois-la-Dame » dont les travaux d'aménagement du cœur de quartier (la tranche 2A) et de construction par la Ville de Tomblaine du « groupe scolaire / multi-accueil petite enfance » se sont poursuivis en 2020 et devrait permettre des livraisons et ouvertures échelonnées entre le printemps et la rentrée 2021, ainsi que les études pré-opérationnelles à mener sur le site des Casernes Kleber à Essey-lès-Nancy.

Rives de Meurthe regroupe la ZAC Stanislas Meurthe et la ZAC Austrasie à Nancy avec des dépenses de remises d'équipements publics et des études pré-opérationnelles confiées au groupement SOLOREM - SCET - INSITU et relatives au Projet Urbain Partenarial (PUP) de la voie de la Meurthe sur les Rives de Meurthe Nord. Enfin, pour la ZAC de Brabois qui s'étend sur une superficie de 330 Ha, une procédure de consultation doit être engagée en vue d'attribuer un nouveau contrat de concession s'appuyant sur l'évolution des études menées sur la refondation du Technopôle dans la mesure où le présent contrat de concession a pris fin le 30/06/2019.



Sur Rives de Meurthe Nord et plus particulièrement le site Alstom, la nouvelle majorité nancéienne porte l'ambition de faire de ce site un véritable quartier écologique. Située entre la Meurthe et le canal, cette friche bénéficie d'une situation géographique intéressante à proximité du centre-ville. Elle s'inscrit dans le patrimoine industriel de Nancy. Sa rénovation doit répondre aux enjeux de transition écologique, sociale et économique.

Ce site de 3,4 hectares, propriété du Grand Nancy depuis 2003, a fait l'objet d'aménagements ponctuels dans l'attente d'un projet urbain d'ensemble. La rénovation de l'ancien siège de la Direction de la Société Alstom a permis l'implantation de nouvelles activités économiques. Le hall d'usinage et l'atelier de réparation ont été partiellement aménagés pour permettre d'accueillir des activités culturelles.

La vétusté de l'actuelle cité judiciaire de Nancy et la décision d'en réaliser une nouvelle a conduit le Garde des Sceaux et Ministre de la Justice à faire part début janvier 2020 de son souhait d'implanter ce nouvel équipement sur le site Alstom.

Le Grand Nancy a confirmé l'ambition de transformer ce site dans le respect de l'urbanisme transitoire et écologique. La rénovation énergétique, la mixité des fonctions, l'accessibilité au site et la valorisation de la nature devront ainsi être exemplaires. Dans ce contexte, l'ancienne voie ferrée n'a plus vocation à être transformée en voirie de desserte mais serait réservée, aux piétons, aux vélos ou encore au futur tramway. Le trafic automobile sera organisé sur le réseau existant, grâce à une politique de report modale ambitieuse.

L'Agence Publique pour l'Immobilier de la Justice (APIJ) a confirmé son intérêt d'inscrire le projet de la Cité Judiciaire dans ce projet urbain durable. Outre la surface de plancher nécessaire pour répondre aux besoins de fonctionnement interne, serait réalisé un parking pour les 900 personnes susceptibles d'utiliser quotidiennement ce nouvel équipement. L'APIJ a fait part de son souhait de le livrer en 2026.

L'implantation du nouvel équipement serait organisée sur l'emprise de l'ancien site de montage de la Société Alstom, situé le long des rues Oberlin et Saint Vincent de Paul. Les façades sont particulièrement symboliques de son histoire industrielle et la surface disponible s'étend sur 13 000 m².

Une des principales contraintes de ce site est la pollution du sol liée à son ancienne activité industrielle. Le Grand Nancy s'est engagé à réaliser les études et diagnostics préalables pour qualifier précisément les caractéristiques du site et les exigences en matière environnementale, patrimoniale et urbaine pour la fin du premier trimestre 2021. L'objectif calendaire vise à offrir aux candidats du concours d'architecture qui sera engagé par l'APIJ à cette échéance, toutes les informations nécessaires.

S'agissant de la ZAC *Nancy Grand Cœur*, les espaces disponibles constituent une opportunité pour réfléchir à un nouveau projet urbain pour le quartier Nancy Centre Gare et améliorer la qualité des ambiances urbaines. Au cœur des flux quotidiens, l'accessibilité doit être repensée à l'aune des modes de déplacements du 21^{ème} siècle et le Grand Nancy entend engager une nouvelle séquence pour ce quartier Nancy Centre Gare avec le double objectif d'en faire un levier de développement économique et résidentiel, d'innovation écologique et sociale et de développement de l'intermodalité, et de réconcilier les grands Nancéiens avec ce quartier dont les évolutions récentes suscitent de nombreuses interrogations.

Il a été acté par délibération du 17 décembre 2020 le recrutement d'une maîtrise d'œuvre pour mobiliser les compétences nécessaires en matière d'urbanisme, de mobilités, d'économie, de paysage, de transition écologique, et d'environnement et de concertation. La maîtrise d'œuvre aura pour mission de définir le projet urbain du quartier Nancy Centre gare avec la réalisation d'un plan stratégique d'aménagement et de développement sur le secteur. Par ailleurs, dans l'optique d'aménager ce quartier pour les habitants, il est souhaité une concertation originale qui place l'usager au cœur du projet. Cette concertation devrait permettre de trouver un nom représentatif et symbolique de ce quartier.

(LA RÉNOVATION URBAIN (ANRU))

Au titre de la rénovation urbaine, le Grand Nancy a mené depuis 2004 l'un des plus importants projets de rénovation urbaine (P.R.U.) de France. Il a concerné 7 sites, pour un investissement global de 530 M€, dont 85 M€ apportés par la Métropole. Fruit d'une performance collective des 20 communes de l'agglomération et de l'ensemble des partenaires, le projet, aujourd'hui en phase d'achèvement, a été à la croisée des grandes politiques publiques et des démarches de territoire, dans une logique durable et solidaire. Les dépenses à venir seront principalement consacrées au centre commercial La Cascade, au Plateau de Haye et aux quartiers prioritaires Plateau et Jartom.

Le Nouveau Programme National de Renouvellement Urbain (NPRU) 2017-2029, dans la continuité du PRU, a retenu le Plateau de Haye à Laxou, Maxéville et Nancy et les Provinces à Laxou, parmi les 200 quartiers d'intérêt national. Le quartier Haussonville - Les Nations à Nancy et Vandœuvre-lès-Nancy est sélectionné au titre des quartiers d'intérêt régional.



Le NPRU sur le site du Plateau de Haye accompagnera l'urbanisation du secteur délimité par la copropriété de la Bergamote et le parc de Gentilly. Il favorisera les échanges est-ouest et la diversification de l'habitat, en lien notamment avec la poursuite de la transformation du Cèdre Bleu et du Tilleul Argenté.

L'activité économique sera également valorisée, avec la poursuite des opérations sur les Tamaris et les Ombelles. Les liaisons entre le Plateau et les quartiers périphériques seront renforcées.

Le projet des Provinces doit permettre d'ouvrir le quartier sur le reste de la ville. L'armature commerciale sera restructurée par la création d'un nouveau centre commercial et le cadre paysager sera valorisé.

Enfin, le projet quartier Haussonville - Les Nations à Nancy et Vandœuvre-lès-Nancy se propose de poursuivre le changement du quartier par l'aménagement de l'avenue Jeanne d'Arc, intégrant la démolition de l'ancien centre commercial et la création d'un nouveau pôle commerçant. Une nouvelle place publique sera également aménagée, tandis que le cadre paysager sera valorisé pour accompagner la démolition de 280 logements sur les secteurs de Vand'Est et Étoile.

(LE TECHNOPOLE HENRI POINCARÉ)

Au titre de l'attractivité, le Grand Nancy poursuit la relance de la dynamique technopolitaine de la Métropole. Moteur de l'écosystème d'innovation, le Technopôle Henri-Poincaré doit permettre de se doter d'un système technopolitain de niveau européen structuré, orienté vers la connaissance, l'innovation et le marché, mobilisant une quantité importante de compétences de haut niveau dans un endroit central.

Depuis 2015, plusieurs études ont souligné la nécessité de créer des polarités urbaines sur le technopôle aujourd'hui vaste de 576 hectares. Morcelé sous forme de grandes entités monofonctionnelles, le territoire semble aujourd'hui un obstacle à la rencontre, à la mise en relation, aux échanges. Il s'agit dès lors d'identifier ce que l'on doit mettre en relation, et comment.

L'absence de polarité, la structuration en parcs d'affaires ou zones d'activités, l'organisation du « tout automobile », la faible mixité, la lisibilité complexe du secteur demandent de reconstituer un cœur de technopôle à même de mettre en valeur un de ses atouts premiers qui reste sans conteste sa qualité environnementale, marquée par la diversité des parcs et jardins, le boisement forestier, les corridors de verdure.

Ce cœur de technopôle devant s'articuler autour du projet de la Maison de l'Innovation Technopolitaine (MIT) doit aussi permettre de reconstituer une offre d'hébergement moderne, adaptée aux entreprises en développement, qui fait aujourd'hui cruellement défaut, et d'accueillir les services d'accompagnement et d'ingénierie de l'innovation (Grand Nancy Innovation, Grand ENov...).

La vocation de la MIT sera d'assurer le rôle d'espace vitrine, de pôle d'accueil, d'échanges et de rencontres permettant l'émergence de projets d'innovation et l'accompagnement d'entreprises innovantes dans leurs parcours résidentiels. Il s'agit de développer une nouvelle polarité du Technopôle au travers d'un nouveau bâtiment « phare ».

Le programme de cette opération prévoit la construction d'un bâtiment neuf d'une surface de l'ordre de 2 700 m² de surfaces de plancher, y compris locaux techniques, comprenant des espaces de convivialité et d'événementiel, des services d'accompagnement, des plateaux tertiaires classiques et des espaces de travail R&D.

Le futur bâtiment accueillera des entreprises innovantes en phase de développement, post démarrage, ayant un effectif moyen inférieur à 30 personnes et dans les domaines d'excellence métropolitains (Santé, Matériaux/énergie et Numérique). Ce projet a été inscrit au sein du Pacte État-Métropole conclu avec la Caisse des Dépôts et des Consignations en avril 2016 prévoyant le soutien financier par l'État d'un certain nombre de projets structurants en terme d'attractivité pour la Métropole. Le soutien financier de l'État, de la Région Grand Est et les crédits FEDER pourraient permettre de couvrir le financement du projet à hauteur de 80% par des subventions extérieures.

Le phasage de ce projet est relativement contraint par le calendrier fixé par l'État dans le cadre du soutien qu'il apporte au titre du Pacte État métropole afin de viser un démarrage des travaux à l'automne 2021 et une livraison mi-2023.

(LE PLAN MÉTROPOLITAIN DES MOBILITÉS)

Parmi les investissements emblématiques de la période à venir, figure le remplacement de la ligne actuelle de tram. Ce projet fait l'objet d'une délibération spécifique liée à ce débat budgétaire. Ces conclusions auront un impact sur les orientations futures et la trajectoire financière.



LA RECHERCHE DE MARGES DE MANŒUVRE EN FONCTIONNEMENT

La pérennité des équilibres budgétaires ne passera pas par une augmentation des recettes. Il vient d'être démontré en partie précédente le manque de dynamisme, voire le manque de « rentabilité », des recettes fiscales. La réforme de la fiscalité directe locale prive peu à peu totalement les intercommunalités de pouvoir de taux.

L'ajustement de la politique tarifaire dans une logique d'équilibre et de bonne répartition de ce que supporte l'utilisateur en termes de coût, et de ce que supportent tous les contribuables, a été globalement réalisé avec l'objectif de maintenir des tarifs raisonnables et attractifs pour la fréquentation des services et des équipements comparés à ceux d'autres agglomérations.

Avec la baisse des dotations de l'État pendant la période 2014-2017, a été réalisé l'essentiel des économies « techniques », par la rationalisation des coûts sans conséquence sur le niveau de service, notamment par l'expertise des contrats de délégations de service public, de prestations de services ou d'exploitation. Des charges courantes liées aux achats peuvent certainement encore être réduites par une politique plus poussée de groupements d'achats avec d'autres collectivités, par la réduction voire la suppression des stocks, par l'usage économique des matières premières mises à disposition.

L'étendue et la variété des compétences du Grand Nancy rendent difficiles une priorisation des politiques publiques, sauf à remettre en cause des pans entiers de politiques « facultatives » (culture, sports, social-santé, enseignement supérieur-recherche, attractivité ...), mais qui participent pleinement à l'attractivité du territoire ou à la qualité de vie des habitants.

Deux pistes sont à explorer rapidement :

- la politique patrimoniale du Grand Nancy qui impacte non seulement l'investissement par les achats et cessions, mais également les dépenses de fonctionnement qui y sont attachées. Les cessions envisagées ou déjà programmées, telles que le site du marché de gros, participent ainsi à l'amélioration des équilibres budgétaires.

- la politique de subventionnement qui peut être rendue plus sélective. Les interventions du Grand Nancy auprès des institutions ou du secteur associatif sont très hétérogènes et couvrent les domaines aussi variés que l'économie, la culture, le sport, la politique de la ville... De nature fortement politique, un examen minutieux de ces interventions doit cependant être engagé afin de réexaminer les dispositifs d'aides en rapport avec leur efficacité et leur degré de participation aux politiques publiques du Grand Nancy.

Mais l'essentiel de l'objectif d'une réduction des dépenses de 12 à 15 M€ sur la période sera issu d'une refonte structurelle de la dépense publique qui passera par plusieurs leviers coordonnés.

Une **évaluation des grandes politiques** publiques de la Métropole pourrait être conduite par la mesure de l'efficacité, de l'efficience et de l'équité des fonctions opérationnelles au regard des priorités identifiées.

L'évaluation des politiques publiques vise à fournir des outils pour rendre leur action plus efficace. Elle doit fournir trois types d'information : Comment fonctionne la politique et quels sont ses effets ? Ses effets sont-ils à la hauteur des objectifs ? Peut-on faire mieux et comment ?

Les principaux critères d'évaluation sont organisés autour de l'atteinte des objectifs - les effets constatés sont-ils conformes aux objectifs ? - de la pertinence - les objectifs sont-ils adaptés à la réalité sociale ? - de la cohérence - la mise en œuvre de la politique et les moyens sont-ils en adéquation avec les objectifs ? - de l'efficacité - les effets sont-ils à la hauteur des objectifs ? - de l'efficience - les effets sont-ils à la hauteur des coûts ? - et de l'équité - les moyens sont-ils affectés aux publics qui ont le plus besoin de l'intervention de la collectivité ?

Des comparaisons de niveaux de service avec d'autres collectivités pourront utilement enrichir la réflexion.

Un autre levier potentiel est l'analyse de l'organisation des fonctions supports en vue de la simplification des processus relationnels entre les services ressources centraux (finances, DRH, assistance juridique et marchés, administration générale ...), les directions administratives et financières rattachées hiérarchiquement aux pôles opérationnels et les directions opérationnelles elles-mêmes.



Il s'agit plus globalement d'auditer **l'organisation interne et les ressources humaines** dans une logique de « performance de l'administration », même si depuis 2014, la Métropole du Grand Nancy a pu globalement maîtriser les frais de personnel qui représentent 20 % des dépenses de fonctionnement. Ses effectifs sont passés de 1 372 à 1 359 emplois entre 2014 et 2018. Une légère croissance des emplois est enregistrée depuis

2017 du fait principalement des compétences transférées par le Département (voirie à compter de 2017, solidarité-logement à compter de 2019), de la création du Centre de supervision urbain (CSU), de l'extension des autres mutualisations (DSIT, délégué à la protection des données...).

Il est à noter que la majorité des nouveaux postes sont compensés financièrement en tout ou partie. Il s'agit en effet d'une part des postes créés dans le cadre des mutualisations entre la Métropole et les communes (CSU, DSIT...), qui donnent lieu à remboursement total ou partiel. D'autre part, les transferts de compétences du Département à la Métropole, avec les postes afférents, donnent lieu à une dotation de compensation. Aux postes associés à ces nouvelles compétences déjà identifiées dans le rapport d'orientation budgétaire précédent s'ajoute le transfert début 2020 de postes au sein des établissements de culture scientifique et technique jusque-là rattachés à l'Université de Lorraine pour lesquels le Grand Nancy perçoit à présent une contrepartie financière.

Entre 2018 et 2019, le nombre d'agents est resté stable, permettant de maintenir la masse salariale lorsque son évolution n'est pas impactée par des facteurs exogènes.

Évolution des effectifs depuis 2014

	2014	2015	2016	2017	2018	2019
Nombre d'emplois permanents pourvus au 31/12	1 372	1 379	1 343	1 348	1 359	1 359
Evolution		+0,5 %	-2,6 %	+0,4 %	+0,8 %	+0 %

Sur une année glissante, du 1^{er} Décembre 2019 au 30 Novembre 2020, les dépenses réalisées de personnel s'élèvent à 67,966 M€ décomposées de la façon suivante :

- Traitement brut indiciaire = 35,810 M€,
- Charges patronales = 18,907 M€,
- Régimes indemnitaires = 8,775 M€,
- Dépenses sociales = 1,845 M€,
- Heures supplémentaires = 1,524 M€,
- Astreintes = 1,105M€

L'évolution constatée du nombre d'agents entre le 31 décembre 2019 et le 30 novembre 2020 (- 19 agents) est le reflet d'un ralentissement et d'un décalage dans le temps des recrutements pendant la période de crise sanitaire. Cette dernière a également un impact sur la masse salariale globale en raison de la diminution des heures supplémentaires et des remplacements.

La répartition des agents sur emplois permanents au 30 Novembre 2020 selon la catégorie du grade et la catégorie de l'agent est la suivante :

Catégorie du grade	Catégorie de l'agent	Nombre d'agents sur emplois permanents (hors remplacement)
A	Titulaires/Stagiaires	253
	Contractuels/CDI	61
TOTAL A		314
B	Titulaires/Stagiaires	296
	Contractuels/CDI	36
TOTAL B		332
C	Titulaires/Stagiaires	684
	Contractuels/CDI	10
TOTAL C		694
TOTAL		1 340

Selon le rapport récent de la Chambre régionale des comptes, « plusieurs aspects de la gestion des ressources humaines n'appellent pas d'observations. Pour autant, les dépenses de personnel doivent faire l'objet d'une attention particulière compte tenu du poids de la masse salariale dans les dépenses de fonctionnement et surtout de leur évolution. La chambre recommande donc à la métropole d'adopter une stratégie formalisée de gestion des ressources humaines et de développer ses outils de prospective ».

Au regard de ces recommandations et conformément à la réglementation, un travail visant à l'élaboration de lignes directrices de gestion qui ont vocation à déterminer la stratégie pluriannuelle du pilotage des Ressources Humaines de l'établissement a été présenté en conseil le 17 décembre dernier. L'organisation régulière de conférences budgétaires doit permettre d'évoquer, avec chaque pôle, les niveaux de personnel associés à l'accomplissement des services publics métropolitains.

Les arbitrages en matière d'économies pourront s'appuyer sur des leviers identifiés pouvant être mis en œuvre :

- à court terme, parmi lesquels figure le choix de continuer à recourir ou non à :
 - un niveau identique d'heures supplémentaires,
 - des agents pour remplacer des agents absents pour une courte ou moyenne durée,

- à moyen ou long terme, parmi lesquels figure, au-delà des analyses d'opportunité de remplacements des agents ou d'évolutions des postes déjà réalisées, la possibilité de raisonner en fonction d'organigrammes cibles qui pourrait conduire à ne pas reconduire systématiquement, à geler temporairement les postes pour lesquels les agents sont en fin de contrat ou font valoir leurs droits à la retraite, ou encore à organiser la mobilité interne de certains agents vers les services ayant le plus de besoins, en priorité aux recrutements externes.

Ces choix et arbitrages ne pourront se faire qu'au regard des niveaux de services associés proposés à la population.



Au cours de ces dernières années, les travaux réalisés en matière de gestion des ressources humaines ont veillé à faire de certaines obligations légales des opportunités de développement stratégique. Parmi celles-ci figurent celles détaillées dans le précédent rapport d'orientation budgétaire, à savoir :

- le RIFSEEP (régime indemnitaire tenant compte des fonctions, des sujétions, de l'expertise et de l'engagement professionnel), dont la réflexion concertée avec les partenaires sociaux s'est aussi attachée à dresser un état des lieux du respect des 1607 heures annuelles,

- les travaux sur l'égalité professionnelle entre les femmes et les hommes, qui associés à ceux déjà avancés sur l'intégration des personnes en situation de handicap et l'accueil des jeunes générations aux côtés des agents d'expérience, permettent de structurer une véritable démarche diversité porteuse de valeur,
- la mise en œuvre de l'entretien professionnel annuel qui s'inscrit dans la démarche d'un management participatif au sein de l'établissement.



Ces différents dispositifs s'inscrivent au sein des lignes directrices de gestion, partagées avec les membres du Comité Technique Paritaire le 1^{er} décembre 2020, et présentées en Conseil métropolitain le 17 décembre 2020. Instituées par la loi de transformation de la Fonction Publique d'août 2019, elles ont notamment pour objectifs de :

- renouveler le dialogue social, en passant d'une approche individuelle à une approche plus collective ;
- développer la Gestion Prévisionnelle des Effectifs, des Emplois et des Compétences, s'appuyant sur l'outil de pilotage existant et veillant à identifier des organigrammes cibles ;
- favoriser en matière de recrutement et de formation l'adaptation des compétences et améliorer les parcours professionnels ;
- améliorer les conditions et les modalités de travail des agents (télétravail, cycles de travail, activités de bien être, prévention et santé au travail) ;
- simplifier et garantir la transparence et l'équité de la gestion des agents ;

- fixer des orientations générales en matière de promotion et de valorisation des parcours professionnels, dans la continuité des Commissions Administratives Paritaires qui ne seront plus consultées sur ces sujets à partir du 1^{er} janvier 2021 ;
- déterminer des orientations relatives à la diversité et à l'égalité professionnelle entre les hommes et les femmes...

Dans des contextes sanitaire et budgétaire contraint, elles doivent permettre à l'établissement de trouver des leviers d'évolution de ses effectifs et de la masse salariale associée.

En parallèle, il s'agit pendant ce mandat de réactiver le **schéma de mutualisation à l'échelle intercommunale**, porteur de gains financiers. Même si la mise en œuvre d'un schéma de mutualisation est devenue facultative en application de la Loi Engagement et proximité du 27 décembre 2019, le début de ce mandat doit être mise à profit pour réfléchir au fond aux mutualisations à caractère structurel, sachant néanmoins que le retour sur investissement pourrait prendre plusieurs années. Si les fonctions support seront obligatoirement intégrées dans le périmètre d'analyse, les compétences techniques « partagées » par les communes et la Métropole (exemple du nettoyage de voirie et des espaces verts) devront être expertisées. Même si les gains financiers sont à apprécier dans la durée, la mutualisation des services et des réalisations s'impose. Mutualiser, c'est « vouloir faire ensemble ».

Cette démarche vise plusieurs objectifs : en renforçant les synergies du bloc local, il s'agit de réaliser des économies d'échelle significatives, de renforcer les compétences mobilisables pour réaliser le service public, d'éviter au maximum de faire porter l'effort financier sur la qualité de service aux habitants et améliorer la performance collective de la Métropole et des communes.

Il est à noter que la mutualisation au sens large peut prendre diverses formes selon un degré croissant d'intégration : la coordination d'action, sans nécessairement la création d'une structure commune, sous la forme par exemple d'un groupement de commande, d'une mise à disposition, d'un service commun selon le modèle de la DSIT piloté par la Métropole ou selon le modèle des autorisations d'urbanisme pilotées par la Ville de Nancy assurant dans les deux cas une prestation de service pour ses adhérents, et enfin d'un transfert de compétence qui peut être considéré comme le degré le plus avancé de mutualisation, même si le transfert est de nature juridique différente, dès lors que certaines compétences mutualisables, comme par exemple les fonctions support, ne peuvent pas être transférées.

On peut relever que dans la pratique, les formes de mutualisation les plus avancées sont généralement mises en œuvre entre la ville-centre et l'intercommunalité. Dans ce cas, les mutualisations peuvent atteindre un degré très élevé, allant jusqu'à la création de services communs. Lorsque les mutualisations concernent d'autres communes, elles sont généralement mises en œuvre sous la forme de prestation de services. Ainsi sur Nantes Métropole, l'administration municipale nantaise et métropolitaine est très intégrée, tandis que les autres communes ont plutôt fait le choix de la prestation de service. Inversement, Bordeaux Métropole s'est engagée dans un schéma de mutualisation ambitieux proposé à toutes les communes membres.

Quelle que soit la forme étudiée, il conviendra de s'assurer de la garantie d'exercice de la fonction politique de proximité des maires (notamment l'autorité fonctionnelle du maire sur les services opérationnels mutualisés),



Dans une logique « élargie » de mutualisation, il s'agira d'analyser **l'extension du périmètre de prise en charge d'équipements et services**. L'analyse portera prioritairement sur la mutualisation à l'échelle du bassin de vie des coûts des transports urbains, par un portage de la compétence à une échelle élargie aux territoires voisins.

La Métropole est entourée d'intercommunalités qui ont pris la compétence mobilité, à savoir la CC du Bassin de Pompey, la CC Moselle et Madon et la CC des Terres Toulaises. Par ailleurs, il existe, au périmètre supra-communal un syndicat mixte des transports suburbains regroupant la Région Grand Est, la Métropole et 3 communautés de communes (Bassin de Pompey, Pays du Sel et du Vermois, et Moselle et Madon). Ce syndicat organise les services suburbains entre ces 4 EPCI, certains faisant office de transports urbains.

En lien avec les intercommunalités voisines, il peut être mesuré les enjeux de création ou de transformation de ce syndicat en autorité organisatrice de la mobilité, en identifiant les différents scénarios possibles et leurs conséquences :

- Au regard du versement mobilité : assiette supplémentaire mobilisable, taux pouvant être votés et risque sur certains segments dudit taux, possibilités de modulation du taux, conséquences pour les autres collectivités ;
- Au regard des opportunités induites par une telle décision (mutualisation de moyens, harmonisation, simplification de la gouvernance, économies sur la contribution au syndicat suburbain, poids financier ...)
- Au regard des risques induits : taxation supplémentaire au travers du versement mobilités, création de kilomètres supplémentaires avec l'augmentation du périmètre, ...

Enfin, **l'optimisation des recettes fiscales et non fiscales à l'échelle du bloc communal**, en lien avec l'élaboration d'un pacte financier et fiscal devant être voté au plus tard le 31 décembre 2021 et qui doit être l'occasion d'engager cette réflexion.

S'il n'existe pas de « pacte-type », l'article 1609 nonies C du CGCT en donne l'esprit général : « Ce pacte tient compte des efforts de mutualisation des recettes et des charges déjà engagés ou envisagés [par la communauté] à l'occasion des transferts de compétences, des règles d'évolution des attributions de compensation, des politiques communautaires poursuivies au moyen des fonds de concours ou de la dotation de solidarité communautaire ainsi que des critères retenus par l'organe délibérant de l'établissement public de coopération intercommunale à fiscalité propre pour répartir, le cas échéant, les prélèvements ou reversements au titre du Fonds national de péréquation des ressources intercommunales et communales (FPIC) ».

Pour le moins, il s'agit donc d'intégrer les modalités de la DSC et de la répartition du FPIC. Il s'agit par extension de mieux formaliser les relations entre les communes et la Métropole en matérialisant dans un document unique l'ensemble des actions régissant les liens financiers et fiscaux entre communes et intercommunalité afin d'en assurer la lisibilité : la programmation des investissements, la politique fiscale, l'optimisation des bases fiscales à l'échelle métropolitaine...

Le report exceptionnel d'un an du vote des pactes financiers et fiscaux est donc bienvenu dans le contexte actuel mais il aurait été logique d'accorder le calendrier de la réforme des indicateurs de richesse avec celui de la définition de la solidarité au niveau local. En effet, les EPCI vont définir de nouveaux liens financiers et fiscaux avec les communes sur des critères 2021 alors que dès 2022 ces liens pourraient déjà être obsolètes...

Pour limiter ces effets tout en maintenant le principe de solidarité qui prévaut depuis la création du Grand Nancy, il appartiendra à la Métropole et à ses communes membres de construire une solidarité financière par le biais de ce pacte.

La dotation de solidarité doit toutefois répondre à certaines obligations en tenant compte pour 35 % du montant réparti :

- De l'écart de revenu par habitant de la commune par rapport au revenu moyen par habitant de la communauté concernée ;
- De l'insuffisance du potentiel financier ou du potentiel fiscal par habitant de la commune au regard du potentiel financier ou du potentiel fiscal moyen par de la communauté concernée.

Si l'écart de revenu ne présentera pas de variation suite aux réformes fiscales mentionnées précédemment, l'insuffisance de potentiel fiscal ou de potentiel financier en seront impactés.

Au travers des réflexions qui vont être engagées dans le courant de l'année 2021, il s'agira de formuler une définition innovante de la solidarité intercommunale.

À titre d'exemple, les constructions sociales ou les logements sociaux pourraient être intégrés dans une réflexion sur un critère « social fiscal » en considérant que les communes accueillant des constructions sociales, ne bénéficieront pas de recettes supplémentaires avec la suppression de la TH et les exonérations de longue durée pour la TFPB.

Il s'agira également de considérer la répartition du prélèvement FPIC sous le prisme de la réforme des indicateurs de richesse qui rend, à ce jour, inéluctable l'évolution du prélèvement pour l'ensemble intercommunal. Cette hausse du FPIC pourra être mise en parallèle de la réforme de la Taxe sur la Consommation Finale d'électricité intégrée dans la LFI 2021 qui attribue de facto une nouvelle recette fiscale aux communes.

Dans le contexte particulier développé en partie 1, le Grand Nancy doit donc viser à l'optimisation de ses dépenses. La préparation du Budget 2021 et des suivants s'est inscrite dans une logique de co-construction collégiale pour d'abord sécuriser les équilibres budgétaires 2021 et ensuite travailler sur la recherche de marges de manœuvre pérennes dans une logique pluriannuelle.

Ces dernières semaines, l'organisation de premières conférences budgétaires dont le périmètre couvre celui des commissions spécialisées a permis de partager « l'inventaire » des dépenses actuelles au regard des différentes politiques publiques pour viser à les rendre plus efficaces avec un service public qui pourra être rendu autrement.

L'objectif est de dégager environ 12 M€ de crédits courants, alors que 85 % des dépenses de fonctionnement apparaissent aujourd'hui incompressibles pour diverses raisons : parce qu'elles sont contractualisées au sein de DSP, parce que le personnel métropolitain est encore jeune (45 ans de moyenne d'âge), parce que le patrimoine métropolitain est important ... L'équation posée dans le ROB 2021 est donc simple et complexe en même temps : l'absence de levier fiscal fige les recettes et n'autorise qu'une action sur les dépenses.

C'est à cette seule condition de rationalisation des dépenses que pourront être engagés les projets de mandat en matière de mobilités ainsi que dans les autres domaines d'intervention notamment celles qui garantissent la qualité de vie à nos habitants, celles qui affirment l'attractivité de notre territoire, celles qui nous permettent d'accueillir des entreprises.

Investir dans un système performant de transports en commun obligera à accepter temporairement une dégradation des seuils d'endettement, compte tenu des difficultés à absorber les dépenses de réalisation d'un nouveau système de transports en diminuant à l'identique les autres investissements, compte tenu notamment du seul socle des investissements minimaux de renouvellement et de maintenance.

Il ne faudra cependant pas oublier l'immédiat. En effet, le budget 2021 devra se concentrer sur la lutte contre les effets de la crise en renforçant les dispositifs d'intervention pour accompagner tous les acteurs durement touchés.

métropole
GrandNancy