



RAPPORT SUR
LE DÉBAT
D'ORIENTATION
BUDGÉTAIRE
DE L'EUROMÉTROPOLE
DE STRASBOURG

<p>Débat d'orientation budgétaire 2023 de l'Eurométropole de Strasbourg</p>

Sommaire

1. Les éléments de contexte	3
1.1. Un contexte inédit	3
1.1.1. Le contexte international	3
1.1.2. Le contexte national	4
1.1.3. Le contexte régional	6
1.1.4. Le contexte local : le Bas-Rhin et l'Eurométropole	8
1.2. Les dispositions de la loi de finances impactant les finances métropolitaines	9
1.2.1. Une loi de finances 2023 à l'épreuve de la nouvelle situation de crise	9
1.2.2. Le projet de loi de programmation des finances publiques (LPFP) 2023-2027	11
1.2.3. Les mesures de la LF 2023 concernant les collectivités territoriales	15
1.3. L'impact et les conséquences de la crise énergétique sur les budgets des collectivités	17
1.3.1. Des collectivités face au financement du « mur énergétique »	17
1.3.2. Les dispositifs en faveur des collectivités locales en 2022-2023	21
2. La situation financière en 2021 -2022	26
2.1. Rappel : les grands équilibres financiers au CA 2021	26
2.2. Les tendances du résultat prévisionnel pour 2022	27
2.3. L'évaluation des modalités d'attribution de la DSC après 5 ans d'attribution	29
2.4. Les enjeux liés au pilotage de la dette et aux ressources humaines	32
2.4.1. Une gestion de la dette saine et prudente qui préserve les marges de manœuvre financières	32
2.4.2. Le pilotage des ressources humaines	37
3. Une stratégie budgétaire pour un territoire dynamique et protecteur	45
3.1. Un cadre attractif du territoire en faveur des actrices et acteurs économiques et institutionnels	46
3.2. Un bouclier social pour les habitant.es et leur santé	48
3.3. Des actions écologiques pour préparer l'avenir des nouvelles générations	50
3.4. Des politiques publiques qui se construisent pour et avec les habitant.e-s et acteur·trice·s-du territoire	52
4. La stratégie budgétaire pour 2023 et au-delà	56
4.1. Les indicateurs du pilotage financier	56
4.2. Les hypothèses pour la prospective (2023 et suivants)	57

1. LES ÉLÉMENTS DE CONTEXTE

1.1. Un contexte inédit

Les finances métropolitaines sont impactées chaque année par la conjoncture économique, internationale et nationale, notamment via la loi de finances 2023, dans un contexte inédit générateur d'incertitudes.

1.1.1. Le contexte international : inflation inédite, risque de récession et hausse des taux

Les risques pesant actuellement sur l'économie mondiale sont connus et partagés par les différents observateurs : une inflation qui dure, des tensions créées par la guerre en Ukraine qui perturbent les chaînes d'approvisionnement à l'échelle mondiale, déjà destabilisées depuis la crise sanitaire, ainsi qu'un contexte de forte hausse des taux d'intérêts.

A un niveau record depuis 40 ans, **l'inflation** a atteint sur un an +9,1 % en juin 2022 aux Etats-Unis, mais également au Royaume-Uni. Côté zone euro, elle a atteint ce que le Fonds Monétaire International (FMI) a qualifié de « plus haut niveau depuis la création de l'union monétaire » : +8,6% sur la même période. Ce

chiffre fut encore revu à la hausse à la fin d'octobre 2022 avec +10,6% des prix à la consommation dans la zone euro sur une année glissante.

La pression sur les prix concerne en premier lieu l'énergie et l'alimentation. Concernant l'énergie, la hausse des prix devrait atteindre 40,8%, alors que ceux de l'alimentation devraient progresser de 11,8%. La pression est toutefois générale puisque l'inflation, hors énergie et produits alimentaires non transformés, s'établit à 6,1%. Dans ces conditions, la hausse des prix à la consommation n'a cessé de battre des records en zone euro en 2022.

Ces niveaux d'inflation élevés ont un impact direct sur le pouvoir d'achat des ménages. Ils provoquent également un resserrement des politiques monétaires (hausse des taux d'intérêt), à l'instar de celui, complètement inédit, décidé par la Banque Centrale Européenne (BCE) depuis mi-2022. En effet, la BCE a relevé de 250 points de base son taux directeur en 2022 afin d'éviter que le niveau élevé de l'inflation ne s'installe durablement. Avec un indice des prix supérieur à 10,6% sur un an, c'est plus de cinq fois l'objectif fixé à 2% d'inflation par la BCE.

D'abord envisagée comme temporaire, l'inflation élevée pourrait être un phénomène durable dans le temps : le reflux serait certes amorcé en 2023 et 2024 dans les prévisions des principaux organismes faisant autorité en la matière, mais toujours à un niveau

relativement élevé. Dans ce contexte, les marchés financiers anticipent de **nouvelles hausses des taux**, ce qui conduit à une forte progression des taux de marché et notamment des taux des dettes souveraines. Le temps des taux d'intérêt négatifs, encore en vigueur récemment, est définitivement et durablement révolu.

Du côté de la croissance du produit intérieur brut (PIB), même si les prévisions de croissance mondiale pour 2022 restent inchangées, à plus de 3%, le Fonds monétaire international (FMI) n'a eu de cesse de revoir à la baisse ses prévisions pour 2023 tout au long de l'année 2022. Sa dernière prévision de décembre 2022 l'envisage possiblement en-dessous de +2%, en tenant compte « d'une situation économique récemment assombrie ». Une croissance mondiale inférieure à 2% serait une première depuis 2009 (-1,3%), si l'on excepte les conséquences de la pandémie en 2020, année au cours de laquelle le PIB mondial a reculé de 3,3%.

Aux Etats-Unis, le resserrement des conditions monétaires et financières ralentirait le rythme de la croissance économique à 1% et la Chine connaîtrait pour la première fois une croissance proche de celle de la moyenne mondiale, alors qu'habituellement elle la tirait vers le haut. La décélération la plus marquée devrait intervenir en zone euro, fortement exposée à la crise énergétique aggravée par le conflit en Ukraine, avec une croissance estimée à seulement +0,5%.

S'agissant de la dette et du déficit publics dans la zone euro, l'organisme de statistique de la Commission européenne Eurostat a constaté pour le deuxième trimestre 2022 une dette

DOB 2023 Eurométropole de Strasbourg
publique en baisse à 94,2% du PIB dans la zone euro (contre 95,2% au 1^{er} trimestre). Le ratio de la dette publique par rapport au PIB a légèrement diminué s'établissant à 86,4%. Ces chiffres reflètent toutefois des situations hétérogènes avec certains pays présentant une dette publique et un déficit structurel par rapport à leur PIB relativement élevés (Italie, Espagne, Belgique, France) et d'autres beaucoup moins, même s'ils connaissent des niveaux inédits (Allemagne, Autriche, Pays-Bas).

1.1.2. Un contexte national marqué par la crise énergétique et climatique

La Banque de France, comme d'autres organismes, anticipe une croissance du PIB pour 2022 légèrement meilleure qu'initialement prévue en France (autour de + 2,6 % contre + 2,3 % dans une précédente estimation). Ce phénomène s'expliquerait par la résilience de la demande et le rebond du secteur des services. Un freinage de l'activité interviendrait tout de même au dernier trimestre 2022, suite à l'envolée des prix du gaz. La dernière enquête mensuelle de conjoncture (EMC) de la Banque de France de l'automne 2022 illustre notamment la résilience de l'économie française dans un environnement conjoncturel difficile, marqué par une succession de chocs.

Pour 2023, c'est toutefois l'incertitude qui demeure, en lien notamment avec l'évolution de la guerre en Ukraine. La Banque de France, dans ses projections macroéconomiques, avance des fourchettes de prévisions, en matière de variation du PIB (entre 0,8 % et - 0,5

%) ainsi qu'en matière de taux d'inflation (entre +4,2 % et +6,9 %). L'hypothèse haute de croissance correspond à l'hypothèse d'une levée encore plus progressive que prévue du bouclier tarifaire, avec en contrepartie une hausse de l'endettement public. L'hypothèse basse correspondrait à la combinaison de plusieurs aléas négatifs (hausse du prix du gaz et limitations de fourniture, déficit de production d'électricité suite à une non remise en service de certains réacteurs nucléaires, incertitudes entourant les incidences de ces chocs en termes de consommation et d'investissement des ménages et entreprises).

Dès octobre 2022, comme le prévoit la loi, le gouvernement a dévoilé les nouvelles prévisions retenues dans le cadre du projet de loi de finances (PLF) pour 2023 : il y prévoit une croissance de +1 % en 2023, contre +1,4 % dans ses précédentes estimations. La croissance serait freinée dans ce scénario par la normalisation de la politique monétaire, un environnement international dégradé et l'impact des surcoûts liés à l'énergie.

Ainsi, il est **pris acte du « pic d'inflation » qui promet d'être plus durable qu'attendu**. Ces estimations, annoncées dans un projet de loi adopté fin décembre 2022 sont déjà remises en cause, le Président de la République ayant déclaré publiquement début décembre que la croissance devrait être inférieure à 1 % l'an prochain.

Aussi, de nombreux économistes anticipent un horizon plus sombre que le gouvernement pour l'année prochaine : certains évoquant une croissance quasi nulle en 2023, d'autres étant

encore plus pessimistes, en évoquant une récession dès cette année.

S'agissant des impacts du changement climatique en 2022, ils ont été particulièrement visibles et « palpables », caractérisés par des manifestations de plus en plus extrêmes : le grave déficit hydrique constaté, les températures élevées et les incendies à répétition ont marqué l'été 2022 qui fut le deuxième été le plus chaud depuis l'introduction des relevés des températures. A titre d'illustration, la région Grand Est a été particulièrement touchée par le stress hydrique en 2022 : plus d'un tiers des cours d'eau du Grand Est qui ont fait l'objet d'un suivi d'étiage ont été temporairement asséchés depuis juillet 2022 générant des impacts multiformes : sur la biodiversité, sur la santé et sur les activités à caractère économique.

Dans le rapport du Groupe d'experts intergouvernemental sur l'évolution du climat (GIEC) de 2022, le cap fixé par l'accord de Paris afin de limiter le réchauffement climatique à 1,5°C est rappelé et nécessite que les émissions mondiales de gaz à effet de serre atteignent leur plus haut niveau avant 2025 au plus tard, puis soient réduites d'un quart d'ici 2030.

Autre phénomène inédit en 2022, dont les prémices ont débuté à l'automne 2021 et ont été aggravés par la guerre en Ukraine : la hausse sans précédent des prix de l'énergie, conséquence de la dépendance énergétique de la France et de l'Europe. En effet, l'Union européenne importait avant la crise de 2022 48,4 % de son gaz et 25,4 % de son pétrole de la Fédération de Russie, avec une dépendance plus ou moins importante selon les pays

européens, limitée à 17 % s'agissant de la France.

L'OCDE a alerté sur la situation actuelle : l'économie mondiale traverse actuellement la plus grave crise énergétique depuis les années 1970. Les prix élevés du gaz et de l'électricité en Europe et l'urgence de la crise ont poussé les Etats européens à agir fortement pour limiter les potentielles tensions sociales et les suppressions d'emplois dans le secteur industriel. Toutefois, cette action à l'échelle européenne est ralentie par des divergences d'intérêts entre Etats membres de l'Union européenne, confrontés à des situations différentes compte tenu de leurs profils économiques et énergétiques. Tous s'accordent en revanche à constater que la crise énergétique en Europe n'est pas transitoire mais systémique : elle devrait aboutir à un réajustement durable de l'approvisionnement et à une évolution des mécanismes de marchés en vigueur au sein de l'Union.

Face à cette situation énergétique sans précédent, tant l'Union européenne que l'Etat français ont mis en place une série de mesures destinées à réduire leur dépendance énergétique et à faire baisser les prix de l'électricité et du gaz sur les marchés. Outre ces enjeux économiques et de disponibilité, la réduction de l'utilisation des énergies fossiles est au cœur des impératifs climatiques : les objectifs ambitieux de l'accord de Paris doivent être poursuivis en dépit de la crise énergétique qui sévit en Europe.

Un plan de sobriété énergétique a été mis en place par l'Etat français, lequel a également

instauré un certain nombre de mesures immédiates en faveur des différents acteurs économiques et afin d'atténuer la hausse des prix de l'énergie (notamment le chèque carburant ou le bouclier tarifaire).

Le plan gouvernemental de sobriété énergétique a pour ambition de réduire de 10 % la consommation d'énergie sur les deux prochaines années. À horizon 2050, cette réduction devra être portée à 40 %. Pour ce faire, une accélération des politiques en faveur des énergies renouvelables a été décidée, notamment via le projet de loi d'accélération des énergies renouvelables déposé au Parlement en novembre 2022 : soutien au photovoltaïque, développement de la méthanisation ou encore portage des énergies éoliennes. Les intentions doivent désormais être traduites en actions, en lien avec tous les acteurs, dont les collectivités territoriales.

1.1.3. Le contexte régional

La région Grand Est connaît **une dynamique similaire au contexte national** avec un regain rapide des exportations : près de 65,5 Mds € en 2021, dues principalement aux secteurs de l'agro-alimentaire et de l'industrie, ce qui en fait la première région exportatrice de France



après l’Île-de-France. L’emploi régional (salariés du secteur privé) a augmenté en 2022 de 1,3 % en un an.



Source : DREETS

Toutes les zones d’emploi du Grand Est voient leurs effectifs salariés progresser au cours de l’année passée : les hausses les plus importantes se trouvent dans des territoires en marge des grandes agglomérations et les aires métropolitaines enregistrent une croissance en emploi plus mesurée mais non moins dynamique. Tous les secteurs sont orientés à la hausse, excepté l’industrie.

Selon la DREETS, « après s’être stabilisé début 2022, l’emploi salarié s’accroît à nouveau le restant de l’année 2022. La progression de l’emploi salarié reste un peu plus favorable en Métropole (+0,3 %) que dans la région. Cette hausse de l’effectif salarié régional provient essentiellement de celle du secteur tertiaire marchand (hors intérim). Par sous-secteur, l’emploi salarié progresse assez sensiblement dans l’hébergement-restauration, le commerce, l’information-communication, les transports et entreposage ou les activités

DOB 2023 Eurométropole de Strasbourg

financières et d’assurance. L’emploi industriel progresse très légèrement, notamment dans la fabrication des autres produits industriels, mais continue de décroître dans la fabrication de matériels de transport. Enfin, deux secteurs ont eu des évolutions très différentes du niveau national en terme d’effectifs : l’agriculture (-8,9 % dans la région, mais stable en Métropole) et le tertiaire non marchand (-0,3 % en région, contre +0,5 % pour la Métropole). »

La région Grand Est affiche **un taux de chômage** de 7,2 % au 2e trimestre 2022, à mettre en regard d’un taux de chômage de 6,3 % dans le Bas-Rhin.

Le Grand Est enregistre 59 583 **créations d’entreprises** en 2021, soit deux fois plus qu’il y a 5 ans et une évolution régionale de +25 % sur un an. Ce record d’immatriculations, homogène sur tout le territoire régional, est porté par la dynamique liée aux microentreprises.

Le nombre d’entreprises défailtantes (placées en redressement ou en liquidation judiciaire) est de 2 377 et a augmenté (+ 200 défailtances par rapport au nombre 2021).

Sur le plan démographique, au 1^{er} janvier 2020, 5 562 651 personnes résident dans le Grand Est, soit 8,3 % de la population française. Le Grand Est est la sixième région la plus peuplée de France. Entre 2013 et 2022, le Grand Est a perdu des habitant·e·s (-10 300). De plus, le vieillissement de la population s’accélère plus rapidement dans le Grand Est que dans la moyenne des autres régions, alors qu’elle était avant les années 2000, l’une des régions

présentant la population la plus « jeune ». Cette tendance observée (cf rapport du CESER de novembre 2022) se confirmerait à l'avenir. Ainsi, selon les projections démographiques de l'INSEE, en date de novembre 2022, la population du Grand Est diminuerait de 752 800 habitant·e·s d'ici 2070 pour atteindre 4,8 millions d'habitant·e·s (soit -13,5%). Cette déprise s'accompagnerait d'un vieillissement de la population, le nombre de personnes âgées de 80 ans ou plus devrait ainsi doubler entre 2018 et 2070. Au sein de la région, seule la population du Bas-Rhin augmenterait. Avec 290 576 habitant·e·s au 1^{er} janvier 2020, Strasbourg est la huitième ville la plus peuplée de France, derrière Montpellier, mais devant Bordeaux et Lille. Elle fait partie des villes les plus dynamiques du Grand Est : entre 2014 et 2020, elle gagne en moyenne chaque année 2 400 habitant·e·s, soit un accroissement de la population de 0,9 % par an. Ce dynamisme démographique est encore plus fort dans les plus grandes villes de l'Eurométropole (où vivent 505 272 habitant·e·s) : la population progresse de 2,0 % par an à Lingolsheim et de 1,4 % à Schiltigheim.

1.1.4. Le contexte local : le Bas-Rhin et l'Eurométropole de Strasbourg

La reprise économique dans le Bas-Rhin se mesure au 2^e trimestre 2022 avec le rebond des exportations par rapport à 2021 (+6,3 % sur un an à 6,3 M€) et des importations (+14,2 % à 5,8M€).

Après un recul, les défaillances d'entreprises augmentent de 46 % en un an (130 entreprises) pour le Bas-Rhin.

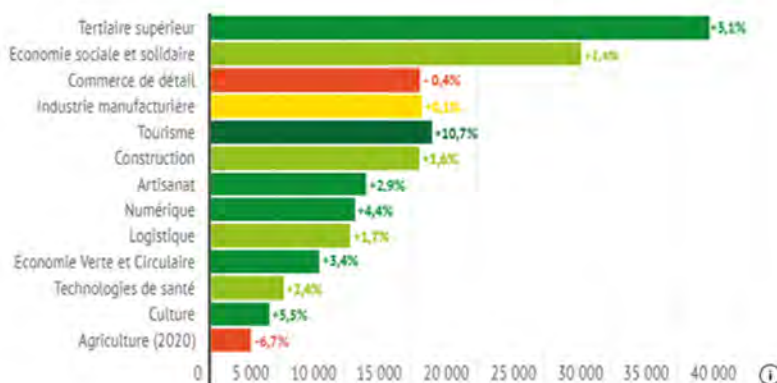
Avec plus de 8 700 nouvelles entités, **les créations d'entreprises** dans l'Eurométropole de Strasbourg atteignent un nouveau record en 2021. Le recours massif au statut de micro-entrepreneur cumulé à un niveau de créations de sociétés sans précédent accompagne cette dynamique. Comme partout ailleurs, les créateurs choisissent fréquemment les secteurs d'activité du transport, du commerce et des activités spécialisées, scientifiques et techniques. Par rapport à l'ensemble des métropoles, la hausse des créations est plus prononcée dans les secteurs de la santé et de la construction. Au 2^{ème} trimestre 2022, on dénombre 2199 créations.

En 2020, l'impact de la crise sanitaire sur le territoire de l'Eurométropole de Strasbourg a entraîné une perte d'activité économique moins forte que la moyenne car la structure des emplois est beaucoup plus tertiaire, à l'image des autres métropoles du Grand Est, même si Strasbourg reste plus industrialisée que la moyenne. En 2022, l'emploi salarié est en hausse de 2,5 %, avec, comme au niveau régional, la reprise du secteur touristique (+10 %) et le recul du secteur agricole (-6,7 %). Depuis 2017, excepté pendant la crise sanitaire de 2020, l'emploi privé n'a cessé d'augmenter : + 11 500 emplois. Un tiers des emplois du territoire est occupé par des non-résidents de l'Eurométropole.

La zone d'emploi de Strasbourg affiche **un taux de chômage de 7 %** au 2^e trimestre 2022 (en baisse de 0,4 pt sur un an). Le nombre de demandeurs d'emplois (catégories A-B-C) s'établit à 46 644 au 3^e trimestre 2021 (en baisse de 5,2 % sur un an).

Le taux de pauvreté de l’Eurométropole est de 19,9 % et le territoire est touché par de fortes disparités de revenus des ménages entre quartiers et communes.

DOB 2023 Eurométropole de Strasbourg inscrit dans la loi de finances 2023 et la croissance. Il s’agit par conséquent d’un «



Source : Baromètre du Pacte de l’Eurométropole

1.2. Les dispositions de la loi de finances (LF) pour 2023 impactant les finances métropolitaines

1.2.1 Une loi de finances pour 2023 à l’épreuve de la nouvelle situation de crise

Après trois années durant lesquelles des politiques budgétaires inédites ont essayé de répondre aux différentes crises traversées, la loi de finances initiale pour 2023 promulguée en décembre 2022 ne prévoit pas un retour rapide à la « normalisation », comme pourtant envisagé de manière optimiste dans la loi de finances pour 2022. Dès son avis du 21 septembre, le Haut Conseil des finances publiques (HCFP) a qualifié cette trajectoire d’optimiste au regard de l’écart de production

assainissement » très lent et progressif des finances publiques qui prévoit un retour à un déficit inférieur à 3% à l’horizon de la fin du quinquennat, soit 2027.

Le gouvernement table notamment sur les éléments suivants : un recul continu du taux d’épargne des ménages venant soutenir la consommation, un niveau élevé du taux d’investissement des entreprises et une contribution positive du commerce extérieur sur toute la période. Cette trajectoire suppose également des effets importants et immédiats des réformes annoncées, réformes dont les contours précis sont encore flous à ce stade (modalités, chiffrage des impacts, calendrier.)

Après une amélioration limitée en 2022, le **déficit structurel français** ne s'améliorerait pas beaucoup en 2023 et demeurerait à un niveau élevé, à **5 % du PIB**, soit un niveau supérieur à son niveau d'avant crise, reflétant la persistance de la dégradation sous-jacente des finances publiques (moindre niveau d'activité, baisse de certains prélèvements et hausse des dépenses).

Avec le financement du « bouclier tarifaire » et

s'établirait à 111,2% du PIB contre 111,5% du PIB en prévision pour 2022 (et contre 97,4% en 2019).

Les prévisions macro-économiques sous-tendant la LF 2023 sont les suivantes :

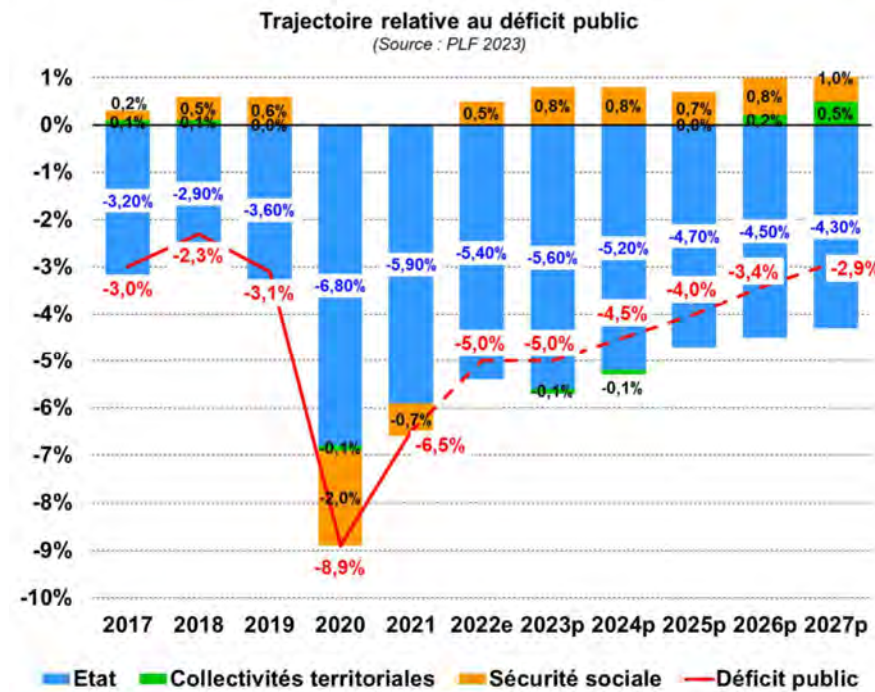
+1 % de croissance économique pour 2023, freinée par la normalisation de la politique monétaire, un environnement international dégradé et l'impact des surcoûts liés à l'énergie (voir *supra*, le consensus se situe davantage

autour de + 0,7%, certains taxant alors l'Etat d'optimisme voire d'insincérité budgétaire pour 2023) ;

+4,2 % d'inflation en moyenne annuelle, soit une baisse progressive annuelle, par palier.

On peut noter que le déficit de l'Etat en 2023 est projeté à 5,4 % du PIB, quand le budget de la sécurité sociale afficherait un excédent de 0,5 % et un besoin de financement du secteur public local à

l'équilibre, comme l'illustre le graphique ci-contre. En l'occurrence, la réduction pluriannuelle du déficit public serait possible **grâce aux excédents générés par la sécurité sociale et les collectivités territoriales**, alors que le déficit de l'Etat demeurerait durablement supérieur à 4 %.



la hausse des crédits pour certains ministères (défense, enseignement scolaire, santé, justice), le déficit conjoncturel se dégraderait légèrement (1 %), la croissance du PIB attendue par le gouvernement (1 %) étant faiblement inférieure à son rythme potentiel (estimé à 1,35 %). Le besoin de financement de l'Etat atteindrait plus de 300 Mds€, composé du déficit budgétaire (158 Mds€) et de l'amortissement de la dette passée (152 Mds€). **Quant à la dette publique, elle**

1.2.2 Le projet de loi de programmation des finances publiques (LPFP) 2023-2027

Introduites par la révision constitutionnelle de 2008, les lois de programmation des finances publiques (LPFP) sont des lois ordinaires fixant une trajectoire d'évolution de l'ensemble des finances publiques, et non seulement celles de l'État. Elle cadre ainsi la trajectoire financière globale de l'ensemble des administrations publiques (APU), c'est-à-dire l'État, les organismes divers d'administration centrale (ODAC), les administrations publiques locales (APUL) et les administrations de sécurité sociale (ASSO). Elle s'inscrit dans une démarche de gestion pluriannuelle des finances publiques, de trois ans minimum, tendue vers l'équilibre budgétaire, notamment au vu des engagements pris vis à vis de l'Union européenne.

Pour mémoire, la précédente LPFP portait sur les années 2018 à 2022. Elle avait notamment mis en place le dispositif de conventionnement avec les plus importantes collectivités, dispositif dit des « contrats de Cahors », pierre angulaire de respect par les collectivités locales de l'objectif d'évolution de la dépense locale (ODEDEL) pour l'ensemble de la programmation. Le dispositif prévoyait une trajectoire d'évolution des seules dépenses réelles de fonctionnement des collectivités territoriales et de leurs établissements publics de coopération intercommunale (EPCI) à fiscalité propre, à hauteur de + 1,2 % par an en valeur. Ceci permettait alors une économie de 13 Mds€ sur la période.

Le mécanisme de contractualisation financière avec les plus grosses collectivités pour garantir la réalisation d'une partie des économies attendues avait été élaboré à l'occasion de la conférence nationale des territoires (CNT) qui s'était tenue le 14 décembre 2017 à Cahors.

Il était prévu que les régions, les départements, les communes et leurs groupements à fiscalité propre dont les dépenses de fonctionnement du budget principal dépassent les 60 M€ concluent des contrats avec le représentant de l'État portant, pour la période 2018-2020, sur :

- un objectif contraignant d'évolution de leurs dépenses réelles de fonctionnement ;
- un objectif de réduction de leur besoin de financement ;
- une trajectoire d'amélioration de leur capacité de désendettement. Cela concernait les collectivités présentant des niveaux élevés : s'agissant des communes et EPCI à fiscalité propre, il s'agissait d'une capacité supérieure à 12 ans constatée en 2016.

En cas de dépassement de l'objectif d'évolution des dépenses réelles de fonctionnement contractualisé, une reprise financière à hauteur de 75 % de l'écart constaté devait être appliquée. Le taux de la reprise devait être de 100 % pour les collectivités territoriales ayant refusé de conclure un tel contrat. En tout état de cause, le montant de cette reprise ne peut toutefois excéder 2 % des recettes réelles de fonctionnement du budget principal de l'année considérée.

À l'inverse, en cas de respect des objectifs fixés, le représentant de l'État peut accorder aux communes et aux EPCI signataires d'un contrat

une majoration du taux de subvention pour les opérations bénéficiant de la dotation de soutien à l'investissement local (DSIL).

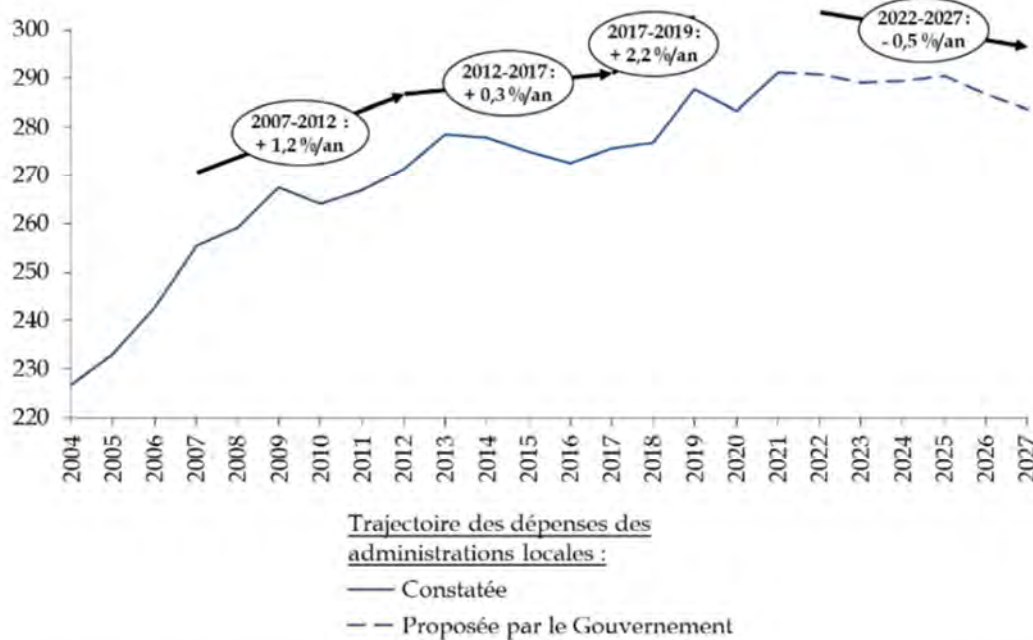
Sur 321 collectivités territoriales éligibles, 228 ont signé un contrat avec l'État dont l'Eurométropole de Strasbourg. Elles ont très majoritairement respecté leurs engagements. Dans le contexte de la crise sanitaire, leur application a été suspendue en 2020 pour leur dernière année d'exécution.

DOB 2023 Eurométropole de Strasbourg

Le projet de LPFP pour la période 2023-2027 affiche désormais une trajectoire fondée sur une maîtrise de la **progression des dépenses de fonctionnement à un rythme inférieur de 0,5 point au taux d'inflation**. Cette préconisation concerne les collectivités territoriales dont le montant des dépenses de fonctionnement excède 40 M€, soit un périmètre plus large que celui prévu par la LPFP 2018-2022.

Évolution des dépenses des administrations locales

(en euros de l'année 2022)



Source : commission des finances d'après les comptes nationaux de l'INSEE et les documents budgétaires

Le dispositif initial, qui reprenait la philosophie globale des « contrats de Cahors » d'association des collectivités locales à l'effort de redressement des finances publiques avec son mécanisme de sanction en cas de non-respect tout en y apportant quelques changements (notamment une logique de respect de l'ODEDEL par bloc de collectivité locale avant d'aller regarder le respect individuel de chaque collectivité), a dû être retiré par le gouvernement. Compte tenu du contexte dans lequel les collectivités locales doivent équilibrer leurs budgets, cette disposition n'a au final pas de réelle portée normative et aucun contrat ne sera signé entre l'Etat et les collectivités locales.

L'objectif d'évolution des dépenses réelles de fonctionnement, exprimé en pourcentage, en valeur et à périmètre constant est prévu ainsi dans le projet de loi, au vu des prévisions d'inflation annuelle:

Collectivités territoriales et groupements à fiscalité propre	2023	2024	2025	2026	2027
Dépenses de fonctionnement	3,8	2,5	1,6	1,3	1,3

A l'occasion du débat sur les orientations budgétaires, le projet de loi de programmation demande à chaque collectivité de présenter son objectif concernant l'évolution de ses dépenses réelles de fonctionnement, exprimées en valeur, en comptabilité générale de sa section de fonctionnement, tant pour son budget principal que pour ses budget annexes.

S' il est heureux que les contrats de Cahors aient été abandonnés dans le cadre de cette loi, certains éléments peuvent être regrettés, ils sont d'ailleurs partagés par d'autres collectivités et relayés par les associations d'élus (France urbaine, l'Association des Maires de France et Intercommunalités de France).

Comme auparavant, les contrats amènent les collectivités à dégager un niveau d'excédent synonyme, toutes choses égales par ailleurs, de sous-investissement et/ou de surfiscalisation. La Commission des finances du Sénat a d'ailleurs analysé que les économies à réaliser pour les administrations locales de 2023 à 2027 sont estimées à 16 Mds€ par rapport au tendanciel (à comparer aux économies réalisées sur la période 2017-2021 de la précédente LPFP qui se sont élevées à 11 Mds€). Elle a également noté qu'en réalité seules les administrations publiques locales seront appelées à réduire leurs dépenses en volume entre 2022 et 2027.

Par ailleurs, amener les collectivités locales à dégager un solde structurel disproportionné au regard de leur poids relatif dans la dépense publique globale et dans l'endettement public global n'est ni conforme au Programme de stabilité ni en phase avec la demande de nos partenaires européens d'accélération des investissements publics en faveur de la transition écologique.

Enfin, les arguments sont connus mais toujours pas entendus sur une norme portant uniquement sur les dépenses : il conviendrait de prendre comme base l'autofinancement et non la dépense pour cadrer le pilotage financier des collectivités locales, tout plafonnement du rythme d'évolution des dépenses de fonctionnement conduisant quasi inéluctablement à contraindre les dépenses d'investissement et générant des effets de bord récemment documentés par la Cour des comptes, comme la fragilisation des politiques partenariales initiées par l'État par exemple.

1.2.3. Les mesures de la LF 2023 concernant les collectivités territoriales et l'Eurométropole de Strasbourg

La redistribution des concours de l'Etat et de la DGF

Les concours financiers de l'Etat s'élevant à 53,15 Mds€ en 2023, une augmentation de l'enveloppe de la dotation globale de fonctionnement (DGF) du bloc communal à périmètre constant de + 320 M€ a été décidée afin de soutenir les collectivités locales dans un contexte financier délicat. Bien loin des revendications d'une indexation des dotations sur l'inflation, il s'agit d'un geste limité qui vient compléter les dispositifs de soutien qui seront détaillés dans le paragraphe suivant.

Cette redistribution permet d'abonder de 290 M€ les dotations de péréquation dites dotations de solidarité (dotation de solidarité rurale et urbaine -DSR et DSU-) s'agissant des communes et de 30 M€ pour la dotation d'intercommunalité pour les EPCI.

Dans le cas de l'Eurométropole de Strasbourg, et cela depuis plusieurs années, la dotation globale de fonctionnement est attendue en légère baisse par rapport au montant notifié au printemps 2022 (78,8 M€ attendus en 2023 contre 79 M€ effectivement versés en 2022).

L'adaptation des indicateurs et autres mesures relatives à la péréquation

Le nouveau potentiel financier inclut 5 nouvelles ressources et devait entrer en vigueur progressivement par le biais de la fraction de correction à compter de 2023, pour

être pleinement intégré en 2028. Une présentation détaillée avait été réalisée dans le rapport des orientations budgétaires pour 2022. Compte tenu des profonds bouleversements dus au nouveau calcul de l'effort fiscal (suppression des impôts perçus par l'intercommunalité), l'entrée en vigueur de cet effort fiscal remanié est suspendue.

Une revalorisation forfaitaire des bases impactée directement par l'inflation autour de 7 %

Calculée selon l'indice des prix à la consommation, entre les mois de novembre 2021 et 2022, le coefficient de revalorisation forfaitaire des bases en 2023 sera autour de +7 %. Des velléités de plafonner cette revalorisation ont été exprimées mais n'ont pas abouti, compte tenu de l'absence de l'indexation sur l'inflation de la DGF et des difficultés budgétaires qu'induit la crise énergétique pour les collectivités locales.

Le report de la révision des valeurs locatives

Le report de deux ans du calendrier de révision des valeurs locatives des locaux d'habitation, qui servent d'assiette aux impôts directs locaux, a été également acté. L'entrée en vigueur de la mise à jour des paramètres de la révision des valeurs locatives des locaux professionnels est, elle aussi, décalée de deux ans, de 2023 à 2025. Ce report est dommageable, tant pour des objectifs de justice fiscale, qu'au vu du travail intense mené dans le cadre de la révision des locaux professionnels.

Le dynamisme de la TVA nationale en compensation du produit de taxe d'habitation sur les résidences principales

Dans un contexte d'inflation inédit, le produit de la TVA nationale, dont l'assiette subit de plein fouet les effets de l'inflation, progresse rapidement : +9 % estimés pour 2022 et +5 % estimés pour 2023. Les modalités de compensation via cette nouvelle fraction de TVA (qui rappelons-le était déjà apparue en 2022 dans le budget de l'Eurométropole afin de compenser la suppression de la taxe d'habitation) ont été fixées, ce qui permet de sécuriser la prévisibilité de la recette.

Ainsi, l'évolution annuelle de la compensation se fera par référence à celle du produit prévisionnel national de TVA inscrit en LF avec une régularisation *a posteriori* sur la base du produit réel encaissé l'année précédente. Ainsi, pour l'Eurométropole de Strasbourg, un produit de 95,6 M€ est attendu pour 2023.

En 2023, la TVA nationale sera affectée à hauteur de 28 % en volume aux collectivités territoriales.

La suppression de la CVAE et la progression de la TVA dans le panier fiscal

Dès 2023, l'Eurométropole de Strasbourg ainsi que tous les EPCI ou communes et les départements bénéficiaires verront leur produit de CVAE disparaître au bénéfice d'un produit de TVA nationale reversée par l'Etat, fragilisant encore un peu plus le lien fiscal entre le territoire, ses entreprises et ses habitant-e-s.

La dilution du lien fiscal et son remplacement par des dotations nationales traduit une recentralisation des finances publiques locales

et une réduction de l'autonomie des collectivités territoriales.

Du côté des entreprises, la suppression se fera en deux ans avec une diminution de moitié des taux et seuils applicables à la CVAE versée en 2023 puis une suppression totale de la CVAE acquittée en 2024.

S'agissant de la base de calcul pour 2023, dont les modalités ont été âprement discutées puisque l'Etat a déjà dans ses caisses la CVAE des entreprises que les collectivités auraient dû percevoir en 2023, compte tenu du décalage de deux ans entre la perception et le reversement aux collectivités locales, elle a été arrêtée sur la moyenne des produits perçus de 2020 à 2022 et du produit qui aurait dû être perçu en 2023 (qui sera notifié en janvier 2023) et des compensations d'exonérations au titre de la même période.

A l'avenir, les bénéficiaires auront une fraction de TVA calculée pour chaque bénéficiaire comprenant :

- une part figée par référence à la compensation 2023 ;
- une part nationale évolutive qui devrait tenir compte du dynamisme des territoires puisque répartie en fonction de critères règlementaires via un fonds national de l'attractivité économique des territoires. Mais à début janvier 2023, aucune précision par décret n'a été apportée sur les modalités concrètes de fonctionnement de ce fonds.

1.3. L'impact et les conséquences de la crise énergétique sur les budgets des collectivités

1.3.1. Des collectivités face au financement du « mur énergétique »

D'après le Ministère de la transition écologique et de la cohésion des territoires, en 2023 les prix des marchés du gaz et de l'électricité seront plus de 10 fois supérieurs à ceux de 2020. Concrètement, une hausse de 400 % de leur facture énergétique est anticipée pour 2023 par la moitié des EPCI, selon une enquête de l'association « intercommunalités de France » (publication du 12 août 2022).

Pour accompagner les entreprises, les associations, les collectivités et les établissements publics face à cette hausse exponentielle des prix, l'Etat a pris un certain nombre de mesures budgétaires en faveur des collectivités locales. Celles-ci vont être détaillées dans le paragraphe suivant (principalement dispositifs des filets de sécurité et amortisseur électricité, en rappelant également la revalorisation des bases en fonction de l'inflation).

Tout au long de l'année 2022, les collectivités locales, relayées par les associations d'élus, ont alerté le gouvernement sur l'impérieuse nécessité d'aider les collectivités à faire face à l'explosion des tarifs de l'énergie, jusqu'à tirer la sonnette d'alarme : c'est la question de la capacité à équilibrer les budgets 2023 qui a été au final posée.

DOB 2023 Eurométropole de Strasbourg

La conjoncture actuelle se traduit par un véritable mur énergétique qu'il va falloir collectivement surmonter. Ainsi, l'évolution exponentielle des coûts de l'énergie et celle des coûts de construction impactent le fonctionnement des services publics locaux, essentiels à la cohésion sociale et territoriale. L'investissement public de l'Eurométropole, générateur d'activité et d'emploi local, est également concerné ainsi que la capacité d'action au service de la transformation écologique et la résilience économique du territoire.

Afin que cette hausse soudaine des coûts de l'énergie ne mette pas en péril l'accès aux services publics locaux essentiels, **l'Eurométropole a pris ses responsabilités dès le début d'automne 2022**. Plusieurs leviers pour pouvoir franchir ce mur en 2023 et au-delà ont ainsi été identifiés et mis en œuvre.

Inspirant d'autres grandes collectivités, la motion adoptée lors du Conseil métropolitain du 30 septembre 2022 pose **la stratégie de sobriété et de transformation énergétique de l'Eurométropole de Strasbourg**, qui poursuit notamment l'objectif de réduire de 10 % les consommations annuelles de l'Eurométropole, toutes énergies confondues pour 2023.

Dès la rentrée 2022, l'exécutif métropolitain avait interpellé le Ministre de l'économie, des finances et de la souveraineté industrielle et numérique sur la situation critique dans laquelle se trouvent actuellement les collectivités territoriales en rappelant que la hausse historique des prix de l'énergie faisait peser une contrainte inédite sur les collectivités alors que les finances locales sont

d'ores et déjà impactées par un contexte inflationniste d'ampleur.

- d'une très forte réactivité dans la prise de décision.

Une stratégie eurométropolitaine globale de transformation écologique et énergétique a été lancée reposant **sur trois leviers** :

- le pilotage de l'acquisition énergétique ;
- la sobriété de la consommation énergétique
- l'accélération du développement des énergies renouvelables

Il est proposé dans le présent rapport de revenir sur chacun de ces leviers pour en illustrer les dernières avancées.

Le pilotage et la maîtrise de l'acquisition énergétique

L'Eurométropole de Strasbourg coordonne le groupement de commandes portant sur la fourniture d'énergie depuis plusieurs années, avec les 33 communes membres de l'Eurométropole, la Collectivité européenne d'Alsace, les services d'incendie et de secours du Bas-Rhin et du Haut-Rhin et encore le Syndicat départemental des eaux et de l'assainissement (SDEA).

Le contexte exceptionnel lié à la crise énergétique a imposé de mettre en place une gouvernance particulière et adaptée à la complexité de la situation avec notamment la sécurisation :

- d'un mandat en amont des exécutifs des membres du groupement de commande (adhésion à l'achat groupé) ;
- d'une communication envers les membres du groupement, en amont et en aval à chaque grande étape ;

L'impact de la crise énergétique étant directement lié à la stratégie d'achat de la collectivité, un point synthétique est réalisé, sur nos deux plus gros postes de charges concernant l'énergie, soit la fourniture de gaz naturel et d'électricité. L'objectif de la stratégie déployée en 2022, et qui sera poursuivi en 2023 mais également pour 2024 et 2025, est la sécurisation et la prévision des coûts énergétiques par la passation de contrats pluriannuels.

S'agissant du gaz naturel, le marché de fourniture en gaz a été renouvelé le 18 août 2022 avec ES énergie Strasbourg et est rentré en vigueur depuis le 1^{er} octobre 2022. Le prix du gaz toutes taxes comprises a été multiplié par 5,6 par rapport à 2021, passant de 53 €/MWh à 302 €/MWh. S'agissant de coûts complets, le montant estimé pour le budget métropolitain pour le gaz en 2022 est de 1,8 M€ et de 5,5 M€ pour 2023, soit une augmentation de +205 %.

La Commission d'appel d'offre de l'Eurométropole a validé les éléments ci-dessous :

- un top à 100 % du besoin en gaz pour la période du 1er octobre 2022 au 31 décembre 2023 ;
- un top à 30 % du besoin en gaz pour la période du 1er janvier 2024 au 31 décembre 2024.

Par ailleurs, l'acquisition de 30% supplémentaires de la fourniture 2024 et de 20% de la fourniture de 2025 est intervenue à

deux reprises, entre fin novembre 2022 et tout début janvier 2023. En outre, des échanges sont en cours avec le titulaire du marché, ES Energies Strasbourg, en conformité avec une clause de revoyure prévue au contrat initial, afin d'optimiser la mise en œuvre du contrat et de réduire les coûts.

S'agissant de l'électricité portant sur le contrat des consommations inférieures à 36 kilovoltampères (kVA), il sera renouvelé à compter du 1er janvier 2025. Les prix ont été sécurisés pour 2023 et pour 20% de 2024.

Concernant le contrat portant sur les sites dont la consommation est supérieure à 36KVA, qui arrivait à échéance au 31 décembre 2022, une première étape est intervenue en septembre 2022 avec l'attribution du marché, sans toutefois que le prix, jugé trop élevé, ne soit contractualisé lors de l'attribution, posant le socle d'un contrat cadre avec droit de tirage. Le fournisseur retenu est également ES Énergies Strasbourg. En même temps, le groupement a introduit un recours à l'ARENH (accès régulé à l'énergie nucléaire historique) pour adapter la stratégie d'achat d'électricité au contexte exceptionnel et bénéficier de ces prix règlementés. Une seconde étape a été l'acquisition d'électricité à proprement parler qui a été réalisée en trois temps (40 %, 40 % puis les 20 % restants), avec l'appui d'une assistance à maîtrise d'ouvrage pour optimiser des conditions d'achat plus favorables que les tendances et les perspectives de la fin d'été

DOB 2023 Eurométropole de Strasbourg

2022. Le prix moyen obtenu est de 467 €/MWh, alors qu'il était de 1200 €/MWh à la fin de l'été au moment du renouvellement du marché et 580 €/MWh dans les perspectives budgétaires.

A ce stade, les prévisions budgétaires sont réalisées en tenant compte de dépenses d'électricité atteignant 13,8 M€ en 2023, contre 4,5 M€ réalisés en 2022, soit +207 %, avec une estimation d'économies d'énergie correspondant à une baisse de 10% de la consommation d'électricité. Par ailleurs, l'amortisseur électricité devrait permettre d'atténuer la dépense de 3,3 M€, soit une dépense électricité 2023 escomptée à hauteur de 10,5 M€.

L'enjeu énergétique pour l'Eurométropole de Strasbourg est pluridimensionnel et ne porte pas seulement sur les bâtiments et les politiques publiques qu'elle porte en régie. En effet en tant que collectivité locale en charge de la compétence mobilités actives, la crise énergétique la frappe également via les surcoûts énergétiques de la CT, que la métropole doit compenser, en vertu du contrat qui nous lie. Ainsi, la contribution pour la CTS augmenterait sensiblement en 2023 avec un surcoût imputable à l'inflation des coûts énergétiques, estimé à 16 M€.

La sobriété de la consommation énergétique

L'objectif ambitieux pour 2030 est d'aboutir à une baisse de 40 % de la consommation énergétique de la collectivité.

**OBJECTIF 2030
- 40 %
DE CONSOMMATION
ÉNERGÉTIQUE**

Préparer demain : Strasbourg et l'Eurométropole n'ont pas attendu

Les actions déjà engagées :

LA RÉVISION DES STRATÉGIES CLIMAT, AIR, ÉNERGIE

- Eurométropole et Ville de Strasbourg : **4 étoiles** décernées par le label **Territoire engagé** pour la transition écologique
- Des Plans Climat de la Ville et de l'Eurométropole qui prévoient respectivement **40% et 30% de baisse de consommations énergétiques en 2030**
- L'établissement de **trois grands schémas directeurs** dans le courant de l'année 2023 :
 - o **Réseaux de chaleur**
 - o **Mobilités décarbonées**
 - o **Réseaux électriques et gaziers**

RÉNOUVELATION ÉNERGÉTIQUE

Des moyens financiers conséquents programmés pour la rénovation thermique sur la période 2021-2026 :

108 € MILLIONS	VILLE
41 € MILLIONS	EUROMÉTROPOLE

TRANSPORTS

500 millions d'euros inscrits sur la période 2021-2026 pour les mobilités alternatives à la voiture individuelle sur l'Eurométropole :

- **Abonnement gratuit pour les jeunes de moins de 18 ans**
- **Extension du réseau tram / bus structurant**
- Mise en place avec la Région Grand Est du **Réseau express métropolitain européen** pour renforcer la desserte par trains et cars express dans le bassin de vie strasbourgeois
- Poursuite du **développement du réseau cyclable sécurisé** y compris en secteur périurbain, sur les grands axes routiers et en lien avec les intercommunalités voisines
- Pour les ménages modestes : **aides à l'achat de vélo et aux véhicules plus propres**
- Pour les agents de la collectivité : mise en place du **forfait mobilité durable et service de covoiturage**

DES ÉNERGIES PLUS VERTES

- **50 000 équivalents logements** raccordés aux réseaux de chaleur, dont 31 500 raccordés aux réseaux majoritairement alimentés aux énergies renouvelables, et 100 000 prévus en 2030
- Le **déploiement de centrales photovoltaïques** sur les parkings et bâtiments publics et les toitures privées (projet du parking du zenith, toiture du nouveau parc des expositions, cadastre solaire...)
- **Création d'une société d'économie mixte "Calorie Kehl-Strasbourg"** entre Kehl et Strasbourg pour valoriser la chaleur non exploitée, dite « fatale », produite par l'industrie afin d'accroître la part d'énergies de récupération circulant dans les réseaux de chaleur du territoire
- La **production d'hydrogène vert local** par une nouvelle station de production de R-GDS
- Un contrat groupe **100% d'électricité verte et 10% de biogaz** pour fournir Strasbourg, l'Eurométropole et plus d'une centaine d'autres bénéficiaires publics

PÉDAGOGIE ET ACCOMPAGNEMENT DES CITOYEN-NES

- Mise à disposition d'un **guide des éco-gestes énergétiques** sur le site internet pour les particuliers et sur l'intranet de la collectivité pour les agent-es de l'Eurométropole de Strasbourg
- Une grande **campagne de sensibilisation sur le climat** « Le climat change, et vous ? »
- Organisation d'une **consultation citoyenne en novembre-décembre** par le Conseil de développement de l'Eurométropole pour formuler des recommandations sur la sobriété énergétique dans le cadre de ses travaux sur le schéma directeur des énergies

Scannez pour vous inscrire ou sur la plateforme : debat-energie.make.org

Que ce soit en matière de sobriété patrimoniale (régulation des températures en fonction des usages et de la réglementation en vigueur, modulation de l'organisation du travail, plan d'accompagnement spécifique avec une boîte à outils communiqué tant en interne qu'en externe) ou encore en matière de rénovation énergétique pour laquelle des moyens conséquents sont mis sur la table (41 M€ d'investissement de rénovation énergétique pour le patrimoine bâti de la métropole sur la période 2021-2026), l'Eurométropole agit pour remplir cet objectif ambitieux.

La démarche Négawatt, tirée de l'association du même nom, a ainsi été utilisée comme levier concret pour bâtir et consolider ce plan de sobriété énergétique.



Par ailleurs, le Conseil de développement de l'Eurométropole (CODEV), instance citoyenne et indépendante de démocratie locale, a lancé à l'automne 2022 une consultation en ligne afin d'interroger les citoyen.ne.s du territoire sur les enjeux de la sobriété énergétique. Les avis recueillis dans le cadre de cette consultation enrichiront l'avis du Conseil de développement sur la révision du Schéma directeur des

énergies de l'Eurométropole prévue pour l'automne 2023.

L'accélération du développement des énergies renouvelables

Le Plan climat de l'Eurométropole de Strasbourg a pour objectif l'atteinte de 100% d'énergie renouvelable en 2050. La compétitivité de ces énergies dans un contexte d'explosion des coûts des énergies plus traditionnelles et la recherche d'une autonomie énergétique accrue aboutissent à une accélération du développement des énergies renouvelables.

À ce titre, la révision du schéma directeur des énergies a été lancée en octobre 2022. Les trois schémas directeurs (sur les réseaux de chaleur,

les mobilités décarbonnées et les réseaux électriques et gaziers) sont en cours d'élaboration et seront finalisés pour le 2^{ème} semestre 2023. La solarisation du territoire prend forme grâce à une gouvernance dédiée et des études lancées dont les rendus sont attendus au 1^{er} trimestre 2023 ainsi que la poursuite de projets de parcs solaires sur certains équipements publics.

1.3.2. Les dispositifs en faveur des collectivités territoriales en 2022 et 2023

Lors du Conseil métropolitain du 30 septembre 2022, **une motion a été adoptée «pour un soutien de l'État en faveur des collectivités**

impactées par l'explosion du coût de l'énergie » avec le portage de propositions ciblées en faveur des collectivités et de la population, directement impactées par la hausse des prix de l'énergie :

- certaines ont été entendues par l'État, qui a proposé des dispositifs ou est en train de bâtir des réponses (pérenniser les tarifs réglementés et les étendre aux collectivités, premières pistes pour la relance de la filière du solaire thermique) ;
- d'autres sont restées à l'état de souhait (plafonnement de tarifs de gaz et d'électricité, taxation des superprofits des multinationales de l'énergie pour financer la transition écologique et la lutte contre la précarité énergétique, réindexation de la DGF sur l'inflation, assouplissement des règles de l'équilibre budgétaire).

Les principaux dispositifs proposés à date par l'État aboutit au constat suivant : dans la loi de finances initiale pour 2023 ou même la loi de finances rectificative pour 2022, l'État a prévu différents mécanismes afin de protéger les collectivités contre l'inflation, notamment contre l'augmentation des coûts énergétiques.

Il est cependant difficile d'en chiffrer les impacts à titre individuel pour l'Eurométropole de Strasbourg, contrainte à ce stade à faire des hypothèses, en attendant des précisions qui seront apportées par des décrets d'application. Il convient donc d'être prudent sur les estimations réalisées pour leur impact sur l'année 2023. À l'heure actuelle, il existe trois dispositifs distincts :

- Les deux premiers dispositifs prennent la forme d'une recette versée par l'État (dont une avance peut être demandée auprès de l'État en 2022 et 2023 sur la base de comptes prévisionnels), le troisième d'une moindre dépense pour les collectivités pour la seule année 2023.
- S'agissant des dispositifs dits de « filet de sécurité », ils se matérialisent par une recette de l'État pour les collectivités locales, si les conditions fixées par le législateur sont remplies et sur la base d'un calcul portant sur les comptes passés des collectivités. Le premier concerne l'impact entre l'année 2021 et 2022, alors que le deuxième concerne l'impact entre l'année 2022 et l'année 2023, à peine entamée.

Le premier dispositif de « filet de sécurité » est le dispositif dont les contours sont les plus nets, puisque son cadre juridique a été posé par l'article 14 de la loi de finances rectificative 1 de 2022 et par son décret d'application pris en octobre 2022, pour un montant de 430 M€.

Il existe trois critères cumulatifs d'éligibilité :

- le taux d'épargne brute 2021 doit être inférieur à 22 % ;
- la baisse de l'épargne brute doit être supérieure à 25 % entre 2021 et 2022 principalement du fait de l'augmentation de la valeur du point d'indice et des effets de l'inflation sur les dépenses d'énergie, d'électricité, de chauffage urbain et d'achats de produits alimentaires ;

- le potentiel financier par habitant doit être inférieur à deux fois la moyenne de leur strate pour les communes.

Si les trois conditions sont remplies, la dotation individuelle est alors égale à :

- 50 % de la hausse des dépenses résultant de l'augmentation de la valeur du point d'indice entre 2021 et 2022 ;
- 70 % de la hausse des dépenses d'énergie, d'électricité, de chauffage urbain et d'achats de produits alimentaires entre 2021 et 2022.

L'Eurométropole de Strasbourg ne sera pas éligible à ce dispositif car ne satisfait pas la condition de baisse de 25% d'épargne brute entre 2021 et 2022. Toutefois elle remplit les deux autres conditions, dont celle du potentiel financier également reprise dans le 2^{ème} dispositif de « filet de sécurité ».

Le deuxième dispositif de « filet de sécurité » demeure flou, dans l'attente d'un décret d'application. Il se concentre cette fois-ci sur un filet de sécurité énergétique destiné aux collectivités confrontées en 2023 à la hausse des coûts de l'énergie (et non plus de masse salariale), pour un montant de 1,5 Md€.

Il existe deux critères cumulatifs d'éligibilité :

- une baisse de l'épargne brute de plus de 15 % en 2023 (contre 25 % initialement prévu, comme dans le 1^{er} filet de sécurité) ;
- un potentiel financier inférieur à deux fois le potentiel financier moyen de la strate démographique pour les communes.

Si les deux conditions sont remplies, la dotation individuelle est alors égale à la moitié de la différence entre la progression des dépenses d'énergie (entre 2022 et 2023) et 50 % de la hausse des recettes réelles de fonctionnement (sur la même période). La demande pour en bénéficier devra être faite avant le 30 novembre 2023 et la recette estimée pourra être budgétisée en 2023 en recette de fonctionnement.

Cependant, il s'agit uniquement d'une estimation, puisque le montant définitif ne sera connu qu'au 1^{er} trimestre 2024, une fois les comptes 2023 arrêtés. À ce stade, l'Eurométropole de Strasbourg paraît satisfaire à ces deux conditions et devrait être éligible à hauteur d'une recette entre 2 et 5 M€ pour l'EMS. Une estimation plus précise une fois le décret d'application paru pourra être réalisée à l'occasion du vote du budget primitif pour 2023.

Ce « filet de sécurité » 2022-2023 pourrait également venir financer une partie des 16 M€ de surcoût énergétique de la CTS, qui porte sur une augmentation conséquente de la contribution au budget annexe des mobilités actives (BAMA) pour 2023. Cependant, les modalités de calcul n'étant pas été précisées à ce stade notamment par décret, il est difficile de chiffrer avec exactitude son montant, seule une estimation peut être réalisée.

Le troisième dispositif dit « amortisseur électricité » constitue une sorte de « bouclier tarifaire ponctuel » pour l'électricité tout au long de l'année 2023, pour un montant global estimé à 3 Mds€ pour les collectivités locales et

leurs établissements publics, ainsi que les petites et moyennes entreprises (PME) non éligibles au bouclier tarifaire.

L'État prend en charge une partie de la facture d'électricité dès lors que le prix souscrit dépasse un certain niveau, prenant en compte la seule « part énergie » du contrat d'électricité, c'est-à-dire au-dessus d'un prix plancher hors coût d'acheminement dans le réseau et hors taxes. Le prix plancher est de 180 € par Mégawatt-heure (MWh). Au-delà, l'État prend en charge 50 % du surcoût jusqu'à un prix plafond fixé à 500 € le MWh.

Appliqué directement par les fournisseurs d'énergie, l'amortisseur électricité est une réduction de prix qui se traduira dans la facture d'électricité des consommateurs dès janvier 2023, donc comme une moindre charge dans le budget métropolitain pour 2023.

En l'attente d'un simulateur et d'un décret d'application, le montant d'économies de fonctionnement généré pour le budget métropolitain en 2023 (et son impact sur le filet de sécurité 2 par ricochet), est estimé à 3,3 M€ pour l'EMS. Ce dispositif concerne uniquement l'électricité à l'exclusion du gaz, sachant que l'Eurométropole de Strasbourg est plus impactée par le prix de l'électricité que celui du gaz.

Il existe un autre dispositif, préexistant à la crise, qu'il faut présenter synthétiquement pour la complétude du propos : il s'agit de l'accès régulé à l'électricité nucléaire historique (ARENH) afin de garantir un accès à l'énergie nucléaire pour les fournisseurs alternatifs. Sa mise en place résulte d'un engagement de

DOB 2023 Eurométropole de Strasbourg
l'État français auprès de la Commission Européenne. Il est prévu que ce dispositif transitoire s'éteigne en 2025.

Via l'ARENH, EDF est dans l'obligation de vendre aux fournisseurs alternatifs jusqu'à 100 terra watts- heure (TWh) par an d'électricité nucléaire (soit environ 25 % de la production nucléaire française) à un prix régulé de 42 € le MWh les dix dernières années. Ce prix est représentatif des coûts de production de l'électricité par les centrales nucléaires d'EDF (rémunération des capitaux, coûts d'exploitation, investissements de maintenance, gestion des déchets).

Si les demandes des fournisseurs au titre de ce dispositif excèdent le volume global prévu (soit 100 TWh/an), alors le volume d'ARENH cédé fait l'objet d'un écrêtement. Cette situation a eu lieu pour la première fois en 2018 et s'est à nouveau répétée en 2019, 2020, 2021, et 2022 (160,05 TWh demandés). Cela impacte de fait les contrats d'électricité intégrant le dispositif ARENH. Les fournisseurs compensent le volume d'ARENH écrêté en achetant ce volume d'électricité et la part de capacité manquante au prix du marché. C'est ce qu'a dû faire l'Eurométropole de Strasbourg le 5 décembre dernier pour compléter ses besoins 2023 en tenant compte de l'écrêtement désormais connu. Les coûts supplémentaires supportés par les fournisseurs se répercutent sur la facture du consommateur final, et donc sur les collectivités.

Face à l'envolée des prix de l'énergie, l'augmentation du plafond de l'ARENH de 100 à 120 TWh avait été décidée pour 2022 mais ce plafond est revenu à 100 TWh pour 2023.

Enfin, un « **fonds vert** » a été annoncé avec une mise en place au 1^{er} janvier 2023 par l'État, doté de 2 Mds €. Il s'agirait d'un fonds d'accélération de la transition écologique dans les territoires qui viendraient aider les collectivités à renforcer leur performance environnementale, adapter leur territoire au changement climatique et améliorer leur cadre de vie.

À ce stade, les contours et les modalités d'action de ce fonds sont encore flous mais la finalité a été précisée. Ce fonds devrait permettre de financer :

- la performance environnementale, à travers la rénovation énergétique des bâtiments publics, la valorisation

énergétique des biodéchets et la modernisation de l'éclairage public ;

- l'adaptation des territoires au changement climatique via un ensemble de mesures destinées à renforcer la prévention des risques naturels (les inondations, les risques émergents en montagne, le recul du trait de côte, les risques cycloniques) et le dispositif de renaturation des villes pour lutter contre les îlots de chaleur urbains ;
- l'amélioration du cadre de vie, avec le soutien de projets de sobriété en matière de mobilité (parking-relais, covoiturage, etc.), la pérennisation du dispositif pour le recyclage des friches ou encore l'accompagnement des collectivités territoriales dans le déploiement des zones à faibles émissions (ZFE-m).

2. LA SITUATION FINANCIÈRE EN 2021 ET 2022

2.1. Rappel : les grands équilibres financiers au compte administratif 2021

Les chiffres ci-dessous décrivent les éléments du compte administratif 2021, voté le 28 juin 2022 et retranscrivant la réalisation du budget métropolitain sur toute l'année 2021.

Pour rappel, l'épargne brute ou autofinancement mesure la capacité de la collectivité à dégager des recettes pour le financement de ses investissements, une fois assurées ses dépenses de fonctionnement (charges courantes, subventions, frais financiers...). L'épargne brute correspond à la différence entre les recettes réelles de fonctionnement (hors cessions) et les dépenses réelles de fonctionnement. L'épargne brute contribue au financement du budget d'investissement.

Fin 2021, l'**autofinancement s'est établi à 85 M€** en quasi stabilité par rapport aux 86 M€ de 2020. Ce niveau en légère baisse dans un contexte de 2^{ème} année de crise sanitaire s'explique d'une part, par l'augmentation des dépenses de fonctionnement (+3,3 %) et d'autre part, par une hausse moins

conséquente des recettes de fonctionnement (+2,8 % hors cessions).

Le taux d'épargne brute (rapport entre épargne brute et recettes réelles de fonctionnement) exprime la part des ressources courantes qui ne sont pas mobilisées par la couverture des charges courantes et qui sont ainsi disponibles pour rembourser la dette et pour investir.

Les 85 M€ d'épargne brute dégagée en 2021, représentant un taux d'épargne brute de 17,5 %, ont contribué au financement d'un volume d'investissement opérationnel 2021 de 193 M€, à un niveau soutenu malgré le contexte de crise sanitaire (127 M€ en 2020).

En 2021, l'Eurométropole a mobilisé 100 M€ de nouveaux emprunts, le remboursement en capital de la dette s'est quant à lui élevé à 48,7 M€ ; par conséquent, l'Eurométropole a augmenté de 51,3 M€ son **encours de dette**, ce dernier passant de 579,3 M€ fin 2020 à **630,6 M€ fin 2021**.

Principal ratio d'analyse du poids de la dette d'une collectivité locale, la capacité de désendettement indique la durée théorique nécessaire à une collectivité pour rembourser l'intégralité de sa dette en recourant à son épargne brute. Ce ratio, exprimé en nombre d'années, est égal au rapport entre l'encours de dette au 31 décembre et l'épargne brute dégagée sur l'année. **La capacité de désendettement** de l'Eurométropole au 31 décembre 2021 s'est établie à **7,4 ans**.

La situation financière saine de l'Eurométropole a d'ailleurs été soulignée par l'agence de notation Fitch qui a donné une note AA perspective négative lors de sa notation du 22 avril 2022. Fitch estime notamment que « l'Eurométropole bénéficie d'une bonne gouvernance, qui se reflète à travers un contrôle étroit exercé sur les dépenses et une gestion prudente de la dette ».

2.2. Les tendances du résultat prévisionnel pour 2022

Grâce à la tenue du DOB en début d'année, le rapport peut être enrichi des dispositions de la loi de finances 2023 adoptée mais également des prévisions d'atterrissage à fin d'année. Néanmoins, les chiffres ici présentés pour l'année 2022 demeurent encore des estimations, tant en fonctionnement qu'en investissement. Plusieurs mouvements financiers peuvent en effet survenir durant les premières semaines de janvier 2023 et faire évoluer le résultat prévisionnel 2022. Ce résultat 2022 ne sera définitivement connu que fin janvier 2023, à l'issue de la prise en charge de l'ensemble des mandats et titres 2022 et après la tenue de la Commission mixte paritaire du 26 janvier 2023, qui déterminera le montant total des remboursements de dépenses de personnel et charges d'administration générale à l'Eurométropole (dont la proportion peut fluctuer selon les années, en fonction de l'activité des services).

Concernant **les dépenses de fonctionnement**, l'atterrissage table sur un volume de près de 685 M€, soit + 6,8 % par rapport à 2021, avec les éléments détaillés ci-après. Hors

DOB 2023 Eurométropole de Strasbourg
mouvement exceptionnel (constitution de provisions), l'évolution est de +5 %.

Le poste des charges à caractère général devrait atteindre les 101 M€, contre 94 M€ en 2021, avec l'impact sur une partie de l'année (le nouveau marché du gaz étant rentré en application à compter du 1^{er} octobre 2022) des surcoûts énergétiques pour près de 2,7 M€ et une inflation qui frappe certains postes de charges.

S'agissant des charges de personnel, une progression maximale de 4,3 % est attendue entre CA 2021 et CA 2022 (les dépenses de personnel passant de 336,7 M€ à un peu plus de 351 M€, soit +14,3 M€). La dynamique de notre principal poste de dépense (en raisonnant EMS employeur unique) s'explique principalement par l'augmentation de la masse salariale suite à l'augmentation de 3,5 % du point d'indice au 1^{er} juillet 2022, évaluée en demi-année à 5,2 M€, et par la mise en œuvre du complément de traitement indiciaire consécutive au Ségur de la Santé, qui a généré une dépense de 0,86 M€ au profit des agents bénéficiaires avec une rétroactivité au 1^{er} avril 2022, soit 1,1 M€ par an à compter de 2023 ; cette dernière évolution donnant lieu à un remboursement intégral de la Ville.

Les subventions progresseraient de 4,4 %, augmentant de 1,4 M€ pour un montant total de 33,4 M€, montrant l'accompagnement de l'Eurométropole auprès des associations et bénéficiaires.

Enfin, les charges d'intérêt devraient se situer aux alentours de 9,15 M€, en légère hausse de 0,4 M€ par rapport à 2021 (8,76 M€),

l'Eurométropole bénéficiant majoritairement de taux fixes, dont le taux moyen est bas et, pour les emprunts à taux variables, de taux souvent calculés avant la hausse de taux. S'agissant des **recettes de fonctionnement**, on peut souligner les éléments ci-dessous.

Le montant notifié de DGF au printemps 2022 s'établit à hauteur de 79 M€, soit à un niveau quasi-équivalent à celui initialement budgété au BP 2022 (78,9 M€).

Le produit de la fiscalité directe locale augmente de 32,4 M€, soit +14,4 % pour passer de 224,6 M€ en 2021 (année exceptionnellement basse, avec les impositions économiques doublement impactées par l'effet COVID sur la CVAE et l'effet COVID et plan de relance sur la CFE) à 257 M€ en 2022.

Ce dynamisme découle de plusieurs phénomènes.

En premier lieu, la majoration de 3,45 points du taux de la taxe foncière sur les propriétés bâties, votée en mars 2022, apporte 25,5 M€ de recettes, en faisant passer le produit de TF de 8,1 M€ en 2021 à 33,6 M€ en 2022.

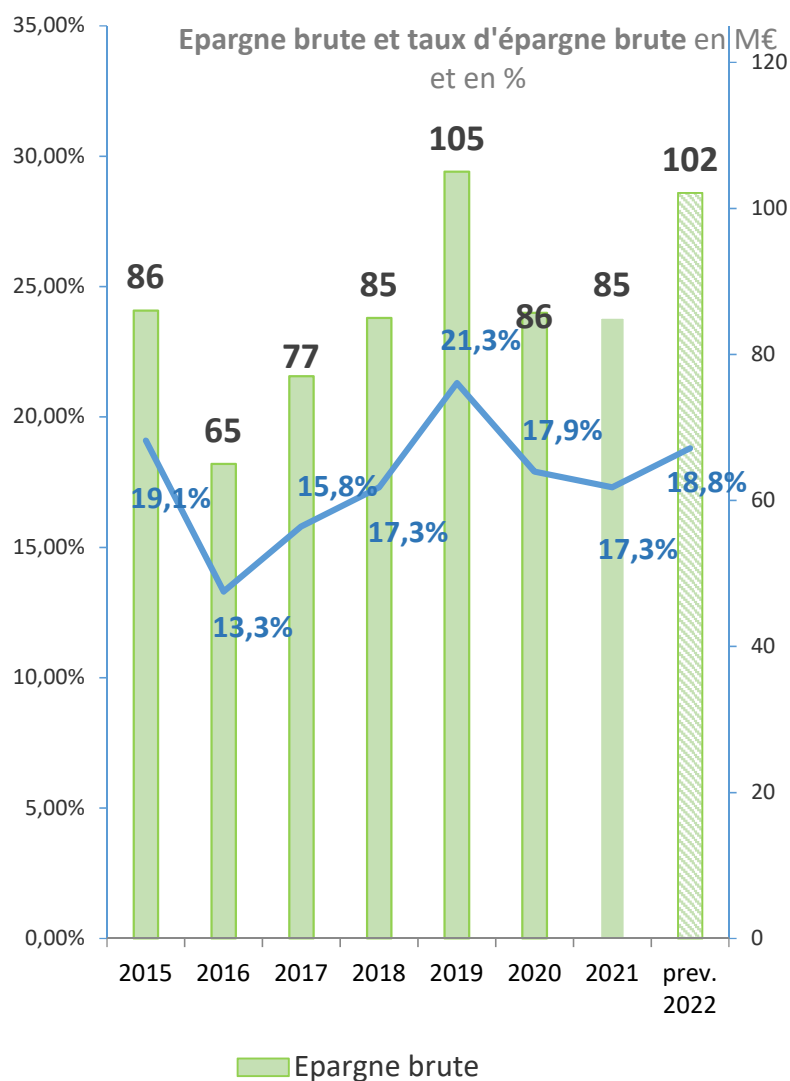
La TVA, dont une fraction est perçue par les intercommunalités depuis la réforme de la taxe d'habitation en 2021, s'est également avérée très dynamique, avec une croissance de la fraction de TVA de 9,6%, soit près de 8M€ entre la fraction perçue en 2021 (83 M€) et celle perçue en 2022 (90, 9M€).

Par ailleurs, la cotisation foncière des entreprises (CFE) retrouve une dynamique positive en 2022, avec une croissance de

DOB 2023 Eurométropole de Strasbourg

2,2 M€, soit +3,25%. Seule la CVAE, reversée aux collectivités avec deux ans de décalage, porte encore les marques de la crise COVID, avec une baisse de 3,6 M€ (-7%) par rapport au produit 2021.

Dans ces conditions, l'épargne brute hors cessions dégagée devrait s'établir à hauteur de 102 M€ au compte administratif 2022, en hausse de 17 M€, soit 20% par rapport à 2021 et notre taux d'épargne brute passer de 17,5% en 2021 à 18,8% en 2022.

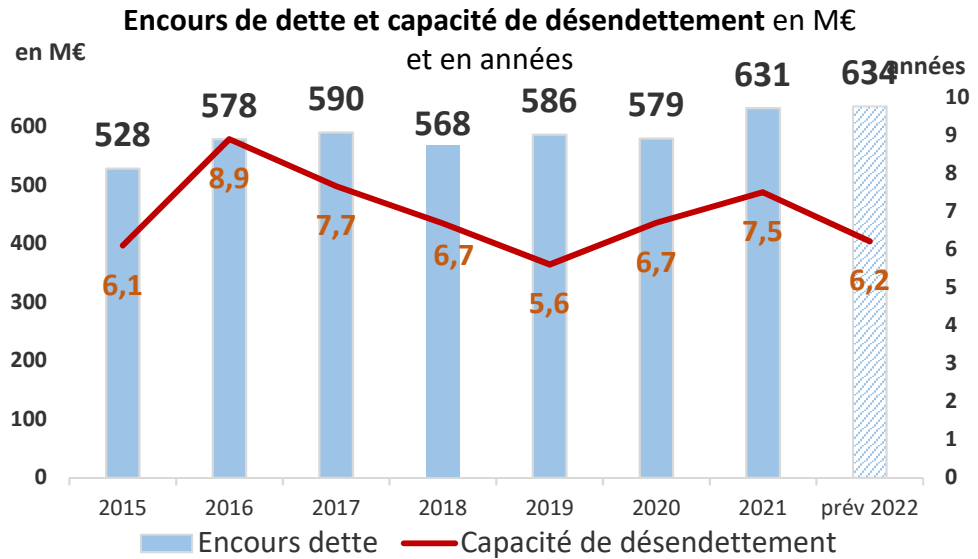


Les dépenses d'investissement opérationnelles sont attendues autour de 182 M€ à fin 2022 (contre 193 M€ en 2021). Ce volume conséquent traduit la poursuite de l'effort d'équipement déployé par l'Eurométropole

sur le territoire, ainsi que le soutien aux entreprises locales. Au final, la collectivité approche un taux de réalisation de 72% de ses investissements budgétés.

Il découle de cette dynamique maintenue des investissements une mobilisation d'emprunt de 73,4 M€ et une évolution très faible du stock de dette, passant de 631 M€ fin 2021 à 634 M€ fin 2022.

Dans ces conditions, et comme prévu dans les orientations budgétaires précédentes, qui ne préjugeaient ni de l'augmentation du point d'indice ni de la crise énergétique, les ratios de pilotage à fin 2022 resteraient soutenables, et en évolution favorable par rapport à 2021 : le taux d'épargne brute, à 18,8% serait en effet supérieur au 1^{er} seuil d'alerte de 10% et la capacité de désendettement est estimée, à date, à 6,2 ans.



2.3. L'évaluation des modalités d'attribution de la dotation de solidarité communautaire (DSC), après 5 ans d'attribution

A l'occasion de la délibération du 29 septembre 2022 portant révision des modalités d'attribution de la dotation de solidarité communautaire, il avait été décidé d'évaluer le dispositif au vu de la situation financière d'alors. Le rapport portant sur les orientations budgétaires pour 2023 étant le 1^{er} document projetant les résultats financiers pour 2022 mais également portant sur la santé financière au-delà, il donne par conséquent l'occasion d'effectuer une évaluation du dispositif mis en place en 2017.

Pour rappel, la dotation de solidarité communautaire (DSC) est une dotation versée obligatoirement par les communautés urbaines et les métropoles aux communes

membres de l'établissement de coopération intercommunale (EPCI) dans un objectif de péréquation.

La DSC de l'Eurométropole de Strasbourg a été instituée par délibération le 30 novembre 2001, lorsque la CUS est devenue un EPCI à fiscalité professionnelle unique.

Suite à la réforme de la taxe professionnelle intervenue en loi de finances pour 2010, le Conseil communautaire a voté un montant de DSC gelé en valeur de 14,21 M€, afin de neutraliser les effets de la réforme et notamment l'importante volatilité du nouveau panier de recettes fiscales.

Puis, suite à la fusion avec la Communauté de communes Les Châteaux au 1^{er} janvier 2017, le montant de la DSC pour 2017 a été augmenté, portant le montant global de la DSC à 14,30 M€.

Enfin, le Conseil communautaire du 29 septembre 2017 a validé une importante révision des modalités d'attribution de la DSC, devenues obsolètes, afin notamment de :

- déterminer des bases de calculs permettant de faire évoluer les montants de la DSC en fonction de l'évolution des données réelles de chaque commune, ce qui n'avait pas été fait depuis 2009 ;
- redonner à cette dotation un contenu en terme de solidarité.

En effet, l'article L. 5211-28-4 du Code général des collectivités territoriales prévoit que :

- les critères de droit commun (potentiel financier ou fiscal par habitant et revenu par habitant) doivent être majoritaires et

représenter au moins 35 % de la répartition totale de l'enveloppe ;

- les critères de droit commun ci-dessus sont pondérés par la population totale ou la population DGF de chaque commune au sein de l'intercommunalité ;
- les critères supplémentaires « librement » choisis doivent avoir pour objectif de « réduire les disparités de ressources et de charges entre ces communes ».

Depuis la délibération de 2017, les critères de répartition de la DSC versée par l'EMS sont conformes à cette exigence légale :

- 40 % en fonction du revenu ;
- 40 % en fonction du potentiel fiscal, avec un seuil d'exclusion à 110 % de la moyenne du potentiel fiscal des communes de l'Eurométropole (ce seuil d'exclusion est discriminant, avec 12 communes qui ne bénéficiaient pas en 2022 de la distribution de cette sous-enveloppe de 5,7 M€) ;
- 20 % selon le critère de l'effort fiscal, favorisant les communes ayant des taux de fiscalité plus élevés.

Ce scénario, alimenté en 2017 par les données DGF 2016 des 33 communes, a permis d'aboutir à une DSC « cible » qui représente le montant dont bénéficierait chaque commune si le scénario retenu est actualisé des données les plus récentes.

Afin de lisser dans le temps les impacts de ce re-calcul, une progressivité a été mise en place et la convergence vers la DSC cible s'est ainsi faite :

- sur 5 ans (échéance en 2022) pour les communes ayant une DSC cible en hausse (dont Strasbourg) ;

- sur une période pouvant aller jusqu'à 20 ans (jusqu'en 2036) pour les communes ayant une DSC cible en baisse.

Parallèlement, afin de rendre soutenable la baisse pour les communes ayant une DSC en diminution par un étalement dans le temps de la convergence, tout en permettant aux communes devant bénéficier d'un rééquilibrage en leur faveur d'atteindre dans un délai raisonnable le montant total de leur DSC cible, une enveloppe d'accompagnement a été mise en place.

En 2022, 17 communes ont atteint la DSC « cible » et 16 communes (dont la DSC baisse) continuent de bénéficier de la part d'accompagnement (jusqu'en 2036 pour certaines).

Il est à noter que la part de la DSC sur les recettes réelles de fonctionnement des communes membres se situe entre 1 et 5 %. Par ailleurs, il a été vérifié que la DSC est toujours au moins égale à 50 % de la différence des impositions professionnelles d'une année sur l'autre, comme le prévoit l'article L5211-28-4 du CGCT.

Depuis 2017, les montants redistribués sont systématiquement nettement supérieurs à ce montant minimal, quand bien même le dynamisme des impôts économiques est négatif comme ce fut le cas pour l'EMS en 2018. En **2022, le dynamisme des impôts économiques fut en baisse de 0,3 M€**, notamment du fait de la diminution de la CVAE, cependant la DSC n'a pas baissé en volume

DOB 2023 Eurométropole de Strasbourg
pour 2022, puisqu'elle a même progressé de 0,13 M€.

Enfin, la DSC eurométropolitaine par habitant s'élève à 29 € par habitant, se situant dans la moyenne des métropoles, dont les montants sont relativement hétéroclites et très liés aux décisions de principe, parfois historiques.

Des incertitudes futures existent actuellement sur le mécanisme, que ce soit par les effets de la réforme progressive des indicateurs financiers impactant les critères de revenu et de potentiel fiscal ou encore suite à la suppression de la CVAE en 2023.

Fort de ces constats et de cet horizon mouvant proche, la révision des critères et du dispositif d'accompagnement de la DSC n'apparaît pas souhaitable. Jusqu'à présent, **l'Eurométropole assure aux communes une prévisibilité et un maintien de l'enveloppe globale de DSC et ce, quelle que soit l'évolution des recettes de fiscalité économique**, y compris en période d'instabilité sanitaire ou comme actuellement en période de crise économique et énergétique. C'est un mécanisme assurantiel solide qu'il convient de continuer à valoriser.

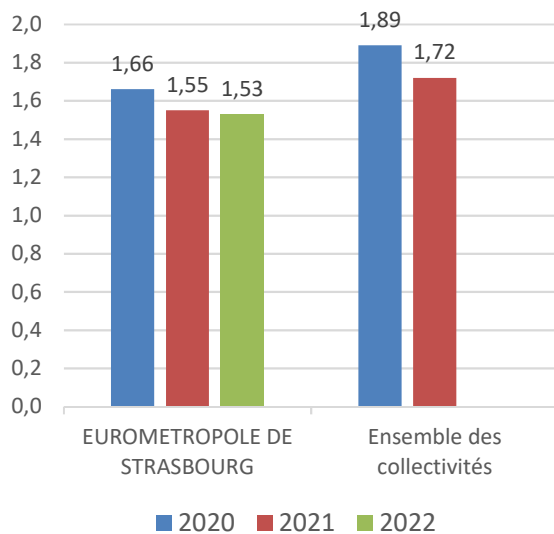
2.4. Les enjeux liés au pilotage de la dette et aux ressources humaines

2.4.1. Une gestion de la dette saine et prudente qui préserve les marges de manœuvre financières

Depuis la loi NOTRe, le rapport portant sur les orientations budgétaires est désormais l'occasion de faire un point complet sur l'endettement de la collectivité.

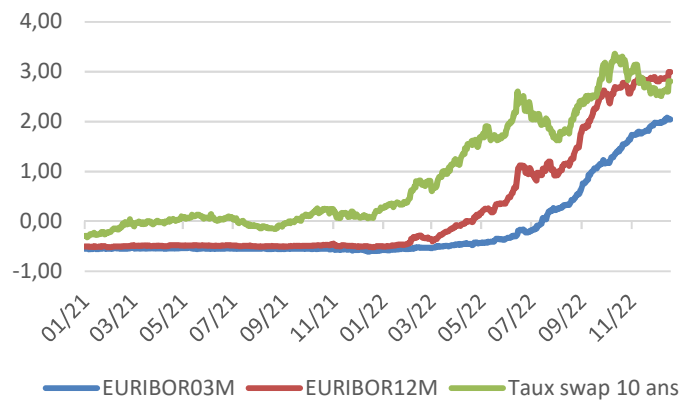
L'encours de dette de l'Eurométropole de Strasbourg s'élevait à 631 M€ fin 2021 et se situe autour de 634 M€ à fin 2022. La capacité de désendettement s'est élevée à 7,4 années à fin 2021.

L'encours de dette se caractérise par un **taux d'intérêt moyen relativement bas : 1,53 % prévu fin 2022** (1,55 % à fin 2021 contre 1,72 % observé sur le panel de l'ensemble des collectivités selon l'observatoire de la dette de Finance Active comprenant 1 213 collectivités).



Ce niveau bas de notre taux moyen est du à la part significative de l'encours de dette indexé sur taux variables (48% en 2022), permettant de profiter encore des niveaux bas des taux courts européens durant la première partie de l'année et au niveau du taux fixe moyen obtenu grâce à des taux fixes particulièrement bas contractualisés ces dernières années. Cette période de taux bas est révolue dans le contexte actuel d'inflation, de crise énergétique et de guerre en Ukraine. La Banque centrale européenne a été contrainte de remonter ses taux directeurs (Le taux principal est passé de 0 % à 2,50 %, soit + 250 points de base depuis le 20 juillet 2022), ayant pour conséquence une hausse brutale et généralisée des taux monétaires, comme le démontre le graphique suivant :

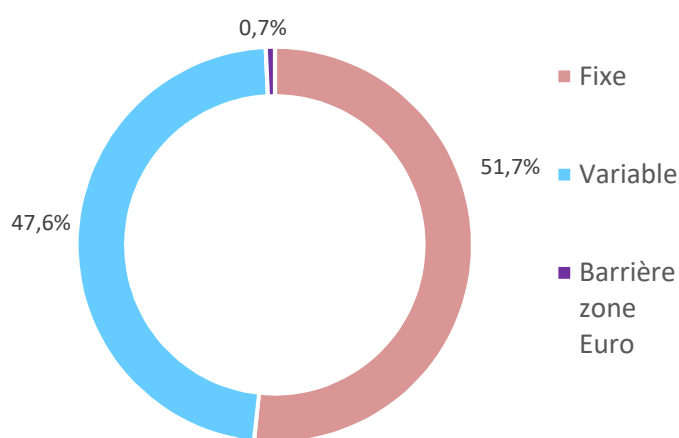
Evolution des taux



Les index EURIBOR 3 mois et 12 mois sont des taux interbancaires européens utilisés comme références des taux variables. Le taux de swap 10 ans est une référence des taux fixes. Cette

évolution des taux a une incidence directe sur les charges d'intérêts.

L'encours de la dette métropolitaine est constitué fin 2022 de 52 % de taux fixes et 48 % de taux indexés. Cette stratégie tendant à l'équilibre a permis aussi de profiter des taux indexés exclusivement européens particulièrement bas ces dernières années. Ils subissent aujourd'hui une remontée de leurs



niveaux qui est conjoncturelle et non corrélée à des risques de pénuries de liquidités. La Banque centrale européenne interviendra sur ses taux tant que l'inflation continuera de

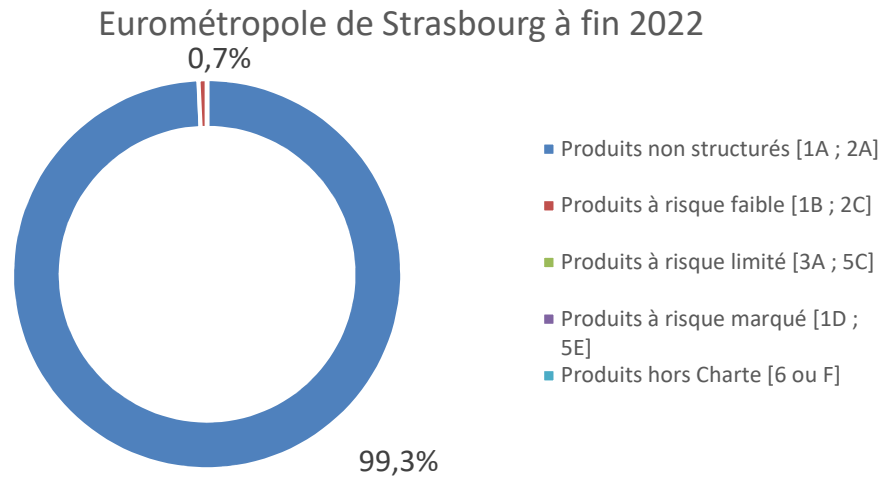
progresser et une baisse des index monétaires est anticipée par les marchés fin 2023.

L'Eurométropole de Strasbourg bénéficie d'une **dette structurellement saine**, ainsi que le démontrent les caractéristiques, présentées ci-après selon la classification des risques établie par la Charte Gissler - ou charte de bonne conduite.

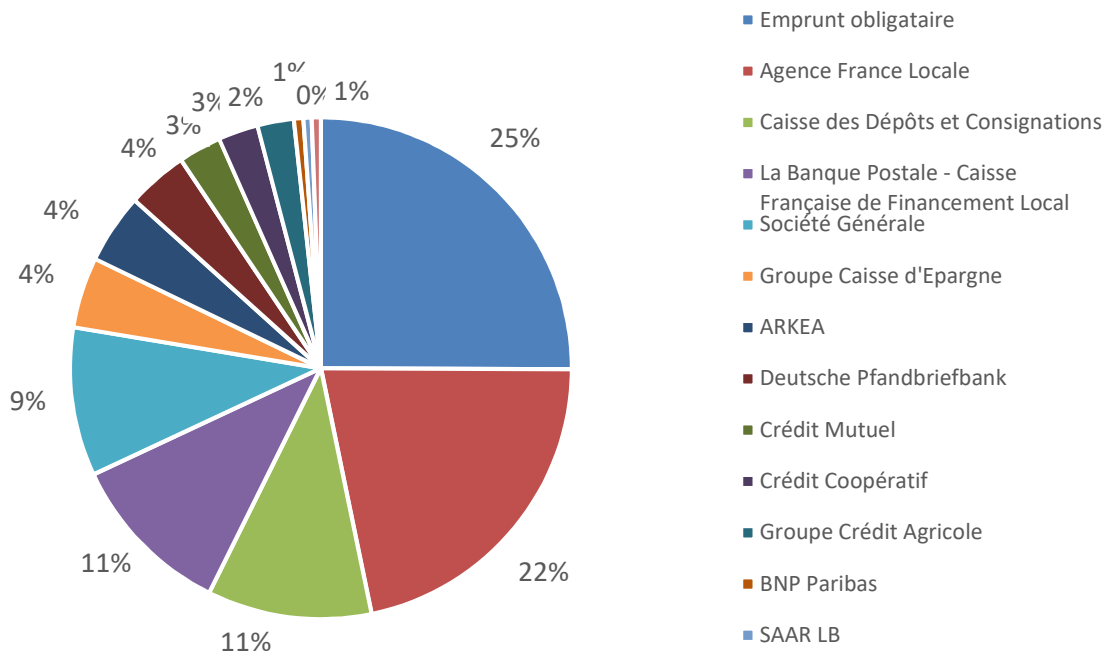
La classification des prêts de l'Eurométropole de Strasbourg s'établit comme suit fin 2022 :

- 70 contrats, soit **99,3 %** de l'encours, classé en risque A1 : dans cette catégorie figurent tous les prêts indexés et fixes,
- 1 contrat qui s'est terminé au cours de l'année 2022, classé en risque A2 : il s'agit d'un emprunt indexé sur l'inflation française, hors tabac,
- 2 contrats, soit **0,7 %** de l'encours, classé en risque B1 : cette catégorie regroupe tous les prêts à barrière désactivante sur de l'EURIBOR 3 ou 12 mois.

Les emprunts sont globalisés pour le financement des investissements. **La durée résiduelle moyenne s'élève à 12 ans et 3 mois à fin 2022.**



Du côté des partenaires bancaires de l'Eurométropole, ils sont diversifiés puisque treize groupes bancaires disposent d'un encours auprès de la collectivité. Cette grande diversité démontre une indépendance en matière de financement.



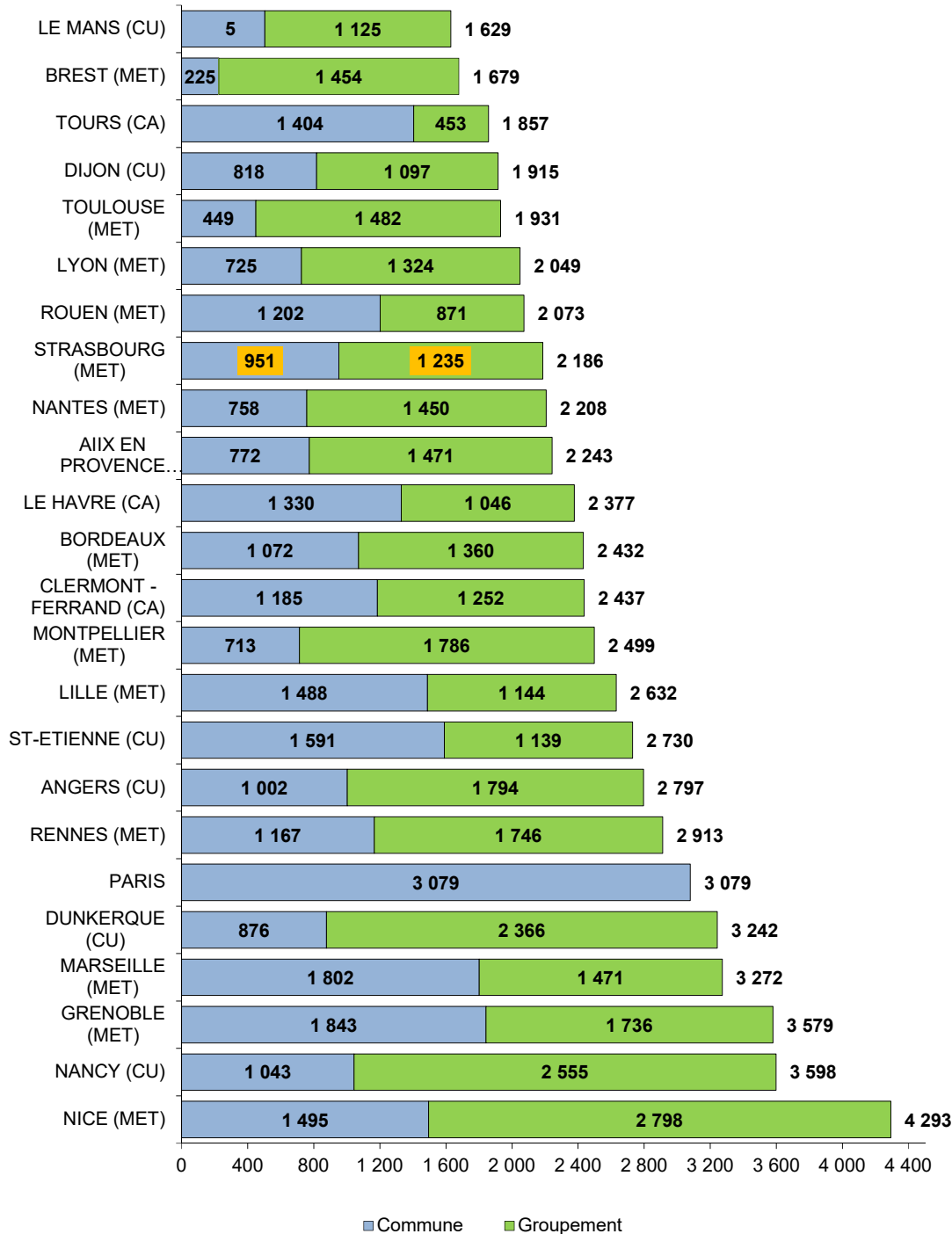
Concernant la charge de la dette, les annuités versées en 2022 aux organismes prêteurs par le budget de l'Eurométropole se sont élevées à 78,9 M€, dont 9,1 M€ d'intérêts des emprunts.

En 2021, la charge ramenée à l'habitant s'établit ainsi à 114 €/habitant. La charge totale de la dette représente 7,86% des recettes réelles de fonctionnement (contre 7,88% en 2020). Ce moindre poids des annuités dans les recettes de fonctionnement est la conséquence directe des niveaux de taux sur les marchés et aussi le fruit d'un travail de refinancement et de restructuration mené sur la dette au fil des ans.

La stratégie globale de la dette tend à équilibrer la répartition entre taux fixes et taux variables en fonction de l'évolution des marchés et des éventuelles opportunités, tout en ne concluant aucun emprunt dit « à risque ».

Dans ce contexte d'encours et d'exposition maîtrisée, la situation de l'endettement – en termes d'encours de dette par habitant – se situe bien en deçà de la moyenne nationale des établissements publics de coopération intercommunale de la strate démographique. À fin 2021, la dette par habitant de l'Eurométropole s'établissait à 1 236 €, quand elle s'élevait par exemple à 1 450 € par habitant à Nantes métropole, 1 324 € à Lyon métropole, 1 144 € pour la Métropole Européenne de Lille ou 2 555 € à la Métropole du Grand Nancy. Pour autant, ce n'est qu'un indicateur, qui doit être complété par la capacité de désendettement de ces mêmes agglomérations (voir *supra*).

Endettement 2022 des plus grandes villes et groupements de France (Budget consolidé) en euros par habitant



Budget consolidé signifie la dette portée par les collectivités villes centre et EPCI, au titre de leur budget principal et d'éventuels budgets annexes

2.4.2 Le pilotage des ressources humaines

Le cadre stratégique de gestion des ressources humaines

Les 3 et 7 mai 2021, le Conseil municipal de Strasbourg et le Conseil de l'Eurométropole ont respectivement adopté une délibération-cadre « ***pour une politique des ressources humaines sociale, collaborative et éthiquement responsable*** ». Cette délibération réaffirme les enjeux et les objectifs partagés par les deux collectivités en matière de gestion des ressources humaines, portée par l'Eurométropole en tant qu'employeur unique. Elle pose par ailleurs un nouveau cadre stratégique qui permet d'ancrer pleinement les ressources humaines de cette administration unique au cœur du projet politique des nouveaux exécutifs. Cinq axes stratégiques ont ainsi été définis :

- La diffusion d'une culture du dialogue, au service de la démocratie interne ;
- Le renforcement de la responsabilité sociétale de l'employeur public ;
- Le renforcement du bien-être et de la santé des agent·e·s ;
- Le développement et la reconnaissance des compétences ;
- La modernisation et la simplification de la gestion des ressources humaines.

Ces cinq orientations, qui se déploieront jusqu'en 2026, se sont notamment concrétisées en 2022 par les actions suivantes :

- La restitution à l'ensemble des agent·e·s du premier **baromètre social**

de la collectivité et l'élaboration d'un **plan transversal de 29 actions** afin de répondre aux attentes formulées avant la mise en œuvre du prochain baromètre social.

- L'ouverture d'une **cellule d'alerte et d'écoute** à l'attention des agent·e·s victimes d'actes de violence, de discrimination, de harcèlement moral ou sexuel, d'agissements sexistes ou en situation de souffrance au travail.
- L'adoption des **lignes directrices de gestion relatives à l'accompagnement des agent·e·s** articulées autour de 4 dimensions : l'évolution vers une organisation apprenante, les outils de gestion prévisionnelle des emplois et des compétences, l'accompagnement et la construction des parcours et le développement du sentiment d'appartenance à la collectivité. Ces lignes directrices sont complémentaires des lignes directrices de gestion « avancements et promotions » adoptées fin 2021.
- La mise en œuvre d'une **évolution du régime indemnitaire** des agent·e·s de la collectivité **pour un montant annuel de 2,2 M€** avec l'objectif prioritaire d'améliorer l'égalité professionnelle mais aussi d'accroître l'attractivité et de mieux reconnaître la pénibilité et l'investissement, notamment en période d'intérim.
- Le lancement, dans le cadre du schéma directeur, de la procédure de **changement de système d'information des ressources humaines** pour une mise en

production du logiciel carrière/paye attendue au 1^{er} janvier 2024 et destinée à permettre aux gestionnaires de disposer d'outils de gestion puis de pilotage efficaces.

L'effectif permanent de l'Eurométropole s'établissait quant à lui à **6 686 agent·e·s**. Cet effectif se compose de fonctionnaires titulaires et stagiaires (5 983), de contractuel·le·s en contrat à durée déterminée (608) et de contractuel·e·s en contrat à durée indéterminée (95).

La photographie de l'effectif

Au 31 décembre 2021, l'Eurométropole comptait **7 209 postes budgétaires**.

En tenant compte de la quotité de travail de cet effectif, on aboutit à un total de **6 357,73 équivalents-temps plein (ETP)**.

Détail de la structure des effectifs permanents (Chiffres établis au 31 décembre 2021)

Catégorie	Fonctionnaires	Contractuels	Dont CDI	Total	Soit en %
A	1 182	309	82	1 491	22,3 %
B	950	144	8	1 094	16,4 %
C	3 851	250	5	4 101	61,3 %
Total	5 983	608	95	6 686	100 %
Soit en %	89,49 %	10,51 %	1,42 %	100 %	
Soit en ETP	5 764,61	593,12	92,90	6 357,73	

À cet effectif permanent, il convient, pour établir une vision exhaustive, d'ajouter les **effectifs non-permanents**, qui se décomposent ainsi :

- 1 359 vacataires
- 258 surcroûts occasionnels
- 37 intermittent·e·s
- 76 contrats emploi compétences
- 93 apprenti·e·s
- 8 collaborateur·rice·s de cabinet
- 8 collaborateur·rice·s de groupe d'élus.

Les dépenses de personnel

Le montant total de la masse salariale s'est élevé à 336,7 M€ en 2021 pour l'Eurométropole de Strasbourg dont 197,2 M€ ayant fait l'objet d'un remboursement par la Ville au titre des agents exerçant des compétences ville.

Le régime indemnitaire représente en moyenne 13,8 % de la rémunération globale, cette part étant progressive en fonction de la catégorie : respectivement 9 % et 13 % pour les hommes et les femmes sur des postes de catégorie C, 12 % et 14 % pour la catégorie B, 17 et 18 % pour la catégorie A et 29 % et 31 % pour la catégorie A+.

2 287 agents ont bénéficié d'une nouvelle bonification indiciaire, pour un coût total de 1,78 M€.

Enfin, 125 000 heures complémentaires et supplémentaires ont été réalisées en 2021, représentant un coût de 2,87 M€.

*Éléments de la rémunération par filière pour les titulaires
(en € chiffres établis au 31 décembre 2021)*

FONCTIONNAIRES SUR EMPLOI PERMANENT	Montant total des rémunérations annuelles brutes (hors charges patronales)		dont primes et indemnités (à l'exception des frais de déplacement)		dont nouvelle bonification indiciaire (NBI)		dont heures supplémentaires ou complémentaires		dont SFT		dont IR	
	3.1.1.1		3.1.1.2		3.1.1.3		3.1.1.4		3.1.1.5		3.1.1.6	
	Hommes	Femmes	Hommes	Femmes	Hommes	Femmes	Hommes	Femmes	Hommes	Femmes	Hommes	Femmes
FILIERE ADMINISTRATIVE	11 272 421	36 660 485	2 516 802	7 132 352	118 680	311 644	37 407	160 417	73 236	274 977	82 131	276 336
Catégorie A	6 751 876	12 766 416	1 743 461	3 138 271	81 535	136 970			48 457	71 258	47 765	93 227
Catégorie B	1 998 860	10 841 299	359 890	1 909 753	11 176	63 361	23 340	84 566	10 429	65 179	15 170	82 604
Catégorie C	2 521 685	13 052 769	413 452	2 084 328	25 968	111 313	14 067	75 851	14 351	138 541	19 196	100 505
FILIERE TECHNIQUE	77 197 864	21 220 651	17 500 286	4 231 071	362 026	159 349	1 756 993	82 945	748 277	149 670	546 029	158 273
Catégorie A	10 562 768	5 824 634	3 143 168	1 735 061	32 966	17 583	687		81 634	49 952	70 742	38 985
Catégorie B	8 196 922	1 980 384	1 843 706	436 087	29 170	5 813	73 261	7 575	64 868	13 253	58 061	14 293
Catégorie C	58 438 174	13 415 632	12 513 412	2 059 923	299 890	135 954	1 683 046	75 371	601 775	86 465	417 226	104 995
FILIERE CULTURELLE	6 314 873	11 521 882	982 078	2 010 631	58 583	151 988	14 186	28 374	35 415	42 448	49 574	89 158
Catégorie A	3 026 641	3 789 653	466 560	742 698	10 294	25 701			10 251	14 280	24 136	28 626
Catégorie B	1 458 362	3 671 754	204 176	603 100	15 542	49 258	1 045	8 649	13 320	16 099	11 542	28 986
Catégorie C	1 829 870	4 060 475	311 341	664 833	32 747	77 028	13 141	19 725	11 844	12 069	13 896	31 545
FILIERE SPORTIVE	2 245 718	1 265 863	444 304	257 517	42 531	23 814	2 611	12 812	23 278	5 771	16 562	9 362
Catégorie A	165 167	103 478	40 858	22 573	1 406	2 109			2 617		1 180	789
Catégorie B	1 952 566	1 101 959	379 282	224 348	39 206	21 705	2 611	12 812	19 776	3 421	14 438	8 149
Catégorie C	127 984	60 426	24 164	10 596	1 919				885	2 350	944	424
FILIERE SOCIALE	1 706 841	21 919 548	452 543	3 936 578	35 414	419 428	623	3 106	24 535	243 906	11 537	168 812
Catégorie A	1 049 483	11 568 689	254 611	2 456 152	23 288	265 392	623	704	7 943	92 619	7 582	87 800
Catégorie B	45 436	86 595	14 782	21 671	1 054	2 109			1 727	934	260	614
Catégorie C	611 922	10 264 264	183 151	1 458 755	11 072	151 928		2 403	14 865	150 354	3 695	80 398
FILIERE POLICE MUNICIPALE	4 388 079	1 529 145	1 837 020	578 571	1 012	0	531 915	143 360	22 675	14 288	23 657	8 609
Catégorie A	63 870		25 119		1 012						368	
Catégorie B	223 142	141 263	86 621	54 900			24 315	12 325	938	877	1 275	799
Catégorie C	4 101 067	1 387 882	1 725 281	523 671			507 600	131 035	21 737	13 411	22 014	7 810
FILIERE ANIMATION	1 634 971	4 326 194	283 579	657 418	29 450	78 207	2 335	1 698	25 867	40 829	12 165	34 096
Catégorie B	385 849	501 774	74 381	92 378	7 222	13 563	1 773		9 952	9 923	2 750	3 706
Catégorie C	1 249 122	3 824 420	209 198	565 040	22 228	64 643	563	1 698	15 914	30 906	9 415	30 391
Total	104 760 766	98 443 767	24 016 612	18 804 138	647 696	1 144 430	2 346 070	432 713	953 283	771 889	741 655	744 647

*SFT = supplément familial de traitement

IR = indemnité de responsabilité

*Éléments de la rémunération par filière pour les non-titulaires
(en € chiffres établis au 31 décembre 2021)*

CONTRACTUELS SUR EMPLOI PERMANENT	Montant total des rémunérations annuelles brutes (hors charges patronales)		dont primes et indemnités		dont heures supplémentaires ou complémentaires	
	3.2.1.1		3.2.1.2		3.2.1.3	
	Hommes	Femmes	Hommes	Femmes	Hommes	Femmes
FILIERE ADMINISTRATIVE	3 084 324	4 281 745	763 428	952 275	984	5 135
Catégorie A	2 702 227	3 268 483	696 541	784 235	168	
Catégorie B	339 560	742 885	62 073	131 095	751	3 725
Catégorie C	42 537	270 377	4 814	36 945	65	1 410
FILIERE TECHNIQUE	3 919 007	2 730 667	942 446	644 862	26 638	4 851
Catégorie A	1 873 825	1 514 273	520 803	440 181		
Catégorie B	1 248 847	517 996	268 475	102 634	2 304	4 349
Catégorie C	796 335	698 398	153 168	102 047	24 335	501
FILIERE CULTURELLE	730 402	688 284	91 901	109 071	0	1 847
Catégorie A	529 755	333 613	66 592	61 146		
Catégorie B	162 471	197 854	20 015	24 706		
Catégorie C	38 176	156 817	5 294	23 220		1 847
FILIERE SPORTIVE	253 075	115 572	53 214	25 968	0	0
Catégorie A						
Catégorie B	253 075	115 572	53 214	25 968		
Catégorie C						
FILIERE SOCIALE	244 602	3 845 607	57 230	703 333	0	0
Catégorie A	165 167	1 518 061	45 369	379 748		
Catégorie B		33 598		6 388		
Catégorie C	79 435	2 293 948	11 861	317 197		
FILIERE ANIMATION	106 267	215 186	14 024	27 048	434	216
Catégorie B	26 836	45 667	4 878	7 609		
Catégorie C	79 432	169 519	9 146	19 439	434	216
Total	8 337 677	11 877 060	1 922 242	2 462 558	28 056	12 049

La durée du temps de travail

Au 31 décembre 2021, 5 815 agent-e-s exerçaient leurs missions à temps complet, 339 à temps non complet et 532 à temps partiel.

En 2021, le travail de nuit (après 21 heures et avant 6 heures du matin) a concerné 933 agent-e-s et le travail le dimanche 319.

Les effets exogènes sur la masse salariale

Si l'impact de la crise sanitaire a été limité cette année, d'autres contraintes sont venues

complexifier le pilotage de la masse salariale en 2022, avec en particulier la revalorisation du point d'indice dans un contexte d'inflation nationale, mais aussi des évolutions réglementaires à fort impact sur le chapitre des dépenses de personnel.

En premier lieu, **l'augmentation du point d'indice de 3,5 %** au 1^{er} juillet 2022 a représenté un coût brut de 5,2 M€ pour la collectivité employeur unique sur le second semestre 2022 (et 2,2 M€ en net, une fois déduit le remboursement de la Ville).

La mise en œuvre du complément de traitement indiciaire consécutive au **Ségur de la Santé** a généré une dépense de 0,86 M€ au profit des agent·e·s bénéficiaires avec une rétroactivité au 1^{er} avril 2022, soit 1,1 M€ par an à compter de 2023.

L'impact de la **revalorisation des grilles indiciaires des catégories B et C** a représenté un peu plus de 0,3 M€ en 2022.

Enfin, les dépenses des enveloppes déconcentrées, correspondant aux moyens affectés aux directions pour faire face à des besoins non pérennes (accroissements temporaires d'activité, remplacements, heures supplémentaires) sont restées relativement stables entre 2021 et 2022 (+ 0,37%) pour un montant total de 27,5 M€ en 2022.

La gestion prévisionnelle des emplois et des compétences et adéquation missions/moyens

La gestion prévisionnelle des emplois et des compétences (GPEC) et le pilotage de la masse salariale consistent en la conciliation de multiples enjeux :

- Accompagner l'évolution des métiers et des compétences liées au contexte technologique et social ;
- Anticiper le vieillissement de l'effectif, prévenir l'inaptitude et développer les possibilités d'enrichir les parcours professionnels des agents-es ;
- Réorienter les moyens vers les politiques publiques prioritaires ;
- Maîtriser l'évolution de la masse salariale, qui dépend principalement de l'évolution des effectifs, mais pas uniquement.

Conformément aux objectifs de la délibération-cadre de mai 2021 qui visait à améliorer les conditions de travail et à renforcer le niveau de service public aux habitant·e·s, 284 postes supplémentaires ont été créés et publiés entre le début du mandat et fin janvier 2023, dont 154 postes délibérés EMS (correspondant à des compétences exclusivement métropolitaines - 58 postes 100% EMS - ou partagées avec la Ville de Strasbourg et faisant, dans ce cas, l'objet d'un remboursement partiel par la Ville) et 130 postes exclusivement Ville. D'un point de vue budgétaire, la Ville rembourse à l'EMS l'équivalent de 195 postes de ces 284 postes créés.

Ces objectifs de création de postes étant désormais atteints, il convient, dans un contexte inédit d'inflation et de flambée des prix de l'énergie, d'orienter aux mieux nos ressources vers les priorités du projet politique, selon une trajectoire soutenable et en suivant une progression maîtrisée de la masse salariale, d'environ 2 % annuellement sur les 3 derniers exercices du mandat, hors effet point d'indice, Ségur de la Santé et mesures catégorielles décidées nationalement, afin de garantir une progression maîtrisée des dépenses de personnel.

C'est dans ce cadre qu'a été initiée, pour les deux collectivités, la **démarche d'adéquation des missions aux moyens** pour la période 2023 à 2026.

En effet, si le service public se doit d'être en phase avec les besoins du territoire et de ses habitant·e·s et de mettre en œuvre les transformations dont les élu.e.s sont les porteurs, il doit également s'exercer avec les ressources publiques dont il dispose.

Il s'agit d'une démarche pluriannuelle d'adéquation des missions de service public avec les moyens dont dispose l'Eurométropole de Strasbourg, avec comme axes structurants pour les propositions qui seront élaborées leur caractère écologiquement vertueux, protecteur des services publics du quotidien et de la qualité de vie au travail des agent-e-s.

La démarche d'adéquation missions-moyens est inscrite dans la continuité de la structuration du travail de l'administration (nouvelle organisation générale, organisation des projets, charte de gouvernance...) conçue d'une part pour permettre de concilier la mise en œuvre des objectifs du mandat et la soutenabilité de nos ressources et qui, d'autre part, intervient dans le contexte inédit de crise énergétique. Ainsi, cette démarche innovante de pilotage de ressources va permettre de poursuivre la réorientation des politiques publiques et des moyens financiers et humains vers les priorités fixées.

L'impératif d'adaptation des services mais aussi de stabilisation des effectifs conduit désormais à la nécessité de pourvoir aux besoins nouveaux par la transformation de postes existants. Il s'agira donc, sur la base d'un véritable dialogue de gestion des ressources humaines avec l'ensemble des directions, de procéder à la transformation d'un certain nombre de postes pour les réorienter vers les priorités du mandat et les nouveaux besoins identifiés dans l'exercice des compétences de chaque collectivité.

La prospective financière

En 2022, les dépenses de personnel de l'Eurométropole de Strasbourg en tant

qu'employeur unique représentent 51% de ses dépenses réelles de fonctionnement, en incluant les dépenses de personnel des agents de la Ville. Déduction faite des dépenses de personnel donnant lieu à remboursement par la Ville et les budgets annexes, les dépenses de personnel de l'Eurométropole au titre de ses compétences propres représentent environ 18 % des dépenses réelles de fonctionnement de l'Eurométropole.

Pour 2023, un montant de 365 M€ pour les dépenses de personnel de l'Eurométropole (+13,8 M€, soit + 3,9 %) est prévu en atterrissage. En grandes masses, les évolutions 2023 par rapport 2022 s'expliqueraient ainsi :

- **Évolutions réglementaires** : 6,2 M€ (dont 5,2 M€ liés à l'année pleine de hausse du point d'indice) ;
- **Évolution des effectifs** : 1,9 M€ (impact en année pleine 2023 des créations de postes antérieures) ;
- **Rémunérations et action sociale** : 2,7 M€ (dont l'impact en année pleine du RIFSEEP2 pour un montant de 2,2 M€) ;
- **Glissement vieillesse-technicité** (dit « GVT », c'est-à-dire l'évolution naturelle des rémunérations liée au déroulement des carrières et à un certain nombre de mesures nationales) : 3,2 M€.

La rémunération

La délibération-cadre de mai 2021 fixait les orientations d'une politique des ressources humaines sociale, collaborative et éthiquement responsable. Elle annonçait notamment d'une part l'organisation d'une démarche d'« Agenda social » et d'autre part la **mobilisation de 5 M€ au cours du mandat pour revaloriser les rémunérations et renforcer le pouvoir d'achat des agent-e-s.**

Au cours de cette séquence, **l'égalité professionnelle** a fait l'objet d'une attention toute particulière puisque 1,6 M€ sur les 2,2 M€ de ce second volet du RIFSEEP ont été consacrés à la résorption des écarts de régime indemnitaire entre la filière technique, mieux lotie et très masculinisée, et les autres filières. Au total, ce sont 2 600 agent-e-s qui bénéficieront d'une revalorisation salariale à compter du 1^{er} janvier 2023, parmi lesquels 70 % de femmes.

Une enveloppe de 0,6 M€ a par ailleurs été dédiée aux autres objectifs poursuivis, à savoir **améliorer l'attractivité de la collectivité, mieux reconnaître la pénibilité de certains métiers et valoriser l'investissement** des agent-e-s, notamment lors de la prise en charge de missions supplémentaires à l'occasion d'une période d'intérim.

La démarche engagée trouvera son aboutissement en fin de mandat après un nouveau cycle d'échanges avec les organisations représentatives du personnel puisque le reliquat de 2,8 M€ a été sanctuarisé en vue de l'extension du RIFSEEP. La mise à disposition, dans l'intervalle, du nouveau système d'informations des ressources humaines et du référentiel métiers permettra, en plus de répondre aux objectifs de GPEC précités, de parfaire à cet égard l'objectivation de potentiels critères de cotation des postes.

La qualité de vie au travail

L'Eurométropole est à la fois consciente et soucieuse de la nécessité de proposer à ses collaborateur-ric-e-s un optimum entre les temps de vie professionnelle et de vie personnelle.

Le télétravail, qui a connu un essor déterminant durant la période de pandémie de Covid-19, a fait l'objet d'une nouvelle délibération-cadre en décembre 2021 afin de tenir compte de sa généralisation ainsi que des évolutions réglementaires afférentes. À la fin du 3^{ème} trimestre 2022, **près de 2 700 agents avaient conclu une convention de télétravail.**

Par ailleurs, une évolution des rythmes de travail sera engagée au cours du 1^{er} semestre 2023 pour une mise en œuvre effective au 1^{er} janvier 2024. Ce vaste chantier devra, là aussi, tenir compte à la fois des contraintes inhérentes à chaque service et des attentes exprimées par les agent-e-s en termes de flexibilité et de conciliation des temps, véritable enjeu d'attractivité de notre collectivité.

Les résultats du baromètre social, qui ont été communiqués au cours du deuxième trimestre 2022, ont permis de pointer sans fard les attentes, les besoins et parfois les dysfonctionnements exprimés par les agent-e-s. Ce diagnostic, très riche, a servi à établir un **plan transversal dont un pan majeur est consacré à la qualité de vie au travail.** Chaque direction a par ailleurs pu se saisir de cet outil pour structurer un plan d'action qui lui est propre. La deuxième enquête du baromètre, programmée au début de l'année 2024, permettra de mesurer les écarts et donc la qualité et l'opportunité des réponses, des mesures correctives et des innovations en cours de déploiement.

L'ouverture de la **cellule d'alerte et d'écoute**, en septembre 2022, s'inscrit dans ce plan d'actions. Suivant une obligation réglementaire, elle est destinée aux victimes et

aux témoins d'actes de violence, de harcèlement, de discrimination, de menaces ou d'agissements sexistes, mais l'Eurométropole a fait le choix de l'ouvrir à tout·e agent·e en situation de souffrance au travail ou témoin d'une telle situation.

3. Une stratégie budgétaire pour un territoire dynamique et protecteur

Face à une succession de crises durables et profondes qui traduisent un nouvel état du monde, l'action eurométropolitaine vise à conjuguer justice territoriale, économique, sociale et environnementale : il s'agit à la fois de protéger habitant·e-s, actrices et acteurs économiques et bâtir la résilience du territoire, dans sa transformation, en préservant les ressources et dynamiques du vivant.

L'exécutif a ainsi pour objectif de renforcer la résilience de l'Eurométropole dans son ensemble, dans le contexte de crise énergétique, économique et sociale qui a marqué 2022 et se poursuit en 2023, mais également de la crise climatique qui nécessite plus que jamais une action rapide et déterminée pour atteindre les objectifs

DOB 2023 Eurométropole de Strasbourg

Enfin, le projet de conciergerie « **le comptoir des services** » qui a pris corps au début de l'année 2022 sur les sites de la Fédération et du Centre administratif s'inscrit, par une nouvelle offre de services, dans la démarche globale d'attention portée par l'Eurométropole à la qualité de vie de ses collaborateur·rice·s.

mondiaux de la COP21 et au niveau local, du plan climat.

Dans le contexte de sortie progressive de la pandémie de COVID-19, marquée néanmoins par des vagues successives de contaminations, la crise énergétique aggrave une crise économique et sociale installée depuis 2020.

La situation inédite de crise énergétique au niveau global, liée notamment à la rareté des ressources énergétiques fossiles et aux conséquences de la guerre menée par la Russie contre l'Ukraine, est fortement marquée au niveau local du fait de la dépendance au gaz d'un grand nombre de ménages et entreprises métropolitain·e-s.

Enfin, la crise climatique est de plus en plus palpable chaque année, et les habitant·e-s ont pu ressentir la réalité caniculaire du dérèglement climatique à l'été 2022.

A cette succession de crises systémiques s'ajoute une autre crise, celle de l'autonomie des collectivités territoriales dans un cadre national. En effet, si loi après loi, les gouvernements successifs vantent les mérites de la décentralisation, nous assistons à une lente mais certaine recentralisation par la

réduction de l'autonomie et la dilution de la relation fiscale entre les communes et leurs habitant-e-s qui nuit aux capacités de protection, d'investissement, d'expérimentation et d'innovation des collectivités territoriales.

Ce contexte général oblige à ralentir, reposer les diagnostics, prioriser et orienter l'action publique pour répondre avec pertinence et sur le temps longs aux défis de notre siècle.

Ainsi, si les transformations du territoire nécessitent d'améliorer les financements des services publics et d'investir pour un territoire plus résilient, la croissance immodérée des dépenses dans des logiques d'empilement sans priorisation n'est qu'une autre version de la croissance planétaire sans limite vue à l'échelle locale. Pour que le budget local continue – dans le contexte actuel – d'être un puissant outil au service de l'économie et des transformations écologiques et sociales du territoire, prioriser les dépenses est donc un préalable à la mise en œuvre d'une politique écologique et sociale.

Cette priorisation budgétaire est d'autant plus nécessaire que l'Eurométropole de Strasbourg est la 8^e métropole de France et l'aire urbaine la plus peuplée du Grand Est. Elle supporte ainsi d'importantes charges de centralité, avec notamment des services publics dont les usager-e-s viennent parfois d'autres communes du département ou de la région.

La structure de la population rend également indispensable un accompagnement des habitant-e-s qui cumulent les facteurs de risques sociaux et de santé. 19% des ménages eurométropolitains vivent sous le seuil de pauvreté. Au-delà d'une crise énergétique,

économique et sociale qui aggraverait la situation de manière conjoncturelle, la grande précarité est, au contraire, installée et visible sur le territoire eurométropolitain.

Enfin, comme l'ensemble des collectivités françaises, l'autonomie fiscale de l'Eurométropole de Strasbourg a été réduite au cours des dernières années, sans que les dotations de l'Etat ne compensent l'augmentation nécessaire des services à la population, ce qui impose de réaliser une très fine priorisation des projets financés par la collectivité.

Au vu de ce contexte à la fois unique à notre métropole et commun aux grandes agglomérations françaises, le budget local doit permettre de favoriser le cadre attractif du territoire en faveur des actrices et acteurs économiques et institutionnels d'une part.

Il doit également protéger les habitant-e-s, les services publics qui garantissent une action sociale renforcée et la qualité de vie, préparer l'avenir, en garantissant la capacité à réaliser les nécessaires investissements en faveur des générations futures et qui génèrent des économies de nos précieuses ressources.

Ce sont donc ces trois priorités budgétaires qui matérialisent le bouclier économique, écologique et social déployé par l'Eurométropole en faveur des Eurométropolitain.es.

La stratégie budgétaire de l'Eurométropole s'articule donc autour de plusieurs axes, qui permettent de prioriser et maîtriser les dépenses de fonctionnement tout en

garantissant un niveau d'investissements important et soutenable :

- Un niveau d'investissement maintenu pour préparer l'avenir, soutenir l'activité économique du territoire et faire émerger de nouvelles filières économiques, notamment dans le domaine de la rénovation énergétique



- La mise en place du plan de sobriété et la maîtrise des consommations énergétiques dès 2022 ;
- Le pilotage de l'acquisition énergétique par la collectivité, permettant de maîtriser le coût d'acquisition à l'automne 2022 et d'anticiper les futures acquisitions ;
- Un pilotage fin des ressources humaines pour garantir un service public de qualité et le bien-être des agent-e-s de la collectivité ;
- La préservation d'un niveau d'épargne satisfaisant, d'une capacité de désendettement sous contrôle, d'une gestion active et raisonnée de la dette, de la recherche de financements innovants et complémentaires en lien avec nos partenaires (Caisse des dépôts, BEI, Etat, Ademe, autres collectivités territoriales).

3.1 Un cadre attractif du territoire en faveur des actrices et acteurs économiques et institutionnels

Le budget local doit permettre de favoriser le cadre attractif du territoire en faveur des actrices et acteurs économiques et institutionnels, notamment par le développement et l'aménagement économique, social et écologique.

- **Une politique de soutien à l'emploi et l'économie locale**

- L'Eurométropole, porteuse d'un projet de transformation écologique et économique de son territoire, soutient et accompagne les entreprises locales dans leur développement et leur transition.

La collectivité soutient activement l'emploi local et la dynamique économique du territoire par la poursuite de la mise en œuvre du pacte pour une économie locale durable – avec la création de nouveaux dispositifs comme Start RSE (soutien aux PME et TPE qui s'engagent dans une démarche RSE), Beecome (numérique responsable).

- La poursuite du soutien aux filières économiques qui concourent à la résilience du territoire, comme dans les domaines de la santé

(opération NExtMed) ou de la rénovation thermique des bâtiments (PTCE Stras Eco Renov)

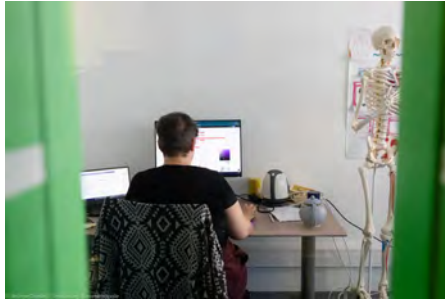
- Le soutien au commerce et à l'artisanat dans le cadre de partenariat renforcé et renouvelé avec les chambres consulaires et le soutien aux acteurs de l'emploi et de l'insertion professionnelle.
- L'aménagement et le développement de zones d'activités économiques qui prennent en compte les nouveaux enjeux de sobriété foncière et de mixité des activités comme par exemple le nouveau contrat de développement du Port Autonome de Strasbourg, qui compte plus de quatre cents entreprises représentant dix mille emplois, constituant l'un des emblèmes de la présence d'une industrie forte sur notre territoire.



- Le développement des zones agricoles et des espaces de culture et boisés dans l'ensemble des communes, grâce à un partenariat

DOB 2023 Eurométropole de Strasbourg renforcé avec le monde agricole et la chambre d'agriculture.

- Le renforcement du développement touristique local et international, grâce à une gouvernance renouvelée de l'OTSR et du Convention Bureau et un soutien fort à la marque Alsace.
- Le soutien aux établissements d'enseignement supérieur de la recherche et de l'innovation :
 - Favoriser **les réseaux universitaires européens** autour de l'Unistra : EUCOR (Rhin Supérieur), EPICUR, (European Partnership for an Innovative Campus Unifying Regions, 9 universités européennes)
 - Accompagner les transferts de technologie : Le projet KTUR de **transfert de technologie dans le Rhin supérieur**
 - Priorité à **La Santé et les technologies médicales** (NextMed et TDS)
 - **Soutien aux écoles d'ingénieurs** via le Pacte Compétences Grand-Est et Aksace Tech
 - Le **Pôle Universitaire d'Innovation** (PUI) récemment labellisé par l'Etat
 - Le soutien apporté par l'EMS **aux lieux d'innovation** : Parc d'innovation (Illkirch), Technoparc Nextmed, Manufacture des tabacs (SEMIA), la plage digitale, etc.



- **Le soutien aux projets innovants** : EIT-Urban Mobility avec le projet Flex Curb (logistique urbaine durable), usages des données du spatial (Incubateur ISU) pour les transitions écologiques du territoire (eau, air, îlots de chaleur, mobilités)
- **Le soutien à l'innovation par des appels à projets** : Tango et Scan (économie créative), SEVE (économie verte), Beecome (numérique), START-RSE, le dispositif EXPLORE pour accompagner nos startups à l'international et accueillir des entreprises de l'innovation sur le territoire, **le Projet OPUS** (OPen University of Strasbourg) pour **structurer les relations de l'université avec son environnement** – citoyens, société civile, monde socio-économique.



DOB 2023 Eurométropole de Strasbourg

- Une dynamique forte de développement et de soutien à la vie étudiante : lutte contre la précarité au travers du renforcement du FSL notamment, logement, accès aux droits, alimentation, santé, mobilité, études

3.2. Un bouclier social pour les habitant·e·s et leur santé

Alors que les crises se conjuguent et s'installent dans la durée, les inégalités sociales qui caractérisent l'Eurométropole s'approfondissent : notre collectivité est la première en France en termes d'écart de revenus entre les plus riches et les plus pauvres et 19 % des habitant·e·s vivent sous le seuil de pauvreté. À ce titre, et dans ses délégations et compétences propres, l'Eurométropole va déployer une politique de solidarité active.

Fort de ce constat, le bouclier social doit permettre de garantir de manière équitable les services publics métropolitains, pour lutter contre toutes les précarités et discriminations.

- **Le déploiement d'actions de lutte contre la précarité énergétique**
 - Un dispositif de maîtrise des tarifs de l'énergie grâce à la programmation de l'extension des réseaux de chaleur (HautePierre, Esplanade et Elsau) avec une part plus importante d'énergies renouvelables.

- Le fond solidaire mis en place par les bailleurs en complément du Fonds Solidarité Logement pour aider les ménages à payer leurs factures d'énergie dans un contexte de flambée des prix.
- **Le renforcement des actions de solidarité**
 - Des services publics de proximité, avec l'ouverture planifiée de la médiathèque Nord fin 2023 et le co-financement d'équipements publics dans le cadre des programmes de renouvellement urbain.
 - L'évolution du dispositif de lutte contre la précarité menstruelle pour les femmes des quartiers prioritaires et les étudiantes, grâce notamment au dispositif d'aide à l'acquisition de protections menstruelles lavables
 - La protection quotidienne et notamment des plus vulnérables : solidarité au quotidien grâce à un soutien renforcé au CCAS, au réseau des Centres Médico-Sociaux,



DOB 2023 Eurométropole de Strasbourg aux politiques d'habitat social, à la politique de la ville.

- Un soutien aux associations dans l'ensemble des 33 communes et les quartiers de la métropole.



- Les actions en faveur de la santé
 - l'Eurométropole de Strasbourg est confrontée à une pollution de l'air qui présente un danger pour la santé des habitant-e-s. La continuité de la mise en place de la Zone à faible émission jusqu'en 2026 doit répondre à l'enjeu publique majeur de la qualité de l'air pour la santé de toutes et tous.



- Renforcement des politiques environnementales favorables à la santé telle la qualité de l'air et de l'eau, la lutte contre le moustique tigre, contre les perturbateurs endocriniens.

- **Le logement pour toutes et tous**
 - La rénovation et les créations de logements sociaux grâce à l'action des bailleurs, la lutte contre le logement vacant. L'Eurométropole de Strasbourg préside l'association nationale de lutte contre la vacance de logement et se positionne comme interlocutrice de l'Etat en la matière.



- Le développement d'un service d'aide et d'information aux demandeurs de logements sociaux, pour un suivi plus transparent des demandes.

- **Les actions en faveur de l'hébergement d'urgence**
 - Le renforcement des capacités de mise à l'abri des personnes en situation de précarité dans un partenariat consolidé avec l'Etat.

- La consolidation des 500 places d'hébergement pérenne avec accompagnement social dont celles dédiées aux femmes victimes de violence pour donner aux personnes en très grande précarité des perspectives durables.



3.3. Des actions écologiques pour préparer l'avenir des nouvelles générations

Depuis le début du mandat, l'exécutif eurométropolitain s'est employé à agir concrètement contre le dérèglement climatique et ses conséquences.



Selon le rapport 2022 du Haut conseil pour le climat, « les impacts du changement

climatique dû à l'influence humaine s'aggravent en France comme dans chaque région du monde, avec une intensification d'effets chroniques et aigus.» Le dérèglement climatique se traduit notamment par des phénomènes météorologiques et climatiques extrêmes, telles la canicule et la sécheresse qui a touché notre région à l'été 2022, amplifiés par les phénomènes d'îlot de chaleur urbain dans les espaces urbains.

Les actions d'adaptation au dérèglement climatique doivent donc se poursuivre avec des objectifs ambitieux et des moyens conséquents pour garantir une ville vivable à toutes les habitant-e-s, toute l'année.

Dans ce contexte, **le bouclier écologique** doit permettre de restaurer et protéger les dynamiques du vivant sur le territoire métropolitains et de lutter activement contre les effets du dérèglement climatique.

- **Favoriser les usages décarbonés et durables**

Les transports sont responsables de 30% des émissions de gaz à effet de serre. L'Eurométropole de Strasbourg mène une politique ambitieuse en faveur des solutions de transports décarbonnés, la « révolution des mobilités » :



- Réussir une Zone à faible émission efficace et acceptable par le plus grand nombre, avec des aides conséquentes proposées aux

DOB 2023 Eurométropole de Strasbourg habitant-e-s et aux professionnels, et qui sont encore rehaussées en 2023 ;

- Des voiries transformées en faveur de la ville cyclable et marchable, pour favoriser les mobilités actives et décarbonnées : le Ring vélo autour du centre-ville strasbourgeois, les pistes cyclables intercommunales, les aménagements nouveaux sur l'espace public en accompagnement des nouvelles infrastructures de transport en commun.



- La mise en service et la montée en puissance tout au long du premier semestre 2023 du réseau express métropolitain européen (REME).
- **Mettre en œuvre une stratégie de rénovation et de sobriété énergétique du bâti public et privé**

Cette stratégie est l'engagement de l'Eurométropole en faveur du 100% énergie renouvelable et de la neutralité carbone à horizon 2050 grâce à :

- L'obtention d'un co-financement de la Banque européenne d'investissement (BEI) en faveur de la rénovation énergétique de ses 1 700 bâtiments, à travers le programme ELENA, dédié aux projets locaux d'efficacité énergétique. Ce programme permet, en 2023, la création d'un service dédié au sein de la Direction de l'Architecture et du Patrimoine. Dénommé « Énergie et Patrimoine », ce nouveau service regroupera 20 agent·e·s. Sur une période de 3 ans, les 14 postes nouvellement créés pour ce service seront financés à 90% par la Banque européenne d'investissement. Des investissements à hauteur de 100 millions d'euros sont prévus entre 2023 et 2028

DOB 2023 Eurométropole de Strasbourg pour améliorer la performance énergétique des bâtiments dans le cadre de ce dispositif européen.

- Le projet de rénovation du centre administratif et du patrimoine bâti de l'Eurométropole, pour mettre en œuvre l'exemplarité de la collectivité et promouvoir les filières locales de la rénovation thermique des bâtiments.



- La continuité des actions menées depuis 2021 par l'Agence du Climat : la sensibilisation de tous les acteurs locaux, habitant·e·s, entreprises, associations et les 33 communes et l'accompagnement de tout usager·e du territoire dans la transition écologique et sociale.

- **Des actions en faveur de la protection des vivants et de l'adaptation du territoire aux conséquences du dérèglement climatique**

- S'appuyer sur l'Agence du climat, qui propose une offre de conseil et d'accompagnement aux habitant·e·s et entreprises
- Elaborer et accompagner un projet de transition alimentaire et agricole territorial



- Elaborer un Schéma directeur des infrastructures économiques

3.4. Des politiques publiques qui se construisent pour et avec les habitant·e·s et acteur·trice·s-du territoire

Face à ces défis importants, l'implication de l'ensemble des acteur·trice·s du territoire est essentielle : les politiques publiques évoluent et s'adaptent aux usages, au plus près du terrain et des habitant·e·s pour apporter les réponses efficaces et pertinentes. Elles font

DOB 2023 Eurométropole de Strasbourg ainsi partie des stratégies discutées et construites avec les partenaires économiques, associatifs et institutionnels de l'Eurométropole.

Pour faire face aux crises et encourager la citoyenneté active à travers des espaces de discussion et d'action avec les habitant·e·s, acteur·trice·s du territoire, la métropole poursuit ses actions en faveur de sa politique démocratique.

Avec les habitant·e·s

- L'initiative « Budget local, parlons-en » présentée lors d'une séance spéciale du Conseil de développement et qui permet d'informer et de débattre des politiques budgétaires de l'Eurométropole.

Avec les agent·e·s de la collectivité

- Dans le cadre du dialogue social, des efforts importants ont été faits en 2022 pour améliorer les conditions de travail et de rémunération des agent·e·s de la collectivité. Cela s'est notamment traduit par la mise en œuvre locale du RIFSEEP 2 ainsi que de l'augmentation nationale du point d'indice. Par ailleurs, pour reconnaître le travail des agent·e·s en première ligne de l'accompagnement social de la population, les mesures du Ségur de la santé et des mesures complémentaires pour les personnels « oubliés » du Ségur seront mises en œuvre en 2023. Ces réformes se sont traduites, à l'échelle de la collectivité, par des mesures favorisant l'égalité de genre,

notamment par l'augmentation des rémunérations dans les filières les plus féminisées de l'administration.

Avec les acteur-trice-s économiques, associatifs et institutionnels du territoire

- Un engagement fort et continu en faveur de la vocation européenne de Strasbourg, avec les enveloppes dédiées aux projets du contrat triennal et une politique active en faveur des conditions d'accueil des activités européennes à Strasbourg, notamment du Parlement européen et du Conseil de l'Europe.



- La mise en oeuvre d'une stratégie territoriale en faveur de l'inclusion professionnelle des personnes éloignées de l'emploi dans les métiers du bâtiment par l'intermédiaire d'un partenariat innovant entre les acteurs de l'économie sociale et solidaire, de la formation et les entreprises du bâtiment, dans le cadre du premier Pôle territorial de coopération économique (PTCE) national consacré

DOB 2023 Eurométropole de Strasbourg à la rénovation thermique des bâtiments intitulé « Stras Eco Renov ».

Avec les partenaires financiers

- Au niveau européen, l'accord entre l'Eurométropole et la Banque européenne d'investissement en faveur de la rénovation thermique des bâtiments conforte les orientations du plan pluriannuel d'investissement et la mise en œuvre des orientations du plan Climat-air-énergie.

Pour des politiques publiques durables

La collectivité a mis en place différents indicateurs afin de mettre en œuvre les priorités politiques du mandat.

- la présentation budgétaire des objectifs de développement durable, mis en œuvre depuis le budget primitif 2020 en investissement, et depuis élargi à la section de fonctionnement, permet de suivre les dépenses en fonction du poids accordé aux **différentes priorités politiques** suivantes :

SOLIDARITÉ, lien social, vie quotidienne



DÉMOCRATIE, territoire, Europe



TRANSFORMATION écologique et économique



- la méthode I4CE sur l'évaluation climat du budget des collectivités, développée au sein du budget de l'Eurométropole de Strasbourg depuis le budget primitif 2021 en section d'investissement et élargi à la section de fonctionnement depuis le budget primitif 2022, permet d'interroger la **trajectoire des budgets** en fonction de l'émission des gaz à effet de serre.

La seule certitude pour 2023 est donc le besoin impérieux de répondre aujourd'hui, et dans l'urgence, aux besoins vitaux des habitant·e·s tout en préparant un avenir soutenable pour les générations futures. La conviction que les crises dureront et que leurs effets se multiplient conduit l'exécutif à proposer une montée en puissance du bouclier écologique et social entre 2023 et 2026.

Les orientations budgétaires pour 2023 s'inscrivent dans un contexte de fortes incertitudes, notamment en ce qui concerne les modalités d'application du filet de sécurité prévu par le Gouvernement et les modalités d'application de la loi de finances. Ces dispositifs doivent permettre à l'Eurométropole, comme à l'ensemble des collectivités françaises, d'obtenir une aide exceptionnelle de l'Etat pour faire face aux crises en cours.

Pour autant, la dégradation progressive de l'autonomie fiscale et budgétaire des collectivités aura d'évidentes conséquences sur le niveau de service public si des mesures structurelles ne sont pas prises rapidement. En effet, l'augmentation des besoins de la population dans les grands cœurs urbains, conjuguée aux efforts sans précédent à déployer pour lutter contre le dérèglement climatique et ses effets exigent de l'ensemble des pouvoirs publics des objectifs ambitieux et les moyens associés à ces ambitions.

4. La stratégie budgétaire pour 2023 et au-delà : se donner les moyens d'investir en faveur des transitions écologique, économique, sociale et démocratique

La stratégie budgétaire mise en œuvre doit répondre aux multiples défis qui se posent à la métropole. L'ensemble des mesures qui seront proposées lors du vote du budget primitif le 24 mars prochain aura pour objectif de réorienter durablement les politiques publiques proposées, pour répondre avec vigueur aux urgences climatiques, sociales et démocratiques.

4.1. Les indicateurs de pilotage financier

Pour la période 2023-2025, la prospective retenue pour la métropole continuerait de s'articuler autour des trois grands ratios de pilotage, à l'aune desquels la réalisation de 2021 et celle, estimée à fin 2022 ont été appréciées ci-dessus : l'équilibre réel du compte administratif, l'épargne brute et la capacité de désendettement. L'équilibre budgétaire réel est systématiquement visé.

En prospective pour 2023 et les années à venir, l'objectif retenu est un taux d'épargne brute socle de 7 %. Ce taux de 7 % constitue le seuil

DOB 2023 Eurométropole de Strasbourg
minimum pour permettre le remboursement des emprunts en cours, tout en conservant des marges de manœuvre pour le financement de nos investissements futurs.

Face à la succession de crises (sanitaire d'abord, énergétique et économique désormais), où le soutien au tissu économique local que représente l'investissement des collectivités devient encore plus prégnant, le desserrement des seuils jalons de la prospective en matière de capacité de désendettement, proposé lors du débat d'orientation budgétaire de 2022, nous semble confirmer sa pertinence. Il était alors proposé que le premier seuil d'alerte ne se situe plus entre 8 et 10 ans de capacité de désendettement, mais entre 10 et 12 ans, le second seuil d'alerte se déclenchant au-dessus de 12 ans de capacité de désendettement.

Un tour d'horizon des valeurs de ce ratio dans d'autres métropoles peut ici être partagé (source : comptes de gestion 2021, publiés par le site interministériel collectivites-locales.gouv.fr), sachant que ce ratio doit être pris avec précaution puisque les cessions, qui devraient être enlevées, ne peuvent l'être faute du détail disponible pour les autres collectivités et que les données ne concernent que leur budget principal, et n'intègrent pas d'éventuels budgets annexes.

METROPOLES	En M€ chiffres comptes de gestion 2021			Capacité de désendettement 2021 (en années)	Pour mémoire CDD 2020
	Population	Encours de dette	Autofinancement		
Grenoble	451 107	797	145	5,5	5,8
Bordeaux	811 377	1 159	307	3,8	3,8
Toulouse	793 243	1 194	172	6,9	6,3
Montpellier	487 519	873	155	5,3	7,1
Le Havre	272 533	316	88	3,6	4
Rennes	461 166	852	135	6,3	6,2
Nantes	668 162	970	242	4	3,3
Nice	545 730	1 592	94	16,9	13,1
Marseille	1 911 657	3 063	415	7,4	10,5
Lyon	1 415 357	1 888	537	3,5	4,4
Strasbourg	505 916	631	85	7,4	6,7

4.2. Les hypothèses pour la prospective (2023 et suivants)

Anticiper la trajectoire financière d'une collectivité à moyen terme est un exercice complexe, qui suppose de retenir les hypothèses les plus vraisemblables à un moment donné, étant entendu que les paramètres d'une prospective financière sont, par nature, évolutifs et doivent être ajustés dans le temps en fonction des évolutions du contexte, de la conjoncture et des réformes législatives.

La crise sanitaire de 2020-2021 et la crise énergétique, débutée en 2022 ont toutes deux démontré à quel point les changements peuvent intervenir brusquement et très

fortement impacter nos réalités comme nos comptes.

Les hypothèses généralistes

La prospective financière repose sur plusieurs hypothèses générales :

- Une projection des comptes administratifs (et non les crédits budgétés). Ainsi, pour 2023, la prospective se base sur des hypothèses de réalisation des crédits qui seront sollicités au budget primitif 2023 et, partant de cette première estimation, sur des hypothèses d'évolution pour les exercices suivants,
- L'utilisation des excédents pour financer les investissements.

Les hypothèses de la prospective en fonctionnement

Tout d'abord, en matière des **recettes**, la prospective est fortement conditionnée par la croissance de l'assiette de la fiscalité directe locale, du dynamisme de la fraction de TVA et de l'évolution des dotations de l'État.

Concernant la fiscalité directe, la prospective prévoit une absence de recours au levier fiscal pour 2023.

Avec les réformes fiscales successives, le panier fiscal des intercommunalités est de plus en plus lié au dynamisme économique, principalement national (cf. *supra*). En effet, dès 2023, l'Eurométropole de Strasbourg, ainsi que tous les EPCI et les départements bénéficiaires, verront leur produit de cotisation sur la valeur ajoutée des entreprises (CVAE) disparaître au bénéfice d'un produit de TVA nationale reversée par l'Etat, rompant le lien fiscal entre les entreprises et le territoire.

Cotisation foncière des entreprises et les deux fractions de TVA – l'une se substituant à la taxe d'habitation depuis 2021 et l'autre se substituant à la CVAE à partir de 2023 - devraient chacune connaître une évolution de + de 5% en 2023.

Représentant désormais 13% du panier fiscal de la métropole (contre 2% auparavant), le produit de la taxe foncière évoluerait des seuls effets de la revalorisation (fixée nationalement) et du dynamisme physique, local, des bases (nouvelles constructions sur le territoire métropolitain). En 2023, l'effet de la revalorisation des bases sera massif puisque ce coefficient, déterminé nationalement par le calcul de l'évolution de l'indice des prix, sera de

7,1%. Ce niveau de revalorisation 2023 est inédit mais logique, car corrélé à l'inflation. Partant du principe que l'inflation demeurera élevée en 2024, une progression de 6 % du produit de la taxe foncière, résultant de la revalorisation des bases et du dynamisme urbain de notre territoire, est saisie pour l'année 2024 ; un retour à une évolution annuelle moyenne de 4 % est ensuite projeté à partir de 2025.

Voici pour information un tableau présentant le taux de taxe sur le foncier bâti (TFB) voté par d'autres métropoles en 2022 :

	Taux 2022 TFB
Toulouse (MET)	13,20%
Nantes (MET)	6,41%
Nice (MET)	6,40%
Eurométropole Stbg	4,60%
Marseille (MET)	2,59%
Rennes (MET)	1,73%
Grenoble (MET)	1,29%
Lyon (MET)	0,55%
Montpellier (MET)	0,17%
Bordeaux (MET)	0,00%
Le Havre (MET)	0,00%

Les projections partent du principe que la DGF de l'Eurométropole diminuera très légèrement par rapport au montant notifié au printemps 2022 (78,8 M€ attendus en 2023, au regard des 79 M€ versés en 2022). Une diminution de 0,4% est ensuite appliquée annuellement, à partir de 2024.

Les prévisions sont également effectuées sans impact de la réforme de la taxe d'habitation sur la redéfinition des indicateurs financiers

(potentiel fiscal, potentiel financier, effort fiscal...) mis en œuvre pour la répartition des dotations et dans les mécanismes de péréquation.

Concernant les autres produits, hors fiscalité locale et dotations (soit plus de 57 % des produits, le plus important en volume étant le remboursement de personnel par la Ville de Strasbourg), la prévision de croissance prévue pour chacun est calée sur l'observation des tendances passées, en neutralisant – pour les droits d'entrées notamment – les années exceptionnellement basses que furent 2020 et 2021.

L'accent continuera d'être mis sur la recherche de l'optimisation de l'ensemble de nos recettes, optimisation non encore transcrite dans la prospective.

S'agissant des **dépenses**, sur le volet déterminant des **dépenses de personnel**, et après des années 2021-2022 extrêmement dynamiques, triplement marquée par l'accroissement des effectifs liés à la gestion de la crise sanitaire et ukrainienne (protocole sanitaire dans les écoles, centre de vaccination, puis centre d'accueil...), par la création de 284 postes (dont 154 postes financés intégralement ou pour partie par l'EMS, les 130 autres postes étant exclusivement Ville) et enfin par la revalorisation du point d'indice à hauteur de 3,5% à compter du 1^{er} juillet 2022, un retour à une évolution plus modérée, de l'ordre de 3,9 % entre les dépenses de personnel estimées à fin 2022 et le réalisé prévisionnel 2023, est saisi.

La croissance de ce poste sur les 3 derniers exercices du mandat serait d'environ 2 %, hors

effet point d'indice, Ségur de la Santé et éventuelles mesures catégorielles décidées nationalement, afin de garantir une progression maîtrisée des dépenses de personnel.

Les **autres charges de gestion courante** seront également marquées en 2023 par une évolution prononcée, de + 28,7 M€, passant de 123 M€ à 161,7 M€, en raison principalement de la hausse de la subvention d'équilibre au budget annexe des mobilités pour financer la contribution à la CTS (+ 31,1 M€, à 69,5 M€), et de la croissance de la contribution au Service d'incendie et de secours (+1,6 M€, à 29,9 M€).

Après une forte croissance en 2022, liée à la mise en œuvre de la feuille de route politique (optimisation des déchets, soutiens à la culture et au sport, Agence du climat, hébergement des personnes sans abri...), le poste spécifique des subventions aux personnes privées évoluerait de près de 0,9 M€ en 2023, soit une évolution de 2,75%, dynamique témoignant du soutien de l'Eurométropole à ses partenaires. La dynamique du chapitre des « autres charges de gestion courante » sur les années ultérieures sera portée par un retour à une croissance dynamique (+3 % annuel) de la contribution au Service d'incendie et de secours et surtout, par la forte montée en puissance de la subvention d'équilibre au budget annexe des mobilités, liée au développement de l'offre en transports (REME, cadencement...) ainsi qu'à l'impact de l'inflation et des surcoûts énergétiques sur la contribution à la CTS.

Les charges d'intérêt devraient se situer aux alentours des 13,3 M, en hausse prévisionnelle

de 4,1 M€ par rapport au réalisé 2022, en raison de la hausse des taux d'intérêt.

Enfin, s'agissant des **dépenses énergétiques**, en raison des tensions sur la production, les sommes qui y seront consacrées en 2023 devraient constituer un pic, tant pour le gaz que pour l'électricité.

Les dépenses de gaz devraient passer de 2,8 M€ en 2022, à 5,5 M€ estimés en 2023, première année de plein effet du nouveau contrat de fourniture de gaz, opérant depuis le 1^{er} octobre 2022. Les dépenses augmenteraient de 96% sur le gaz, qui représente 21% du mix énergétique de la métropole.

Corrélé au prix du gaz, les dépenses de chauffage urbain devraient passer de 2,5 M€ en 2022 à 6 M€ en 2023, soit une évolution de 140 %.

En raison de l'entrée en vigueur au 1^{er} janvier 2023 du nouveau contrat de fourniture en électricité pour les sites de consommation supérieure à 36 Kva, les dépenses d'électricité devraient évoluer de 5,1 M€ à fin 2022 à 13,8 M€ en 2023, soit une hausse de 170 %, alors même qu'est anticipée une baisse de la consommation d'électricité de 10%. Toutefois, l'amortisseur électricité permettrait à notre collectivité de bénéficier d'une réduction sur sa facture d'électricité 2023 de l'ordre de 3,3 M€, soit **une facture d'électricité de 10,5 M€ en 2023**.

Au total, les dépenses d'énergie devraient passer de 13 M€ en 2022 à un total brut de 29,1 M€ en 2023. En inscrivant le bénéfice escompté de l'amortisseur électricité, les

DOB 2023 Eurométropole de Strasbourg
dépenses énergétiques de l'Eurométropole en 2023 s'établiraient à 25,8 M€, soit une augmentation de près de 100% (98,4%), hypothèse aujourd'hui saisie dans la prospective.

Pour les années suivantes, l'hypothèse saisie pour le poste énergie est une dépense correspondant à 60% du coût total brut du gaz, de l'électricité et du chauffage urbain en 2023, hors bénéfice de l'amortisseur électricité, dont on pense aujourd'hui qu'il ne s'appliquerait pas au-delà de l'année 2023. Le moindre niveau des dépenses énergétiques à partir de 2024 (même si elles s'établiraient à un montant de plus de 80% supérieur à la dépense énergétique du compte administratif 2021) s'explique par des hypothèses d'achat pour la fourniture d'énergie 2024-2025 dans un contexte plus favorable que celui de l'automne 2022, bénéficiant de la récente annonce de plafonnement du prix du gaz décidée par la Commission Européenne ainsi que de la remise en fonctionnement de plusieurs réacteurs nucléaires en France.

Les hypothèses de la prospective en investissement

La prospective transcrit les volumes financiers prévus et détaillés dans le cadre de la communication sur le plan d'investissement de mandat débattue lors du Conseil métropolitain du 4 février 2022. Le montant total de l'investissement prévu sur ce mandat s'établirait à 1,5 Mds €, soit 200 M€ de plus que le volume inscrit sous le mandat précédent.

Pour rappel, le programme pluriannuel des investissements (PPI) agrège à la fois des opérations dont la réalisation a été approuvée par délibération du Conseil métropolitain et

inscrite dans le cahier d'investissement, voté chaque année en annexe du budget primitif, et des projets dont la réalisation est envisageable. Il convient néanmoins, précisément avant délibération éventuelle, de le confronter à la capacité financière actualisée de la collectivité en tant compte à la fois du coût de réalisation en investissement et, le cas échéant, des coûts de fonctionnement induits.

Le PPI constitue de ce fait un instrument de pilotage à caractère prospectif, soumis à des mises à jour techniques très régulières (4 fois dans l'année). Cet exercice d'ajustement permanent est rendu d'autant plus nécessaire, et exige une attention d'autant plus soutenue, que les conditions de l'environnement financier des collectivités territoriales sont de plus en plus mouvantes et difficiles à appréhender.

Conformément à la communication sur le plan d'investissement présentée et débattue le 4 février 2022, la prospective repose sur une hypothèse volontariste de 250 M€ d'investissements opérationnels budgétisés chaque année entre 2022 et 2026, affectés d'un taux de réalisation de 80 %, soit 200 M€ réalisés chaque année.

S'agissant **des recettes**, une prévision des cessions est transcrite, à un volume moyen de 7 M€ de cessions attendues chaque année entre 2023 et 2026. Les années où des ventes

exceptionnelles se réaliseront devront servir à « absorber » les années de faibles cessions.

Le co-financement des investissements, via les subventions d'équipement reçues par l'Eurométropole, est quant à lui estimé, au vu de l'historique, à 17 % des dépenses opérationnelles réalisées de l'année.

Le FCTVA a été prévu sur la base de 8,4% des investissements éligibles réalisés en année n-2, au vu de la moyenne observée sur les réalisations passées.

Enfin, l'emprunt vient équilibrer la prospective sur une hypothèse révisée d'un recours à l'emprunt à un taux moyen de 2,30 % sur 20 ans, avec un amortissement en capital constant. Pour mémoire, et afin d'illustrer l'importance des variables d'une prospective, l'an passé, les prévisions étaient opérées sur l'hypothèse de taux nouveaux à 1,2 %, hypothèse que nous qualifions alors de « très prudente », car très éloignée des taux qui nous étaient alors proposés (0,47 % en taux fixe contractualisés fin 2021). Conséquence du nouveau paramétrage de cette variable, les frais financiers croissent beaucoup plus fortement que dans le modèle projeté lors du débat d'orientations budgétaires en février 2022. A titre d'exemple, les frais financiers aujourd'hui prévus pour 2024, à 15,6 M€, présentent une évolution de 50 % par rapport aux frais financiers 2024 tels que prévus début 2022, alors estimés à hauteur de 10,4 M€.

Je vous propose, Mesdames et Messieurs, de débattre des orientations budgétaires pour l'année 2023 et suivantes pour l'Eurométropole :

- Le débat d'orientation budgétaire ouvre les perspectives d'un budget de transformation écologique, sociale et démocratique, pour protéger les habitant·e·s, dynamiser l'économie locale par des investissements soutenus et soutenables, préparer l'avenir et la résilience du territoire.
- Le scénario présenté affiche des ratios financiers et de pilotage actualisés à l'aune du nouveau contexte économique et énergétique, des ambitions politiques du mandat et d'une maîtrise de l'autofinancement métropolitain.

PROJECTIONS BUDGETAIRES - EUROMETROPOLE DE STRASBOURG

2023 : dépenses exogènes à hauteur de 40 M€ (énergie, inflation, point d'indice)
Au 5 janvier 2023

	CA	CA	CA	CA	CA prév	CA prév	CA prév	CA prév
	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024	2025
Produits hors fiscalité et DGF	426,6	424,7	396,4	422,1	454,1	472,8	465,2	472
DGF	80,8	80,1	79,6	79,3	79	78,8	78,5	78,2
Produit fiscalité directe	217	225,6	230,1	224,6	257	273,8	286,2	296,8
	-0,2%	4,0%	2,0%	-2,4%	14,4%	6,6%	4,5%	3,7%
RECETTES DE FONCTIONNEMENT hors cessions	724,5	730,4	706,1	726,1	790,0	825,4	829,9	846,9
% Evolution	0,5%	0,8%	-3,3%	2,8%	8,8%	4,5%	0,6%	2,0%
Charges de personnel	327,8	331,7	324,4	336,7	351,2	365	372,3	379,7
Subventions et contrib SIS	57,5	58,3	60,4	59,7	61,7	64,2	65,1	65,8
Contribution au BAMA	18,8	12,2	22	28,2	38,4	69,5	73,9	76,2
Charges de gestion hors énergie	226,5	213,4	204,8	206,1	223,6	224,9	232,7	236,9
Energie	8,9	9,9	8,9	10,3	13	25,8	18,9	18,9
DEPENSES DE FONCTIONNEMENT	639,5	625,5	620,5	641,1	687,9	749,5	763,0	777,5
Intérêts de la dette	11,01	10,02	9,47	8,76	9,15	13,28	15,61	17,96
Epargne brute hors cessions	85,0	104,9	86,0	85,0	102,1	75,9	66,9	69,4
Epargne nette hors cessions	28,0	52,9	30,1	26,8	42,4	33,2	4,1	5,6
VOLUME PPI BP	198,9	211,5	242	269,4	275,5	250	250	250
INVESTISSEMENT REALISE (hors dette)	179,7	185,5	135,8	208,7	197,3	210	210	210
Investissement opérationnel	159,7	175,9	127,0	192,6	181,8	200	200	200
Taux réalisation invest opérationnel (p/r BP)	80,3%	82,7%	52,5%	71,5%	66,0%	80,0%	80,0%	80,0%
Encours de dette au 31/12 (en M€)	568	586	579	631	634	674	753	827
Nouvel emprunt	25,5	60,0	40,0	100,0	73,4	94,1	134,1	131,1
Flux net de dette		17,6	-6,3	51,3	3,7	39,4	78,9	74,9
Capacité de désendettement (en ans)	6,7	5,6	6,7	7,4	6,2	8,9	11,2	11,9
Taux d'épargne brute (EB/RRF) net rbts	17,3%	21,3%	17,9%	17,5%	18,8%	13,4%	11,8%	12,0%

