



**Métropole Aix-Marseille-Provence et
ses communes membres**

(Département des Bouches-du-Rhône)

Article 181 de la loi n° 2022-217 du
21 février 2022

Rapport n° 2022-0071

Séance du 27 juin 2022

AVIS

La chambre régionale des comptes Provence-Alpes-Côte d'Azur

VU l'article 181 de la loi n° 2022-217 du 21 février 2022 relative à la différenciation, la décentralisation, la déconcentration et portant diverses mesures de simplification de l'action publique locale ;

VU le code général des collectivités territoriales (CGCT) ;

VU le code général des impôts (CGI) ;

VU le code des juridictions financières (CJF) ;

VU les lois et règlements relatifs aux budgets des communes et des établissements publics communaux et intercommunaux (EPCI) ;

VU les instructions budgétaires et comptables ;

VU l'arrêté n° A2021-15 du 16 décembre 2021 du président de la chambre fixant l'organisation des formations de délibéré et leurs compétences ;

VU la lettre du président de la chambre du 28 février 2022, informant la présidente de la métropole Aix-Marseille-Provence, les 92 maires des communes membres, et le préfet de la région Provence-Alpes-Côte d'Azur et du département des Bouches-du-Rhône, de l'ouverture des travaux relatifs à l'avis financier et invitant les exécutifs locaux à faire part de leurs observations dans un délai d'un mois à compter de la notification de ladite lettre ;

VU l'ensemble des pièces transmises et réponses apportées par la métropole, les communes, la préfecture des Bouches-du-Rhône et la direction régionale des finances publiques au cours de l'instruction ;

ENTENDUES les collectivités concernées à leur demande ;

ENTENDU le président de la commission locale d'évaluation des charges transférées (CLECT) à sa demande ;

ENTENDUS les services de l'Etat concernés :

Sur le rapport de Mmes Sophie Leduc-Denizot et Evelyne Gauchard-McQuiston et de M. Antonin Jimenez, premiers conseillers ;

Après avoir entendu les rapporteurs, ainsi que M. Grégory Semet, procureur financier représentant le ministère public, en ses conclusions présentées oralement en séance du 27 juin 2022 ;

SUR LES PRÉCAUTIONS MÉTHODOLOGIQUES RELATIVES À L'AVIS

CONSIDÉRANT que l'avis doit couvrir une période antérieure à la création de la métropole Aix-Marseille-Provence (AMP) et porter jusqu'à la période la plus récente ; que l'année 2013 est retenue comme exercice initial, s'agissant de l'année précédant la loi n° 2014-58 du 27 janvier 2014 de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles, dite « MAPTAM », portant création de la métropole Aix-Marseille-Provence ; qu'il n'est, de surcroît, plus possible d'accéder à l'ensemble des pièces justificatives comptables relatives aux exercices antérieurs à 2013, au regard des périodes réglementaires de prescription et *de facto* d'archivage ; que la période de référence s'arrête aux derniers comptes définitifs disponibles durant la période d'élaboration de l'avis, à savoir les comptes 2021 ; que dans ces conditions, la chambre a fondé son analyse sur les comptes définitifs de 2013 à 2021 de la métropole, des anciens EPCI et des communes ;

CONSIDÉRANT que les flux financiers analysés concernent exclusivement les flux entre communes et EPCI ; que l'avis ne traite pas des flux entre budget principal de la métropole et budgets annexes des conseils de territoire ; que l'analyse porte, d'une part, sur la neutralisation des transferts de compétences par les attributions de compensation et, d'autre part, sur les principaux mécanismes de péréquation et de solidarité intercommunale ;

CONSIDÉRANT qu'il résulte des dispositions légales, et notamment de l'article 1609 nonies C du CGI, que les attributions de compensation visent exclusivement à assurer la neutralité des transferts et rétrocessions de compétences entre un EPCI et ses communes membres ; que les attributions de compensation versées par la métropole ont donc été analysées par rapport à un montant de référence, calculé à partir des seules variations liées à des transferts ou rétrocessions de compétences intervenus depuis 2013, sans porter d'appréciation sur le montant auquel ces derniers ont été valorisés ; que dès lors, les flux financiers intégrés dans les attributions de compensation sans rapport avec des transferts ou rétrocessions de compétences doivent être exclus du montant de l'attribution de compensation de référence ; que les attributions de compensation de 2013, première année de la période sous revue, n'ont fait l'objet d'aucune

analyse critique rétrospective et sont méthodologiquement supposées être entièrement dédiées à la neutralité des transferts antérieurs ; que la terminologie « attribution de compensation de référence » ne signifie en aucun cas que la chambre en valide le montant, plusieurs réserves méthodologiques ayant été soulevées ;

CONSIDÉRANT que le présent avis est complété d'un rapport annexé ; que ces deux documents n'ont pas valeur prescriptive ;

PAR CES MOTIFS

SUR LES FLUX FINANCIERS ENTRE LES COMMUNES ET LEUR EPCI

CONSTATE que la métropole Aix-Marseille-Provence a versé 631 764 320 € au titre des attributions de compensation aux communes membres en 2021 ; que la chambre évalue pour ce même exercice le montant de référence des attributions de compensation, garantissant la stricte neutralité financière des transferts de compétences opérés entre les communes et la métropole depuis 2013, à 453 290 822 € ;

CONSTATE que cet écart de 178 473 498 € résulte de l'intégration dans les attributions de compensation de flux financiers ne relevant pas de la stricte neutralité des transferts de compétences, puisqu'elles comprennent au 31 décembre 2021 :

- les dotations de solidarité communautaire (DSC) versées par les EPCI pour un montant de 119 549 029 € ;
- la neutralisation de la hausse de taux de fiscalité intercommunale pour un montant de 22 264 818 € ;
- l'abondement libre de la dotation de coopération pour un montant de 15 000 000 € ;
- le reversement de la taxe d'enlèvement des ordures ménagères pour 8 357 569 € ;
- la neutralisation de contributions communales au fonds de péréquation intercommunale pour un montant de 7 957 267 € ;
- la neutralisation des transferts financiers liés à la compétence de gestion des milieux aquatiques et de prévention des inondations pour 3 159 439 € ;
- des subventions de fonctionnement aux associations pour un montant de 2 185 376 € ;

CONSTATE que les méthodes retenues par les CLECT dans l'évaluation des charges transférées privilégient les finances communales jusqu'en 2015, aux dépens de celles des EPCI et, *in fine*, de la métropole ; que le coût de certaines compétences n'a toujours pas fait l'objet d'une évaluation définitive par la CLECT ; qu'une grande partie des compétences métropolitaines continue d'être exercée par les communes pour le compte de la métropole ; que ces modalités temporaires d'organisation résultent principalement, selon les collectivités, du manque de visibilité sur la stabilité de la répartition des compétences ;

CONSTATE que la métropole n'a pas présenté un rapport quinquennal sur l'évolution du montant des attributions de compensation, pourtant prévu au V de l'article 1609 nonies C du code général des impôts ;

CONSTATE que les dotations de solidarité communautaire versées par les EPCI préexistants à leurs communes membres n'ont pas été remplacées par une dotation de solidarité communautaire à l'échelle métropolitaine, pourtant rendue obligatoire par l'article L. 5211-28-4 du CGCT ;

CONSTATE que la métropole n'a pas non plus adopté de pacte financier et fiscal depuis sa création, pourtant prévu au même article L. 5211-28-4 du CGCT pour les EPCI signataires d'un contrat de ville ;

CONSTATE que les montants historiques des dotations de solidarité communautaire ont été progressivement intégrés dans les attributions de compensation et dans des subventions de fonctionnement versées par l'EPCI à certaines communes ; que ces mécanismes ne satisfont pas l'obligation d'instituer une dotation de solidarité communautaire à l'échelle métropolitaine ;

CONSTATE que la métropole a également versé 51 917 211 € de fonds de concours aux communes en 2021, montant plus de cinq fois supérieur à celui de 2013 ; que le niveau de fonds de concours alloué par commune est très disparate ; qu'ils sont concentrés pour plus de 80 % sur le seul territoire du Pays d'Aix, et résultent d'engagements pris antérieurement à la création de la métropole ; que les fonds de concours ainsi apportés par la métropole aux communes membres ne jouent pas pleinement leur rôle de solidarité intercommunale à l'échelle métropolitaine ;

CONSTATE que l'ensemble intercommunal est bénéficiaire net du fonds national de péréquation des ressources intercommunales et communales (FPIC) depuis la création de la métropole, alors que précédemment tous les ensembles intercommunaux étaient contributeurs nets à l'exception de la communauté urbaine de Marseille Provence Métropole ; que le solde net du FPIC perçu par l'ensemble intercommunal s'élève en 2021 à 43 200 722 € ; qu'il est réparti selon des critères dérogatoires, autorisés par la loi, qui ont permis de valoriser la part qui revient à la métropole par rapport à celle répartie ensuite entre les communes ;

CONSTATE enfin que la métropole a versé 12 156 943 € de subvention de fonctionnement en 2021 au titre de sa contribution service municipal du bataillon des marins-pompiers de Marseille ; qu'en tenant compte de la population légale en vigueur en 2015, cette contribution devrait être revalorisée à 12 595 493 € ;

SUR LES CONSÉQUENCES DES FLUX FINANCIERS ENTRE LES COMMUNES ET LEUR EPCI

CONSTATE que les flux financiers susmentionnés ont pour conséquence un trop faible niveau de péréquation intercommunale à l'échelle métropolitaine, en l'absence de DSC métropolitaine, avec une concentration disproportionnée des fonds de concours en investissement sur une seule partie du territoire, et enfin en raison du régime dérogatoire retenu pour la répartition du FPIC reversé ;

CONSTATE que la répartition cristallisée des montants historiques de DSC conduit à un effet contre-péréquateur, contraire au principe même de cette dotation ;

CONSTATE que le potentiel financier des communes a été majoré ou minoré, selon le montant de la surévaluation des attributions de compensation versé à chaque commune ; que le potentiel

financier détermine l'éligibilité et le montant des dotations de péréquation à percevoir par chaque commune (dotation de solidarité urbaine et de cohésion sociale, dotation de solidarité rurale, dotation nationale de péréquation), ainsi que la répartition du reversement du FPIC entre communes ; que la surévaluation des attributions de compensation a conduit à une modification de la liste des communes éligibles et des montants versés au titre des fonds et dotations de péréquation ;

CONSTATE que les indicateurs de gestion des communes se sont améliorés sur la période 2013 à 2021 ; que la dynamique des flux financiers métropolitain ne relevant pas de la stricte neutralité des transferts de compétence a contribué à cette amélioration ; que cette dynamique est plus importante que la progression de la fiscalité économique métropolitaine sur la même période ;

CONSTATE que la communauté d'agglomération Salon-Etang de Berre-Durance et le syndicat d'agglomération nouvelle Ouest Provence ont augmenté leurs taux de fiscalité en anticipation de la création métropolitaine ; que les produits nouveaux issus de ces mesures fiscales ont été reversés aux communes par le biais d'une augmentation équivalente de leurs attributions de compensation ; que la métropole n'a ainsi pas bénéficié des ressources fiscales nouvelles qui ont été dégagées ; que de surcroît ces mesures fiscales ont eu pour effet de majorer les taux métropolitains moyens, cibles de la convergence fiscale, et de rendre les territoires concernés éligibles à une baisse de leurs taux intercommunaux alors qu'ils auraient dû augmenter ;

CONSTATE que le montant surévalué des attributions de compensation dégrade le coefficient d'intégration fiscale de l'ensemble intercommunal ; que ce coefficient détermine la répartition nationale de la dotation d'intercommunalité ; que la dotation d'intercommunalité de 111 659 633 € en 2021 perçue par la métropole comprend une dotation spontanée réduite de 3 487 122 €, compensée à due concurrence par la dotation de garantie ; que si cet état de fait n'emporte pas de conséquence en termes de montants attribués à la métropole, il accentue son niveau de dépendance au mécanisme de garantie, lequel représente 67 % de la dotation d'intercommunalité en 2021, soit 75 740 001 € ; que ce mécanisme de garantie ne joue plus dès lors que le coefficient d'intégration fiscale de la métropole, qui s'élève en 2021 à 0,369551, passerait en-dessous du seuil national de 0,35, ce qui conduirait la métropole à perdre le bénéfice de l'intégralité de cette dotation de garantie ;

CONSTATE que la forte dépendance des communes aux flux financiers provenant de la métropole nécessite de privilégier une approche progressive dans toute stratégie de convergence financière à l'échelle métropolitaine ;

DIT que le présent avis sera notifié à la présidente de la métropole Aix-Marseille-Provence, aux maires des 92 communes membres et au préfet des Bouches-du-Rhône ;

RAPPELLE qu'aux termes des dispositions du VI de l'article 181 de la loi n° 2022-217 du 21 février 2022 relative à la différenciation, la décentralisation, la déconcentration et portant diverses mesures de simplification de l'action publique locale, le président du conseil de la métropole doit organiser, dans un délai de deux mois à compter de la réception de l'avis de la chambre régionale des comptes, un débat au sein du conseil de métropole, à l'issue duquel le conseil se prononcera sur les conséquences qu'il souhaite en tirer ;

DIT que le présent avis sera rendu public par la chambre régionale des comptes, dès qu'aura eu lieu sa présentation au conseil de la métropole.

Fait et délibéré en formation plénière à la chambre régionale des comptes Provence-Alpes-Côte d'Azur, le vingt-sept juin deux mille vingt-deux.

Présents : M. Nacer Meddah, président de la chambre, président de séance, Mmes Sophie Leduc-Denizot, Évelyne Gauchard-McQuiston, et M. Antonin Jimenez, premiers conseillers, rapporteurs, Mme Catherine Collardey, vice-présidente, Mme Marie-Agnès Courcol, M. Clément Contan, M. François Gajan, Mme Axelle Toupet, présidents de section, Mné Nathalie Ricaud, M. Olivier Villemagne, Mme Emmanuelle Colomb, Mme Audrey Cavaillier, M. Mickaël Le Mestric, M. Guillaume Hermitte, M. François-Xavier Volle, Mme Aline Fouque-Chanclou, Mme Sandrine Crouzet, Mme Fleur Giocanti, Mme Sandrine Limon, premiers conseillers, et Mme Sidonie Réallon, Mme Cyndie Deffin et M. Vincent Béridot, conseillers.

Le président de la chambre,
présidant la séance



Nacer Meddah

Chambre régionale
des comptes

Provence-Alpes-Côte d'Azur



RAPPORT ANNEXÉ À L'AVIS

*sur les relations financières entre la métropole
Aix-Marseille-Provence et ses communes membres,
notamment sur le niveau des attributions de
compensation versé aux communes par la métropole et
les établissements publics de coopération
intercommunale à fiscalité propre préexistants*

Exercices 2013 à 2021

TABLE DES MATIÈRES

AVANT-PROPOS MÉTHODOLOGIQUE.....	4
1 LE CONTEXTE MÉTROPOLITAIN.....	7
1.1 Présentation de l'ensemble intercommunal	7
1.2 Une situation financière métropolitaine atypique et contrainte	8
1.2.1 Précautions méthodologiques concernant l'analyse financière.....	8
1.2.2 Une épargne brute dynamique grevée par les reversements aux communes	9
1.2.3 Un endettement en hausse pour un niveau d'investissement faible	12
2 SUR LES FLUX FINANCIERS ENTRE LES COMMUNES ET LEUR EPCI	18
2.1 Les attributions de compensation.....	18
2.1.1 Rappel du cadre juridique de l'attribution de compensation.....	18
2.1.2 Une valorisation des attributions de compensation au-delà du périmètre visant à garantir la neutralité des transferts de compétences.....	20
2.1.3 Des réserves relevées dans les méthodes d'évaluation des transferts de compétences	28
2.1.4 L'absence de présentation d'un rapport quinquennal sur l'évolution du montant des attributions de compensation.....	39
2.1.5 Le montant de l'attribution de compensation de référence	39
2.2 Les autres flux	42
2.2.1 L'évolution du fonds national de péréquation des ressources intercommunales et communales (FPIC) et de sa répartition.....	42
2.2.2 Le soutien à l'investissement communal	47
2.2.3 La contribution spécifique au bataillon des marins-pompiers de Marseille.....	51
2.2.4 La dotation de solidarité communautaire.....	53
3 SUR LES CONSÉQUENCES DES FLUX FINANCIERS ENTRE LES COMMUNES ET LEUR EPCI.....	59
3.1 Les incidences directes	59
3.1.1 Des flux financiers surévalués qui représentent une part significative des recettes des communes, entraînant une contrainte budgétaire forte pour la métropole.....	59
3.1.2 La disparité fiscale pour les taxes ménages	61
3.1.3 Les effets contre-péréquateurs de la cristallisation des dotations de solidarité communautaire historiques	64
3.2 Les incidences indirectes	70
3.2.1 Conséquences de la surévaluation des attributions de compensation sur les dotations et fonds de péréquation.....	70
3.2.2 Conséquence en matière de coefficient d'intégration fiscale.....	77
3.2.3 Une forte dépendance des communes aux flux intercommunaux	80
ANNEXES	84

AVANT-PROPOS MÉTHODOLOGIQUE

Une compétence ad hoc sans cadre procédural prédéfini

(1) L'article 181 de la loi n° 2022-217 du 21 février 2022 relative à la différenciation, la décentralisation, la déconcentration et portant diverses mesures de simplification de l'action publique locale, dite loi « 3DS », prévoit que :

(2) « V. Avant le 1^{er} septembre 2022, la chambre régionale des comptes rend un avis sur les relations financières entre la métropole et ses communes membres, notamment sur le niveau des attributions de compensation versées aux communes par la métropole et les établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre préexistants. Cet avis est transmis au président du conseil de la métropole, aux maires des communes membres ainsi qu'au représentant de l'État dans le département.

(3) VI. Le président du conseil de la métropole organise, dans un délai de deux mois à compter de la réception de l'avis de la chambre régionale des comptes, un débat au sein du conseil de la métropole. Le conseil de la métropole se prononce sur l'avis et les conséquences qu'il souhaite en tirer. »

(4) Par lettres du 28 février 2022, le président de la chambre a informé Mme Vassal, présidente de la métropole Aix-Marseille-Provence, les 92 maires des communes membres, et M. Mirmand, préfet de la région Provence-Alpes-Côte d'Azur et du département des Bouches-du-Rhône, de l'ouverture des travaux et de la composition de l'équipe chargée de l'instruction. Mme Brigant, directrice régionale des finances publiques de Provence-Alpes-Côte d'Azur, a été destinataire des mêmes informations, par un courrier du même jour.

(5) Aucune procédure n'a été prévue pour cette mission spécifique confiée à la chambre régionale des comptes Provence-Alpes-Côte d'Azur (CRC PACA), au-delà des dispositions de l'article 181 de la loi 3DS. La juridiction financière a donc fixé les conditions de réalisation de cet exercice, visant à garantir la bonne avancée des travaux dans les délais impartis, l'association des parties intéressées et à préserver l'indépendance de la chambre.

(6) Ce cadre a été précisé dans les courriers notifiant l'ouverture des travaux. Ils ont rappelé que ces travaux seraient menés dans le respect des normes professionnelles des juridictions financières. Ils ont également indiqué la possibilité pour chacun des destinataires de faire part à l'équipe chargée de la réalisation de l'avis de toute observation ou contribution qu'il leur semblerait utile aux travaux d'instruction. À ce titre, 17 maires ont adressé des observations à la chambre et deux entretiens ont été organisés avec les communes à leur demande. Un entretien a également été réalisé à sa demande avec le président de la commission locale d'évaluation des charges transférées (CLECT¹). Des entretiens ont également été réalisés avec les services métropolitains, les services préfectoraux, la direction régionale des finances publiques, et le bureau des concours financiers de l'Etat de la direction générale des collectivités locales (DGCL).

(7) Pour réaliser ces travaux, la chambre s'est appuyée sur les données comptables et financières des anciens établissements publics de coopération intercommunale (EPCI) et de la

¹ Cf. glossaire en annexe n°1.

métropole. Ces données ont été croisées avec celles des communes membres, afin de corriger le cas échéant des erreurs d'imputation comptable. Les comptes non-dématérialisés des communes et anciens EPCI ont été sollicités en tant que de besoin auprès de la direction régionale des finances publiques.

(8) Par ailleurs, des questionnaires ont été adressés à la métropole Aix-Marseille-Provence, à la préfecture des Bouches-du-Rhône, à la direction régionale des finances publiques, ainsi qu'à la commune de Marseille.

(9) L'analyse présentée ci-après porte sur les flux financiers entre communes et EPCI, leur volume, leur nature, leur régularité, ainsi que les marges de manœuvre qu'ils peuvent présenter. Les montants indiqués ont préalablement fait l'objet d'un travail de fiabilisation de la donnée et d'échanges avec les parties concernées.

(10) L'avis est complété par le présent rapport annexé. Ces documents n'ont pas valeur prescriptive auprès des parties concernées. Une fois délibérés par la collégialité, ils sont adressés aux parties mentionnées à l'article 181 de la loi 3DS. Ils seront rendus publics après présentation de ces derniers au conseil de la métropole.

La période sous revue

(11) Selon l'article 181, l'avis doit porter sur les relations financières entre les communes membres et la métropole, ainsi qu'avec les EPCI préexistants. L'avis proposé doit donc couvrir une période antérieure à la création de la métropole Aix-Marseille-Provence (AMP) et porter jusqu'à la période actuelle.

(12) L'année 2013 a été retenue comme exercice initial, s'agissant de l'année précédant la loi n° 2014-58 du 27 janvier 2014 de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles, dite « MAPTAM », portant création de la métropole Aix-Marseille-Provence. Les flux financiers préalables à 2013 entre les communes et leurs EPCI n'ont pas été analysés par la chambre, en ce qu'ils résultent *a priori* de choix indépendants de la perspective de la création métropolitaine. Les comptes de 2013 sont considérés comme données de référence à T₀, à partir desquelles les variations annuelles ont été analysées dans le présent avis. Il n'est de surcroît plus possible d'accéder à l'ensemble des pièces justificatives comptables relatives aux exercices précédents, celles-ci excédant les périodes réglementaires de prescription et *de facto* d'archivage².

(13) L'avis s'appuie sur les comptes définitifs de la métropole, des anciens EPCI et des communes. La période de référence s'arrête donc aux comptes de 2021, derniers comptes disponibles au moment de la réalisation du présent avis.

(14) Dans ces conditions, la chambre a fondé son analyse sur la période de 2013 à 2021.

² Article 60 IV alinéa 2 de la loi n° 63-156 du 23 février 1963 portant loi de finances, modifié par l'article 33 de la loi n° 2008-1091 du 28 octobre 2008.

Les relations financières analysées

(15) L'article 181 de la loi 3DS du 21 février 2022 confie à la chambre régionale des comptes Provence-Alpes-Côte-d'Azur la charge d'émettre un avis sur les « *relations financières entre la métropole et ses communes membres* ».

(16) L'avis porté par la chambre sur ces relations financières comprend :

- Une comparaison, dans les différents flux financiers obligatoires (attributions de compensation, dotation de solidarité communautaire), entre les montants minimaux évalués au sens strict des textes applicables et ceux relevant de choix d'opportunité réguliers ou non des collectivités. À ce titre, les méthodes d'évaluation des flux financiers ont été analysées ;
- Une analyse du caractère régulier et du volume des relations financières facultatives (subventions, fonds de concours...);
- Une appréciation des conséquences et risques associés à ces flux financiers constatés entre les communes et l'EPCI, en matière de capacité financière propre des collectivités, de pression fiscale et enfin de péréquation intercommunale.

(17) Le présent avis porte spécifiquement sur les relations financières entre l'EPCI et ses communes membres. Il ne traite pas du niveau d'intervention de la métropole sur ses différents territoires au titre des compétences qu'elle exerce.

(18) Les attributions de compensation représentent le principal flux financier obligatoire, cité en particulier par l'article 181 de la loi 3DS. En cohérence avec ses précédents rapports, la chambre a retenu une lecture juridique restreinte de l'attribution de compensation, définie comme un flux financier qui consiste à assurer la neutralité des transferts de compétences, à l'exclusion de toute autre finalité. L'utilisation de l'attribution de compensation à des fins de transferts de ressources entre l'EPCI et ses communes membres en-dehors de considérations liées à la neutralité des transferts est ainsi considérée par la chambre comme un choix d'opportunité des collectivités pouvant constituer une marge de manœuvre dans le cadre du futur pacte financier et fiscal de la métropole.

Définition de l'attribution de compensation dite « de référence » au sens du présent rapport

L'attribution de compensation de référence se définit, au sens du présent avis, comme la part de l'attribution de compensation calculée uniquement en fonction des transferts et rétrocessions de compétences³. Cette notion appelle plusieurs précautions méthodologiques.

- *Elle prend pour référence l'attribution de compensation 2013, première année de la période sous revue, et en analyse les variations jusqu'en 2021 en retenant uniquement celles liées à la neutralité des transferts intervenus sur la période. Les montants d'attribution de compensation versés en 2013 n'ont ainsi fait l'objet d'aucune analyse critique rétrospective et sont méthodologiquement supposés être entièrement dédiés à*

³ Le transfert d'une compétence est réalisé dans le sens « commune vers EPCI » ; la rétrocession est réalisée dans le sens « EPCI vers commune ».

la neutralité des transferts antérieurs, ce qui ne correspond pas nécessairement à la réalité ;

- *La notion d'attribution de compensation de référence s'attache à isoler les seules variations d'attribution de compensation liées à des transferts ou rétrocessions de compétences, sans porter d'appréciation sur le montant auquel sont valorisés lesdits transferts et rétrocessions ;*
- *Ainsi, la qualification de sommes par la terminologie « attribution de compensation de référence » ne signifie en aucun cas que la chambre en valide le montant sans réserve. Plusieurs réserves méthodologiques sont d'ailleurs soulevées au point 2.1.3 du présent rapport.*

La différence entre l'attribution de compensation mandatée et l'attribution de compensation de référence est désignée par la terminologie « marge de manœuvre » au titre du présent rapport.

1 LE CONTEXTE MÉTROPOLITAIN

1.1 Présentation de l'ensemble intercommunal

(19) La métropole Aix-Marseille-Provence a été créée le 1^{er} janvier 2016 par la loi n° 2014-58 du 27 janvier 2014 de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles (loi MAPTAM).

(20) Couvrant un ensemble urbain dense, en particulier autour des villes de Marseille et d'Aix-en-Provence, la métropole regroupe 92 communes (dont une commune du Var, Saint-Zacharie, et une commune de Vaucluse, Pertuis). Elle compte 1,91 million d'habitants en 2021, soit 93 % de la population du département des Bouches-du-Rhône et 37 % de la région Provence-Alpes-Côte d'Azur. Cet EPCI est le plus étendu de France et, hors le Grand Paris, le plus peuplé.

(21) En 2019, une fusion de la métropole et du département des Bouches-du-Rhône a été envisagée. Plusieurs scénarii ont été étudiés en ce sens, donnant lieu à une étude réalisée par le préfet de région. Ce projet n'a pas connu de traduction concrète.

(22) *In fine*, la métropole est issue de la fusion de six intercommunalités préexistantes :

- La communauté urbaine Marseille-Provence-Méditerranée (CUMPM) ;
- La communauté d'agglomération du Pays d'Aix (CPA) ;
- La communauté d'agglomération de Salon-Étang de Berre-Durance⁴ (CASBD) ;
- La communauté d'agglomération du Pays d'Aubagne et de l'Étoile (CAPAE) ;

⁴ Également appelée Agglopoie Provence.

- Le syndicat d'agglomération nouvelle Ouest Provence (SANOP) ;
- La communauté d'agglomération du Pays de Martigues (CAPM).

(23) D'emblée, la métropole a été divisée en six territoires, dont les périmètres géographiques se recoupent exactement avec ceux des six EPCI fusionnés, afin de tenir compte des solidarités préexistantes. Dotés d'une gouvernance propre au travers d'un conseil de territoire (CT), ces territoires ont exercé, par délégation depuis 2016, l'essentiel des compétences métropolitaines, à l'exception de quelques-unes à dimension programmatique. L'article 181 de la loi 3DS a supprimé ces conseils de territoire à compter du 1^{er} juillet 2022.

Tableau n° 1 : Evolution des périmètres au sein de la métropole

Dénomination du Territoire métropolitain et du Conseil de territoire (CT) éponyme	Appellation de l'ancien EPCI
CT1 - Territoire de « Marseille-Provence »	Communauté urbaine Marseille Provence Métropole
CT2 - Territoire du « Pays d'Aix »	Communauté d'agglomération du Pays d'Aix
CT3 - Territoire du « Pays salonais »	Communauté d'agglomération de Salon-Étang de Berre-Durance
CT4 - Territoire du « Pays d'Aubagne et de l'Étoile »	Communauté d'agglomération du Pays d'Aubagne et de l'Étoile
CT5 - Territoire d'« Istres Ouest Provence »	Syndicat d'agglomération nouvelle Ouest Provence
CT6 - Territoire du « Pays de Martigues »	Communauté d'agglomération du Pays de Martigues

Source : métropole Aix-Marseille-Provence

1.2 Une situation financière métropolitaine atypique et contrainte

1.2.1 Précautions méthodologiques concernant l'analyse financière

(24) La situation financière de la métropole Aix-Marseille-Provence a été examinée au regard de celle de l'ensemble des 19 autres métropoles françaises⁵, hors Grand Paris et Lyon, dont les statuts particuliers ne permettent pas une comparaison pertinente. L'analyse a été réalisée sur la période 2017 à 2020, à partir des données consolidées (budgets principal et annexes), publiées sur le portail de la Direction Générale des Finances Publiques (DGFIP) et de la Direction Générale des Collectivités Locales (DGCL), données complétées le cas échéant par les balances des métropoles. Elle tient compte de l'ancienneté des métropoles, certaines

⁵ Bordeaux ; Brest ; Clermont-Ferrand ; Dijon ; Grenoble ; Lille ; Metz ; Montpellier ; Nancy ; Nantes ; Nice ; Orléans ; Rennes ; Rouen ; Saint-Étienne ; Strasbourg ; Toulon ; Toulouse ; Tours.

ayant été créées en 2017 ou en 2018. Aussi afin de ne pas biaiser l'analyse comparative avec la moyenne des autres métropoles, l'exercice 2016 n'a pas été retenu. En effet, le panel de comparaison n'était pas le même, et un changement de comptabilisation des données par la DGFIP rend la comparaison avec cet exercice non-exploitable⁶.

1.2.2 Une épargne brute dynamique grevée par les versements aux communes

(25) Par rapport à la moyenne des 19 autres métropoles, la situation de la métropole Aix-Marseille-Provence paraît atypique, avec des produits courants de fonctionnement par habitant supérieurs d'environ 66 € à la moyenne, des charges inférieures de l'ordre de 31 €, mais une épargne brute en-deçà de 90 € en moyenne, comme le montre le tableau ci-dessous.

Tableau n° 2 : Détermination de l'épargne brute (CAF) en € par habitant

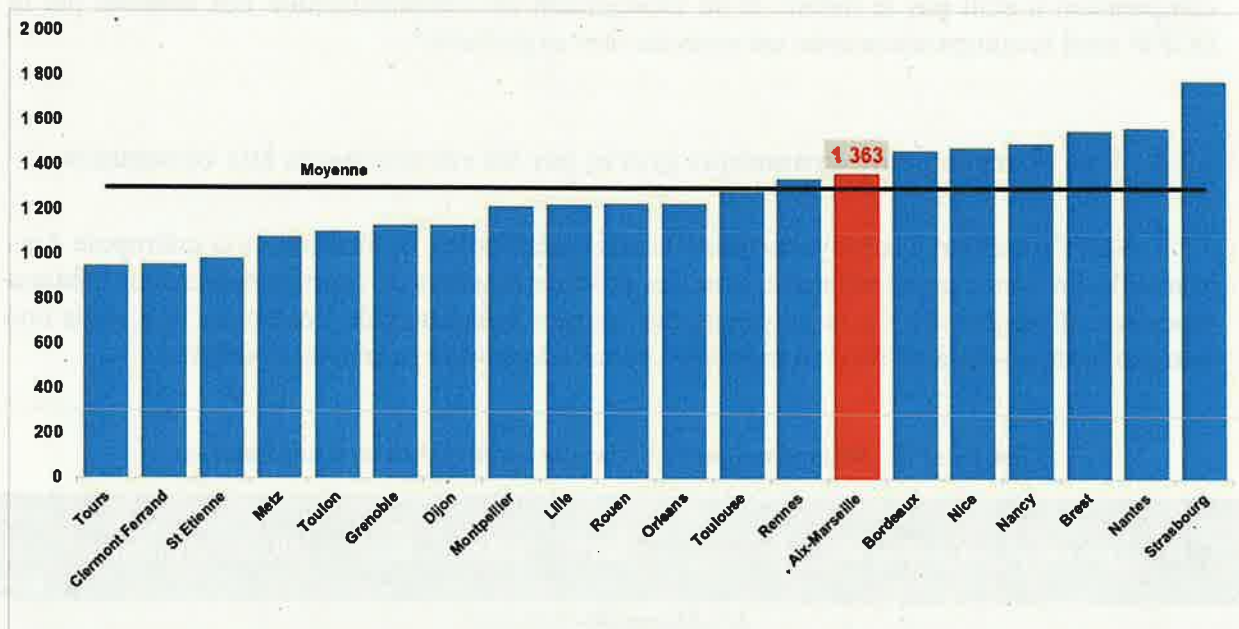
<i>En euros par habitant</i>	2017	2018	2019	2020	Moyenne	Variation annuelle moyenne
<i>Aix-Marseille-Provence</i>						
Impôts Locaux	547	550	564	567	557	1,2%
+ Dotation globale de fonctionnement	154	152	150	148	151	-1,3%
+ Autres recettes réelles de fonctionnement	634	667	686	635	655	0,1%
- Charges réelles de fonctionnement	791	838	859	866	838	3,1%
- Fiscalité reversée aux communes	374	342	338	333	347	-3,8%
= Capacité d'autofinancement ou Epargne brute (1)	170	189	202	151	178	-3,8%
<i>Moyenne des autres métropoles (hors Lyon et Grand Paris)</i>						
Impôts Locaux	448	461	472	471	463	1,6%
+ Dotation globale de fonctionnement	146	145	142	136	142	-2,3%
+ Autres recettes réelles de fonctionnement	666	701	713	691	693	1,2%
- Charges réelles de fonctionnement	842	869	888	879	870	1,5%
- Fiscalité reversée aux communes	168	160	157	154	160	-2,9%
= Capacité d'autofinancement ou Epargne brute (2)	251	277	281	264	268	1,7%
Ecart CAF ou Epargne brute (1-2) AMP par rapport aux autres métropoles	-82	-88	-79	-113	-90	
Dont écart produits par habitant	74	63	73	53	66	
Dont écart charges par habitant	-51	-31	-29	-14	-31	
Dont écart fiscalité reversée par habitant	206	182	81	180	187	

Source : CRC d'après DGFIP

(26) L'avantage comparatif de la métropole Aix-Marseille-Provence en termes de « gestion courante », soit 97 € (66 € de recettes supplémentaires et 31 € de charges moindres), est en effet neutralisé par les versements aux communes membres (attributions de compensation et dotation de solidarité communautaire), dont le montant par habitant est supérieur de 187 € en moyenne, d'où une épargne réduite de 90 € par habitant (97-187).

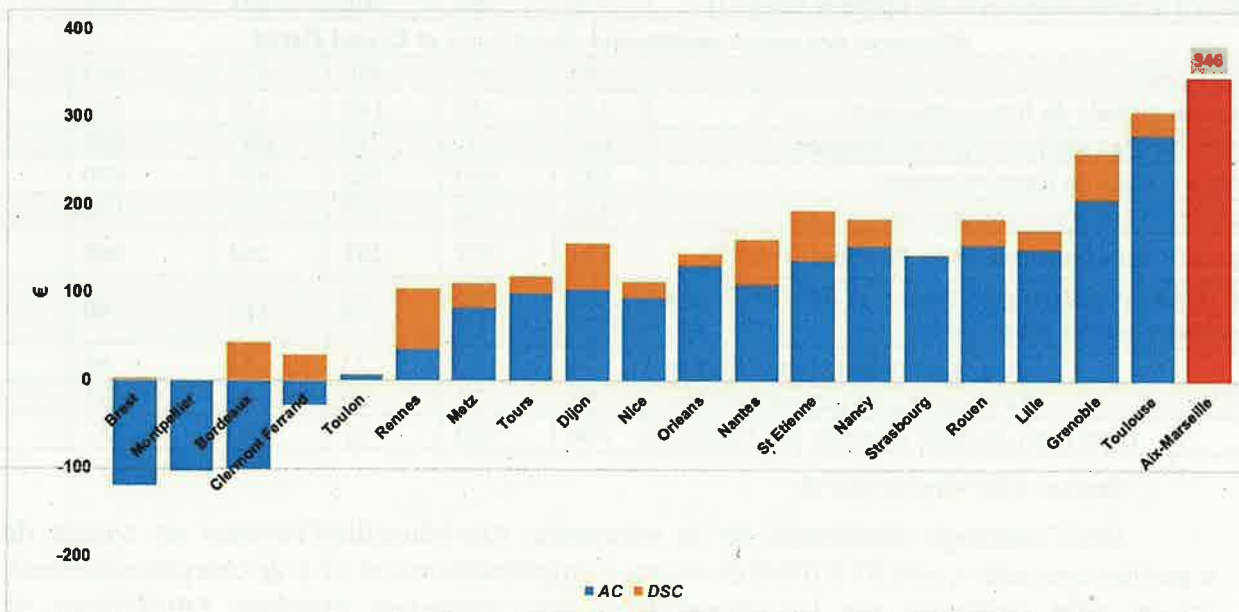
⁶ Ce n'est qu'à partir de 2017 que la DGFIP a raisonné en termes de produits et charges de fonctionnement rentrant dans le calcul de la capacité d'autofinancement (CAF).

Graphique n° 1 : Les produits réels de fonctionnement des métropoles, avant reversements aux communes - moyenne par habitant de 2017 à 2020 en €



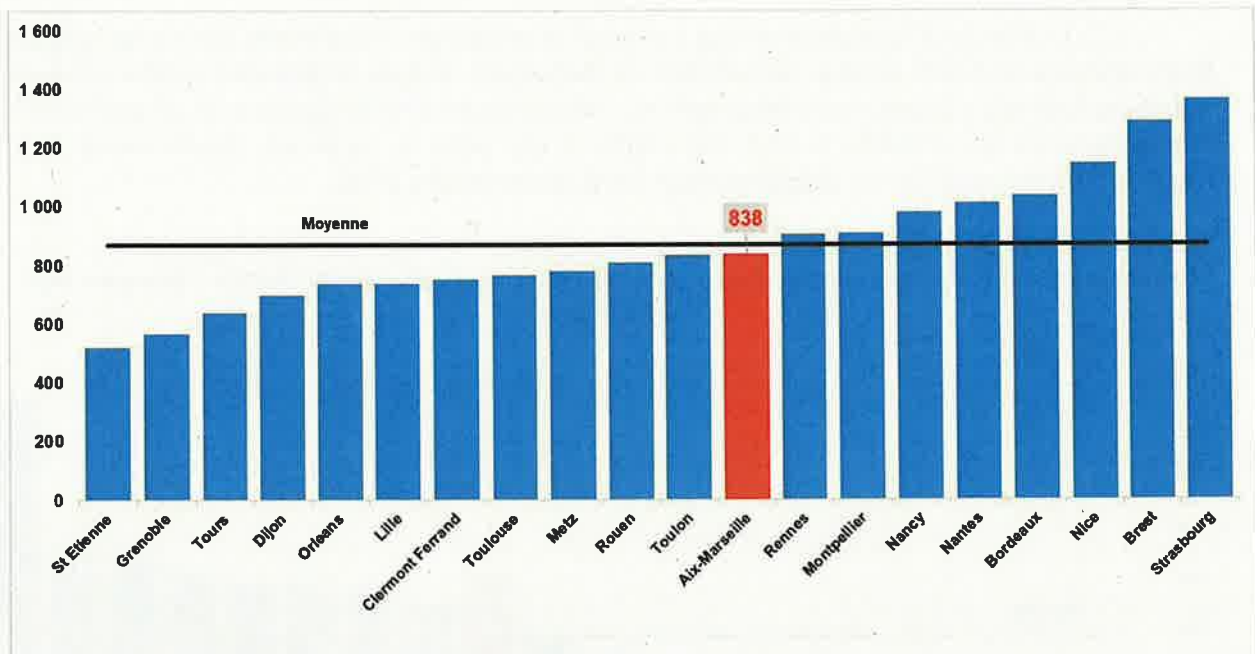
Source : CRC d'après les données DGFIP (budget principal et budgets annexes)

Graphique n° 2 : Attribution de compensation et dotation de solidarité communautaire reversées aux communes – moyenne par habitant de 2017 à 2020 en €



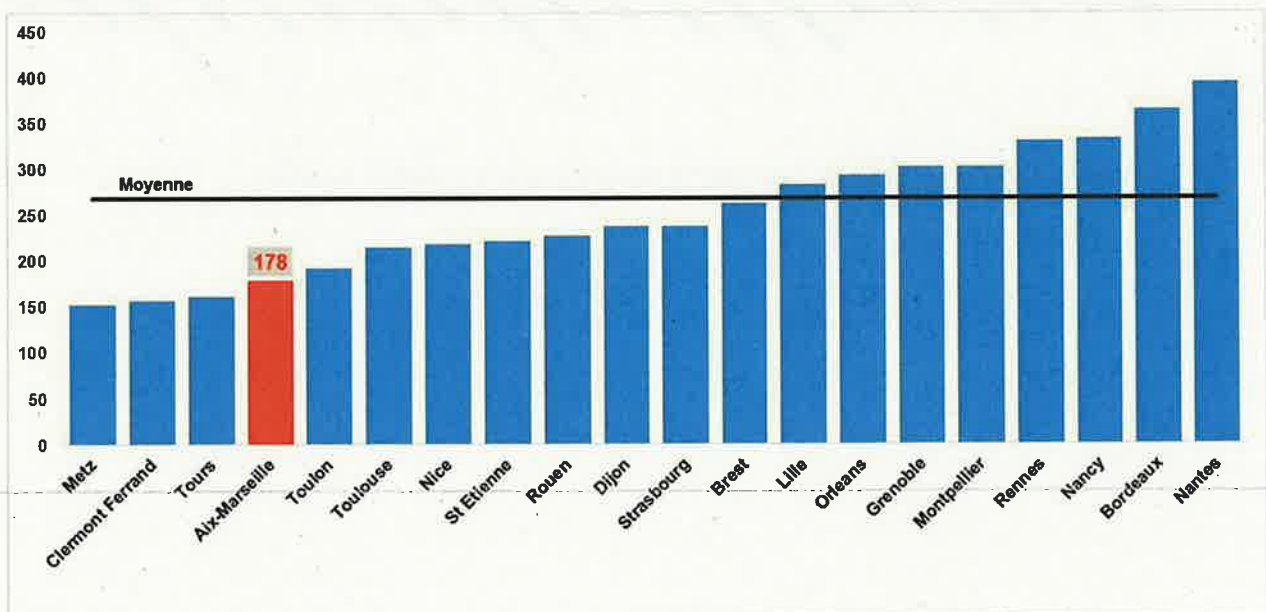
Source : CRC d'après les données DGFIP et comptes de gestion

Graphique n° 3 : Les charges réelles de fonctionnement des métropoles – moyenne par habitant de 2017 à 2020 en €



Source : CRC d'après les données DGFIP

Graphique n° 4 : Épargne brute des métropoles - moyenne par habitant de 2017 à 2020 en €

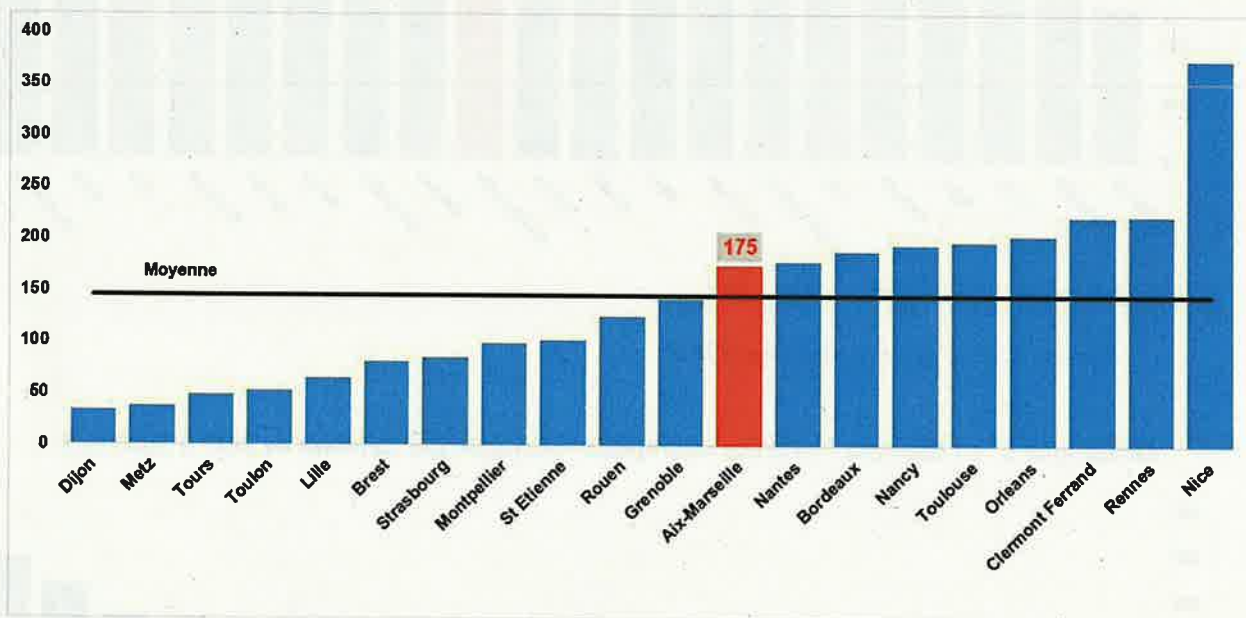


Source : CRC d'après les données DGFIP (budget principal et budgets annexes)

1.2.3 Un endettement en hausse pour un niveau d'investissement faible

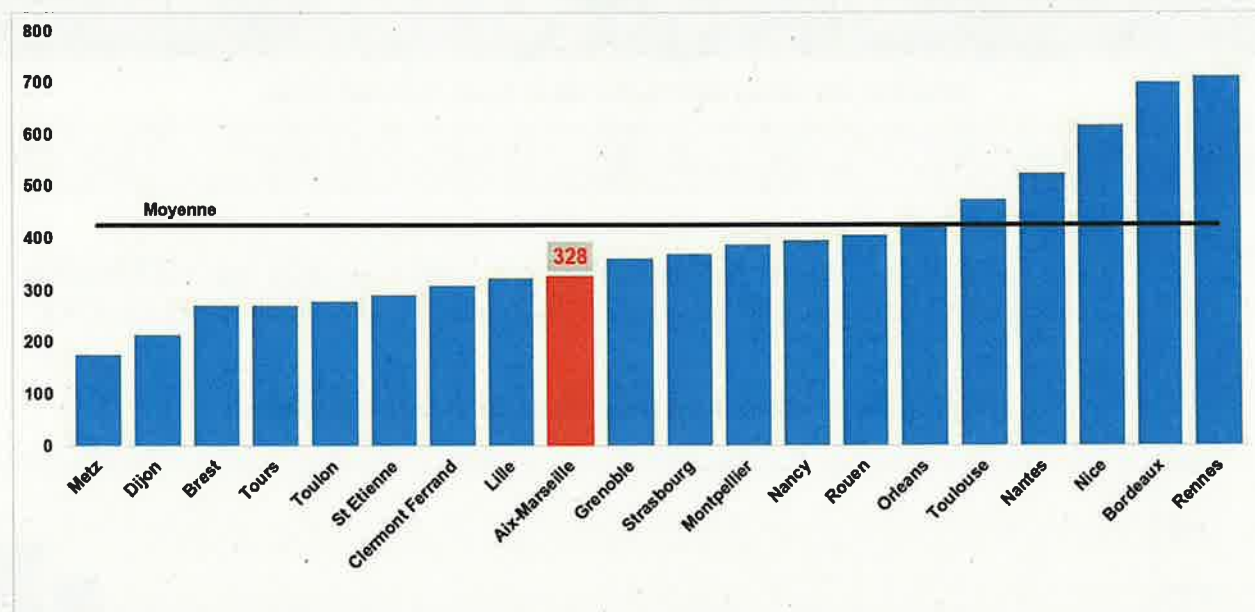
(27) Le niveau d'épargne moindre a conduit la métropole à emprunter davantage que les autres métropoles (30 € de plus par habitant en moyenne), tout en investissant moins (97 € de moins par habitant en moyenne), avec comme conséquence une détérioration de sa capacité de désendettement qui s'établit à 10,5 ans contre 8 ans pour la moyenne, positionnant Aix-Marseille-Provence à l'avant-dernière place des métropoles fin 2020.

Graphique n° 5 : Emprunts contractés par les métropoles sur la période 2017-2020 – moyenne en € par habitant



Source : CRC d'après les données DGFIP (budget principal et budgets annexes)

Graphique n° 6 : Dépenses d'équipement⁷ réalisées par les métropoles 2017-2020 - moyenne en € par habitant



Source : CRC d'après les données DGFIP (budget principal et budgets annexes)

(28) Fin 2021, la dette globale de la métropole⁸ atteignait 3,1 Md€, dont 2 Md€ pour le budget principal, 0,61 Md€ pour les budgets annexes transports, 0,25 Md€ pour les budgets annexes eau et assainissement et 0,1 Md€ pour les déchets⁹.

(29) Comme le montre le tableau ci-dessous, en comparaison des autres métropoles, Aix-Marseille-Provence a connu une progression plus marquée de sa dette sur la période 2016-2021 (+ 2 points par rapport aux autres métropoles). La diminution du taux d'intérêt moyen servi, qui est passé de 2,50 % en 2016 à 2,01 % en 2020 et 1,88 % en 2021, a toutefois permis d'en atténuer la charge.

Tableau n° 3 : Évolution de la dette consolidée (en M€)

M€	2017	2018	2019	2020	2021	Var. annuelle moyenne 2021-2017
Aix-Marseille-Provence						
Capital restant dû au 31/12	2 521	2 749	2 776	3 013	3 082	5,2%
Taux moyen de l'encours	2,44%	2,34%	2,23%	2,01%	1,88%	

⁷ Dépenses d'équipement et subventions d'équipements versées déduction faite des emprunts remboursés par les budgets annexes.

⁸ Hors dette dite « récupérable », cf. *infra* 2.1.3.4.1.

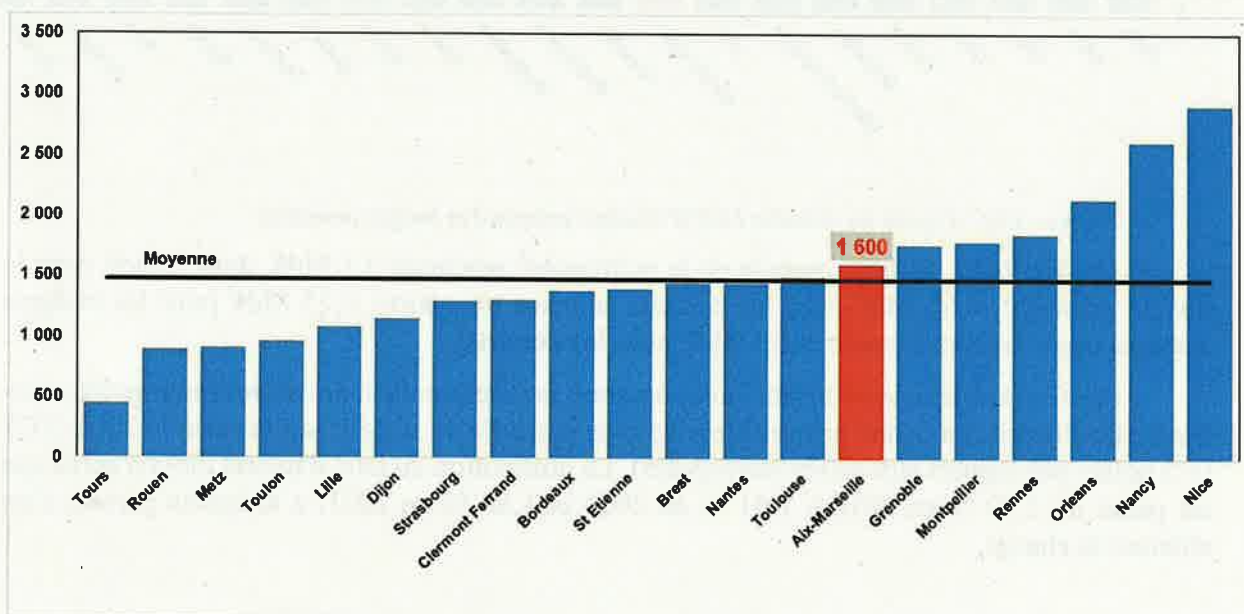
⁹ La métropole Aix-Marseille-Provence comptait fin 2020 39 budgets annexes contre 10 en moyenne pour les autres métropoles.

M€	2017	2018	2019	2020	2021	Var. annuelle moyenne 2021-2017
<i>Moyenne des autres métropoles (hors Lyon et Grand Paris)</i>						
Capital restant dû au 31/12	12 353	12 733	12 995	13 583	0	-100,0%

Source : CRC d'après DGFIP, comptes de gestion et Finance Active

(30) Le poids de la dette par habitant s'élevait à 1 600 € en 2021 sur Aix-Marseille-Provence, ce qui était légèrement plus élevé que la moyenne des autres métropoles à 1 474 €.

Graphique n° 7 : Dette des métropoles en 2021 - en € par habitant

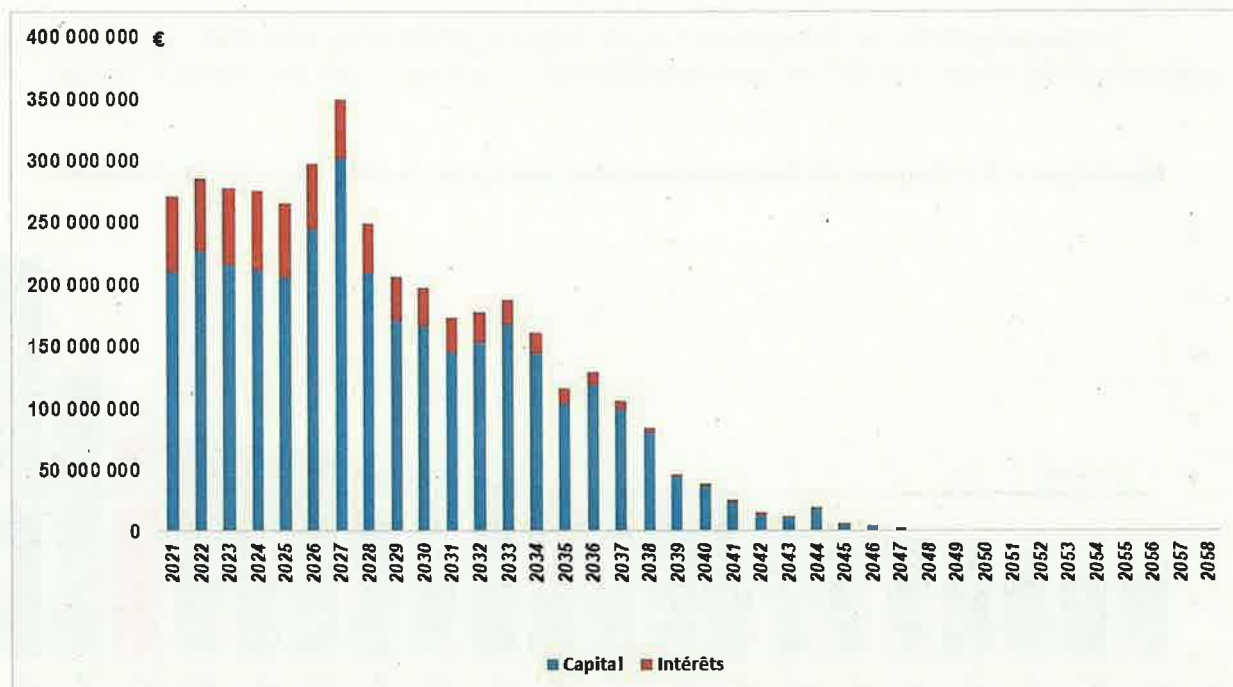


Source : CRC d'après les données DGFIP

(31) La dette d'Aix-Marseille-Provence comprend 561 emprunts, dont 426 à taux fixe (2,32 Md€) et 135 emprunts à taux variables ou assimilés (0,76 M€). Ces derniers présentent des niveaux de risques peu élevés au regard de la classification établie par la charte de bonne conduite entre les établissements bancaires et les collectivités locales, dite charte Gissler¹⁰. Plus de 99 % d'entre eux sont en effet classés en A. Parmi les 426 emprunts à taux fixe, 27 sont des emprunts obligataires avec remboursement *in fine* pour un montant global de 392 M€ (13 % de l'encours), dont 97 M€ arriveront à échéance en 2027. Cela entraînera sur cet exercice un pic d'environ 52 M€ par rapport à 2026.

¹⁰ La charte Gissler permet de classer les emprunts selon une matrice à double entrée : le chiffre (de 1 à 5) traduit la complexité de l'indice servant au calcul des intérêts de l'emprunt, et la lettre (d'A à E) exprime le degré de complexité de la formule de calcul des intérêts. Par extension, la circulaire du 25 juin 2010 définit une catégorie « Hors Charte » (F6) qui regroupe tous les produits déconseillés par la charte et que les établissements signataires se sont engagés à ne plus commercialiser.

Graphique n° 8 : Profil d'extinction de la dette consolidée de la métropole Aix-Marseille-Provence – en €



Source : CRC d'après Finance Active

(32) La capacité de désendettement de la métropole, bien qu'en amélioration sur la période, reste dégradée comparativement à celle des autres métropoles. La métropole Aix-Marseille-Provence se situe, depuis 2016, dans les trois dernières places.

Tableau n° 4 : Indicateurs de la dette – dette consolidée en années

	2016	2017	2018	2019	2020	2021
<i>Aix-Marseille-Provence</i>						
Capacité de désendettement	8,0	7,9	7,7	7,2	10,5	7,4
Durée résiduelle de l'encours	14,6	14,9	15	14,8	14,3	14
Durée de vie moyenne de l'encours	8,3	8,7	8,7	8,4	8	7,9
<i>Moyenne des autres métropoles (hors Lyon et Grand Paris)</i>						
Capacité de désendettement	5,1	5,5	5,1	5,1	5,7	5,5

Source : CRC d'après DGFIP, Comptes de gestion et Finance Active

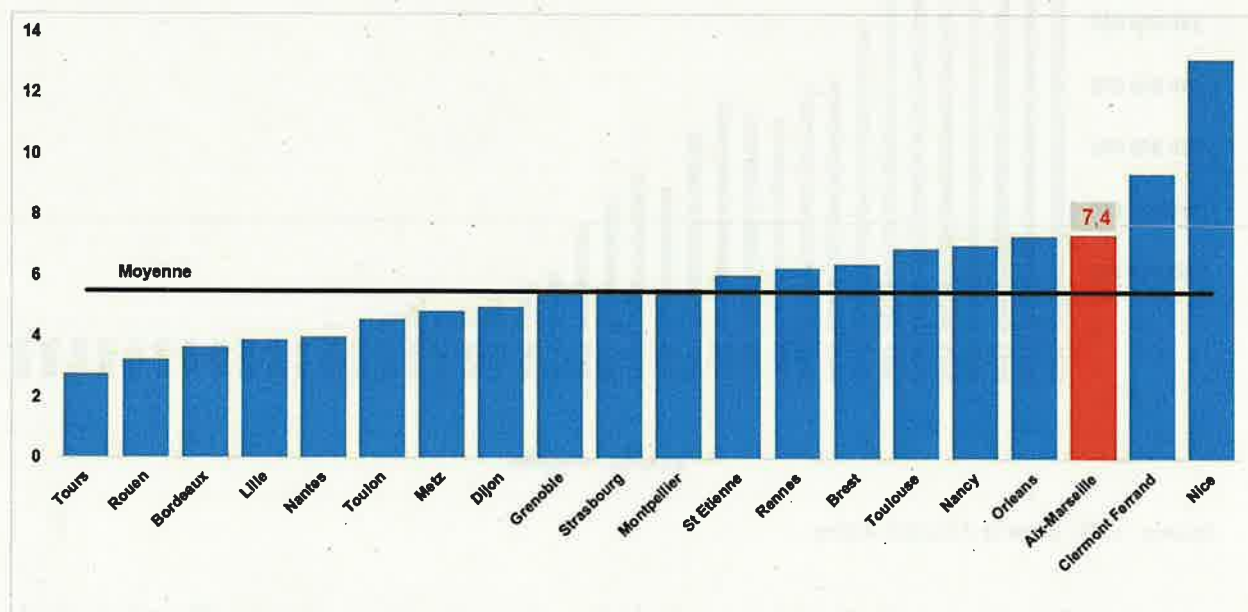
(33) Certes, la capacité de désendettement reste inférieure à la durée de vie résiduelle de l'encours¹¹, mais l'écart se resserre et elle se situe en 2020 au-dessus de la durée de vie

¹¹ Elle exprime la durée moyenne restant à courir des emprunts.

moyenne¹² de l'encours et juste en-dessous en 2021. Or cet indicateur est plus pertinent pour apprécier la situation de l'encours, car il tient compte des modes d'amortissement.

(34) Autrement dit, la métropole est en capacité de rembourser, à fin 2021, en 7 ans et 3 mois ce qu'elle s'était « en théorie contractuellement » engagée à faire en 7 ans et 11 mois.

Graphique n° 9 : Capacité de désendettement des métropoles en 2021 – en nombre d'années



Source : CRC d'après les données DGFIP

(35) La soutenabilité à long terme de la dette exige une amélioration de la capacité de désendettement de la métropole, aujourd'hui insuffisante pour couvrir des investissements à venir d'envergure.

(36) Si la métropole atteignait le niveau d'épargne brute moyen par habitant des autres métropoles, soit +90 € par habitant, elle dégagerait environ 170 M€ de ressources supplémentaires. Sa capacité de désendettement serait alors de 6,8 années, soit un niveau rétablissant la soutenabilité de sa dette.

(37) L'analyse financière comparée met en évidence certaines tendances qui affectent la capacité d'intervention de la métropole :

- Une maximisation des reversements d'attributions de compensation aux communes avec comme conséquence une situation financière en défaveur de l'échelon intercommunal ;
- Une capacité d'autofinancement brute consolidée très en-deçà de celle des autres métropoles (178 € contre 268 € en moyenne par habitant), et en conséquence des dépenses d'équipement plus faibles (328 € par habitant contre 425 € en moyenne) sur la période 2017-2020 ;

¹² Elle exprime la durée moyenne nécessaire au remboursement intégral de la dette, pondéré par son mode d'amortissement.

- Une dette élevée, mais peu risquée, qui induit une capacité de désendettement plus élevée que la moyenne : 10,5 ans contre 5,7 ans en 2020, 7,4 ans contre 5,5 ans en 2021 ;

2 SUR LES FLUX FINANCIERS ENTRE LES COMMUNES ET LEUR EPCI

2.1 Les attributions de compensation

2.1.1 Rappel du cadre juridique de l'attribution de compensation

(38) Lorsqu'un EPCI relève du régime de la fiscalité professionnelle unique, la neutralité des transferts de compétences entre l'établissement et ses communes membres est assurée par le versement d'attributions de compensation. Les attributions de compensation se définissent comme une rétrocession par l'EPCI à ses communes membres de la fiscalité qui lui a été transférée, déduction faite du coût net des charges transférées par les communes au titre de compétences devenues communautaires. Ainsi, à la date du transfert, l'EPCI conserve un volume de ressources fiscales équivalent au montant valorisé des transferts de charges qu'il supporte.

(39) Le régime juridique de l'attribution de compensation est défini à l'article 1609 nonies C du code général des impôts. L'attribution de compensation a le caractère de dépense obligatoire lorsqu'elle est positive. Lorsqu'elle est négative, l'EPCI dispose de la faculté de demander à la commune concernée un versement à due concurrence, lequel constitue le cas échéant une dépense obligatoire de la commune. L'attribution de compensation ne peut être indexée.

(40) Le montant des charges nettes transférées à l'EPCI par les communes est évalué par une commission locale d'évaluation des charges transférées (CLECT). La méthode d'évaluation des charges et ressources transférées est précisée au IV de l'article 1609 nonies C, lequel dispose :

(41) « Les dépenses de fonctionnement, non liées à un équipement, sont évaluées d'après leur coût réel dans les budgets communaux lors de l'exercice précédant le transfert de compétences ou d'après leur coût réel dans les comptes administratifs des exercices précédant ce transfert. Dans ce dernier cas, la période de référence est déterminée par la commission.

(42) Le coût des dépenses liées à des équipements concernant les compétences transférées est calculé sur la base d'un coût moyen annualisé. Ce coût intègre le coût de réalisation ou d'acquisition de l'équipement ou, en tant que de besoin, son coût de renouvellement. Il intègre également les charges financières et les dépenses d'entretien. L'ensemble de ces dépenses est pris en compte pour une durée normale d'utilisation et ramené à une seule année.

(43) Le coût des dépenses transférées est réduit, le cas échéant, des ressources afférentes à ces charges ».

(44) La méthode de calcul de droit commun des attributions de compensation est fixée par le 2° du V de l'article 1609 nonies C :

(45) « L'attribution de compensation est égale à la somme des produits mentionnés au I et aux 1 et 2 du I bis et du produit de la taxe sur les surfaces commerciales prévue à l'article 3

de la loi n° 72-657 du 13 juillet 1972 instituant des mesures en faveur de certaines catégories de commerçants et artisans âgés, perçus par la commune l'année précédant celle de la première application du présent article, diminuée du coût net des charges transférées calculé dans les conditions définies au IV ».

(46) Le 2° du V de l'article 1609 nonies C prévoit en outre des majorations et des minorations de l'attribution de compensation ainsi calculée, applicables le cas échéant aux EPCI qui en remplissent les critères.

(47) Par ailleurs, le 1° bis du V de l'article 1609 nonies C prévoit une modalité de fixation libre des attributions de compensation, permettant à l'EPCI et à ses communes membres de s'éloigner du calcul défini au 2° du V du même article :

(48) « Le montant de l'attribution de compensation et les conditions de sa révision peuvent être fixés librement par délibérations concordantes du conseil communautaire, statuant à la majorité des deux tiers, et des conseils municipaux des communes membres intéressées, en tenant compte du rapport de la commission locale d'évaluation des transferts de charges ».

(49) Il ressort ainsi des dispositions de l'article 1609 nonies C du code général des impôts que :

- Les charges et ressources transférées sont évaluées par une commission créée à cet effet, selon une méthode d'évaluation prescrite par la loi. L'évaluation de la charge nette des compétences transférées constitue l'unique mission légale de la CLECT. Bien que la charge nette calculée par la CLECT en représente un élément déterminant, le calcul des attributions de compensation relève de la seule assemblée délibérante, qui en arrête le montant ;
- L'attribution de compensation, dépense obligatoire de l'EPCI à fiscalité professionnelle unique, est égale au montant de la fiscalité transférée déduction faite des charges nettes transférées. Elle est, le cas échéant, minorée ou majorée conformément au 2° du V de l'article 1609 nonies C ;
- La procédure de fixation libre de l'attribution de compensation permet à un EPCI et à ses communes membres de s'éloigner de la méthode légale de détermination du montant de l'attribution de compensation, en respectant des règles particulières de majorité. La loi précise toutefois que la fixation libre des attributions de compensation doit être réalisée « *en tenant compte du rapport de la commission locale d'évaluation des transferts de charges* ».

(50) Ainsi, aux termes de la loi, le mécanisme de l'attribution de compensation a pour fonction intrinsèque d'assurer la neutralité financière des transferts de compétences entre les communes et leur EPCI de rattachement. S'ils peuvent s'éloigner du strict calcul légal à la faveur de la procédure dite de fixation libre, les déterminants de l'attribution de compensation ne peuvent pas être dépourvus de tout lien avec les logiques de transferts de charges et ressources.

2.1.2 Une valorisation des attributions de compensation au-delà du périmètre visant à garantir la neutralité des transferts de compétences

2.1.2.1 L'intégration des dotations de solidarité communautaire dans les attributions de compensation

(51) Au cours de la période sous revue, la métropole comme les EPCI qui lui préexistaient ont procédé à des intégrations de dotations de solidarité communautaire au sein des attributions de compensation. L'objectif affiché de ces intégrations consistait à sécuriser les versements au profit des communes malgré le changement de périmètre intercommunal lié à la construction de la métropole.

(52) Ainsi, dès 2016, la métropole supporte sur son budget l'intégralité de la charge que représentaient les anciennes dotations de solidarité communautaire. À compter de 2018¹³, toutes les attributions de compensation comprennent une part correspondant à d'anciennes dotations de solidarité communautaire, et la totalité des anciennes dotations de solidarité communautaire est imputée sur les attributions de compensation¹⁴.

Tableau n° 5 : Historique des intégrations de DSC dans l'AC par EPCI / conseil de territoire en €

	2014	2015	2016	2017	2018	Total
CT1			12 460 992			12 460 992
CT2	50 434 849	912 315			3 500 002	54 847 166
CT3					10 000 000	10 000 000
CT4		4 404 081				4 404 081
CT5	13 173 468					13 173 468
CT6	24 663 322					24 663 322
Total	88 271 639	5 316 396	12 460 992	0	13 500 002	119 549 029

Source : CRC d'après délibérations des anciens EPCI

N.B. : Ce tableau ne fait pas référence aux intégrations de DSC dans les AC antérieures à la période 2013-2021. La chambre a toutefois connaissance de plusieurs intégrations intervenues antérieurement à 2013, notamment en 2001 au profit des communes de la CUMPM (87,18 M€, soit 67 € par habitant en moyenne) et en 2012 au profit des communes de Salon-Étang de Berre-Durance (15 M€, soit 108 € par habitant en moyenne).

¹³ Les communes des conseils de territoire 2 et 3 ont perçu en 2016 et 2017 des subventions de transposition de la dotation de solidarité communautaire. Ces subventions n'apparaissent pas dans le tableau n°5 dans la mesure où elles n'étaient pas intégrées dans l'attribution de compensation avant 2018.

¹⁴ À l'exception des dotations forfaitaires versées dans le cadre du contrat de ville du Pays de Martigues (cf. *infra* 2.2.4.2.2).

(53) Plusieurs délibérations se référant à la procédure de fixation libre prévue au 1° bis du V de l'article 1609 nonies C ont approuvé ces intégrations de dotation de solidarité communautaire dans les attributions de compensation. Bien que mentionnées par le guide des attributions de compensation édité par la direction générale des collectivités locales, ces intégrations apparaissent fortement contestables sur le plan de la régularité, pour plusieurs raisons.

(54) En premier lieu, une lecture stricte des dispositions de l'article 1609 nonies C du code général des impôts ne permet pas l'utilisation des attributions de compensation à des fins autres que la neutralité des transferts de compétences opérés entre les communes et leur EPCI. En effet, si le 1° bis du V de l'article 1609 nonies C du code général des impôts dispose que « *le montant de l'attribution de compensation et les conditions de sa révision peuvent être fixés librement par délibérations concordantes du conseil communautaire, statuant à la majorité des deux tiers, et des conseils municipaux des communes membres intéressées* », il précise aussitôt que cette modalité de fixation ou de révision des attributions de compensation doit s'opérer « *en tenant compte du rapport de la commission locale d'évaluation des transferts de charges* ». Cette précision n'a de sens qu'à la condition que les déterminants de la fixation libre soient en rapport direct avec le contenu du rapport de la commission locale d'évaluation des transferts de charges. Or, ledit rapport traite exclusivement des transferts de ressources et de charges consécutifs aux transferts de compétences, ce qui exclut donc toute révision sans rapport avec un transfert de compétence.

(55) Ainsi, la procédure de fixation libre des attributions de compensation permet aux collectivités concernées et à leur EPCI de rattachement de fixer des modalités dérogatoires de prise en compte des charges et ressources transférées, dans la mesure où ces modalités dérogatoires tiennent compte – et donc ne s'éloignent pas de manière excessive ou injustifiée – de l'évaluation de la commission réalisée conformément aux dispositions du IV de l'article 1609 nonies C du code général des impôts. Cette procédure confère ainsi une liberté méthodologique en matière de détermination des modalités de compensation des transferts de compétences. En revanche, elle n'a pas pour effet d'autoriser une fixation des attributions de compensation dont certains déterminants seraient dépourvus de tout lien avec les charges et ressources transférées.

(56) En deuxième lieu, l'intégration des dotations de solidarité communautaire au sein des attributions de compensation a pour effet de conférer à ce versement de l'EPCI un caractère obligatoire dans son principe comme dans son montant, alors même que l'article L. 5211-28-4 du code général des collectivités territoriales (CGCT) dispose que « *le montant de la dotation de solidarité communautaire est fixé librement par le conseil communautaire à la majorité des deux tiers des suffrages exprimés* ». Si l'instauration de la dotation de solidarité communautaire est obligatoire dans son principe pour les métropoles, la fixation de son montant est laissée à l'appréciation du conseil métropolitain statuant à la majorité qualifiée des deux tiers. En l'espèce, après intégration de la dotation de solidarité communautaire au sein des attributions de compensation, toute modification des montants servis aux communes nécessite non seulement de réunir une majorité qualifiée des deux tiers du conseil métropolitain, mais également d'obtenir l'accord de l'ensemble des conseils municipaux intéressés.

(57) En troisième lieu, l'intégration de l'enveloppe globale des anciennes dotations de solidarité communautaire dans les attributions de compensation a pour effet d'en figer la répartition par commune. Or cette répartition doit tenir compte de critères socio-économiques

prévus par la loi, notamment l'insuffisance de potentiel fiscal¹⁵ et financier¹⁶ et l'écart à la moyenne intercommunale du revenu par habitant¹⁷. Cette décorrélation ne permet pas d'appréhender les effets générés par la fusion des six EPCI préexistants, notamment sur les valeurs moyennes des indicateurs intercommunaux.

2.1.2.2 L'intégration d'un abondement de la dotation de coopération versée aux communes du syndicat d'agglomération nouvelle Ouest Provence

(58) Le syndicat d'agglomération nouvelle Ouest Provence (SANOP), par sa forme juridique atypique, a utilisé jusqu'en 2015 la dotation de coopération dans ses relations financières avec les communes membres. La dotation de coopération est particulière aux syndicats d'agglomération nouvelle. Instituée par l'article L. 5334-7 du CGCT, sa variation est la traduction financière des évaluations des compétences transférées au sein du bloc communal. En ce sens, son fonctionnement s'approche de celui de l'attribution de compensation. Toutefois, il s'en écarte sur un point.

(59) En effet, en-dehors de tout transfert de compétences, le montant de la dotation de coopération pouvait être révisé sur le fondement de l'article C du XIII de l'article 108 de la loi de finances n° 2010-1657 du 29 décembre 2010 pour 2011. Celui-ci prévoyait qu'« à titre dérogatoire, les syndicats d'agglomération nouvelle et les conseils municipaux de leurs communes membres peuvent, par délibérations concordantes prises à la majorité qualifiée prévue au premier alinéa du II de l'article L. 5211-5 du code général des collectivités territoriales, procéder dans les cinq ans qui suivent la promulgation de la présente loi à la révision du montant de la dotation de coopération ». La loi susmentionnée est parue au journal officiel le 30 décembre 2010. Le SANOP pouvait donc user de cette disposition jusqu'à la fin de l'année 2015, ce qu'il a fait. Cette dotation a été supprimée par la loi n° 2015-991 du 7 août 2015, entrée en vigueur le 1^{er} janvier 2016.

¹⁵ Le potentiel fiscal est un indicateur de richesse permettant d'apprécier les ressources fiscales libres d'emploi que peut mobiliser une commune. Dans son calcul sont intégrés les produits réels sur lesquels la collectivité n'a pas de pouvoir de taux (contribution sur la valeur ajoutée des entreprises -CVAE- et imposition forfaitaire sur les entreprises de réseaux -IFER) et les produits potentiels obtenus en multipliant les bases de fiscalité de la commune par les taux moyens nationaux correspondants pour neutraliser les différences nées des choix de gestion. La richesse tirée par la commune de son appartenance au groupement est valorisée dans le potentiel fiscal de la commune. Les produits affectés comme par exemple la taxe de séjour ne sont pas comptabilisés car ils ne sont pas libres d'emploi.

¹⁶ Le potentiel financier correspond au potentiel fiscal majoré de la dotation forfaitaire, hors compensation de la part salaires (déjà prise en compte dans le potentiel fiscal) perçue par la commune et minoré des différents prélèvements sur fiscalité supportés par la dotation forfaitaire.

¹⁷ Ces deux critères, qui doivent justifier au moins 35 % de la répartition de la dotation de solidarité communautaire depuis la loi de finances initiale pour 2020, étaient en réalité opposables à la métropole avant 2020. En effet, en l'absence d'un pacte financier et fiscal adopté alors même qu'elle est concernée par un contrat de ville, la métropole était tenue d'instaurer une dotation de solidarité communautaire *a minima* au profit des communes concernées par le contrat de ville, en retenant notamment les critères de potentiel fiscal et financier et de revenu par habitant. Cette obligation, posée par le VI de l'article 1609 nonies C du code général des impôts alors en vigueur, prenait effet un an après l'adoption du contrat de ville si aucun pacte n'avait été adopté.

(60) Par délibération n° 253/14 du 23 juin 2014, le SANOP a augmenté de 15 M€ la dotation de coopération de 2014 versée aux communes membres, sur le fondement de l'article 108 susmentionné.

(61) Si cet abondement était fondé en droit lors de son adoption, il a été réalisé sans lien avec un quelconque transfert de compétences. Lors de la création de la métropole, l'attribution de compensation des communes du SANOP aurait dû être constituée par la reprise des seules composantes de la dotation de coopération permettant d'assurer la neutralité des transferts. Cet abondement de 15 M€ doit donc être regardé comme étant irrégulier à compter de 2016, et ne peut donc être retenu dans l'attribution de compensation de référence telle que définie ci-avant.

2.1.2.3 L'intégration des contributions communales au FPIC par la communauté d'agglomération du Pays de Martigues et le SANOP

(62) Le fonds national de péréquation des ressources intercommunales et communales (FPIC) prévoit que chaque territoire d'un ensemble intercommunal, commune et EPCI, soit prélevé et/ou bénéficie d'un reversement du fonds selon des indices synthétiques de richesse.

(63) En 2014 et 2015, le SANOP a intégré un abondement de sa dotation de coopération sur le fondement de l'article 108 de la loi de finances n° 2010-1657 du 29 décembre 2010 pour 2011 susmentionné, afin de compenser l'intégralité des contributions de ses communes membres au titre du FPIC, pour un montant cumulé de 2,9 M€ (+1,48 M€ en 2014, puis + 1,42 M€ à partir de 2015¹⁸).

(64) De même, par délibération du 1^{er} octobre 2015, la communauté d'agglomération du Pays de Martigues (CAPM) a approuvé la revalorisation de 5,05 M€ des attributions de compensation versées à ses trois communes membres, correspondant à la compensation de leur contribution au FPIC sur cet exercice¹⁹. Préalablement, les communes n'étaient pas prélevées au titre du FPIC, seule la CAPM contribuait à hauteur de 3 à 4 M€ selon les exercices. En 2015, les communes ont été prélevées de leur contribution au FPIC, et remboursées du même montant par l'EPCI à travers les attributions de compensation. En sus, la CAPM a payé sa propre contribution au FPIC.

(65) La revalorisation des attributions de compensation susmentionnée ne présente aucun lien avec des transferts effectifs de compétence, et doit à ce titre être écartée de l'attribution de compensation de référence. Par ailleurs, si un EPCI peut être tenu dans certains cas de prendre en charge les prélèvements de ses communes membres en application de l'article L. 2336-3 alinéa 3 du CGCT, les communes du SANOP et de la CAPM n'en remplissaient pas les conditions. Cette revalorisation est par ailleurs contestable dans son principe, dès lors qu'elle contrevient au mécanisme péréquateur du FPIC, l'EPCI soutenant davantage les communes les plus contributrices, autrement dit les plus riches. Enfin, en augmentant les attributions de compensation des contributions communales au FPIC des exercices 2014 et/ou 2015, le SANOP et la CAPM ont cristallisé des montants pourtant variables d'un exercice à l'autre. D'ailleurs, les trois communes du Pays de Martigues ont été bénéficiaires nets du FPIC en 2016, leur permettant ainsi de percevoir à la fois une compensation indue de 5,05 M€ et le reversement du FPIC pour 655 096 €. A compter de 2017, la commune de Martigues perçoit une attribution

¹⁸ D'après le détail de l'abondement de la dotation de coopération de 12,3 M€ par délibération du 13 avril 2015.

¹⁹ Soit 4 089 132 € pour la commune de Martigues, 751 898 € pour Port-de-Bouc et 209 167 € pour St-Mitre-les-Remparts.

de compensation indûment augmentée de 4,09 M€, alors même que sa contribution nette varie entre 0,12 M€ et 0,27 M€.

2.1.2.4 L'intégration d'une part de fiscalité dans les attributions de compensation

- La neutralisation de la hausse de taux de fiscalité intercommunale par la communauté d'agglomération de Salon-Étang de Berre-Durance et le SANOP

(66) En 2015, la communauté d'agglomération de Salon-Étang de Berre-Durance et le syndicat d'agglomération nouvelle Ouest Provence ont procédé à des corrections respectivement des attributions de compensation et des dotations de coopération dans la perspective de rendre neutre la future convergence fiscale avec les autres EPCI ayant vocation à fusionner.

(67) Ces deux EPCI ont procédé à une augmentation de leurs taux de fiscalité afin de les rapprocher du taux qui deviendrait applicable au futur ensemble intercommunal. Le produit fiscal supplémentaire a fait l'objet d'une restitution aux communes *via* les attributions de compensation et les dotations de coopération, aux fins notamment de leur permettre de diminuer leurs propres taux de fiscalité à due concurrence de l'augmentation des taux intercommunaux.

(68) Ce mécanisme, s'il permet de garantir une stabilité de la pression fiscale appliquée aux contribuables du territoire malgré la future convergence haussière des taux intercommunaux, appelle plusieurs remarques :

- Le mécanisme conduit à une utilisation inappropriée des attributions de compensation, qui, sur le plan légal, ont uniquement pour fonction d'assurer la neutralité des transferts de compétences ;
- Les modalités d'harmonisation ainsi mises en œuvre ne correspondent pas au mécanisme légal de convergence des taux à la suite d'une fusion d'EPCI, lequel est défini à l'article 1638-0 bis III du code général des impôts. Selon les termes de cet article, les taux des impôts ménage sont fixés par le nouvel EPCI dans les conditions du droit commun, ou, par dérogation, selon une méthode de lissage ne pouvant excéder 12 ans. Ainsi, la loi autorise le lissage de l'augmentation de la pression fiscale, mais ne prévoit pas de mécanisme de nature à neutraliser cette augmentation. Au contraire, le mécanisme de convergence a précisément pour objectif d'accroître la pression fiscale dans les territoires les moins fiscalisés, de manière à financer la diminution de la pression fiscale dans les territoires les plus fiscalisés ;
- S'il est loisible aux communes de moduler leurs taux à la baisse en compensation de la convergence haussière des taux intercommunaux, cette décision leur appartient et elles ont à ce titre vocation à l'assumer financièrement. En l'espèce, le financement par les attributions de compensation de la perte de produit fiscal des communes revient à ce que les communes captent la ressource liée à l'augmentation des taux intercommunaux ;
- Le cas d'espèce est d'autant plus problématique que le mécanisme d'harmonisation fiscale mis en œuvre par la communauté d'agglomération de Salon-Étang de Berre-Durance et le SANOP a en réalité conduit ces deux EPCI à adopter des taux supérieurs

au taux moyen pondéré du futur ensemble intercommunal²⁰. Cette situation était prévisible, dans la mesure où la hausse des taux intercommunaux a conduit ces deux EPCI à afficher les niveaux de taux les plus élevés parmi les six EPCI soumis à la fusion, à égalité avec la communauté urbaine de Marseille. Dès lors, les taux adoptés en 2015 par la CASBD et le SANOP ont fait l'objet d'une convergence négative dès 2016, ce qui signifie qu'une partie de la hausse de fiscalité intercommunale ayant servi à financer l'abondement des attributions de compensation et des dotations de coopération a été annulée par la convergence engagée à partir de 2016, tandis que les attributions de compensation ont demeuré. Ainsi, la métropole reverse aux communes *via* les attributions de compensation des montants fixes correspondant à une ressource fiscale pour sa part en décroissance. Du point de vue du contribuable de ces deux territoires, ce mécanisme a conduit à une baisse de la pression fiscale à partir de 2016, à supposer que les communes aient effectivement baissé leurs taux à hauteur de l'abondement des attributions de compensation, alors même qu'elle aurait dû augmenter. Cet état de fait participe à la disparité des situations fiscales²¹.

- Enfin, le mécanisme mis en œuvre par la CASBD et le SANOP a eu pour effet de rehausser le taux moyen pondéré du futur ensemble intercommunal. Par voie de conséquence, les contribuables locaux relevant de territoires dont la fiscalité intercommunale était supérieure à la moyenne ont vu le bénéfice de la convergence fiscale se réduire. A l'inverse, l'effort de convergence fiscale a été augmenté pour les territoires dont les taux intercommunaux s'établissaient en-dessous de la moyenne. L'économie générale de la convergence fiscale a ainsi été modifiée, au détriment des contribuables des autres territoires, tandis que le mécanisme mis en œuvre par le SANOP et la CASBD leur a permis d'éviter une convergence à la hausse et de bénéficier au contraire d'une baisse de leurs taux intercommunaux.

(69) En tout état de cause, nonobstant les doutes sérieux quant à la régularité du mécanisme mis en œuvre par les deux ex-EPCI, il aurait été de bonne gestion d'attendre la création de la métropole avant d'envisager les voies et moyens de l'harmonisation fiscale, de telle sorte que les arbitrages soient pris en considération des intérêts de l'ensemble des membres du nouvel EPCI.

(70) Le mécanisme mis en œuvre représente 11 383 808 € pour la CASBD et 10 881 010 € pour le SANOP, soit un total de 22 264 818 € intégrés et versés chaque année dans les attributions de compensation des communes relevant de ces anciens EPCI.

- La révision des charges et ressources transférées à la suite de la mise en œuvre de la taxe d'enlèvement des ordures ménagères (TEOM) par la communauté d'agglomération du Pays de Martigues

²⁰ Cf. tableau n° 17 au chapitre 3.1.2. Après augmentation de ses taux, le SANOP dispose des taux d'imposition les plus élevés de la future métropole pour chacune des trois taxes. La CASBD dispose du même niveau de taux que le SANOP en ce qui concerne la taxe d'habitation et la taxe foncière sur les propriétés bâties, et un taux inférieur pour la taxe foncière sur les propriétés non bâties, toutefois supérieur au taux métropolitain cible.

²¹ Les éléments relatifs à l'absence d'équité fiscale sont détaillés au chapitre 3.1.2 du présent rapport.

(71) La taxe d'enlèvement des ordures ménagères (TEOM), régie par les articles 1520 à 1526 du code général des impôts, est destinée à pourvoir aux dépenses du service de collecte et de traitement des déchets ménagers. Son instauration est facultative.

(72) La communauté d'agglomération du Pays de Martigues est compétente en matière d'enlèvement des ordures ménagères depuis 2001, en application de la loi n° 99-586 du 12 juillet 1999 dite « loi Chevènement ». La TEOM a été instaurée par délibération du 28 septembre 2001 par le conseil communautaire, et son taux fixé à 0 %.

(73) Par délibération du 9 avril 2015, la communauté d'agglomération du Pays de Martigues a fixé le taux de la taxe d'enlèvement des ordures ménagères à 11,50 % sur chacune des trois zones de perception de son territoire, chaque zone correspondant au territoire d'une commune. Par une délibération également datée du 9 avril 2015, la communauté d'agglomération a voté le principe d'une rétrocession du produit fiscal nouveau aux communes, en vertu d'une révision de la charge nette transférée en 2001 au titre de la compétence déchets.

(74) En premier lieu, cette rétrocession contrevient au principe de compensation des transferts au coût historique. En effet, les transferts de compétence font l'objet d'une évaluation des charges et ressources transférées à la date du transfert, généralement calculée par rapport à la moyenne des charges et ressources constatées sur les derniers exercices comptables. La révision des attributions de compensation *a posteriori*, de surcroît du fait d'un événement lié non pas à l'évolution spontanée du coût net de la compétence mais à une décision fiscale, est irrégulière. La décision fiscale, portée et assumée par l'agglomération, a vocation à lui profiter financièrement. Le choix d'un transfert du produit de la TEOM aux communes intervient en 2015, soit une année avant la création de la métropole, laquelle se trouve ainsi durablement privée de la ressource correspondante. Par ailleurs, la chambre remarque que si l'agglomération a souhaité présenter la rétrocession de la TEOM aux communes comme une revoyure du coût net des charges transférées en 2001, elle s'est abstenue d'étendre cette revoyure aux autres aspects de l'évaluation de la charge transférée, par exemple le niveau actualisé des dépenses.

(75) En second lieu, le reversement aux communes contrevient à l'objet même de la TEOM, tel que défini par la loi. En effet, tel qu'illustré précédemment, le lien entre le reversement opéré et la réévaluation du coût net de la compétence – sur le seul aspect de cette ressource nouvelle – paraît artificiel. Ainsi, en instaurant une TEOM et en reversant concomitamment son produit aux communes à travers les attributions de compensation, l'intercommunalité a pris sa décision fiscale aux seules fins de créer une ressource nouvelle au profit des communes. Or, l'article 1520 du code général des impôts dispose que la TEOM est « destinée à pourvoir aux dépenses du service de collecte et de traitement des déchets ménagers », elle ne peut donc pas être perçue à d'autres fins. Dès lors, l'instauration par délibération d'une TEOM destinée à être reversée aux communes par une autre délibération du même jour contrevient à la loi.

(76) L'intégration de la TEOM représente 8 357 569 €, versés annuellement à travers les attributions de compensation depuis 2015 aux communes du Pays de Martigues.

- La révision des charges et ressources transférées à la suite de la mise en œuvre de la taxe relative à la gestion des milieux aquatiques et la prévention des inondations (GEMAPI)

(77) La taxe GEMAPI, prévue par l'article 1530 bis du code général des impôts, a été instaurée par la loi MAPTAM. Elle sert à financer la compétence « gestion des milieux aquatiques et prévention des inondations ». En vertu des articles L. 5217-2 et L. 5218-2 du

CGCT, la métropole est compétente en matière de GEMAPI dès sa création lorsque la compétence était exercée par un EPCI préexistant, ou au plus tard le 1^{er} janvier 2018.

(78) La compétence GEMAPI a été transférée à la métropole à compter du 1^{er} janvier 2018, selon des modalités définies par délibération du 19 octobre 2017. La charge nette du transfert de la compétence a été évaluée par la CLECT du 25 juin 2018 à 3 159 439 €.

(79) Par délibération du 28 juin 2018, la métropole Aix-Marseille-Provence a instauré la taxe GEMAPI, pour un produit fiscal attendu de 5 440 000 € à compter de 2019. Par délibération du 26 septembre 2019, la métropole a décidé de revaloriser de 3 159 439 € le montant des attributions de compensation de 2019, afin de restituer aux communes les volumes financiers prélevés en 2018 correspondants à la charge nette de la GEMAPI évaluée par la CLECT. Cette restitution fait suite aux engagements pris par la métropole au moment de la CLECT sur la compétence GEMAPI.

(80) Par cette opération, la métropole a considéré que l'instauration de la taxe suffisait à financer la compétence GEMAPI, rendant ainsi superflue la compensation de la charge transférée par les communes.

(81) Ce raisonnement contrevient toutefois, au même titre que cela a été relevé pour l'intégration de la TEOM dans les attributions de compensation, au principe d'évaluation des transferts à leur coût historique. Selon ce principe, la collectivité nouvellement compétente assume seule la responsabilité financière de la compétence transférée, supporte seule le risque d'évolution défavorable de l'équilibre entre les ressources et les charges et, à l'inverse, profite seule des ressources nouvelles créées par ses soins aux fins de financement de la compétence transférée.

(82) La métropole a ainsi décidé que sa mesure fiscale bénéficierait aux communes, au point que celles-ci ne supportent plus aucune charge de compensation du transfert de la compétence. Le transfert de la compétence GEMAPI, évalué en charge nette à 3 159 439 €, a donc représenté un gain net pour les communes qui n'ont plus à en assumer la charge sans pour autant avoir transféré les ressources correspondantes. La décision de rétrocession aux communes des retenues sur l'attribution de compensation représente à ce titre une marge de manœuvre financière pour la métropole.

2.1.2.5 L'intégration de subventions aux associations

(83) Par une délibération 2015-A125 du 10 juillet 2015, la communauté du Pays d'Aix (CPA) a prévu le transfert de subventions aux associations vers les communes membres de la CPA, avec pour objectif affiché dans l'exposé des motifs « *de sécuriser la gestion et l'attribution de certaines subventions à vocation communautaire d'associations très impliquées dans l'animation des communes, mais susceptibles de ne plus s'inscrire dans les critères d'attribution de la future métropole* ». Cette décision concernant les seules communes du CT2 a eu pour principale conséquence d'augmenter l'attribution de compensation versée à ces communes, à compter de 2016, de 2,19 M€.

(84) La chambre observe d'abord que la communauté d'agglomération du Pays d'Aix-en-Provence a délibéré pour modifier le montant des attributions de compensation de ses communes membres à compter de 2016, soit postérieurement à sa dissolution et à la création de la métropole. Or la métropole aurait dû être seule compétente pour moduler le montant des attributions de compensation versées au titre de sa première année d'existence. La délibération susmentionnée du 10 juillet 2015 est de ce fait manifestement irrégulière.

(85) L'augmentation correspondante des attributions de compensation s'est donc imposée à la métropole avec plusieurs effets.

(86) En premier lieu, elle conduit à transformer une dépense non obligatoire pour la future métropole, c'est-à-dire le versement d'une subvention à une association, en dépense obligatoire d'attribution de compensation, alors même que l'exposé des motifs de la délibération suppose que la métropole aurait certainement fait le choix de cesser les financements au regard de leur caractère non obligatoire et de leur absence d'intérêt communautaire.

(87) En deuxième lieu, les communes perçoivent ainsi de manière pérenne un volume d'attribution de compensation, en-dehors de tout transfert de compétences, pour financer des dépenses facultatives sur lesquelles elles ont toute latitude de réaliser des arbitrages budgétaires, sans pour autant perdre le financement correspondant.

(88) En troisième lieu, le mécanisme induit au sein de la métropole des différences de traitement entre communes de la métropole pour la prise en charge d'une même compétence. C'est le cas notamment des subventions de fonctionnement versées aux missions locales. Celles du Luberon et du Pays d'Aix sont directement subventionnées par les communes en contrepartie d'une augmentation de l'attribution de compensation à concurrence de 360 000 € pour la ville d'Aix-en-Provence et de 65 000 € pour celle de Pertuis, tandis que la métropole verse directement des subventions de fonctionnement à des missions locales pour le CT5 et le CT3.

2.1.3 Des réserves relevées dans les méthodes d'évaluation des transferts de compétences

(89) L'attribution de compensation de référence est définie, au titre du présent rapport, comme l'attribution de compensation 2013 affectée des seules variations liées à des transferts ou rétrocessions de compétences. Sont également admises les variations liées aux clauses de revoyure ou aux conventions de gestion lorsque l'évaluation de la charge nette du transfert n'a pas encore été formellement réalisée par la CLECT et adoptée par les assemblées délibérantes.

(90) Si le calcul de l'attribution de compensation de référence s'appuie sur les montants évalués par les CLECT, la chambre relève plusieurs biais dans leur mode de détermination.

2.1.3.1 Jusqu'en 2016, des méthodes d'évaluation de certains transferts de compétences privilégient les communes

(91) L'analyse des transferts de compétences intervenus avant la création de la métropole révèle, pour certains d'entre eux, la mise en œuvre de méthodes d'évaluation favorables aux communes, au détriment de l'impératif de neutralité financière des transferts.

- L'intégration asymétrique du coût moyen annualisé dans l'évaluation de la charge nette des transferts et rétrocessions de compétence par la communauté d'agglomération du Pays d'Aix

(92) La chambre relève notamment l'absence de parallélisme des méthodes utilisées pour les transferts et pour les rétrocessions de compétences, les évaluations étant régulièrement réalisées de manière différente selon qu'il s'agit d'un transfert ou d'une rétrocession, souvent à l'avantage des communes. À ce titre, le compte-rendu de la CLECT de la communauté d'agglomération du Pays d'Aix du 10 novembre 2015 est éloquent. En conclusion de l'examen

du premier rapport de la séance, relatif à la détermination des techniques d'évaluation des charges d'investissement liées aux transferts d'équipements, le rapport indique que « le président de la CLECT [...] considère que la CLECT dispose d'une certaine liberté quant à l'intégration du coût de renouvellement des équipements dans le calcul des charges transférées. Dans ce contexte, il a proposé que les modalités de calcul soient différentes en fonction des situations de chaque équipement, en veillant à chaque fois d'adopter la règle la plus favorable pour la commune ».

(93) En application de ce principe, le même rapport de la CLECT évalue plusieurs transferts et rétrocessions de compétences aux communes, selon les modalités synthétisées dans le tableau suivant.

Tableau n° 6 : Application du coût moyen annualisé aux transferts et rétrocessions en €

<i>Équipement concerné</i>	<i>Transfert / rétrocession</i>	<i>Application du coût moyen annualisé</i>	<i>Montant du coût moyen annualisé</i>
<i>Stadium de Vitrolles</i>	Rétrocession	Oui	234 522
<i>Piscine de Cabriès</i>	Rétrocession	Oui	32 472
<i>Grand théâtre de Provence</i>	Rétrocession	Oui	1 157 030
<i>Centre chorégraphique national</i>	Rétrocession	Oui	104 110
<i>Piscine du Val de l'Arc</i>	Rétrocession	Oui	12 500
<i>Musée Granet</i>	Rétrocession	Oui	508 852
<i>Stade Maurice David</i>	Rétrocession	Oui	75 250
<i>Salle et patio du Bois de l'Aune</i>	Rétrocession	Oui	175 000
<i>Complexe sportif du Farigoulier</i>	Transfert	Non	0
<i>Voirie de la zone industrielle de Rousset</i>	Transfert	Non	0
<i>Équipements de la commune de Gardanne</i>	Transfert	Non	0

Source : CRC d'après les rapports et le compte-rendu de la CLECT du 10 novembre 2015

(94) Il apparaît ainsi que la CLECT du 10 novembre 2015 retient systématiquement la valorisation du coût moyen annualisé pour les rétrocessions (lorsque l'EPCI est redevable de la compensation calculée), tandis qu'elle ne le retient jamais lorsqu'il s'agit de transferts (lorsque la commune en serait redevable). Le montant total des compensations dû au titre des coûts

moyens annualisés pris en compte pour les rétrocessions représente 2,3 M€, augmentant d'autant le montant annuel des attributions de compensation.

(95) Le cas particulier de la piscine de Cabriès apporte une illustration particulièrement claire de l'asymétrie des méthodes employées en matière de transferts et de rétrocessions de compétences, dans l'intérêt financier des communes et au détriment de celui de la communauté d'agglomération. Cette piscine, transférée à l'agglomération au 1^{er} janvier 2014, fait l'objet d'une valorisation de « coût moyen annualisé »²² de 6 426 € à prélever sur l'attribution de compensation de la commune. Cette valorisation peut être regardée comme faible au regard du type d'équipement considéré. Par délibération du 10 juillet 2015, soit 18 mois après le transfert, le conseil communautaire retire l'intérêt communautaire à la piscine de Cabriès et approuve le principe de sa rétrocession. Les conditions financières de cette rétrocession font l'objet d'une évaluation par la CLECT le 10 novembre 2015. Le coût moyen annualisé applicable à la rétrocession s'élève à 32 472 € du fait de travaux réalisés par la communauté d'agglomération pour un montant net de 1 298 865 €. Par délibération du 12 novembre 2015, la communauté d'agglomération a proposé de réabonder l'attribution de compensation de la commune de Cabriès à hauteur de 6 426 €, annulant ainsi l'application du coût moyen annualisé au transfert initial.

(96) En synthèse, non seulement la commune a récupéré un équipement largement réhabilité par la communauté d'agglomération 18 mois après son transfert initial, mais elle a également vu la compensation de 6 426 € qu'elle devait à l'EPCI annulée, tandis qu'une compensation de rétrocession lui était accordée à hauteur de 32 472 €. Les conditions financières de ce transfert, suivi d'une rétrocession, sont manifestement défavorables à l'EPCI.

(97) Ce prisme communal adopté par la CLECT est problématique par principe, la CLECT étant légalement chargée d'assurer la neutralité des transferts et rétrocessions de compétences. Il est d'autant plus problématique que la CLECT intervient le 10 novembre 2015, moins de deux mois avant la création de la métropole qui assumera donc les conséquences financières des décisions prises. À ce titre, la délibération du 17 décembre 2015 prise par la communauté d'agglomération du Pays d'Aix à la suite de la CLECT est manifestement irrégulière, en ce qu'elle fixe le montant des attributions de compensation pour 2016 alors que sa dissolution intervient le 31 décembre 2015.

- Le transfert des zones d'activité économique par la communauté d'agglomération de Salon-Étang de Berre-Durance

(98) Les modalités de transfert en 2015 des zones d'activité économique des communes vers la communauté d'agglomération de Salon-Étang de Berre-Durance ont également pour effet d'avantager les communes au détriment de l'intercommunalité, à quelques mois de la création de la métropole. Ce transfert concerne 24 zones d'activité économique encore sous compétence communale, sept zones étant déjà d'intérêt communautaire.

(99) Selon le rapport de la CLECT du 13 octobre 2015, « la création de la métropole Aix-Marseille-Provence au 1^{er} janvier 2016 entraînera notamment le transfert de l'ensemble

²² Le coût moyen annualisé représente une méthode d'évaluation du coût des dépenses liées à des équipements transférés. Défini au IV de l'article 1609 nonies C du CGI, il intègre « le coût de réalisation ou d'acquisition de l'équipement ou, en tant que de besoin, son coût de renouvellement. Il intègre également les charges financières et les dépenses d'entretien. L'ensemble de ces dépenses est pris en compte pour une durée normale d'utilisation et ramené à une seule année ».

des zones d'activité présentes sur le territoire métropolitain et qui étaient de compétence communale. Aussi, afin de préparer la création de cette nouvelle entité, par délibération n°145/15 en date du 2 juillet 2015, il a été proposé d'élargir, dès 2015, l'intérêt communautaire pour comprendre l'intégralité des zones d'activité présentes sur le territoire d'Agglopolé Provence ». Ainsi, la communauté d'agglomération décide d'anticiper le transfert des zones encore dépourvues d'intérêt communautaire et, ce faisant, prend l'initiative d'en définir les modalités, chose qui aurait incombé à la métropole si le *statu quo* avait été conservé jusqu'au 1^{er} janvier 2016.

(100) Le rapport de la CLECT du 13 octobre 2015 arrête le coût net du transfert à 567 971 € par an. Ce coût net n'est pourtant pas répercuté sur l'attribution de compensation des communes, une précédente CLECT du 18 mai 2015 ayant proposé « *d'opter pour un financement non figé mais dynamique, par le biais d'une augmentation des taux d'imposition intercommunaux [...], et ce afin de permettre, pour l'exercice de cette compétence, que les ressources soient en adéquation avec les besoins [...]. Corrélativement, les communes pourront diminuer leurs taux d'imposition* ». Le rapport précise aussitôt que « *les zones d'activité dont le transfert est envisagé ne générant pas de fiscalité à ce jour ou générant de la fiscalité en raison des aménagements réalisés par les communes, il est proposé d'introduire au sein de l'attribution de compensation des communes le montant de la fiscalité supplémentaire perçu en 2015 par la communauté d'agglomération* ». En d'autres termes, la CLECT propose une compensation au moyen d'un transfert de fiscalité par une hausse des impôts intercommunaux et une baisse corrélative des impôts communaux, mais propose également la rétrocession immédiate du produit intercommunal nouveau aux communes *via* les attributions de compensation, ne laissant ainsi à l'intercommunalité que la dynamique de la fiscalité nouvellement prélevée²³.

(101) Outre le fait que la méthode proposée contrevient au droit des transferts de compétences et notamment à l'article 1609 nonies C du code général des impôts, la CLECT se borne en réalité à décrire le dispositif de neutralisation de la hausse des taux de fiscalité locale décidé par ailleurs²⁴ – et dont les motifs sont totalement étrangers au transfert des zones d'activité – et à le présenter comme une modalité de compensation du transfert, ce qu'il n'est pas. La chambre considère ainsi que la communauté d'agglomération de Salon-Étang de Berre-Durance a pris en charge une extension de compétence, estimée par les soins de la CLECT à 567 971 €, sans aucune compensation financière.

(102) Ces modalités de transfert, particulièrement défavorables pour l'EPCI, contrastent avec celles retenues pour le transfert du pôle d'échange multimodal de Saint-Chamas traité par la même CLECT du 13 octobre 2015. À ce titre, la commune a transféré des engagements en dépenses et en recettes pour un montant net de 267 947 €²⁵, pour une baisse de son attribution

²³ L'EPCI perçoit en effet de nouvelles ressources fiscales, qu'il reverse à travers les attributions de compensation. Le reversement est figé, tandis que les nouvelles ressources fiscales liées à la hausse des taux sont dynamiques. L'EPCI ne conserve donc que la part dynamique de cette fiscalité nouvelle, le montant initial étant reversé aux communes.

²⁴ Ce mécanisme fait l'objet d'une présentation et de développements au chapitre 2.1.2.3 du présent rapport.

²⁵ Correspondant à une dépense de 483 302 € TTC ramenée à 402 752 € HT, à laquelle il convient de déduire 134 805 € de subventions restant à percevoir.

de compensation de 1 297,02 €²⁶. Le caractère modique de la compensation est lié au fait que ne sont prises en compte que les dépenses historiques, à l'exclusion de celles à venir, ce qui correspond au cadre réglementaire. Le droit des transferts a été appliqué de manière stricte et sans dérogation ; il est en l'espèce favorable aux finances communales.

- L'évaluation des subventions aux associations attachées aux compétences rétrocédées par le SANOP

(103) La rétrocession de compétences aux communes décidée par le SANOP et évaluée par la CLECT du 12 novembre 2015 a également été conduite dans des conditions favorables aux communes et ne garantissant pas la neutralité financière. Les subventions attachées aux compétences rétrocédées et ne relevant plus de l'intérêt communautaire sont évaluées pour leur montant historique, auquel s'ajoute « *la masse salariale des agents directement affectés auprès des associations* », laquelle est évaluée « *sur la base de l'année 2014 avec les effectifs 2015* ». La charge nette évaluée au titre de la masse salariale s'élève à 393 227 €. Pourtant, en vertu du décret du 18 juin 2008, les collectivités territoriales sont tenues de demander aux associations le remboursement de la masse salariale des agents mis à leur disposition. Interrogée en ce sens, la métropole a confirmé que le SANOP procédait à la mise en recouvrement des charges salariales liées aux personnels mis à disposition des associations. Dès lors, les personnels mis à la disposition des associations ne faisaient peser aucune charge nette sur le SANOP avant la rétrocession de compétence, et la masse salariale correspondante n'aurait pas dû être valorisée. Les attributions de compensation des communes ont ainsi été revalorisées à tort de 393 227 € à l'occasion de la rétrocession de compétence.

- L'absence de révision des attributions de compensation relatives à la compétence politique de la ville par la communauté d'agglomération du Pays de Martigues

(104) Dernier exemple, le contrat de ville 2015-2020 prévoit que la communauté d'agglomération du Pays de Martigues se substitue aux communes de Martigues et Port-de-Bouc pour le financement d'actions préalablement prises en charge par les deux communes au titre de la compétence politique de la ville, pour un montant de 490 000 € en 2015. Cela correspond, selon la métropole, à une participation du territoire du Pays de Martigues au titre de ses compétences en matière de politique de la ville (programme d'actions du contrat de ville). Il est constaté que ce transfert de charges des communes vers la communauté d'agglomération n'a pas fait l'objet d'une révision des attributions de compensation versées par la CAPM aux communes.

(105) D'une façon générale, la chambre constate que certaines modalités d'évaluation des transferts et rétrocessions de compétences intervenues avant 2016 ont pour conséquence – et parfois pour objectif affiché – de favoriser les finances communales au détriment des finances de l'EPCI et, en définitive, de la métropole. À l'inverse, l'examen des modalités d'évaluation des transferts de compétences intervenus en 2018 ne fait pas ressortir d'anomalie majeure²⁷.

²⁶ À titre subsidiaire, le calcul de cette compensation se limite au coût d'une convention d'occupation temporaire transférée et n'intègre pas les 16 698 € de dépenses réalisées par la commune. En tant que dépense exécutée, cette opération devrait en principe figurer dans l'assiette du transfert.

²⁷ Une anomalie a été relevée concernant le mode de calcul des intérêts liés au mécanisme de « dette récupérable ». Elle est décrite au chapitre 2.1.3.4.1 du présent rapport.

2.1.3.2 L'absence de réévaluation de l'attribution de compensation versée à la ville de Marseille au titre du transfert des opérations d'aménagement, en contradiction avec l'évaluation de la CLECT du 23 novembre 2015

(106) La CLECT de la communauté urbaine Marseille Provence Métropole s'est prononcée sur l'évaluation du transfert des opérations d'aménagement le 23 novembre 2015. Le transfert a été évalué à 5 709 078 €. Toutefois, cette évaluation comprenait le coût du portage financier consenti par la ville aux aménageurs, et repris par la communauté urbaine. Ce coût de portage financier représentait, au sein des 5 709 078 €, un montant de 2 163 250 €.

(107) Il ressort, tant du rapport de la CLECT que du procès-verbal des débats, que le prélèvement sur l'attribution de compensation de Marseille au titre des frais de portage financier devait être supprimé à compter de l'exercice 2021, les avances étant progressivement remboursées à l'EPCI par les opérateurs. L'attribution de compensation devait ainsi être réévaluée de 2 163 250 € dès 2021. Or, la métropole, interrogée à ce sujet, a indiqué ne pas avoir procédé à la révision positive de l'attribution de compensation de la ville de Marseille. La métropole affirme que la disposition inscrite au rapport de la CLECT est en cours d'analyse, dans la mesure où cette disposition n'a pas été reprise par la délibération actant le transfert de la compétence. Il appartient aux collectivités de clarifier la situation afin d'adopter une position partagée.

2.1.3.3 Des conventions de gestion pour les transferts de compétences dont l'évaluation n'a pas encore été arrêtée

(108) Les attributions de compensation sont affectées par des mouvements financiers relatifs à l'exercice délégué de compétences métropolitaines par certaines communes relevant quasi-exclusivement du CT1. Ces délégations sont liées au fait que les communes assurent l'exercice effectif des compétences éclairage public de voirie et espaces verts d'accompagnement de voirie, alors que ces compétences sont définies comme des accessoires de la compétence voirie détenue par la métropole sur le seul territoire du CT1²⁸.

(109) En l'absence de finalisation du transfert de cette partie accessoire de la compétence voirie, la métropole a arrêté une charge nette transférée provisoire, retranchée du montant des attributions de compensation versées aux communes concernées. Concomitamment, la métropole et les communes ont conclu des conventions de gestion. Ces conventions de gestion réglementent l'exercice délégué de la compétence par les communes et prévoient le remboursement par la métropole des sommes engagées par les communes délégataires, selon les modalités suivantes :

- En matière de fonctionnement et d'investissement récurrent, les volumes financiers sont réputés avoir été pris en compte dans l'évaluation provisoire de la charge nette transférée, et donc dans la réduction des attributions de compensation. Les communes peuvent engager des dépenses que la métropole s'engage à rembourser dans la limite du montant de l'évaluation provisoire ;

²⁸ Par lettre d'observation en date du 28 janvier 2019, le préfet des Bouches-du-Rhône a effectivement indiqué à la métropole que « la loi du 27 janvier 2014 prévoit la compétence exclusive de la métropole en matière d'aménagement de l'espace métropolitain, ce qui inclut l'éclairage public, en tant qu'élément indissociable de la compétence voirie ».

- En matière d'investissement non récurrent, les communes et la métropole adoptent une convention de délégation de maîtrise d'ouvrage. Les volumes financiers relatifs à l'investissement non récurrent n'ayant pas été évalués lors de l'évaluation provisoire, la métropole en réclame le financement aux communes. Ce financement communal porte pour 50 % sur une retenue sur l'attribution de compensation, et pour 50 % sur un fonds de concours versé par la commune à la métropole. La commune est remboursée des dépenses engagées sur la base des justificatifs produits.

(110) Le mécanisme des conventions de gestion et ses effets sur le montant des attributions de compensation appellent plusieurs remarques. En premier lieu, les retenues réalisées sur l'attribution de compensation au titre de la charge nette que représentent le fonctionnement et l'investissement récurrent n'ont fait l'objet d'aucune évaluation par la CLECT. Elles sont à ce titre provisoires, et présentées comme telles par la métropole. Si l'absence de fixation des montants définitifs par la CLECT peut s'expliquer par les incertitudes liées à la répartition des compétences entre communes et EPCI dans la perspective de la loi 3DS, une régularisation rapide s'impose désormais.

(111) En deuxième lieu, le transfert des ressources nécessaires au financement des opérations d'investissement non récurrentes émerge à parts égales sur l'attribution de compensation et sur un fonds de concours communal versé à l'EPCI, ceci pour des raisons essentiellement budgétaires : il s'agit de permettre aux communes d'imputer la moitié du coût de l'opération en section d'investissement, tandis que la diminution de l'attribution de compensation affecte l'équilibre de la section de fonctionnement. La répartition pour moitié sur les attributions de compensation relève d'un choix arbitraire et perturbe l'intelligibilité des relations financières entre la métropole et ses communes membres, d'autant plus que les prélèvements sont ponctuels car attachés à une opération en particulier et peuvent faire l'objet d'ajustements en fonction de la réalité de l'exécution de l'opération d'investissement. À titre subsidiaire, la chambre remarque que l'objectif poursuivi par cette répartition à parité aurait pu être légalement atteinte par la mise en œuvre des attributions de compensation d'investissement, ce que la métropole n'a pas souhaité faire sur avis de la CLECT. L'imputation en investissement aurait pu concerner l'équivalent de 13 % de la charge nette évaluée par les CLECT en 2018.

(112) En dernier lieu, la chambre relève que le mécanisme de financement des opérations non récurrentes conduit la métropole à prélever sur les communes des ressources strictement équivalentes aux versements qu'elle opère à leur profit dans le cadre de la délégation de maîtrise d'ouvrage. Les communes supportent ainsi, *in fine*, le coût exact de l'opération, en contradiction avec le principe des transferts selon lequel la compensation est fixée à la date du transfert tandis que les dépenses ultérieures sont assumées pour leur coût réel par la collectivité devenue compétente. En l'espèce, la métropole n'assume pas la responsabilité financière de la compétence transférée au moyen de ressources de compensation fixes. Ces mouvements financiers de montant équivalent et en sens contraire, s'élevant en moyenne à près de 16 M€ par an depuis 2019, complexifient donc la lecture des budgets communaux et métropolitain sans pour autant convaincre de la réalité du transfert de la compétence des communes vers la métropole.

(113) Plus marginalement, la métropole a précisé le périmètre de la compétence « animation et coordination de dispositifs locaux de prévention de la délinquance » par délibération du 24 octobre 2019, impliquant la rétrocession à la commune de Martigues de la maison de la justice et du droit de son territoire. Une évaluation provisoire des charges nettes rétrocédées correspondantes a été effectuée par la métropole à hauteur de 664 030 € et

approuvée par la commune de Martigues, dans l'attente de leur évaluation définitive par la CLECT, qui n'était toujours pas intervenue mi-2022. Cette estimation provisoire a donc été maintenue pour les exercices 2020, 2021 et 2022. La métropole a indiqué que l'évaluation définitive des charges rétrocedées serait réalisée à l'occasion des prochaines réunions de la CLECT en 2022 et 2023.

(114) Les variations de l'attribution de compensation liées aux conventions de gestion sont toutefois retenues comme faisant partie intégrante de l'attribution de compensation de référence.

2.1.3.4 Les transferts d'actif et de passif consécutifs aux transferts de compétences

2.1.3.4.1 La dette transférée et la dette récupérable

(115) En vertu du troisième alinéa de l'article L. 1321-2 du CGCT, éclairé par la réponse ministérielle du 8 mars 2007 à la question sénatoriale n° 25332, les transferts de compétences s'accompagnent du transfert de la dette souscrite par la collectivité d'origine au titre du financement des compétences transférées. Logiquement, en vertu de l'article 1609 nonies C du code général des impôts, la compensation due par cette dernière au titre du coût moyen annualisé comprend les charges financières.

(116) Les transferts réalisés en 2018 représentent un capital restant dû de 113,47 M€. Ils ont donné lieu à deux méthodes distinctes de transfert de la charge liée aux emprunts souscrits pour financer les compétences transférées :

- Lorsque l'emprunt était affecté à la compétence transférée ou individualisable, celui-ci a fait l'objet d'un transfert à la métropole. Les emprunts transférés représentaient 87,47 M€ au 1^{er} janvier 2018 ;
- Lorsque la compétence était financée au moyen d'emprunts globaux qui ne lui étaient pas spécifiquement attachés, l'encours de dette a été maintenu au bilan des communes et fait l'objet d'un remboursement par la métropole selon un mécanisme intitulé « dette récupérable ». Le stock de dette récupérable s'établissait à 26 M€ au 1^{er} janvier 2018.

(117) La distinction entre ces deux méthodes de transfert de la charge liée aux emprunts n'appelle pas, en soi, de remarque particulière. Elle correspond par ailleurs à la solution dégagée par la réponse ministérielle du 8 mars 2007.

(118) Pour toutes les compétences autres que la GEMAPI et les eaux pluviales, la dette récupérable est calculée selon une méthodologie définie par la CLECT du 29 septembre 2017 :

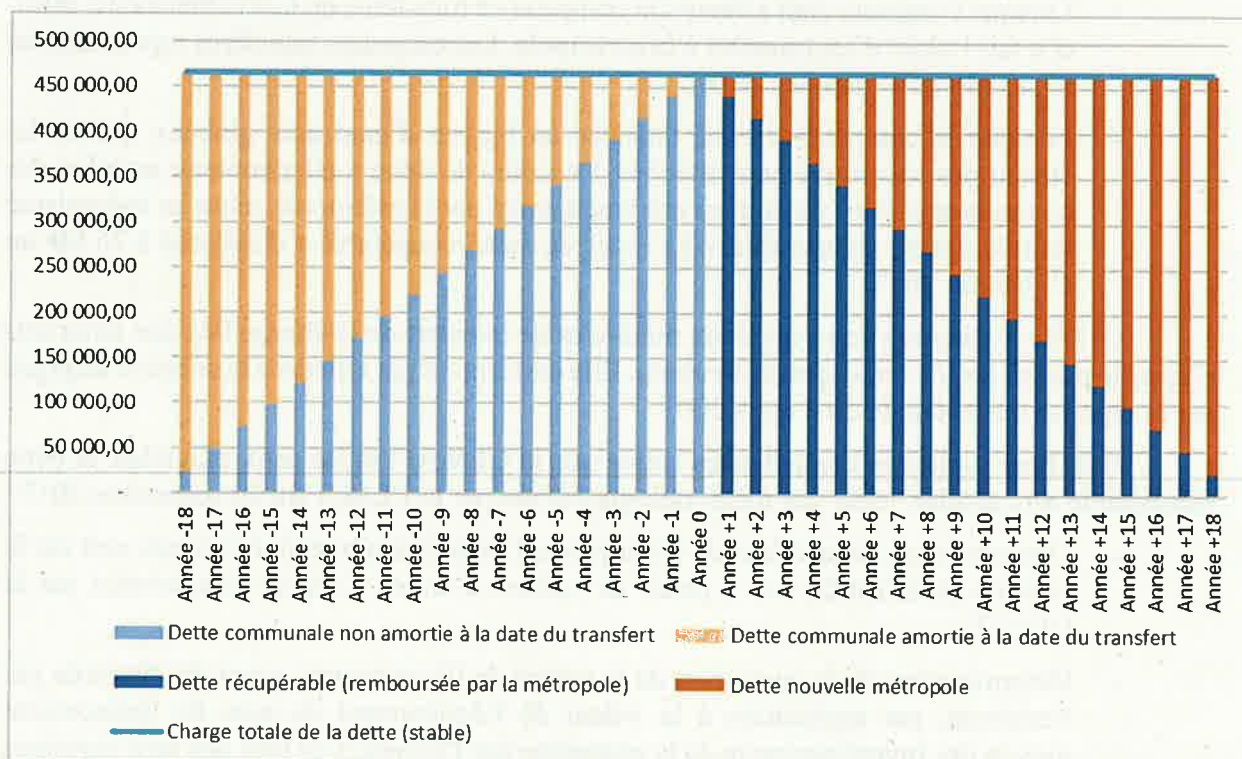
- Détermination de la valeur de l'équipement nette des subventions reçues, soit sur la base de justificatifs, soit à partir de valeurs d'unités d'œuvre déterminées par la CLECT ;
- Détermination de la quote-part de la valeur de l'équipement ayant été financée par l'emprunt, par application à la valeur de l'équipement du taux de financement moyen des investissements de la commune par l'emprunt au titre des sept dernières années ;

- Calcul de l'échéance constante correspondant à un emprunt de ce montant, dont le taux d'intérêt serait égal au taux moyen de la dette communale et dont la durée serait égale à la durée résiduelle moyenne de l'encours communal ;
- Versement chaque année par la métropole à la commune d'un montant égal à cette annuité.

(119) Les compétences GEMAPI et eaux pluviales sont traitées de manière distincte. La dette récupérable est calculée selon une méthodologie définie par la CLECT du 9 février 2018 :

- Détermination de la valeur nette des équipements annualisée, en divisant la valeur nette par la durée de vie des équipements considérés ;
- Application à cette valeur annualisée du taux de financement moyen des investissements par l'emprunt, afin de calculer un montant annuel moyen de recours à l'emprunt ;
- Calcul de l'échéance constante correspondant à un emprunt de ce montant, dont le taux d'intérêt serait égal au taux moyen de la dette communale et dont la durée serait égale à la maturité moyenne de l'encours communal ;
- Versement à la commune d'une somme dégressive, égale la première année à l'échéance constante multipliée par la durée d'amortissement (c'est-à-dire la maturité moyenne), puis la deuxième année à l'échéance constante multipliée par la durée d'amortissement réduite d'une année, et ainsi de suite.

Graphique n° 10 : Constitution et profil d'amortissement théorique de la dette récupérable en €



Source : CRC, à partir d'un exemple chiffré tiré des transferts de 2018.

(120) La méthode employée pour les compétences GEMAPI et eaux pluviales est davantage adaptée à des compétences supposant des investissements lourds dont la durée de vie est élevée. En effet, l'application de la première méthode à de telles compétences reviendrait à calculer la dette nécessaire à leur financement initial, et à la rembourser aux communes sur la base d'un échéancier s'étalant sur la durée résiduelle moyenné de l'encours de la dette communale. La différence considérable entre la durée de vie des équipements et la durée résiduelle moyenne de l'encours aurait conduit la métropole à rembourser aux communes une dette importante attachée à des équipements à longue durée de vie sur une période de temps particulièrement réduite. Les versements au titre de la dette récupérable auraient été excessifs, et en tout état de cause hors de proportion avec les prélèvements opérés sur les attributions de compensation des communes²⁹.

(121) Le mode de calcul de la dette récupérable appelle plusieurs remarques. En premier lieu, le mode de calcul de la quote-part financée par l'emprunt tient compte de la totalité des emprunts souscrits, et non du solde des emprunts souscrits et remboursés. Ce choix méthodologique conduit à majorer l'estimation de la part empruntée³⁰. Si le solde de dette avait été retenu en lieu et place de la recette d'emprunt brute, la métropole aurait été redevable d'une dette récupérable moins importante. Ce constat s'applique aux deux méthodes de détermination de la dette récupérable.

(122) En second lieu, la méthode employée pour les compétences hors GEMAPI et eaux pluviales présente deux biais méthodologiques préjudiciables à la métropole :

- Elle a pour effet concret de faire rembourser par la métropole à la commune un échéancier fondé sur un notionnel égal à la totalité de la dette souscrite au titre des équipements transférés. En d'autres termes, la métropole rembourse au titre de la dette récupérable la totalité de la dette nécessaire au financement des équipements neufs, alors qu'elle récupère des équipements en cours d'utilisation, parfois depuis plusieurs années ;
- Au surplus, cette dette récupérable surévaluée est remboursée sur la base de la durée résiduelle moyenne des emprunts, généralement inférieure à la durée de vie des équipements. Les versements de la métropole sont ainsi regroupés sur une période plus courte, et sont, par voie de conséquence, d'autant plus importants.

(123) La méthode applicable aux compétences GEMAPI et eaux pluviales résout chacun de ces deux biais et n'appelle pas de remarque particulière. La chambre en conclut que cette méthode aurait dû être généralisée au calcul de la dette récupérable de l'ensemble des compétences transférées.

²⁹ Cf. annexe n°2. Une simulation établie à partir de la dette récupérable d'Aix-en-Provence démontre que l'application à la compétence eaux pluviales de la méthode de calcul employée pour les autres transferts de compétences aurait eu pour effet de faire passer le total dû par la métropole à la commune de 4,65 M€ à 27,9 M€. Les versements annuels de dette récupérable s'établissent entre 24 479 € et 465 104 €. Ils auraient été de 1,47 M€ si la première méthode avait été appliquée.

³⁰ La CLECT considère que les investissements sont financés par de l'autofinancement net, des recettes d'investissement (FCTVA, subventions, etc.) et la souscription de nouveaux emprunts. Cette approche de la structure de financement la rend sensible à des éléments exogènes à la politique d'investissement (par exemple, si la commune décide d'étaler sa dette, elle remboursera moins et aura donc moins à emprunter, et inversement si elle décide d'en raccourcir la durée d'amortissement). Une approche de la structure de financement par l'autofinancement brut, les recettes d'investissement (FCTVA, subventions, etc.) et la variation de la dette (souscriptions – remboursements) est préférable.

2.1.3.4.2 Des transferts d'actif et de passif toujours en suspens

(124) Aux termes de l'article L. 5217-5 du CGCT, « *Les biens et droits à caractère mobilier ou immobilier situés sur le territoire de la métropole et utilisés pour l'exercice des compétences transférées mentionnées au I de l'article L. 5217-2 sont mis de plein droit à disposition de la métropole par les communes membres. Un procès-verbal établi contradictoirement précise la consistance et la situation juridique de ces biens et droits. Les biens et droits mentionnés au premier alinéa du présent article sont transférés dans le patrimoine de la métropole au plus tard un an après la date de la première réunion du conseil de la métropole.* »

(125) Dans le cas particulier de la métropole AMP, l'article L. 5218-2 du CGCT prévoit que les compétences obligatoires de la métropole qui n'avaient pas été transférées par les communes à leurs anciens EPCI continuent d'être exercées par les communes jusqu'au 1^{er} janvier 2018. S'agissant de la dernière vague de transfert de compétences de 2018, l'article L. 5217-5 du CGCT doit donc s'entendre comme l'obligation faite à la métropole d'intégrer les biens à son patrimoine au plus tard un an après le premier conseil de la métropole suivant le transfert de la compétence. Le conseil de la métropole s'étant réuni le 15 février 2018, les transferts auraient donc dû être finalisés pour le 15 février 2019.

(126) Le préfet des Bouches-du-Rhône et la directrice régionale des finances publiques de la région PACA constataient, dans une lettre circulaire conjointe du 2 décembre 2021, que les transferts de l'actif et du passif des communes à la métropole à la suite des transferts de compétences n'étaient pas finalisés.

(127) Au printemps 2022, la métropole n'avait toujours pas transmis la liste des équipements transférés des communes à son profit. Au-delà de cette irrégularité et des effets induits notamment sur la discordance entre le compte de gestion et le compte administratif, l'absence de transferts nuit à la lisibilité de la situation financière réelle de la métropole et des communes membres, puisque leurs actifs ne sont pas conformes à la réalité des transferts de compétences.

(128) En ce qui concerne les transferts de passif, la chambre constate que la dette récupérable n'a pas été reprise au crédit du compte 168741, alors que ce même compte est débité des versements réalisés par la métropole au titre de la dette récupérable, conduisant à des soldes débiteurs anormaux. Interrogée à ce sujet, la métropole a indiqué que le comptable public ne procédait pas aux écritures d'intégration du stock de dette récupérable au passif du bilan tant que les éléments d'actif correspondants n'avaient pas été intégrés. Les services de la métropole ont toutefois indiqué que les annexes du compte administratif étaient à jour du stock de dette récupérable.

(129) En l'état, le bilan de la métropole ne reflète donc pas sa situation patrimoniale. Il n'intègre pas les nouveaux éléments d'actif qu'il devrait comptabiliser à la suite des transferts de compétences, et ne permet pas d'avoir une lecture fiable de la dette métropolitaine. Par ailleurs, si la prise en compte de la dette récupérable dans les annexes du compte administratif est nécessaire, son absence de comptabilisation au passif du bilan crée une discordance entre les annexes du compte administratif et le compte de gestion. La régularisation de l'actif et du passif présente un caractère urgent.

2.1.4 L'absence de présentation d'un rapport quinquennal sur l'évolution du montant des attributions de compensation

(130) L'article 148 de la loi de finances pour 2017 a introduit un dernier paragraphe au V-2° de l'article 1609 nonies C du code général des impôts, qui prévoit une obligation de présentation tous les cinq ans, par le président de l'EPCI, d'un rapport d'information sur l'évolution du montant des attributions de compensation, au regard des dépenses liées à l'exercice des compétences par l'EPCI. Ce rapport doit faire l'objet d'un débat au sein de l'organe délibérant intercommunal, avant d'être adressé aux communes membres. Ce rapport, s'il a principalement une finalité informative pour les communes, est susceptible de permettre l'engagement d'un dialogue sur une révision éventuelle afin de remédier à une situation d'iniquité relevée, d'après la réponse ministérielle apportée le 2 octobre 2018 à la question d'un député.

(131) Au printemps 2022, la métropole Aix-Marseille-Provence n'avait toujours pas présenté un tel rapport quinquennal.

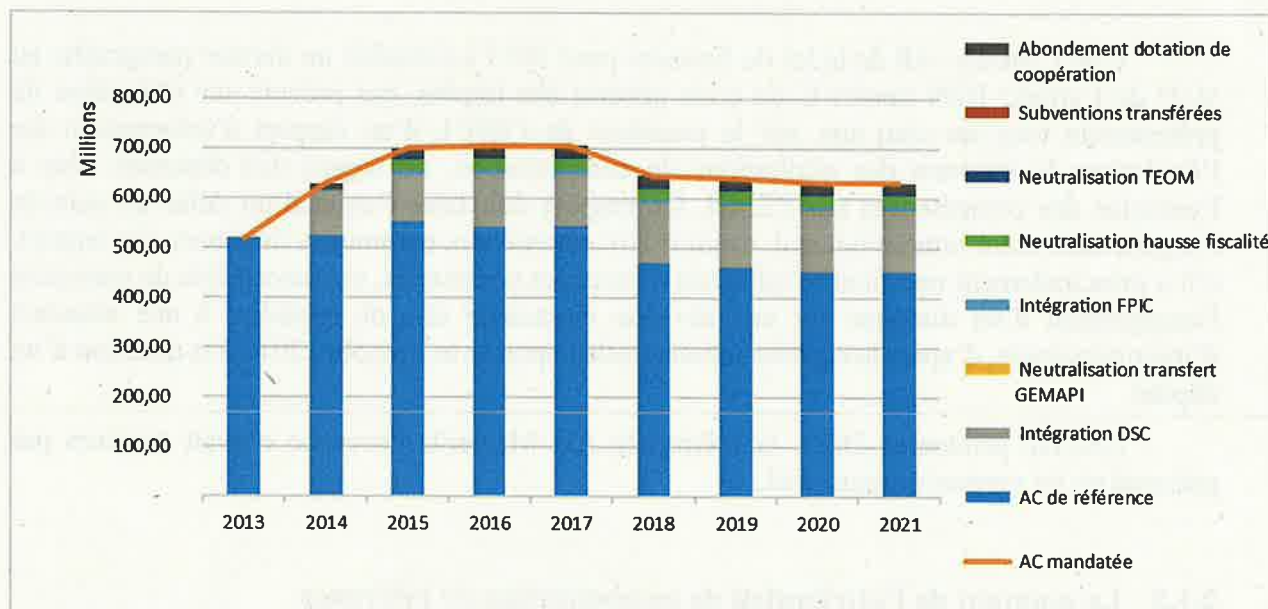
2.1.5 Le montant de l'attribution de compensation de référence

(132) L'attribution de compensation de référence correspond à l'attribution de compensation 2013 affectée des seules modifications apportées sur la période 2013-2021 se rapportant à des transferts ou rétrocessions de compétences³¹. Ainsi, l'attribution de compensation visant à la neutralité des transferts correspond à l'attribution de compensation mandatée déduction faite :

- Des intégrations de dotation de solidarité communautaire (pour un montant total de 119 549 029,33 € en 2021) ;
- Des abondements d'attribution de compensation réalisés à l'occasion de la convergence fiscale anticipée de la communauté d'agglomération de Salon-Étang de Berre-Durance et du SANOP (pour un montant total de 22 264 818,33 € en 2021) ;
- De l'abondement de la dotation de coopération réalisé par le SANOP au profit de ses communes (pour un montant total de 15 000 000 € en 2021).
- De la restitution aux communes du produit de la taxe d'enlèvement des ordures ménagères perçue par la communauté d'agglomération du Pays de Martigues (pour un montant total de 8 357 569 € en 2021) ;
- De l'intégration du fonds de péréquation des ressources intercommunales et communales (pour un montant total de 7 957 266,63 € en 2021) ;
- De la rétrocession des prélèvements réalisés à l'occasion du transfert de la compétence GEMAPI (pour un montant total de 3 159 439 € en 2021) ;
- Des subventions transférées par la communauté d'agglomération du Pays d'Aix-en-Provence à ses communes membres (pour un montant total de 2 185 375,90 €) ;

³¹ Une définition de l'attribution de compensation de référence est proposée dans l'avant-propos méthodologique du présent rapport.

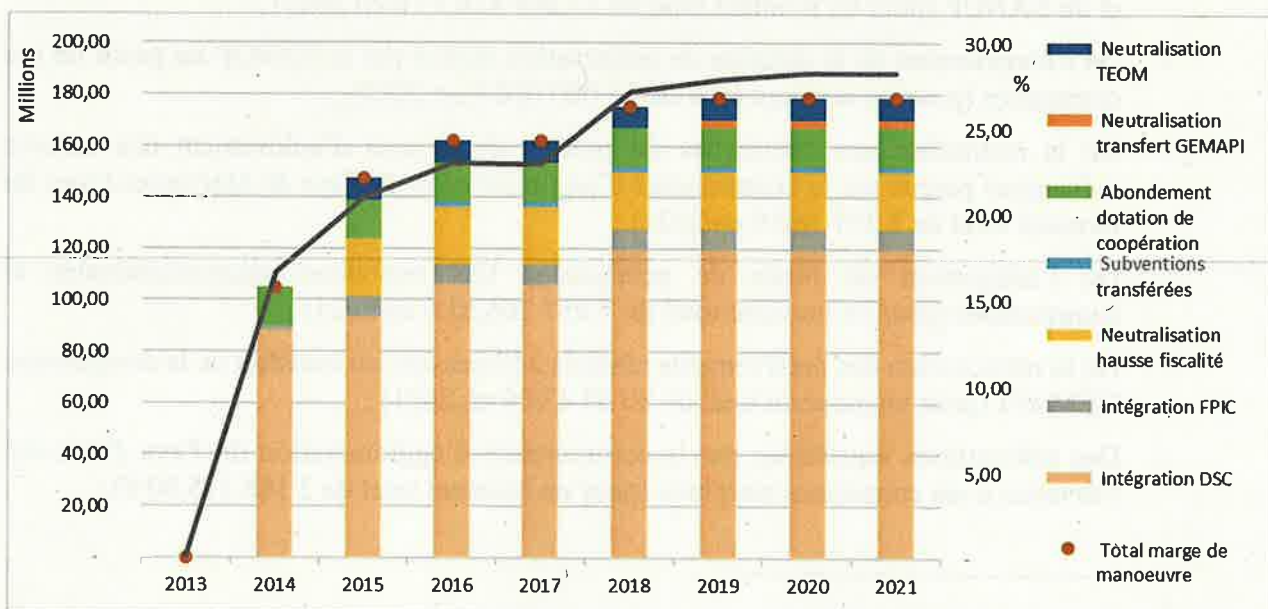
Graphique n° 11 : Attribution de compensation de référence et décomposition de la marge de manœuvre en M€



Source : CRC PACA d'après les rapports de CLECT, les comptes de gestion et les délibérations des communes et des EPCI

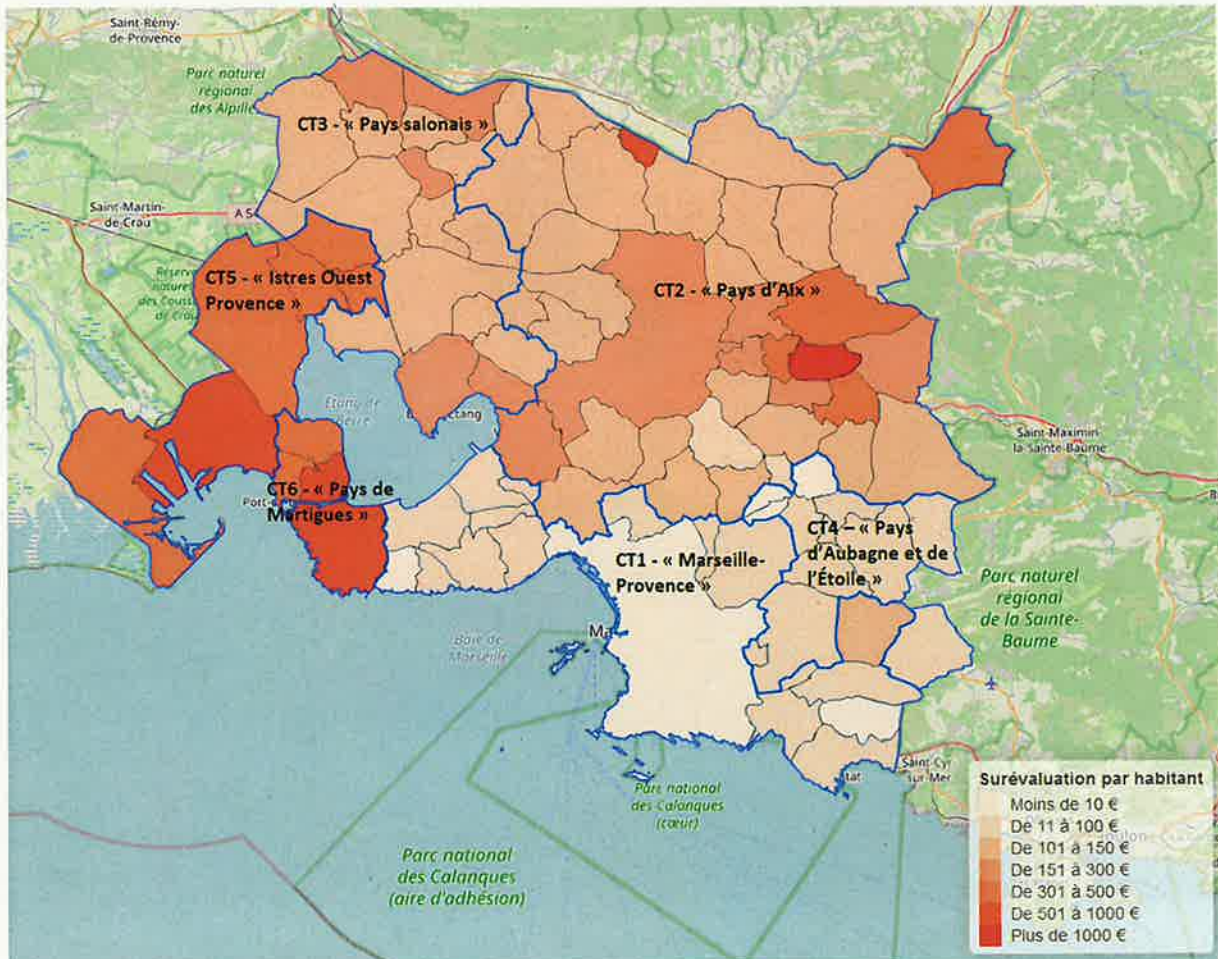
(133) Est appelée marge de manœuvre la part de l'attribution de compensation dont les sous-jacents ne concernent pas les transferts ou rétrocessions de compétences, et ne sont donc pas intégrés dans l'attribution de compensation de référence. En 2021, la marge de manœuvre dans les attributions de compensation représente 178 473 498,19 € pour des attributions de compensation mandatées à hauteur de 631 764 320 €, soit 28,3 % de l'attribution de compensation mandatée (cf. détail par commune en annexe n°3).

Graphique n° 12 : Décomposition de la marge de manœuvre par rapport à l'AC de référence en M€



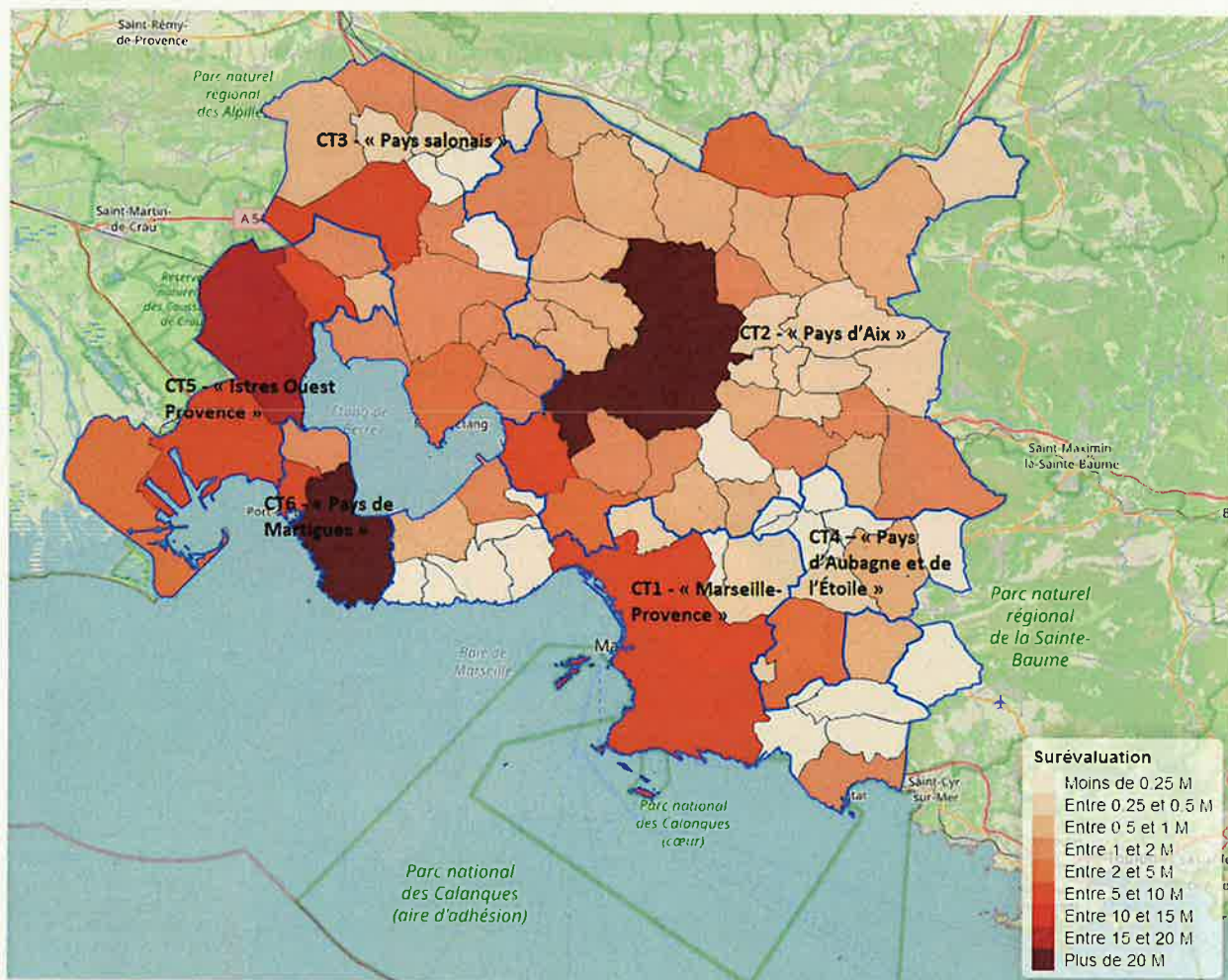
Source : CRC PACA d'après les rapports de CLECT, les comptes de gestion et les délibérations des communes et des EPCI

Carte n° 1 : Surévaluation des AC en € par habitant et par commune en 2021



Source : CRC PACA

Carte n° 2 : Montant total de la surévaluation de l'attribution de compensation perçue par la commune par rapport à l'attribution de compensation de référence, en M€ en 2021



Source : CRC PACA

2.2 Les autres flux

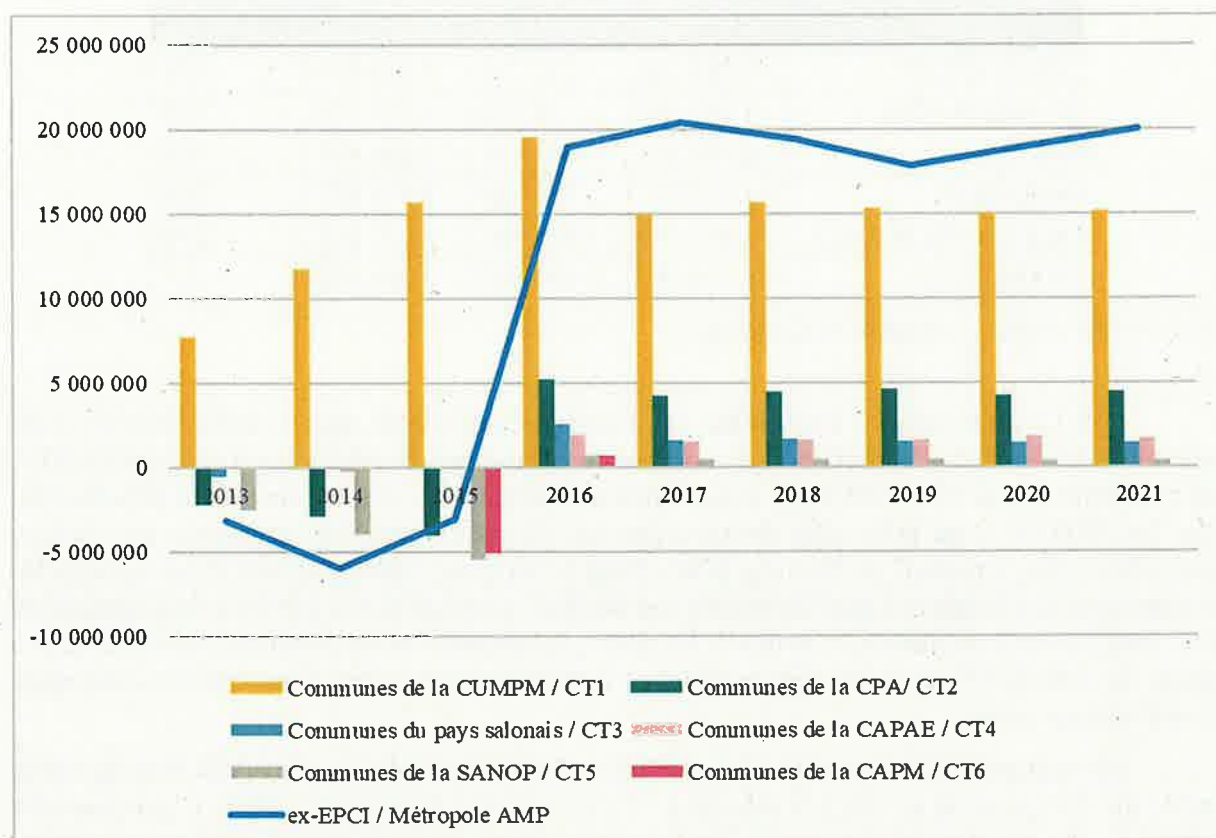
2.2.1 L'évolution du fonds national de péréquation des ressources intercommunales et communales (FPIC) et de sa répartition

2.2.1.1 Évolution du solde net du FPIC sur l'ensemble intercommunal

(134) Créé en 2012 par l'article 125 de la loi de finances pour 2011, le fonds national de péréquation des ressources intercommunales et communales (FPIC), vise à réduire les disparités de ressources entre les territoires, à travers un mécanisme de péréquation horizontale basé sur l'échelon intercommunal. L'article L. 2336-3 du CGCT précise les modalités de contribution à ce fonds et de répartition du FPIC entre l'EPCI et ses communes membres.

(135) La richesse des ensembles intercommunaux est mesurée de façon agrégée, en consolidant les ressources fiscales de l'EPCI à fiscalité propre et des communes membres. La comparaison au potentiel financier agrégé moyen national permet de déterminer le montant à prélever sur l'ensemble intercommunal, puis le montant susceptible de lui être reversé au titre du FPIC.

Graphique n° 13 : Évolution du solde net du FPIC sur l'ensemble intercommunal métropolitain en €



Source : CRC d'après délibérations FPIC et fichier FPIC préfecture³²

(136) Avant 2016, seul l'ensemble intercommunal de la CUMPM était bénéficiaire net du FPIC, tous les autres ensembles intercommunaux étaient contributeurs nets. La chambre ne dispose pas des délibérations justifiant la répartition des prélèvements et reversements du FPIC avant 2016 au sein de chaque ensemble intercommunal préexistant à la métropole. Elle constate que dans trois EPCI, la communauté d'agglomération du Pays de Martigues, la communauté d'agglomération de Salon-Étang de Berre-Durance et la communauté d'agglomération du Pays d'Aubagne et de l'Étoile, sur certains exercices de 2013 à 2015, il n'y a pas eu de ventilation entre l'EPCI et ses communes membres du solde net contributeur du FPIC, celui-ci étant exclusivement porté au niveau intercommunal, sans que les communes ne relèvent des dispositions dérogatoires définies à l'article L. 2336-3 du CGCT.

³² Les prélèvements des communes de Gardanne et Gréasque sont comptabilisés dans le montant cumulé des communes de la communauté du Pays d'Aix, même si elles n'ont intégré cet EPCI qu'en 2014.

(137) La création de la métropole au 1^{er} janvier 2016 s'est traduite par un gain consolidé de 51 495 276 € de FPIC pour le nouvel ensemble intercommunal, principalement au bénéfice de la métropole (+ 21 977 174 €) et de six communes.

Tableau n° 7 : Incidence de la création de la métropole sur les soldes nets de FPIC perçus par certaines communes (en €)

Communes	2015	2016	Évolution 2015/2016	Incidence par hab.
MARTIGUES	-4 089 132	331 352	4 420 484	88 €
FOS-SUR-MER	-1 187 246	75 870	1 263 116	77 €
ISTRES	-2 292 261	308 631	2 600 892	59 €
MIRAMAS	-1 284 937	193 920	1 478 857	58 €
AIX-EN-PROVENCE	-1 490 348	1 882 497	3 372 845	23 €
MARSEILLE	12 706 045	15 912 948	3 206 903	4 €

Source : CRC d'après notification FPIC préfecture

(138) La métropole et l'ensemble des communes membres sont devenus bénéficiaires nets en 2016. En 2017, la réduction du nombre de communautés (-38,6 %) au 1^{er} janvier 2017 en application de la loi n° 2015-991 portant nouvelle organisation territoriale de la République, dite loi NOTRÉ, a eu pour effet de modifier les efforts et bénéfices consentis par chaque ensemble intercommunal au titre du FPIC. Pour le territoire métropolitain d'Aix-Marseille-Provence, cela a induit une baisse du solde net du FPIC perçu de 6 284 229 € et cinq communes sont redevenues contributrices nettes³³. En 2021, l'ensemble intercommunal métropolitain a perçu 43 200 722 € de solde net de FPIC et comptait toujours les cinq mêmes communes contributrices nettes.

(139) Le potentiel financier agrégé (PFIA) par habitant de la métropole demeure plus faible que la moyenne en 2021, s'élevant à 607 € pour une moyenne à 648 €. Il a néanmoins connu une hausse dynamique depuis 2017, qui s'explique essentiellement par l'augmentation tendancielle des produits potentiels de fiscalité sur son territoire (taxe d'habitation, taxe foncière sur les propriétés bâties et cotisation foncière des entreprises). Cette dynamique a été minorée par les modalités de calcul inhérentes au FPIC, du fait d'une part, de la majoration de la population prise en compte³⁴, et d'autre part, de l'application d'un coefficient de pondération sur la part du potentiel fiscal agrégé de l'ensemble intercommunal issu de la transformation d'un syndicat d'agglomération nouvelle (SAN). Or il est prévu que cette dernière dérogation visant à minorer artificiellement la richesse des anciens SAN s'éteigne à compter de 2023, selon les dispositions introduites par l'article 160 de la loi de finances pour 2018 du 30 décembre 2017. Elle représente une pondération de 13 % du PFIA de l'ensemble métropolitain AMP en

³³ Martigues, Fos-sur-Mer, Berre-l'Étang, Rousset, Saint-Antonin-sur-Bayon.

³⁴ La population DGF (population légale INSEE + nombre de résidences secondaires et de places de caravanes) est multipliée par un coefficient logarithmique dont la valeur varie entre 1 et 2 afin de tenir compte du poids croissant des charges d'une collectivité quand elle regroupe beaucoup d'habitants. Selon le décret du 7 mai 2012, si la population DGF est inférieure ou égale à 7 500 habitants, alors le coefficient est de 1 ; si la population DGF est comprise entre 7 500 et 500 000 habitants, alors le coefficient est égal à $1 + 0,5827305 * \log(\text{pop}/7\ 500)$; si la population DGF est supérieure ou égale à 500 000 habitants, alors le coefficient est de 2.

2021. Sans cette pondération, le PFIA par habitant de l'ensemble métropolitain s'élèverait donc à 686 € et serait supérieur à la moyenne.

(140) Si la métropole AMP reste de très loin le premier bénéficiaire net du fonds au niveau national, cette situation est susceptible d'évoluer. En 2021, l'ensemble intercommunal métropolitain se positionnait au 710^{ème} rang sur les 744 ensembles éligibles au FPIC.

2.2.1.2 Répartition du FPIC au sein de l'ensemble métropolitain

(141) Si le pacte de gouvernance fiscal et financier adopté en 2016 prévoyait une répartition du fonds de péréquation intercommunale (FPIC) « *selon le régime de droit commun, plus favorable à la préservation des montants des versements aux communes* », l'ensemble intercommunal est passé à une répartition dérogatoire du FPIC à compter de 2018.

(142) Le dispositif dérogatoire a été instauré en deux temps. Depuis 2018, la métropole a opté, à la majorité des deux tiers, pour l'application d'une répartition dérogatoire entre l'EPCI et ses communes membres, en respectant que celle-ci ne diffère pas de plus de 30 % d'une répartition de droit commun. Dans la répartition de droit commun, la part du FPIC revenant à l'EPCI est calculée en appliquant le coefficient d'intégration fiscale (CIF)³⁵ à la part reversée à l'ensemble intercommunal. Le CIF métropolitain ayant baissé de 47,2 % en 2017 à 34 % en 2018, la métropole a décidé d'appliquer un taux à 44 % au lieu du CIF pour minorer la baisse de la part du FPIC qu'elle aurait dû supporter en appliquant le droit commun. Cette dérogation a conduit à une majoration d'1 M€ du FPIC perçu par les communes et une minoration d'1 M€ de celui perçu par la métropole par rapport à 2017. En 2019, la métropole AMP a voté une dérogation supplémentaire modifiant cette fois la répartition entre les communes du reversement du FPIC, en ajoutant l'indicateur de revenu moyen pondéré à 10 %, à celui déjà existant de PFIA pondéré à 90 %.

Tableau n° 8 : Évolution des critères de répartition appliqués pour le reversement de FPIC

		2017	2018	2019	2020	2021
1/ Entre EPCI et communes	CIF droit commun	47,20%	34%	34,23%	36,74%	36,96%
	Coeff dérogatoire appliqué		44%	42%	44%	45%
2/ Entre communes	Critère droit commun	100% insuffisance du potentiel financier par hab	100% insuffisance du potentiel financier par hab			

³⁵ Le CIF mesure la part de fiscalité perçue et conservée, après déduction des versements aux communes, par un EPCI, rapportée au total de la fiscalité intercommunale et communale du territoire.

	Critère dérogatoire appliqué			90% insuffisance du potentiel financier par hab + 10 % rev par hab	90% insuffisance du potentiel financier par hab + 10 % rev par hab	90% insuffisance du potentiel financier par hab + 10 % rev par hab
--	------------------------------	--	--	--	--	--

Source : CRC d'après les délibérations de la métropole

(143) En 2021, l'application du premier critère dérogatoire a conduit à une majoration du montant perçu par la métropole au titre du FPIC de 4,08 M€, minorant d'autant l'enveloppe répartie entre les communes. Cette répartition du FPIC plus favorable à la métropole a un effet spontané contre-péréquateur à l'échelle intercommunale, puisqu'elle réduit la part à redistribuer entre les communes dont le potentiel financier par habitant est le plus faible.

Tableau n° 9 : Incidence du régime dérogatoire de répartition du FPIC entre la métropole et les communes membres (en €)

	Prélèvement de droit commun	Reversement de droit commun	Solde droit commun	Reversement dérogatoire	Solde dérogatoire	Écart
Part EPCI	- 2 762 894	18 727 765	15 964 871	22 804 686	20 041 792	4 076 921
Part communes membres	- 4 713 465	31 949 316	27 235 851	27 872 395	23 158 930	-4 076 921
TOTAL	-7 476 359	50 677 081	43 200 722	50 677 081	43 200 722	0

Source : CRC d'après délibérations métropole

(144) L'application d'un deuxième critère dérogatoire dans la répartition cette fois entre communes membres ne corrige pas l'effet contre-péréquateur susmentionné. Il induit un effort supplémentaire marginal pour 63 communes sur les 87 bénéficiaires nets du FPIC.

Tableau n° 10 : Incidence de l'application de critères dérogatoires dans la répartition entre communes membres (en € cumulés par territoire)

	Écart par rapport au droit commun de la part dérogatoire entre communes	En € par habitant
Communes du CT1	-11 294	-0,01 €
Communes du CT2	-40 865	-0,10 €
Communes du CT3	6 805	0,04 €
Communes du CT4	-32 153	-0,29 €
Communes du CT5	66 928	0,65 €
Communes du CT6	10 578	0,14 €

Source : CRC d'après délibération métropole

(145) Si l'effort consenti par commune, du fait du cumul des critères dérogatoires, varie jusqu'à -3,84 € par habitant, son incidence financière est principalement portée par quatre

communes : Marseille, Aix-en-Provence, La Ciotat et Aubagne. De fait, la répartition dérogatoire induit un effort par commune au bénéfice de la métropole, rapporté au nombre d'habitants, supérieur pour les communes les plus pauvres du territoire (communes du CT1 et du CT4), davantage bénéficiaires du FPIC.

Tableau n° 11 : Comparaison entre le régime de droit commun et le régime dérogatoire sur le FPIC 2021 (en €)

En €	Solde net droit commun	Solde net dérogatoire	Écart	Perte en € par hab.
Marseille	14 531 974	12 478 934	-2 053 040	-2,13 €
La Ciotat	594 168	496 436	-97 732	-2,42 €
Aubagne	682 333	586 441	-95 892	-2 €
Aix-en-Provence	1 791 967	1 504 305	-287 662	-1,90 €
88 autres communes	9 635 409	8 092 814	-1 542 595	-1,87 €
Total	27 235 851	23 158 930	-4 076 921	-2,09 €
Communes du CT1	17 751 086	15 183 608	-2 567 478	-2,33 €
Communes du CT2	5 322 699	4 471 716	-850 983	-2,07 €
Communes du CT3	1 732 077	1 463 840	-268 237	-1,77 €
Communes du CT4	2 005 797	1 690 048	-315 749	-2,82 €
Communes du CT5	447 467	401 713	-45 754	-0,44 €
Communes du CT6	-23 275	-51 996	-28 721	-0,39 €

Source : CRC d'après délibération 2021 de la métropole

(146) Ainsi, si le régime dérogatoire mis en place par la métropole pour le reversement du FPIC est régulier, il induit un effet contre-péréquateur, qui n'a pas été compensé par le critère dérogatoire mis en place dans la répartition entre communes.

2.2.2 Le soutien à l'investissement communal

2.2.2.1 Un manque de fiabilité comptable des fonds de concours

(147) En application du V de l'article L. 5214-16 du CGCT, des fonds de concours peuvent être versés entre l'EPCI et les communes membres, sous réserve de respecter trois conditions. En premier lieu, le fonds de concours doit contribuer à financer la réalisation ou le fonctionnement d'un équipement. En second lieu, il faut qu'il ait donné lieu à des délibérations concordantes adoptées à la majorité simple du conseil de la métropole et des conseils municipaux concernés. Enfin, le montant total des fonds de concours ne peut excéder la part du financement assurée, hors subvention, par le bénéficiaire du fonds de concours. Cet article est applicable aux métropoles par renvoi de l'article L. 5217-6 du CGCT.

(148) Les fonds de concours versés par un EPCI à fiscalité propre constituent une dérogation au principe de spécialité qui régit ses relations avec les communes membres. En effet, selon ce principe, l'EPCI est doté d'abord d'une spécialité territoriale, en vertu de laquelle il ne peut intervenir que dans le cadre de son périmètre géographique ; d'autre part, il est limité

par une spécialité fonctionnelle qui lui interdit d'intervenir en-dehors des compétences qui lui ont été transférées ou déléguées. En tant qu'exception au principe de spécialité, les fonds de concours doivent être considérés comme des mécanismes de solidarité intercommunale, dont il revient à l'EPCI de définir les modalités d'attribution. L'analyse proposée porte donc également sur cette dimension.

(149) Les flux réciproques relatifs aux fonds de concours en investissement ont été analysés à partir des budgets principaux des ex-EPCI, d'AMP et de leurs communes membres. La chambre n'a pu obtenir le détail des données relatives aux fonds de concours versés par les ex-EPCI à leurs communes membres. Le croisement des données comptables des EPCI³⁶ et des communes membres³⁷ montre des erreurs significatives d'imputations comptables tant au niveau communal qu'intercommunal. Un retraitement des comptes a été opéré à partir des pièces comptables dématérialisées accessibles sur l'outil de recherche et de consultation (ORC)³⁸ – disponibles pour la période 2015 à 2020 exclusivement – ainsi qu'à partir du tableau des flux financiers entre les communes et EPCI de 2013 et 2021 transmis par la métropole. Pour la période 2013-2017, les flux financiers relatifs aux Pays de Martigues, d'Istres et d'Aubagne n'ont pas été transmis.

(150) À partir de 2017, la plupart des fonds de concours est enregistrée sur des comptes 458 « opérations sous mandat ». La présentation des comptes 458 n'est pas complétée par une présentation fonctionnelle, ce qui nuit à l'objectif de lisibilité de la politique de soutien à l'investissement communal. Outre les difficultés à consolider les données de chaque territoire, un suivi extrabudgétaire, encore partiel, est indispensable.

2.2.2.2 Des fonds de concours concentrés vers les communes du Pays d'Aix

(151) Il ressort des données disponibles, et sous réserve des limites méthodologiques susmentionnées, les constats suivants.

(152) Tout d'abord, les EPCI ont été destinataires de quelques fonds de concours sur la période, pour un montant qui reste marginal avec une moyenne de 0,34 M€ par an.

³⁶ Comptes 204141 pour les fonds de concours versés par l'EPCI aux communes et comptes 13141 et 13241 pour les fonds de concours perçus par l'EPCI.

³⁷ Comptes 13151 et 13251 pour les fonds de concours perçus et compte 204151 pour les fonds de concours versés à l'EPCI.

³⁸ ORC est un outil qui répond aux besoins de consultation des pièces justificatives et comptables dématérialisées transmises par les ordonnateurs aux comptables et conservées dans le silo ATLAS, qui est le module de stockage sécurisé de la DGFIP.

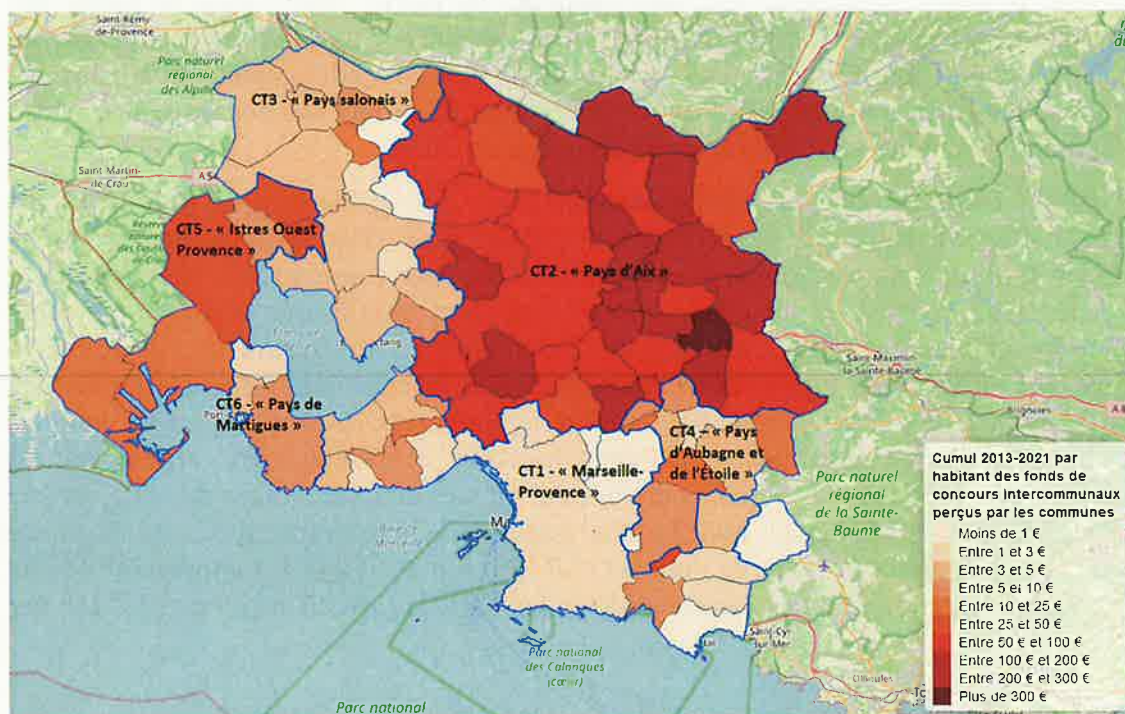
Tableau n° 12 : Montant des subventions d'équipement versées par les communes à leur EPCI (en €)

	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021
CT1 Marseille Provence	933 867	3 684	15 954						
CT2 Pays d'Aix		70 000	280 000						
CT3 Pays salonnais	0	0	0						
CT4 Pays d'Aubagne et de l'Étoile	0	0	0						
CT5 Istres Ouest Provence	28 340	556 414	0						
CT6 Pays de Martigues	0	0	0						
Métropole AMP				263 680	400 548	0	3 953	276 814	265 668
TOTAL	962 207	630 098	295 954	263 680	400 548	0	3 953	276 814	265 668

Source : Balances des comptes (comptes 13141, 13241 et 13248 retraité)

(153) À l'inverse, les EPCI ont versé des fonds de concours à leurs communes membres pour des montants très différents, liés principalement à leurs capacités financières à soutenir l'investissement communal avant la création de la métropole. Ces politiques diverses ont été poursuivies après la création de la métropole, conduisant à un réel déséquilibre dans la politique de soutien à l'investissement communal menée par la métropole. Si les fonds de concours constituaient 2 % des dépenses et subventions d'équipement des EPCI en 2013, ils atteignent 13 % en 2016 et représentent 10 % en moyenne depuis la création de la métropole. Les fonds de concours alloués aux communes représentent en moyenne 20 % de la capacité d'autofinancement brute des EPCI sur la période.

Carte n° 3 : Fonds de concours intercommunaux perçus en € par habitant en cumulé sur la période 2013-2021



Source : CRC d'après les comptes de gestion et le suivi extrabudgétaire de la métropole.

Tableau n° 13 : Évolution des montants des fonds de concours versés par les EPCI aux communes membres (en M€)

	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	Cumul
Communes du CT1	4,729	4,919	5,021	0,510	0	0,122	0,984	8,066	2,310	26,660
Communes du CT2	4,695	22,759	35,059	45,599	42,323	40,132	42,804	43,000	40,689	317,062
Communes du CT3	0	0	0,271	0,026	0,025	0,925	1,481	1,301	1,339	5,368
Communes du CT4	0	0	0,035	0,076	0,275	1,027	1,656	1,777	1,241	6,087
Communes du CT5	0	0	0,745	4,110	2,729	4,723	3,254	2,655	4,843	23,059
Communes du CT6	0	0	0	0	0	1,515	0,036	0,423	1,496	3,470
Total général	9,424	27,678	41,131	50,321	45,351	48,446	50,216	57,221	51,917	381,705
Fonds de concours / (dép. équipt et sub équipt)	2,46%	6,7%	9,5%	12,7%	8,5%	9,6%	8,2%	10,1%	21%	
Fonds de concours / CAF brute	5%	17%	29%	26%	19%	21%	20%	27%	44%	

Source : CRC d'après les comptes de gestion et suivi extrabudgétaire de la métropole

(154) Les fonds de concours attribués par la métropole sont très majoritairement octroyés aux communes du CT2 (plus de 80 % de l'ensemble des fonds de concours versés par les EPCI depuis 2013), en raison des engagements pris par la communauté du Pays d'Aix peu avant la création de la métropole.

(155) En effet, par délibération du 29 novembre 2013, la communauté du Pays d'Aix a institué un dispositif de fonds de concours au bénéfice de ses communes membres, au moyen de conventions dénommées « Contrat communautaire pluriannuel de développement » (CCPD), conclues avec chaque commune qui en faisait la demande. Les premiers CCPD conclus en 2014 pour une durée de cinq ans, ont été prolongés sur sept ans par délibération du 9 avril 2015 de la CPA. Par délibération de la métropole du 18 février 2021, ils ont été une nouvelle fois prorogés pour deux ans, soit jusqu'au 18 février 2023, dans la limite des opérations déjà engagées et de l'enveloppe initialement prévue de l'autorisation de programme, pour finaliser les opérations retardées par la crise sanitaire. Une période supplémentaire de deux ans est prévue pour permettre la bonne fin de l'exécution financière des engagements. Ainsi, les CCPD mobiliseront des crédits métropolitains jusqu'en 2025.

(156) Les fonds de concours alloués dans le cadre des CCPD sont de trois types. Ils comprennent d'abord des fonds de concours globalisés pour financer la réalisation ou la réhabilitation d'un équipement public sous maîtrise d'ouvrage communale « *sans limitation d'enveloppe, ni de nombre de dossiers* ». Ils comprennent ensuite des fonds de concours qualifiés de spécifiques visant la construction ou la réhabilitation d'infrastructures de voiries et de réseaux secs et humides. Enfin, ils incluent des fonds de concours dits incitatifs sur des objectifs définis par la CPA (stations d'épuration, équipements culturels, sportifs, énergies renouvelables, véhicules électriques...). Selon le suivi extra-budgétaire réalisé par la métropole³⁹, 286,4 M€ de fonds de concours ont été alloués aux communes du CT2 dans le cadre des CCPD entre 2014 et 2021, dont 24 % au bénéfice de la commune d'Aix-en-Provence (68,1 M€) et 10 % pour la commune de Pertuis (27,7 M€). En 2013, la CPA allouait 4,7 M€ de fonds de concours à ces communes membres. Avec les CCPD, c'est en moyenne 35,8 M€ qui

³⁹ À compter de 2017, le CT2 a décidé d'une opération unique sur le compte 4581162718 dédiée aux CCPD. Le détail est donc suivi en mode extra-budgétaire.

ont été alloués par an aux communes du Pays d'Aix depuis 2014. Les CCPD constituent donc des leviers de financement généreux au bénéfice des seules communes membres du CT2, décidés peu avant la création de la métropole, et engageant cette dernière sur ses cinq premières années d'existence.

(157) Avec 83 % des sommes versées depuis 2016 sur un seul des six territoires métropolitains, le mécanisme des fonds de concours n'a pas joué son rôle de solidarité intercommunale à l'échelle métropolitaine. La métropole gagnerait à définir à l'avenir des critères d'éligibilité ou de répartition pour ces fonds de concours aux communes, dans une perspective de solidarité intercommunale et dans la limite des capacités financières métropolitaines.

(158) De plus, il convient de relever qu'une partie des fonds de concours alloués vise à soutenir l'investissement des communes du Pays d'Aix en matière de voirie. Au moins 29,2 M€ des fonds de concours alloués depuis 2013 concernent des opérations de voirie (compétence voirie et éclairage public) sur des communes du CT2. Ils ont été principalement alloués avant 2018. Cette estimation correspond à un minimum, dans la mesure où la chambre a seulement retenu les fonds de concours dont le libellé, dans l'extraction comptable transmise par la métropole relative aux flux financiers entre EPCI et communes membres, comprenait le terme voirie. Elle exclut notamment les montants dédiés aux « entrées de ville », qui sont également susceptibles de relever de la compétence voirie. La métropole étant compétente en matière de voirie pour le territoire du CT1⁴⁰, la comparaison des fonds de concours perçus par les communes du CT2 avec la dynamique d'investissement en matière de voirie sur le CT1 aurait pu être utile. L'analyse de la présentation par fonction des comptes administratifs de la CUMPM en 2013 (154,4 M€) et de la métropole en 2020 à travers son budget annexe du CT1 (54,5 M€) montre un différentiel trop significatif (-100 M€) pour être considéré comme fiable. Les précisions, transmises par la métropole, permettent de confirmer l'écart relevé, sans pour autant l'expliquer. La présentation fonctionnelle des deux collectivités ne permettant pas d'identifier une dynamique d'investissement sur cette compétence, la chambre ne peut réaliser de comparaison avec les fonds de concours perçus par les communes du CT2.

2.2.3 La contribution spécifique au bataillon des marins-pompiers de Marseille

(159) La loi n° 2015-991, dite loi NOTRÉ, a modifié l'article L. 2513-6 du CGCT, qui, à compter du 1^{er} janvier 2016, dispose que « *La participation de la métropole d'Aix-Marseille-Provence [au bataillon des marins-pompiers de Marseille (BMPM)] mentionnée à l'article L. 2513-5 est égale, au prorata du nombre d'habitants desservis, à la différence entre la contribution appelée en 2015 par le service départemental d'incendie et de secours (SDIS) des Bouches-du-Rhône, au titre des communes qui composaient la communauté urbaine Marseille Provence Métropole au 31 décembre de la même année, et le total des contributions exigibles de ces communes l'année précédant leur intégration à la communauté urbaine* ». Il est précisé que le bataillon des marins-pompiers de Marseille, en tant que direction des services d'incendie et de secours, constitue un service de la ville de Marseille. Le financement du service par la métropole représente à ce titre un flux financier entre la ville et la métropole.

⁴⁰ La compétence voirie a été transférée par les communes à la CUMPM en 2001.

(160) Par délibération du 3 octobre 2016, la métropole a fixé le montant de sa contribution au BMPM à 12,16 M€ en application de la formule de calcul⁴¹ prévue par les textes. Les données retenues par la métropole concernant les habitants desservis correspondent à la population retenue pour le calcul de la dotation globale de fonctionnement (DGF), soit la population légale Insee à laquelle s'ajoutent les résidences secondaires. Or, à défaut de référence explicite sur la population définie dans l'article L. 2513-6 du CGCT, il convient de se référer à la population totale, conformément à l'article 3 du décret n° 2014-1611 du 24 décembre 2014 authentifiant les chiffres des populations, soit la population légale millésimée 2012 entrant en vigueur le 1^{er} janvier 2015 de l'Insee. Avec ces références de population, la chambre constate que le montant de la contribution du par la métropole s'élève à 12,6 M€, soit un montant supérieur à celui versé de 0,44 M€.

Tableau n° 14 : Contribution de la métropole AMP au BMPM

	Délibération (Population DGF)	CRC (Population légale Insee)	Écart	%
Population 2015 ville Marseille (a)	870 102	861 676	- 8 426	-1%
Participation sur fonds propres 2015 de la communauté urbaine au budget SDIS (b)	2 859 872 €	2 859 872 €		0%
Population 2015 17 communes (c)	204 688	195 648	- 9 040	-4%
Population 2015 de la communauté urbaine (d)	1 074 790	1 057 324	- 17 466	-2%
Montant contribution (a*b)/(c)	12 156 943 €	12 595 493 €	438 550 €	4%

Source : délibération du 3 octobre 2016 et CRC

(161) La métropole a indiqué avoir retenu la population DGF car elle permet de répondre à la réalité du service assuré, puisqu'elle intègre dans le nombre d'habitants desservis par la compétence du service incendie et secours les résidences secondaires et aires d'accueil des gens du voyage⁴². Elle rappelle que jusqu'en 2011, les modalités de répartition des contributions communales et intercommunales pour le SDIS des Bouches-du-Rhône intégraient le critère de population DGF. À compter de 2012, le conseil d'administration du SDIS a décidé de cristalliser les montants issus des modalités de calcul et de répartition de ces contributions, tenant compte de la population DGF. Les charges dédiées à la compétence service d'incendie et de secours exercée par le bloc communal, qui comprend la contribution au SDIS 13 et au BMPM, ont progressé globalement de 10 % sur l'ensemble de la période⁴³.

⁴¹ La formule de calcul retenue est la suivante :

Contribution BMPM = (contribution CUMPM au SDIS 13 en 2015 – contribution des communes au SDIS 13 en 2001) * population 2015 de la ville de Marseille / population 2015 des 17 autres communes de la communauté urbaine MPM.

⁴² Un habitant supplémentaire par résidence secondaire et par caravane située sur une aire d'accueil des gens du voyage. La majoration de la population est portée à deux habitants par place de caravane pour les communes éligibles l'année précédente à la dotation de solidarité urbaine, ou à la première fraction de la dotation de solidarité rurale.

⁴³ La compétence services d'incendie et de secours, qui comprend les contributions au SDIS des Bouches-du-Rhône et au BMPM, est exercée par les communes des CT 2, 4, 5 et 6 jusqu'au 1^{er} janvier 2018. La

(162) Si la position avancée par la métropole revêt une certaine logique, en l'état actuel des textes en vigueur, les collectivités seraient fondées à actualiser la contribution au BPPM en tenant compte de la population légale Insee.

2.2.4 La dotation de solidarité communautaire

(163) La dotation de solidarité communautaire (DSC) est un outil de solidarité à la disposition des intercommunalités au profit de leurs communes membres. Elle répond à une volonté de péréquation et d'équité dans la répartition des ressources et des charges au sein des territoires intercommunaux.

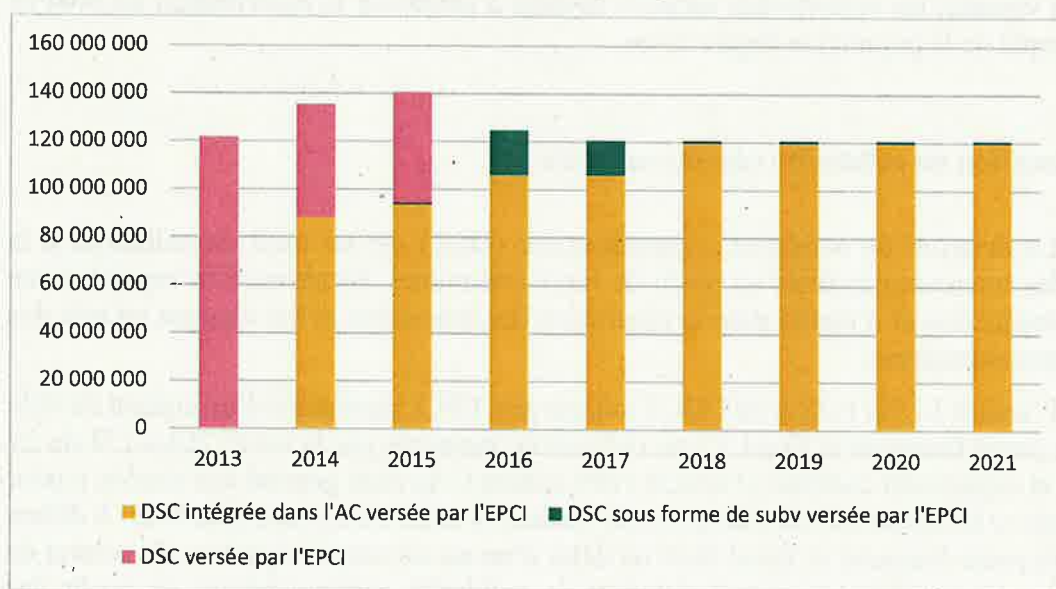
(164) L'article L. 5211-28-4 du CGCT impose aux EPCI signataires d'un contrat de ville d'adopter un pacte financier et fiscal. Cette obligation, instaurée par la loi n° 2014-173 du 21 février 2014 et auparavant codifiée à l'article 1609 nonies C du code général des impôts, a pour objet de « *réduire les disparités de charges et de recettes* » entre communes membres. À défaut d'adoption du pacte financier et fiscal dans un délai d'un an suivant la signature du contrat de ville, l'EPCI est tenu d'instaurer une dotation de solidarité communautaire au profit des communes signataires du contrat dont le montant ne peut être inférieur à 50 % de la dynamique de la fiscalité économique constatée entre l'année d'établissement de la dotation et l'année précédente.

(165) La loi du 28 décembre 2019 est venue renforcer l'obligation de solidarité communautaire en rendant l'institution de la DSC obligatoire pour les métropoles, au bénéfice de leurs communes membres. Son montant est fixé librement par le conseil de la métropole dans les conditions prévues par l'article L. 5211-28-4 du CGCT.

(166) La période sous revue est marquée, jusqu'en 2015, par le versement de DSC aux communes membres par les EPCI préexistants. Depuis 2016, aucune DSC n'a été instaurée par la métropole. Néanmoins, les montants de DSC préalablement perçus par les communes ont continué à leur être versés à travers d'autres vecteurs financiers : par l'intégration dans l'attribution de compensation comme susmentionné d'une part, et/ou selon les territoires, à travers des subventions de fonctionnement aux communes. La DSC versée en 2013 s'élevait pour l'ensemble des EPCI préexistants à 121,6 M€. Depuis 2016, son montant est comptablement nul. Pourtant, en 2021, 120,5 M€ étaient versés aux communes par la métropole par différents canaux au titre des DSC historiquement perçues par les communes depuis 2013, pour des montants variant de 12 € à 359 € par habitant selon les territoires (cf. annexe n° 4).

CUMPM et la CA du Pays Salonnais exerçaient cette compétence jusqu'à ce qu'elle soit reprise par la Métropole au 1^{er} janvier 2016.

Graphique n° 14 : Évolution des montants versés aux communes au titre des DSC historiques en €



Source : CRC d'après les comptes de gestion et les délibérations des EPCI

2.2.4.1 L'intégration progressive des DSC versées par les EPCI préexistants dans les attributions de compensation

(167) De 2013 à 2015, les six EPCI préexistants à la création de la métropole ont versé de la DSC à leurs communes membres, pour des montants variables selon des choix propres de solidarité intercommunale et leurs marges de manœuvre financières. Ces DSC ne sont plus en vigueur depuis la création de la métropole au 1^{er} janvier 2016, cette dernière devant instituer une DSC à l'échelle métropolitaine. Afin de garantir aux communes le même niveau de solidarité intercommunale une fois la métropole créée, les EPCI préexistants ont suivi des stratégies différenciées d'intégration des DSC préalablement versées aux communes dans les attributions de compensation.

(168) Certains EPCI ont maintenu un niveau stable de DSC et une répartition fixe entre les communes membres, avant de l'intégrer entièrement et pour des mêmes montants dans les attributions de compensation. C'est le cas notamment de la CUMPM, avec une DSC de 12,4 M€, intégrée dans l'AC en 2016 selon la répartition préexistante entre les communes membres. La communauté d'agglomération du Pays d'Aubagne et de l'Étoile a également versé un niveau de DSC stable de 4,4 M€ à ses communes membres, avant de l'intégrer dans les AC pour les mêmes montants par commune en 2015.

(169) D'autres EPCI, tels le syndicat d'agglomération nouvelle Ouest Provence (SANOP) et la communauté d'agglomération du Pays de Martigues (CAPM), ont suivi une démarche similaire d'intégration complète de la DSC dans les AC dès 2014, puis de création d'une nouvelle DSC supplémentaire pour des montants variables. Ces montants de DSC supplémentaires créés en 2014 n'ont pas été cristallisés dans les AC versées par la métropole à compter de 2016. Ainsi, la DSC versée en 2013 par la CAPM à hauteur de 24,7 M€ a été complètement intégrée en 2014 dans les AC. Si la CAPM n'a donc versé aucune DSC en tant que telle en 2014, elle a instauré une nouvelle DSC de 6,4 M€ en 2015 répartie entre les communes selon les mêmes critères que ceux précédemment appliqués pour la DSC. La DSC de 6,4 M€ ne sera plus perçue par les communes à compter de 2016. Le SANOP a quant à lui

intégré les 13,2 M€ de DSC versés en 2013 dans la dotation de coopération versée aux communes en 2014. Il a ensuite créé une nouvelle DSC de 15 M€ en 2014, diminuée à 7,2 M€ en 2015. Contrairement aux précédentes, cette dernière DSC n'a pas de fondement péréquateur, car elle est définie selon un unique critère de population DGF communale de l'année précédente. Isolées de la dotation de coopération, les DSC votées en 2014 et 2015 n'ont pas été cristallisées dans les montants d'AC versés par la métropole à compter de 2016.

(170) Enfin, jusqu'en 2015, les communautés d'agglomération du Pays d'Aix (CPA) et de Salon-Étang de Berre-Durance ont versé des montants variables de DSC à leurs communes membres, constitués d'une part fixe et de part(s) variable(s) supplémentaire(s), selon les capacités financières dégagées par l'EPCI sur chaque exercice. Si la répartition de la part fixe entre les communes est stable, celle des parts variables a évolué selon des critères propres définis pour chaque part supplémentaire. La communauté d'agglomération du Pays d'Aix (CPA) a ainsi structuré sa DSC autour d'une part fixe de 50,4 M€ et de parts variables supplémentaires de 5,3 à 11 M€ selon les exercices. En 2014, la part fixe de la DSC a été intégrée dans l'AC versée aux communes. Elle a été revalorisée de 0,9 M€ en 2015. Les parts variables ont quant à elles continué à être versées en tant que DSC aux communes jusqu'en 2015. Selon la même logique, la DSC versée par la communauté d'agglomération de Salon-Étang de Berre-Durance, qui a progressé de 5,5 M€ en 2013 à 12,3 M€ en 2015, se composait en 2015 d'une part fixe de 10 M€ et d'une part variable supplémentaire de 2,3 M€. Aucune intégration de la DSC dans les AC n'a été effectuée avant la création de la métropole sur ce territoire.

(171) Contrairement aux autres territoires, les DSC versées par ces deux EPCI n'avaient donc pas été pleinement intégrées dans les attributions de compensation avant la création de la métropole. Afin de ne pas créer de distorsion entre les communes de la métropole, celle-ci a décidé par délibérations du 30 juin 2016 puis du 15 décembre 2016, de maintenir le versement d'une somme compensatoire de la DSC aux communes membres de ces territoires, sous la forme d'une subvention de fonctionnement correspondant au montant de la fraction non versée de DSC, telle qu'elle avait été arrêtée par l'ancien EPCI en 2015, soit 17,7 M€ en 2016 et 13,5 M€ en 2017.

Tableau n° 15 : Montant des subventions perçu par les communes en compensation de la DSC en €

	DSC 2015			Subventions AMP 2016	Subventions AMP 2017
	Part fixe	Part supplémentaire exceptionnelle	TOTAL DSC 2015		
Communes du Pays d'Aix	3 500 002	4 168 600	7 668 602	7 668 602	3 500 002
Communes de Salon-Berre-Durance	10 000 000	2 300 000	12 300 000	10 000 000	10 000 000

Sources : délibérations Pays d'Aix et Salon-Berre-Durance et comptes de gestion

(172) Il convient néanmoins de relever qu'en 2016, les communes du Pays d'Aix ont perçu une subvention équivalente au montant des parts fixe et exceptionnelle de 2015, alors que les communes du Pays salonais ont perçu une subvention compensatoire de la seule part fixe. En 2017, les communes des CT2 et CT3 ont perçu une subvention correspondant exclusivement

à la part fixe. Cette part fixe a été intégrée à partir de 2018 dans l'attribution de compensation versée par la métropole aux communes.

2.2.4.2 Des subventions versées à deux communes du Pays de Martigues signataires d'un contrat de ville au titre de dotations forfaitaires de solidarité

(173) Six contrats de ville ont été signés sur le territoire métropolitain pour la période 2015-2020, en application de la loi n° 2014-173 du 21 février 2014 de programmation pour la ville et la cohésion urbaine, dite loi Lamy.

(174) La communauté d'agglomération du Pays de Martigues a ainsi défini un pacte financier et fiscal de solidarité 2015-2020 élaboré au titre du contrat de ville du Pays de Martigues, adopté le 25 septembre 2015. Celui-ci prévoit qu'à compter de 2015, les communes de Martigues et Port-de-Bouc perçoivent chaque année de leur EPCI des subventions de fonctionnement au titre de dotations forfaitaires de solidarité. Celles-ci ont été définies pour un montant minimum annuel de 948 376 €⁴⁴ sur l'ensemble de la durée du pacte financier et fiscal de solidarité 2015-2020.

(175) Ainsi, depuis 2015, les communes de Martigues et Port-de-Bouc ont perçu chaque année des montants respectifs de 449 694 € et 540 756 €.

(176) La chambre constate que le pacte financier et fiscal de la communauté d'agglomération du Pays de Martigues ne concerne que deux des trois communes membres, alors que l'article 12 de la loi n° 2014-173 du 21 février 2014 vise l'obligation d'élaborer un tel pacte avec l'ensemble des communes membres. Ces dotations de 990 450 € ont donc été versées en sus et indépendamment de la DSC spécifiquement instaurée en 2015 pour 6,4 M€, dont les critères de répartition étaient identiques à ceux de la DSC de 2013. Alors même qu'il s'agit de dotations de solidarité visant à réduire les disparités sur le territoire, elles n'ont pas été comptabilisées en DSC mais en subventions de fonctionnement.

(177) S'il y a lieu de considérer qu'elles relèvent d'une dotation de solidarité communautaire, elles ne peuvent être versées par la métropole à seulement deux de ses communes membres à défaut de pacte financier et fiscal métropolitain.

(178) Tous les contrats de ville signés en 2015 ont été prorogés par avenant jusqu'à la fin de l'année 2023. Les communes continuaient donc en 2022 de percevoir ces dotations forfaitaires en tant que subvention de fonctionnement.

2.2.4.3 Le non-respect de l'obligation d'instaurer une DSC et un pacte financier et fiscal à l'échelle métropolitaine

(179) La métropole Aix-Marseille-Provence n'a pas adopté de pacte financier et fiscal bien qu'elle soit concernée par six contrats de ville. Dès lors, elle était légalement tenue de mettre en œuvre une dotation de solidarité communautaire dès sa création, *a minima* au profit de ses communes membres signataires du contrat de ville, pour un montant ne pouvant être inférieur au minimum fixé par l'article 1609 nonies C du code général des impôts puis par l'article L. 5211-28-4 du CGCT. Depuis la création de ce dernier article en loi de finances pour

⁴⁴ Au titre d'une participation forfaitaire de 109 € par an et par logement social et d'un forfait correspondant aux charges des services municipaux concourant à la mise en œuvre du contrat de ville pour 440 000 €.

2020, la métropole est de surcroît dans l'obligation de mettre en place une dotation de solidarité communautaire au profit de ses communes, indépendamment du contrat de ville.

(180) Il s'avère pourtant que, depuis sa création, la métropole n'a instauré aucune DSC au profit de ses communes membres. En effet, si la métropole verse au travers des attributions de compensation des volumes financiers relatifs à l'intégration d'anciennes DSC en leur sein, si elle a effectivement versé en 2016 et en 2017 des subventions au profit des CT2 et CT3 correspondant aux DSC préexistantes n'ayant pas encore fait l'objet d'une intégration dans les attributions de compensation, et si elle verse des dotations forfaitaires annuelles de solidarité à deux communes du CT6 depuis 2015, aucun de ces versements ne peut être regardé comme remplissant l'impératif légal de mise en place d'une dotation de solidarité communautaire.

(181) L'absence d'adoption du pacte financier et fiscal et de mise en place d'une dotation de solidarité communautaire ont fait l'objet de lettres d'observations du préfet des Bouches-du-Rhône, rappelant que l'absence d'inscription au budget 2021 de la dépense obligatoire que représente la dotation de solidarité communautaire est susceptible d'affecter la sincérité de son équilibre. En réponse aux observations du préfet, la métropole a inscrit un crédit de 100 000 € au compte 739212 « dotation de solidarité communautaire », justifiant le caractère modique de ce montant par le fait que le montant plancher de la dotation de solidarité communautaire, égal à la moitié de la dynamique de la fiscalité économique, est *de facto* neutralisé par la baisse de la fiscalité économique entre 2020 et 2021.

(182) En effet, la fiscalité économique à prendre en compte au titre de l'article L. 5211-28-4 du CGCT diminue de 47 168 836 €. Cette baisse s'explique par la réforme des bases de cotisation foncière des entreprises appliquées aux établissements industriels à compter de 2021. Cette réforme est compensée par l'État dès 2021, à hauteur de 56 417 223 €, de telle sorte que le produit reçu par la métropole est en réalité en augmentation entre 2020 et 2021, compensation comprise. Toutefois, la compensation n'a intégré le mode de calcul de la DSC minimale prévu à l'article L. 5211-28-4 du CGCT qu'à compter de 2022, soit avec un an de retard, conduisant à une année 2021 atypique au cours de laquelle la formule de calcul compare des recettes dont le périmètre est différent. Ainsi, en 2021, le résultat du calcul de la DSC minimale aboutit effectivement à un montant négatif, exonérant de ce fait la métropole de tout plancher de DSC.

Tableau n° 16 : Dynamique de la fiscalité économique à prendre en compte au titre de l'article L. 5211-28-4 du CGCT en €

	CVAE	CFE	IFER	TATFNB	TOTAL à prendre en compte	Pour info. comp. perte de bases CFE
2020	144 431 060	271 726 969	19 463 515	1 583 972	437 205 516	0
2021	145 291 051	223 020 419	20 118 110	1 607 100	390 036 680	56 417 223
Diff.	+859 991	-48 706 550	654 595	+23 128	-47 168 836	+56 417 223

Source : données transmises par la métropole

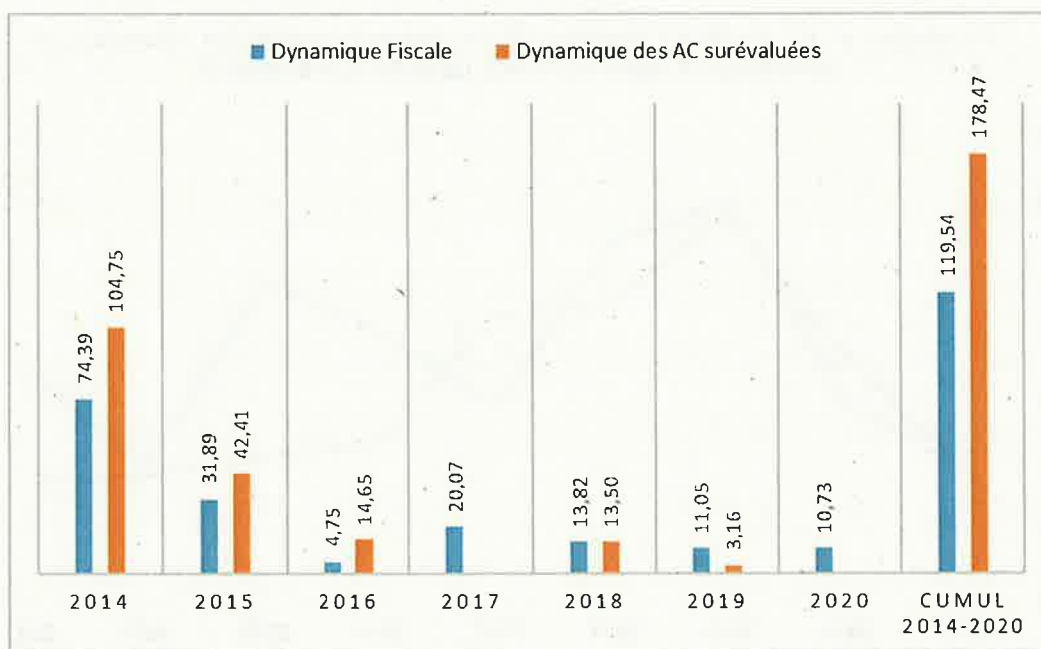
3 SUR LES CONSÉQUENCES DES FLUX FINANCIERS ENTRE LES COMMUNES ET LEUR EPCI

3.1 Les incidences directes

3.1.1 Des flux financiers surévalués qui représentent une part significative des recettes des communes, entraînant une contrainte budgétaire forte pour la métropole

3.1.1.1 Une dynamique de surévaluation des attributions de compensation supérieure à la dynamique de la fiscalité économique métropolitaine

Graphique n° 15 : Comparaison entre la dynamique fiscale intercommunale et la dynamique de surévaluation des attributions de compensation (en M€)



Source : données de fiscalité économique AMF/ surévaluations calculées par la CRC

(185) Entre 2014 et 2020, la dynamique de la fiscalité économique a permis aux ensembles intercommunaux préexistants puis à la métropole de percevoir des recettes supplémentaires pour un montant total de 119 544 125 €. Cette dynamique fiscale aurait dû servir de base à la fixation annuelle de la DSC à l'échelle des anciens EPCI puis de la métropole. En réalité, le flux généré par la fiscalité économique a été systématiquement asséché par les reversements complémentaires annuels induits par la surévaluation des attributions de compensation versées aux communes. Le cumul des surévaluations d'AC sur la période, soit 178 473 498 €, dépasse même le cumul des dynamiques fiscales annuelles, ce qui signifie que

les EPCI et surtout la métropole ont engagé des dépenses de réversion excédant leurs capacités permises par la seule fiscalité économique du territoire.

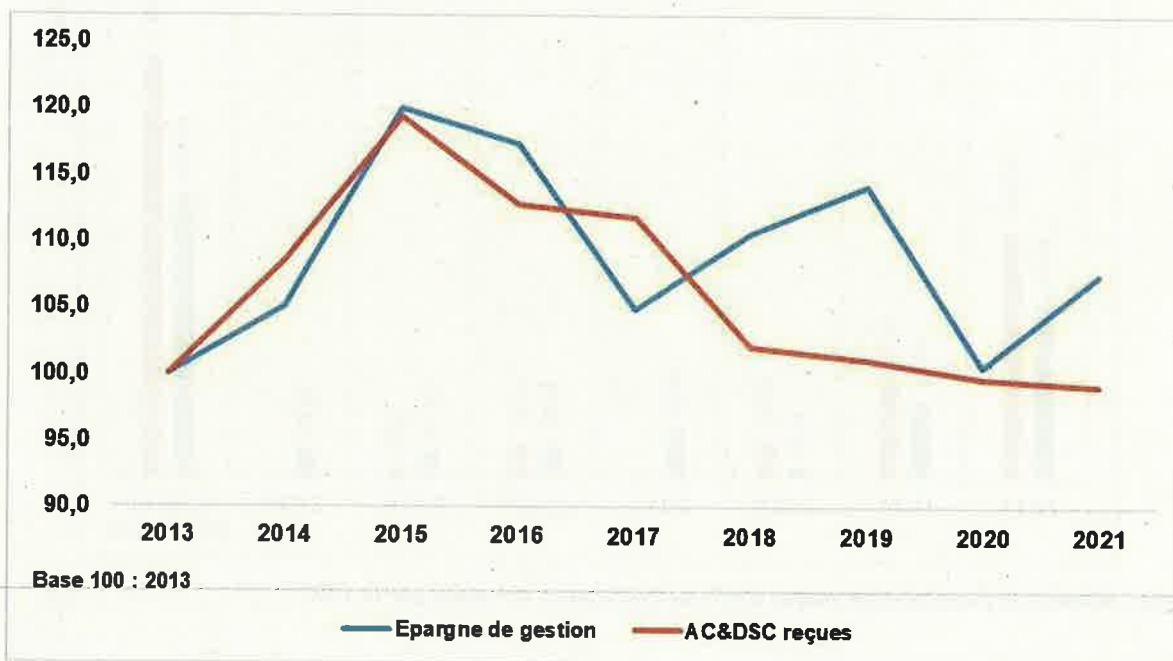
3.1.1.2 Une amélioration des indicateurs de gestion des communes

(186) Sur la période 2013-2021⁴⁷, les indicateurs de gestion des communes membres enregistrent une amélioration tendancielle. Leur taux d'épargne brute s'améliore, passant respectivement de 11,2 % en 2013 à 12,8 % en 2021, avec un pic à 13,3 % en 2016. Il en est de même pour la capacité de désendettement qui passe de 9,2 ans à 6,5 ans.

(187) Cette amélioration des indicateurs de gestion tient à une dynamique plus marquée des produits de gestion en général et de la fiscalité propre et reversée par l'échelon intercommunal en particulier, qui a permis aux communes de dégager davantage d'épargne.

(188) L'épargne de gestion a suivi globalement la même évolution que la fiscalité reçue de l'EPCI, illustrant une corrélation entre ces données, notamment pour la période 2013-2015. Durant cette période, la surévaluation des AC par rapport à leur valeur de référence a connu sa plus forte dynamique. De fait, les reversements intercommunaux aux communes ont largement contribué à l'amélioration des indicateurs de gestion des communes.

Graphique n° 16 : Évolution comparée de l'épargne de gestion des communes et de la fiscalité reçue de l'EPCI (données par habitant)

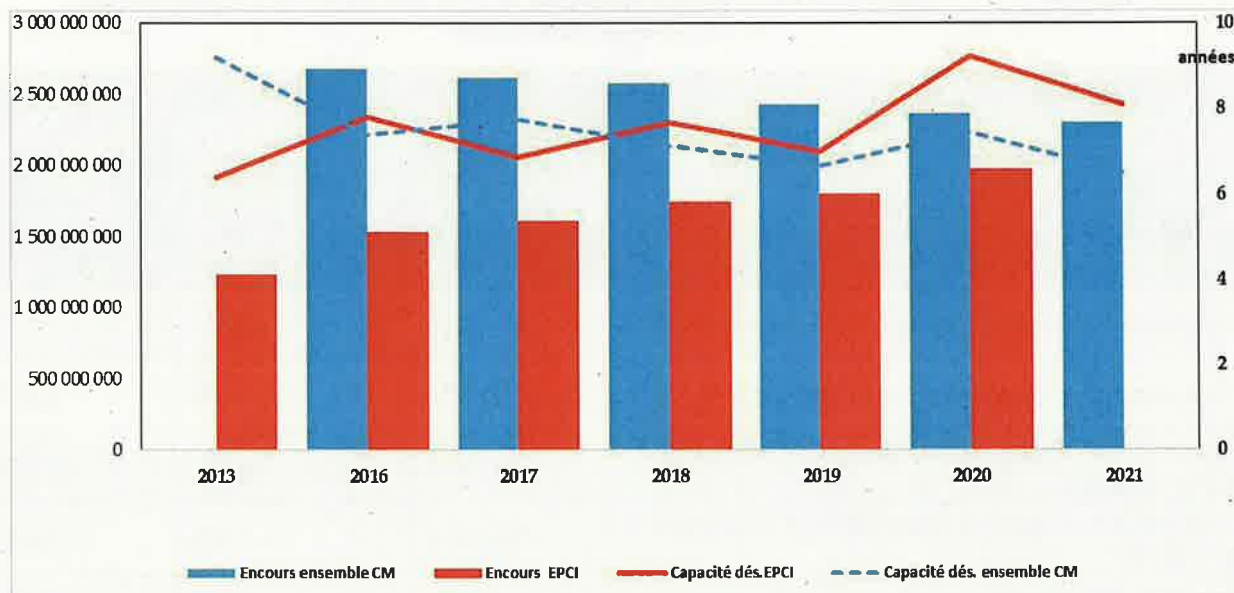


Source : CRC d'après comptes de gestion des communes

⁴⁷ Au regard du bloc communal, l'analyse de la situation financière a été menée à partir des comptes de gestion des budgets principaux, les communes membres ayant pour l'essentiel progressivement transféré leurs budgets annexes à l'EPCI. La chambre a raisonné comme si les 92 communes membres de la métropole ne formaient qu'une commune comprenant, en 2021, 1 911 657 habitants.

(189) À l'inverse, l'échelon intercommunal, c'est-à-dire le regroupement des six ex-EPCI pour la période 2013-2015, puis de la métropole à partir de 2016, a connu une évolution de sa santé financière plus contrastée, avec certes une évolution positive du taux d'épargne⁴⁸ (+ 8 points sur la période), qui n'a cependant pas permis de contenir le recours à l'emprunt, avec comme conséquence une détérioration de la capacité de désendettement, qui passe de 6,4 à 8,1 ans.

Graphique n° 17 : Évolution de l'endettement et de la capacité de désendettement du budget principal de la métropole/ des EPCI préexistants et des communes membres en €



Source : CRC d'après les comptes de gestion

3.1.2 La disparité fiscale pour les taxes ménages

(190) Lors d'une fusion, le nouvel ensemble intercommunal a l'obligation d'harmoniser à terme la fiscalité pratiquée par les EPCI préexistants, qu'il s'agisse de leurs taux d'imposition ou des mesures d'assiette (abattements, exonérations) institués sur leurs territoires respectifs.

(191) Pour la fiscalité ménage, c'est-à-dire la taxe d'habitation et la fiscalité foncière sur les propriétés bâties et non bâties, le III de l'article 1638-0 bis du code général des impôts (CGI) propose deux méthodes de calcul pour définir les taux de référence servant de base à l'adoption des taux de fiscalité applicables par la métropole sur ces trois taxes.

(192) Dans une première méthode, les taux de référence sont retenus en proportion des taux moyens consolidés (commune + EPCI) du territoire. Ils équivalent aux rapports constatés l'année n-1 entre les taux moyens pondérés par les bases. Le calcul tient compte des produits

⁴⁸ Le niveau des taux d'épargne n'est pas comparable à celui du bloc communal dès lors que le reversement de la fiscalité aux communes est logiquement déduit des produits effectivement encaissés, dans la mesure où l'EPCI bénéficie du stock de produits de la fiscalité d'entreprise transféré, puis pour tout ou partie reversée aux communes membres.

perçus par les communes et par les ensembles intercommunaux préexistants. Cette méthode permet de considérer une approche plus intégrée de la fiscalité territoriale. Elle implique une réflexion globale qui n'a pas été mise en œuvre par la métropole.

(193) Dans une seconde méthode, la règle consiste à opérer une convergence progressive vers la moyenne pondérée des taux des EPCI préexistants, le conseil communautaire ayant la possibilité d'allonger la période de lissage jusqu'à 12 ans maximum en délibérant en ce sens avant le 15 avril 2017.

Tableau n° 17 : Taux de fiscalité ménage appliqués en 2015 par les six EPCI préexistants et taux métropolitain cible

	Taxe d'habitation	Taxe foncière sur les propriétés bâties	Taxe foncière sur les propriétés non bâties
<i>Communauté urbaine Marseille Provence Métropole</i>	13,34%	3,88%	3,71%
<i>Communauté d'agglomération du Pays d'Aix</i>	9,97%	0%	1,81%
<i>Communauté d'agglomération de Salon-Étang de Berre-Durance</i>	13,34%	3,88%	2,77%
<i>Communauté d'agglomération du Pays d'Aubagne et de l'Étoile</i>	10,04%	0%	3,48%
<i>Syndicat d'agglomération nouvelle Ouest Provence</i>	13,34%	3,88%	3,71%
<i>Communauté d'agglomération du Pays de Martigues</i>	10,10%	0%	1,51%
Taux métropolitain cible	11,69%	2,59%	2,78%

Source : métropole Aix-Marseille-Provence, délibération HN019-152/16/CM du 28 avril 2016

(194) La métropole a retenu cette seconde méthode pour harmoniser ses taux sur une période de 12 années. Elle a adopté plusieurs délibérations le 28 avril 2016, pour fixer les modalités d'intégration fiscale progressive des taux de la taxe d'habitation, de la taxe foncière sur les propriétés non bâties, de la taxe foncière sur les propriétés bâties, et de la contribution foncière des entreprises. Pour la taxe d'habitation, la DGFIP a calculé pour chaque commune un nouveau taux de base qui équivaut au rapport entre le produit intercommunal de taxe d'habitation 2015 et les bases de taxe d'habitation intercommunale recalculées selon la politique d'abattement métropolitaine applicable à partir de 2016.

Tableau n° 18 : Évolution des taux métropolitains de la taxe d'habitation

Taux intercommunal applicable à la taxe d'habitation	2013	2014	2015	2015 rebasé	2016	2020	Taux globaux 2020 (communes + EPCI)
CT1 Marseille Provence	12,34	13,34	13,34	13,07	12,96	12,64	27,94
CT2 Pays d'Aix	9,97	9,97	9,97	9,39	9,58	10,11	24,17
CT3 Pays salonnais	10,13	10,13	13,34	13,42	13,30	12,90	26,08
CT4 Pays d'Aubagne et de l'Étoile	10,04	10,04	10,04	10,23	10,36	10,69	32,06
CT5 Istres Ouest Provence	8,75	8,75	13,34	13,11	13,00	12,67	26,27
CT6 Pays de Martigues	10,10	10,10	10,10	9,08	9,28	9,88	23,28

Source : fichier de recensement des éléments d'imposition à la fiscalité directe locale (REI)

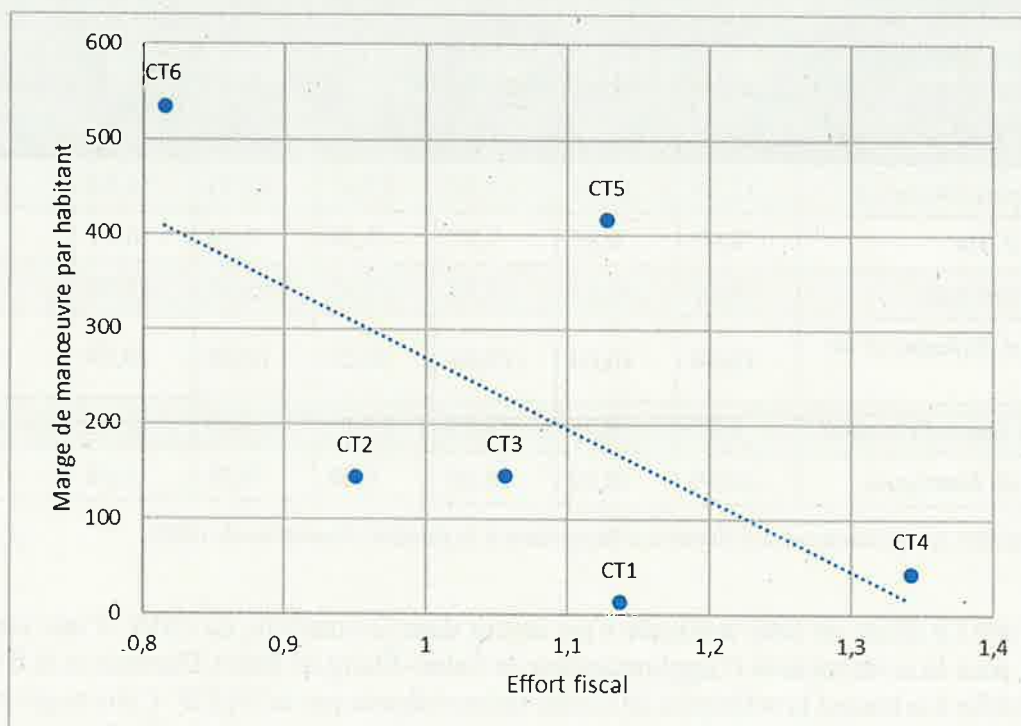
(195) Le choix de cette méthode s'est inscrit dans le contexte, en 2015, d'une remontée des taux pour la communauté d'agglomération de Salon-Étang de Berre-Durance et le SANOP, qui a modifié à la hausse la référence 2015 elle-même rebasée par la DGFIP. Cette augmentation a eu pour principale conséquence de majorer le taux cible métropolitain impliquant donc un effort de convergence positive et négative respectivement plus et moins important que ce qu'il aurait dû être si ces deux territoires n'avaient pas augmenté leurs taux. Du point de vue de la métropole, la convergence est en principe neutre, les hausses de taux compensant les baisses. Toutefois, les communes des deux ensembles intercommunaux concernés ont bénéficié comme il a été vu *supra* d'une neutralisation dans leurs AC qui pèse sur les finances intercommunales de manière pérenne.

(196) Les contribuables des CT1, 3 et 5 bénéficient d'une baisse de fiscalité liée à la convergence négative à partir de 2016. Contrairement aux communes de Marseille et La Ciotat (CT1), qui ont les taux globaux les plus élevés sur la TH, les communes de Berre-l'Étang (CT3) et Fos-sur-Mer (CT5) ont une fiscalité nulle sur la taxe d'habitation (cf. annexe n°5).

(197) Enfin, une corrélation peut être dégagée entre la marge de manœuvre sur l'attribution de compensation et la pression fiscale appliquée par les communes, comme le démontre le graphique ci-dessous. Ainsi, à titre d'exemple, le CT6 se distingue par un effort fiscal⁴⁹ faible et des marges de manœuvre très élevées. La marge de manœuvre sur l'attribution de compensation fait ainsi éviction, la métropole se substituant partiellement au contribuable communal.

⁴⁹ L'effort fiscal est ici défini comme le produit perçu par la commune au titre des trois taxes ménages rapporté à ce qu'il aurait été si le taux moyen national avait été appliqué aux bases communales.

Graphique n° 18 : Relation entre la marge de manœuvre et l'effort fiscal des communes, regroupées par conseil de territoire, en 2020 – marge de manœuvre en €



Source : CRC d'après les comptes de gestion des EPCI et des communes, et les données DGCL ; la courbe en pointillés indique la tendance de répartition

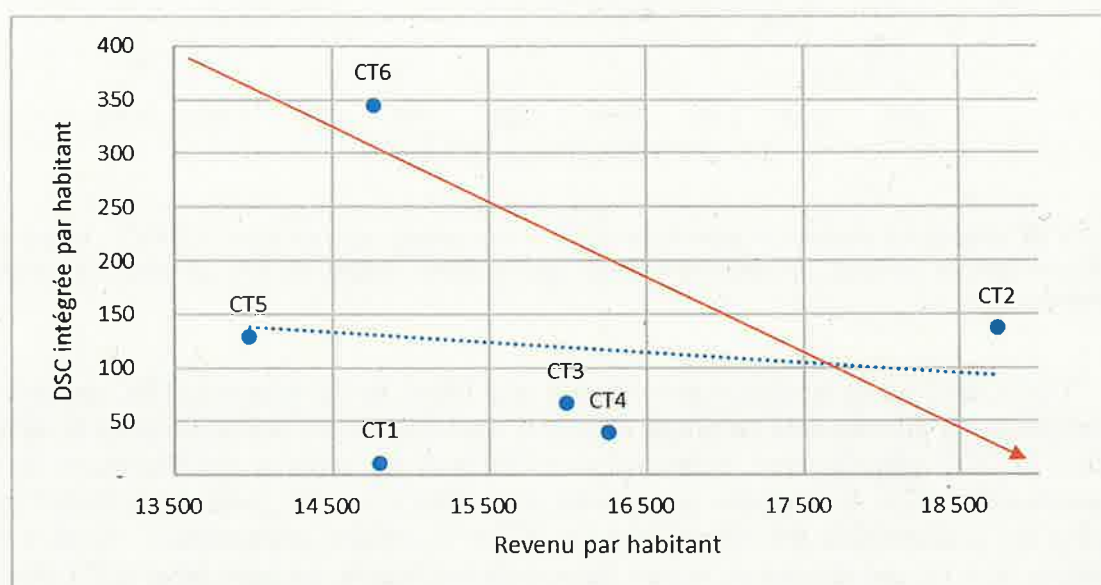
3.1.3 Les effets contre-péréquateurs de la cristallisation des dotations de solidarité communautaire historiques

(198) Le gel de la répartition des anciennes dotations de solidarité communautaire, consubstantiel à leur intégration au sein des attributions de compensation, provoque de puissants effets contre-péréquateurs. Ces derniers, contraires à l'esprit de la loi en matière de dotation de solidarité communautaire, trouvent leur origine dans deux mécanismes distincts.

(199) En premier lieu, les volumes financiers que la métropole consacre aux dotations de solidarité communautaire intégrées dans les attributions de compensation correspondent aux montants historiques servis par les anciens EPCI à leurs communes membres. Ainsi, par cette reprise à l'identique, la métropole perpétue des politiques de solidarité communautaire différentes d'un territoire à l'autre, sans que ces différences de traitement ne soient en lien avec un impératif péréquisiteur métropolitain. Si ces différences se concevaient avant la fusion – chaque EPCI étant libre de définir son niveau d'ambition en matière de solidarité communautaire – leur persistance à travers le montant des attributions de compensation n'apparaît plus légitime à l'heure où les 92 communes appartiennent à un même ensemble intercommunal. Les communes perçoivent ainsi des transferts financiers de la métropole plus ou moins importants en fonction de leur territoire d'appartenance, avec pour seule explication le fait que les EPCI préexistants avaient adopté des politiques de solidarité communautaire plus ou moins ambitieuses.

(200) Logiquement, aucune corrélation inverse ne peut donc être établie entre le montant par habitant de la DSC intégrée que consacre la métropole aux différents territoires et les indicateurs de solidarité communément employés pour répartir la dotation de solidarité communautaire (potentiel fiscal et revenu imposable par habitant). Au contraire, la richesse fiscale de certains EPCI préexistants peut expliquer des politiques de versement de la DSC plus généreuses, qui perdurent du fait de leur gel au sein des attributions de compensation. Ainsi, l'intégration de la DSC dans les attributions de compensation provoque des effets contre-péréquateurs, au bénéfice des communes issues des EPCI les mieux-disants en la matière qui, souvent, étaient également les plus favorisés sur le plan fiscal.

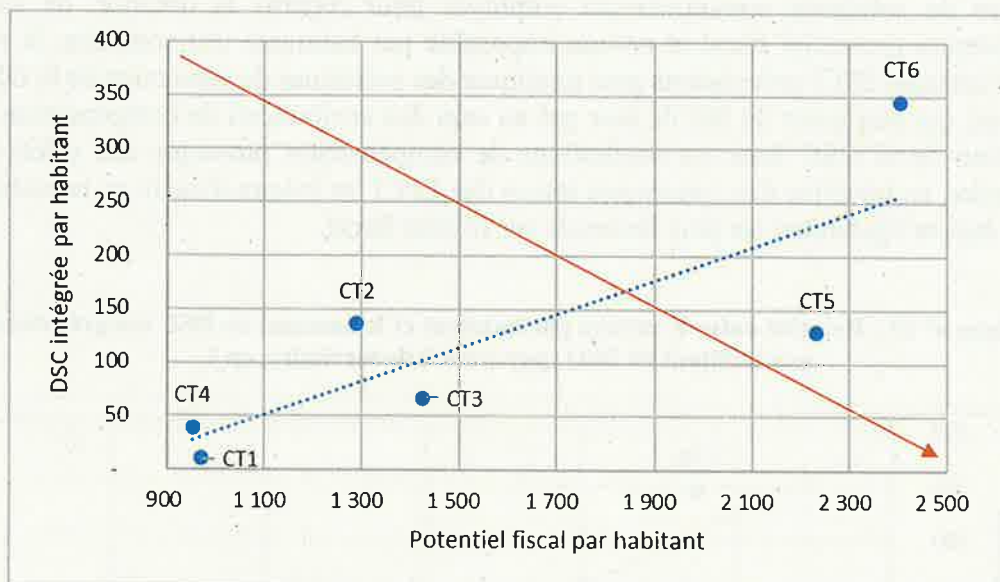
Graphique n° 19 : Relation entre le revenu par habitant et le montant de DSC intégrée dans l'AC par habitant en 2021, par conseil de territoire, en €



Source : CRC d'après les comptes de gestion des EPCI et des communes, et les données DGCL ; la courbe en pointillés indique la tendance de répartition tandis que la flèche indique le sens qu'aurait une tendance péréquatrice

(201) La mise en lien du revenu par habitant des communes (regroupées en conseil de territoire) avec le montant de DSC par habitant intégré dans les attributions de compensation démontre l'absence de logique péréquatrice. En effet, aucune relation inverse significative entre le revenu par habitant et le montant de DSC intégré par habitant n'est constatée. Le niveau d'effort consenti par la métropole au profit des communes au titre de la DSC intégrée est ainsi décorrélé du niveau de revenu de la population des communes. À titre d'exemple, le CT2 affiche le plus haut niveau de revenu par habitant, il est également le deuxième plus gros bénéficiaire de la DSC intégrée ramenée au nombre d'habitants. À l'inverse, le CT5 affiche le plus faible niveau de revenu par habitant, et ne se classe pourtant qu'en troisième position en termes de DSC intégrée perçue par habitant. Les CT1 et CT6 disposent d'un revenu par habitant quasi-équivalent ; ils sont pourtant respectivement le dernier et le premier bénéficiaire de DSC rapportée au nombre d'habitants.

Graphique n° 20 : Relation entre le potentiel fiscal par habitant et le montant de DSC intégré dans l'AC par habitant en 2021, par conseil de territoire, en €



Source : CRC d'après les comptes de gestion des EPCI et des communes et les données DGCL ; la courbe en pointillés indique la tendance de répartition tandis que la flèche indique le sens qu'aurait une tendance péréquatrice

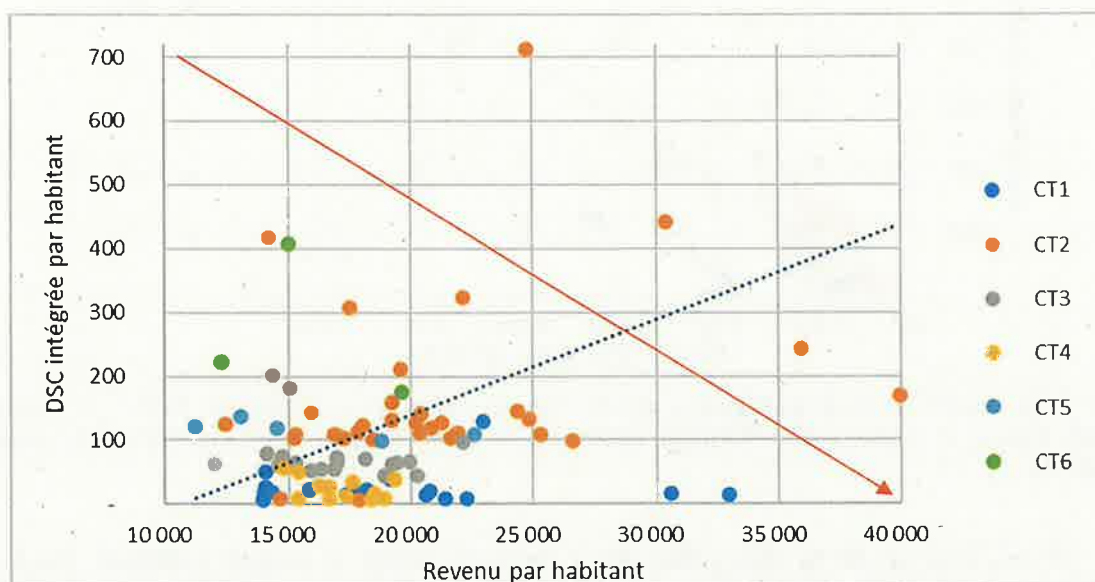
(202) L'analyse de la relation entre le potentiel fiscal par habitant et la DSC intégrée par habitant permet d'aller au-delà du simple constat d'une absence de corrélation entre la richesse fiscale et la DSC intégrée reçue, pour mettre en évidence une relation manifestement contre-péréquatrice. En effet, la tendance ascendante de la dispersion des points représente l'exact contraire de la dispersion qui serait attendue d'une répartition péréquatrice. Ainsi, à titre d'exemple, le CT6, qui dispose de la plus haute richesse fiscale, est également le CT dont les communes perçoivent le plus haut niveau de DSC intégrée au sein de leurs attributions de compensation. À l'inverse, les CT1 et CT4 affichent le niveau de potentiel fiscal par habitant le plus faible, et sont pourtant les deux conseils de territoire dont les communes reçoivent le plus faible montant de DSC intégrée par habitant.

(203) En second lieu, la répartition des dotations de solidarité communautaire au sein des anciens EPCI dépendait en principe du classement de leurs communes membres selon des critères de ressources ou de charges. Ainsi, les communes recevaient des concours financiers en fonction de leur situation en matière de richesse par rapport à la moyenne des communes de leur EPCI. En l'absence d'intégration figée de la DSC au sein des attributions de compensation, la création d'un nouvel ensemble intercommunal aurait logiquement conduit à reconsidérer la position relative des communes par rapport aux nouveaux indicateurs moyens calculés à l'échelle métropolitaine, et donc la répartition de la DSC entre communes. Les montants de la DSC ayant été figés et intégrés dans l'attribution de compensation, les communes continuent de percevoir des volumes financiers potentiellement cohérents avec leur situation relative au sein de leur territoire d'origine, mais sans rapport avec leur situation relative au sein de la métropole, dont les réalités socio-économiques sont nécessairement différentes de celles constatées à l'échelle de chacun des six anciens EPCI. Ainsi, des communes auparavant regardées comme moins favorisées au sein de leur ancien EPCI continuent de percevoir des volumes financiers cohérents avec ce qualificatif alors qu'elles se situent désormais au-dessus

des moyennes métropolitaines, et inversement. L'intégration de la DSC dans les attributions de compensation bloque ainsi l'actualisation de sa répartition.

(204) La conjonction de ces deux mécanismes conduit à une répartition du volume financier constitué des DSC intégrées sans rapport avec la richesse fiscale des communes.

Graphique n° 21 : Représentation par commune et par conseil de territoire, de la relation entre le revenu par habitant et le montant de DSC intégré dans l'AC par habitant en € en 2021

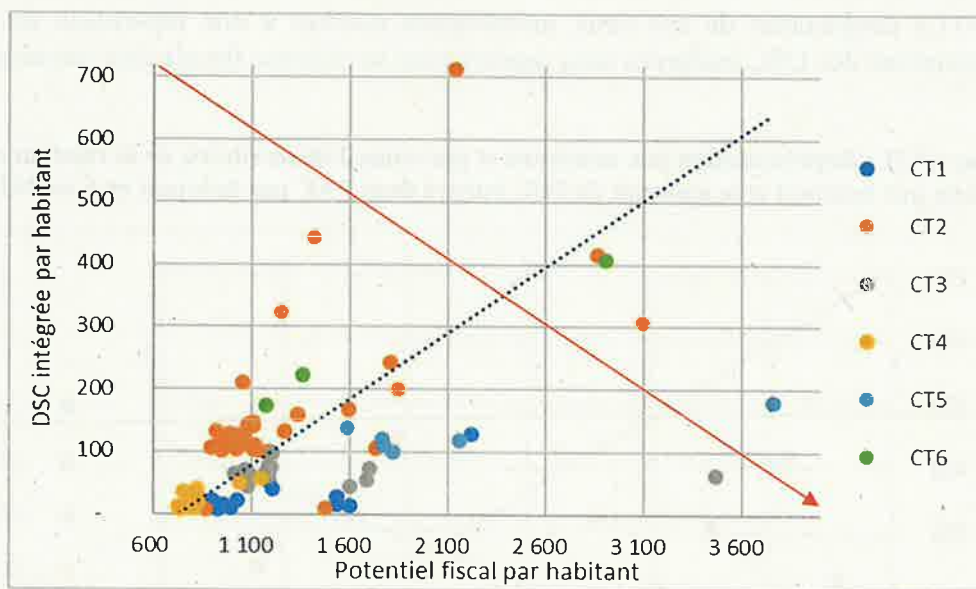


Source : CRC d'après les comptes de gestion des EPCI et des communes de 2013 à 2021 et les données DGCL ; la courbe en pointillés indique la tendance de répartition tandis que la flèche indique le sens qu'aurait une tendance péréquatrice

(205) L'étude de la répartition des communes en fonction du couple revenu par habitant / DSC intégrée par habitant ne permet pas de distinguer une logique de péréquation conduisant à attribuer des montants de DSC intégrée plus importants aux communes les moins favorisées. Au contraire, la courbe de tendance suit une pente clairement ascendante, à l'inverse de ce qui serait attendu d'une répartition péréquatrice, ce qui signifie qu'en tendance, plus une commune dispose d'un revenu par habitant élevé, plus elle reçoit de DSC intégrée par habitant.

(206) Par ailleurs, par-delà la dispersion particulièrement importante des communes relevant du CT2, les communes relevant d'un même CT forment des agglomérats relativement homogènes, ce qui atteste du fait que l'appartenance commune à un ex-EPCI conditionne le montant tiré de la DSC intégrée aux attributions de compensation, davantage que les critères de richesse.

Graphique n° 22 : Représentation par commune et par conseil de territoire, de la relation entre le potentiel fiscal par habitant et le montant de DSC intégré dans l'AC par habitant en € en 2021



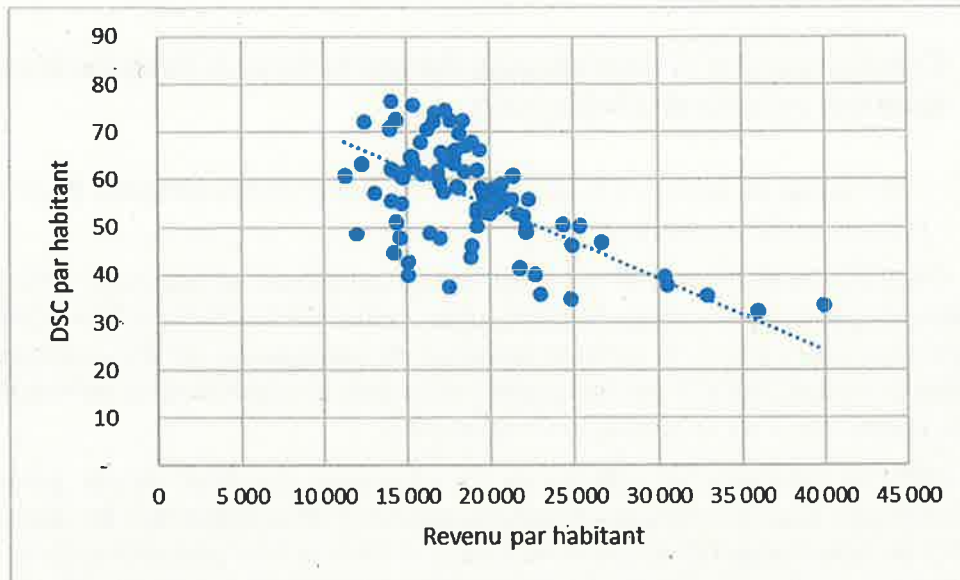
Source : CRC d'après les comptes de gestion des EPCI et des communes et les données DGCL ; la courbe en pointillés indique la tendance de répartition tandis que la flèche indique le sens qu'aurait une tendance péréquatrice

(207) L'analyse de la répartition des communes selon le couple potentiel fiscal par habitant / DSC intégrée par habitant est d'autant plus éloquente. Au-delà de l'absence de logique péréquatrice, la représentation graphique permet de distinguer une tendance contre-péréquatrice particulièrement prononcée. En effet, les communes les moins bien dotées en termes de potentiel fiscal par habitant sont généralement celles qui bénéficient des montants de DSC intégrée les plus faibles. Cela confirme l'analyse selon laquelle les anciens EPCI les mieux dotés en termes de bases fiscales sont également ceux qui ont été en capacité de servir des dotations de solidarité communautaire généreuses, profitant aujourd'hui à des communes qui ne se situent pas nécessairement parmi les plus défavorisées au sein de la métropole.

(208) Une simulation de répartition fondée exclusivement sur les critères définis au II de l'article L. 5211-28-4 du CGCT, à savoir le revenu fiscal par habitant et le potentiel fiscal par habitant, permet d'illustrer ce que devrait produire une attribution péréquatrice de la DSC. Cette simulation, fondée sur une prise en compte à hauteur de 50 % de chacun des deux critères légaux, répartit la DSC au profit de l'ensemble des communes à l'exception de celles dont le revenu par habitant et le potentiel fiscal par habitant est supérieur à deux fois la moyenne métropolitaine⁵⁰. Elle conduit ainsi à répartir la dotation au profit de 91 communes sur 92. La représentation graphique de ce que serait la répartition d'une telle DSC strictement fondée sur les critères légaux illustre, par contraste, l'aspect contre-péréquateur de l'actuelle répartition.

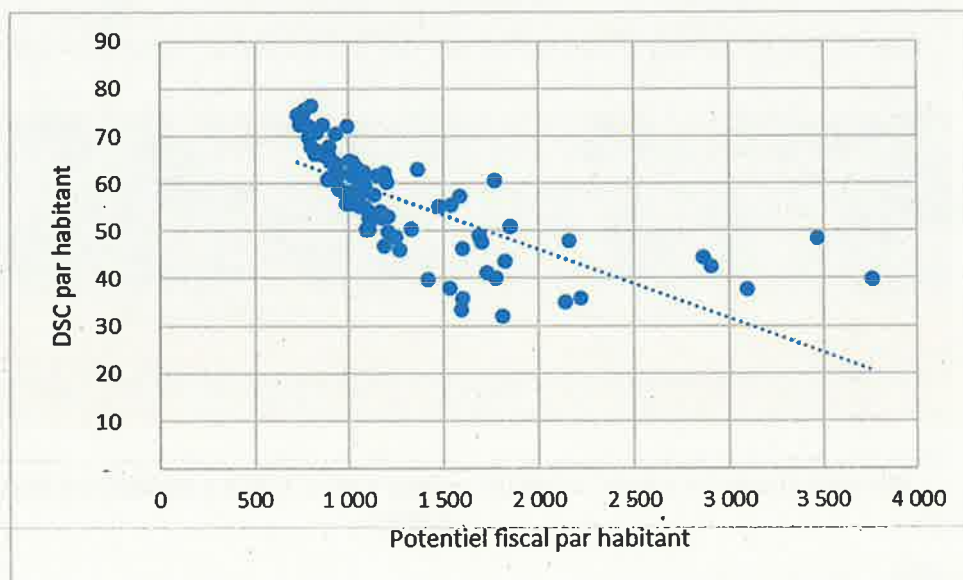
⁵⁰ Cette proposition s'inspire des règles d'éligibilité des communes au reversement du FPIC.

Graphique n° 23 : Répartition simulée de la DSC – relation entre la DSC par habitant et le revenu par habitant – en €



Source : CRC, d'après les données 2021

Graphique n° 24 : Répartition simulée de la DSC – relation entre la DSC par habitant et le potentiel fiscal par habitant, en €



Source : CRC, d'après les données 2021

3.2 Les incidences indirectes

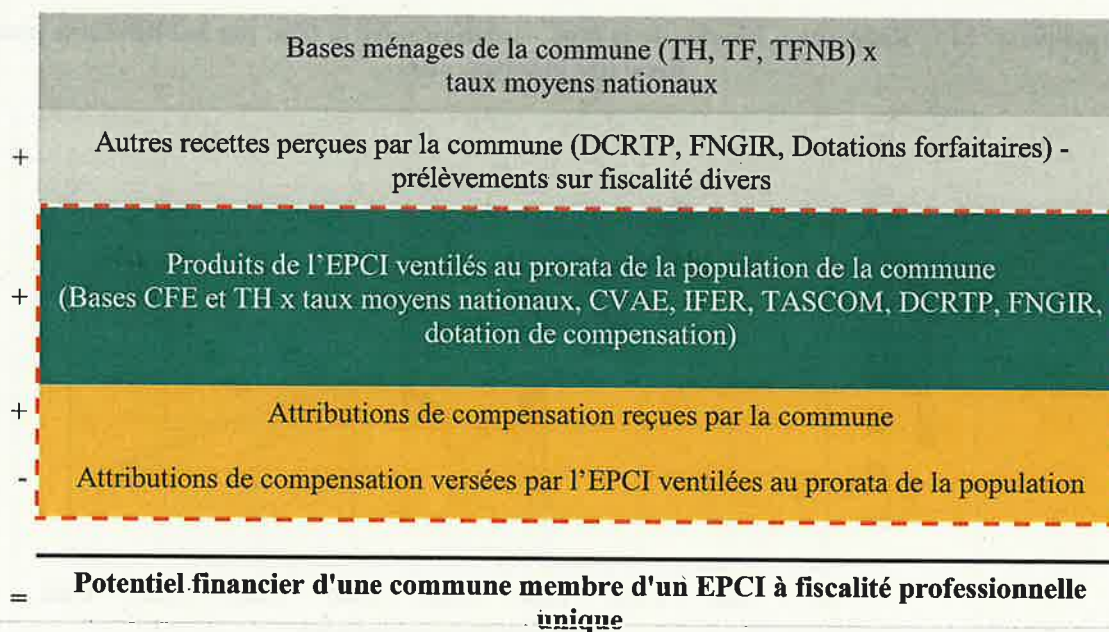
3.2.1 Conséquences de la surévaluation des attributions de compensation sur les dotations et fonds de péréquation

3.2.1.1 L'évolution du potentiel financier des communes et des dotations de péréquation perçues par les communes

(209) Le potentiel financier (PFI) est un des indicateurs utilisés pour définir l'éligibilité et le calcul de plusieurs dotations de péréquation, telles que la dotation de solidarité urbaine et de cohésion sociale (DSU), la dotation nationale de péréquation (DNP) ou encore la dotation de solidarité rurale (DSR). Il est également utilisé pour la répartition du reversement du FPIC entre les communes d'un ensemble intercommunal.

(210) Cet indicateur est calculé en tenant compte de déterminants propres à chaque commune (bases fiscales ménages, dotations perçues), mais également de déterminants issus de l'EPCI de rattachement (fiscalité économique et solde net des attributions de compensation).

Schéma n° 1 : Présentation simplifiée du calcul du potentiel financier d'une commune



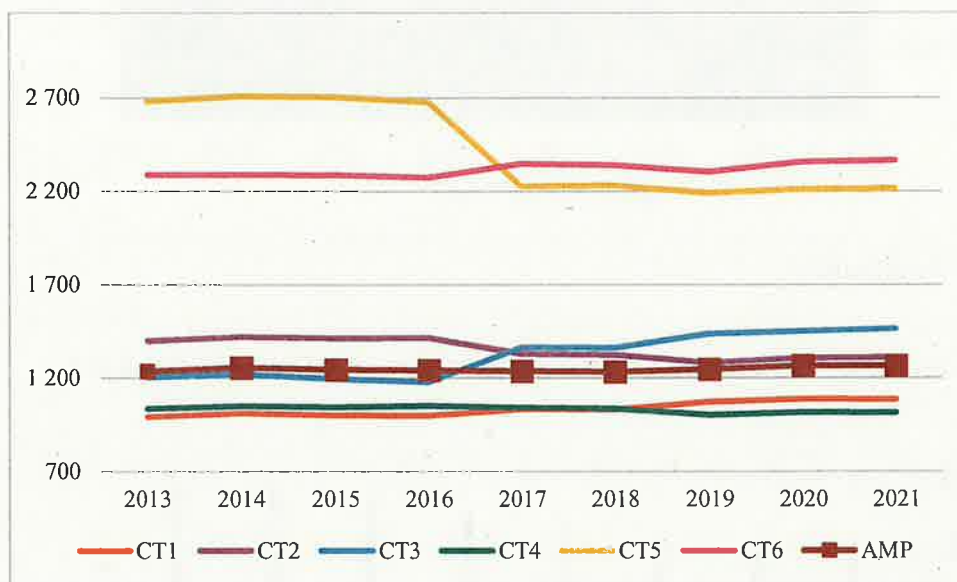
Source : CRC

(211) Ces déterminants ont évolué avec la création de la métropole, avec une richesse métropolitaine consolidée à l'échelle des précédents EPCI et l'évolution des attributions de compensation perçues par les communes. Il en résulte des modifications des potentiels financiers des communes membres variables, globalement peu significatives, en raison de la neutralisation d'un effet par l'autre.

(212) Ainsi, une commune qui appartenait à un EPCI moins riche que la métropole, a majoré son potentiel financier. Inversement, une commune qui appartenait à un EPCI plus riche

que la métropole, a minoré son potentiel financier. A ce premier effet, s'ajoute celui de la différence entre l'attribution de compensation perçue par la commune et le montant proratisé à sa population des attributions de compensation versées par la métropole. Si les attributions de compensation perçues par la commune sont inférieures aux attributions de compensation proratisées, son potentiel financier est minoré et inversement. Les différents niveaux de majoration des attributions de compensation au-delà de la stricte neutralité budgétaire des transferts de compétences ont eu pour conséquence de majorer le potentiel financier des communes les plus avantagées.

Graphique n° 25 : Évolution des potentiels financiers par habitant des communes – moyenne par territoire en €

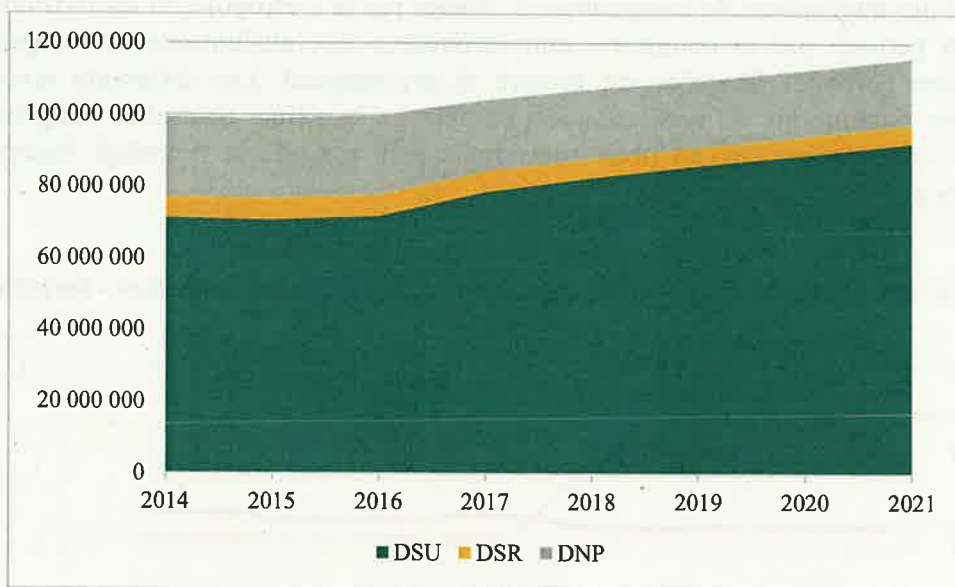


Source : CRC – données DGCL

(213) Les seules évolutions marquantes portent sur la période 2016-2017 au cours de laquelle, les communes du CT5 ont vu leur PFI par habitant significativement baisser (-451 €), par l'effet richesse de l'EPCI, tandis que celles du CT3 l'ont vu augmenter (+188 €), par l'effet des attributions de compensation.

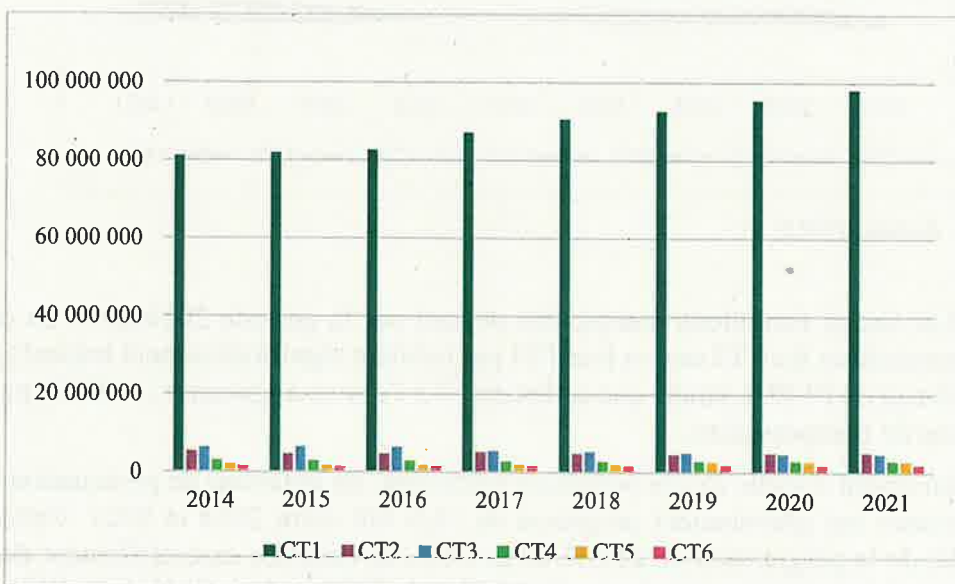
(214) En tenant compte de ces potentiels financiers, les dotations de péréquation perçues par les communes ont globalement progressé de 16,6 M€ entre 2014 et 2021. Cette hausse globale résulte de la progression de 21 M€ de la DSU, au bénéfice essentiellement de la ville de Marseille, et de la baisse concomitante de 4 M€ de la DNP et de 0,4 M€ de la DSR perçues par les communes. La commune de Marseille concentre 78 % des dotations de péréquation perçues sur l'ensemble intercommunal.

Graphique n° 26 : Évolution du montant cumulé des dotations de péréquation perçues par les communes en €



Source : CRC – données DGCL

Graphique n° 27 : Répartition territoriale des dotations de péréquation en €



Source : CRC – données DGCL

(215) Il n'est pas constaté d'évolution majeure s'agissant du nombre de bénéficiaires de chacune des dotations⁵¹. Seul le nombre de communes éligibles à la DNP a évolué à la suite de

⁵¹ En moyenne sur la période 2014-2021, 58 communes étaient bénéficiaires de la DSR, 45 de la DNP et 15 de la DSU.

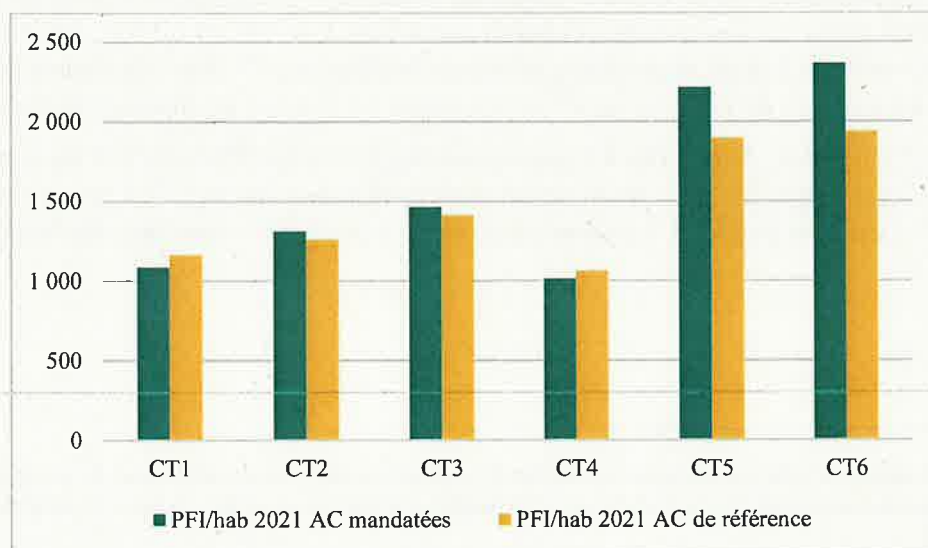
la création de la métropole, avec en 2017, onze communes supplémentaires qui sont devenues éligibles, dont dix dans le Pays d'Aix⁵². Ces communes, qui se situaient juste au-dessus du seuil d'éligibilité, sont devenues bénéficiaires, grâce à la minoration de leur potentiel financier du fait de leur rattachement à la métropole, ensemble intercommunal proportionnellement plus pauvre que la communauté d'agglomération du Pays d'Aix. À l'inverse, les communes plus pauvres, déjà bénéficiaires de la DNP, ont vu le montant qu'elles percevaient au titre de cette dotation de péréquation baisser, en raison de la revalorisation de leur PFI du fait de leur rattachement à la métropole, ensemble intercommunal plus riche.

3.2.1.2 Les incidences du niveau des attributions de compensation sur les dotations et fonds de péréquation perçus par les communes

(216) La surévaluation des attributions de compensation au-delà de la stricte neutralité budgétaire des transferts de compétences a influé sur le niveau de PFI des communes. De fait, les communes pour lesquelles la majoration de l'attribution de compensation est la plus importante ont vu leur PFI augmenter par rapport à ce qu'il aurait dû être. Inversement, les communes pour lesquelles la majoration était la plus faible, ont bénéficié d'un PFI inférieur à celui qui aurait dû être retenu. Or, ces variations de PFI ont affecté la capacité de chaque commune à bénéficier des dotations et fonds de péréquation.

(217) En appliquant le potentiel financier dit « de référence », calculé à partir des attributions de compensation de référence susmentionnées, aux différents mécanismes de péréquation existant en 2021, la chambre constate des variations sensibles entre communes sur l'éligibilité et le montant, le cas échéant, perçu par chacune d'entre elles.

Graphique n° 28 : Écart entre le potentiel financier par habitant 2021 des communes, consolidé par territoire, et le PFI de référence



Source : CRC d'après les données DGCL

⁵² Bouc-Bel-Air, Coudoux, Éguilles, Gréasque, Les Pennes-Mirabeau, Pertuis, Peyrolles-en-Provence, Rognes, La Roque-d'Anthéron, Saint-Cannat, Simiane-Collongue.

(218) S'agissant du FPIC reversé, en tenant compte des critères dérogatoires adoptés par la métropole, les écarts par rapport aux montants réellement perçus par les communes varient de -4,94 € par habitant (Beaurecueil) à +2,59 € par habitant (Saint-Victoret). Autrement dit, en appliquant les PFI de référence, la commune de Beaurecueil aurait perçu 4,94 € de plus par habitant au titre du FPIC 2021 et celle de Saint-Victoret 2,59 € de moins. Les communes des Pays de Martigues et d'Istres sont celles dont la part de FPIC a été la plus minorée du fait des attributions de compensation surévaluées.

Tableau n° 19 : Écart entre le FPIC perçus et le FPIC calculé avec le PFI de référence en €

En euros	Surévaluation FPIC par rapport au FPIC de référence	Écart moyen par habitant
Communes du CT1	801 026	0,74
Communes du CT2	- 377 342	- 0,94
Communes du CT3	- 140 531	- 0,94
Communes du CT4	51 025	0,46
Communes du CT5	- 209 479	- 2,05
Communes du CT6	- 124 700	- 1,74

Source : CRC d'après données FPIC et DGCL

(219) Concernant les trois dotations de péréquation, l'application du PFI de référence aurait également un effet différencié selon les territoires (cf. annexe n°6)⁵³.

(220) Ainsi, s'agissant de la DSU, l'application du PFI de référence permettrait à deux communes supplémentaires de devenir éligibles, Martigues et Port-Saint-Louis-du-Rhône. Le montant global perçu par les communes serait majoré de 1,18 M€ (+1,3 %), grâce notamment aux 1,44 M€ versés aux deux nouvelles communes bénéficiaires⁵⁴. Six communes percevraient par ailleurs un montant de DSU minoré⁵⁵ et six autres à l'inverse un montant majoré⁵⁶.

(221) Par ailleurs, deux⁵⁷ des 45 communes éligibles à la DNP en 2021 ne respecteraient plus les critères d'éligibilité de cette dotation avec le PFI de référence. À l'inverse, trois autres communes⁵⁸ y seraient éligibles. Le montant global perçu par les communes de la métropole au

⁵³ L'analyse ne tient pas compte des éventuelles variations des valeurs nationales de point utilisées dans le calcul des dotations de péréquation induites par les présentes simulations, celles-ci étant considérées comme un effet marginal.

⁵⁴ Respectivement 836 367 € pour Port-Saint-Louis-du-Rhône et 600 071 € pour Martigues.

⁵⁵ Marseille (-277 455 €), Marignane, Aubagne, Septèmes-les-Vallons, Gardanne et Châteauneuf-les-Martigues pour des baisses de moins de 3 000 €.

⁵⁶ Port-de-Bouc, Miramas, Istres, Salon-de-Provence, Vitrolles, Pertuis (pour des hausses de moins de 10 000 € chacune).

⁵⁷ Il s'agit des communes de Marignane et de Belcodène.

⁵⁸ Aix-en-Provence, Port-de-Bouc et Saint-Mitre-les-Remparts.

titre de la DNP en 2021 serait minoré de 1,53 M€ (-8,4 %), du fait principalement de la baisse du montant de DNP perçu par Marseille de -1,33 M€⁵⁹.

(222) Enfin, l'application du PFI de référence aux trois fractions de la DSR (fractions bourg, péréquation et cible) conduirait également à une modification, plus marginale, du montant et de la liste des bénéficiaires. Ainsi, s'agissant de la liste des bénéficiaires, les communes de Cornillon-Confoux et de Saint-Marc-Jaumegarde seraient éligibles à la fraction péréquation⁶⁰. Le montant global perçu par les communes de la métropole au titre de la DSR en 2021 serait majoré de 178 035 €, dont 92 082 € pour la fraction bourg et 85 953 € pour la part péréquation. Aucune modification n'est constatée s'agissant de la fraction cible, aucune commune n'y étant éligible.

(223) La surévaluation des attributions de compensation et l'altération des potentiels fiscaux qui en résulte provoquent également un effet indirect sur le montant de l'écèlement de la dotation forfaitaire des communes⁶¹. L'écèlement péréqué de la dotation forfaitaire, prévu à l'article L. 2334-7 du CGCT, est calculé à partir du potentiel fiscal de chaque commune. Il a pour objet de financer la dynamique des composantes internes de la dotation globale de fonctionnement, de telle sorte que celle-ci atteigne le montant maximum voté en loi de finances. Cet écèlement a minoré les dotations forfaitaires perçues par les 92 communes de la métropole en 2021 de 2 497 523 €. En retenant les attributions de compensation de référence dans le calcul du potentiel fiscal des communes, l'écèlement appliqué aux dotations forfaitaires se serait élevé à 2 434 495 €, majorant les dotations forfaitaires perçues par les communes de 63 028 €. Selon les communes membres, cela aurait représenté une variation maximale de plus⁶² ou moins⁶³ 70 000 € de la dotation forfaitaire perçue, avec des écarts de -3,84 % (Gardanne) à +14,78 % (Miramas) par rapport à la dotation effectivement perçue en 2021. Ces variations, d'ampleur marginale, n'ont pas été retenues dans les évaluations financières par territoire ci-après récapitulées. D'abord, la loi n°2021-1900 du 30 décembre 2021 de finances pour 2022 a sensiblement modifié les critères d'écèlement applicables aux dotations forfaitaires 2022. Ensuite, le montant à écèlement au niveau national varie sensiblement d'une année sur l'autre en fonction de la dynamique des composantes internes de la DGF. Ces deux facteurs rendent la simulation faite par la chambre en 2021 valable pour ce seul exercice. Enfin, les incidences financières constatées sur 2021 sont non-significatives.

(224) En solde net global à l'échelle de l'ensemble intercommunal, l'incidence financière sur la répartition du FPIC et les dotations de péréquation est marginale (+168 514 €). Les situations des communes sont néanmoins contrastées, avec par exemple, une majoration constatée pour Marseille des montants perçus de 2 288 378 € par rapport à ce qu'elle aurait perçu avec son PFI de référence et une minoration à l'inverse de 648 403 € pour Martigues.

⁵⁹ Neuf communes voient leur DNP augmenter (Aix-en-Provence, Saint-Mitre-les-Remparts, Trets, Port-de-Bouc, Fuveau, La Roque-d'Anthéron, Plan-de-Cuques, Peyrolles, Saint-Cannat) et vingt communes la voient baisser (Marseille, Marignane, Auriol, Aubagne, Saint-Zacharie, Septèmes-les-Vallons, Saint-Victoret, Sausset-les-Pins, La Bouilladisse, La Ciotat, Cuges-les-Pins, Peypin, Roquefort-la-Bédoule, Le Rove, Ceyreste, Carnoux-en-Provence, Gréasque, Saint-Savournin, Cadolive, Belcodène). La simulation tient compte des garanties applicables au calcul de la DNP en 2021.

⁶⁰ Respectivement pour 48 879 € et 25 534 €.

⁶¹ La dotation forfaitaire est l'une des composantes de la dotation globale de fonctionnement des communes.

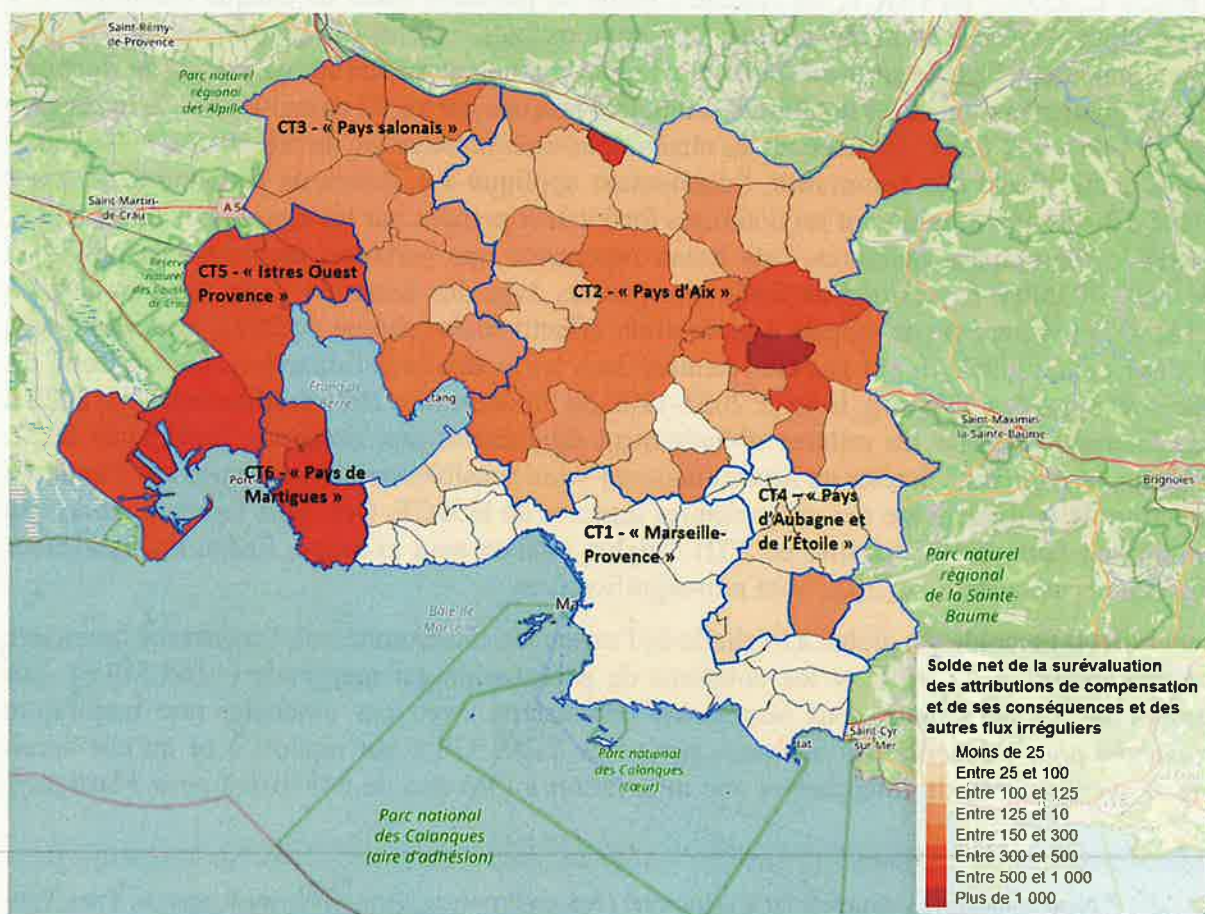
⁶² Pour Aix-en-Provence.

⁶³ Pour Marseille.

Rapportés au nombre d'habitants, les écarts oscillent entre -102 € par habitant à Port-Saint-Louis-du-Rhône et +2,59 € à Saint-Victoret. Ces écarts ne sont pas de nature à compenser la surévaluation des attributions de compensation.

(225) Du point de vue des communes, le solde net de la surévaluation des flux financiers perçus de la métropole correspond à la somme des montants surévalués d'attributions de compensation, de la surestimation ou la sous-estimation qui en découle sur le FPIC et les dotations de péréquation, auxquels il est proposé d'ajouter les autres flux corrigés susmentionnés⁶⁴. Il en résulte des situations très contrastées entre communes, avec un écart allant de 10,05 € par habitant à Saint-Savournin à 2 055,36 € à Saint-Antonin-sur-Bayon (cf. annexe n°7).

Carte n° 4 : Solde net de la surévaluation des attributions de compensation, de ses conséquences en matière de péréquation, et des autres corrections de flux – en € par habitant



Source : CRC

⁶⁴ Contribution au BPM et dotations forfaitaires de solidarité versées à deux communes du CT6.

3.2.2 Conséquence en matière de coefficient d'intégration fiscale

(226) Depuis 2014, le périmètre des ressources fiscales des six EPCI préexistants puis de la métropole est resté stable, nonobstant les variations liées à la disparition progressive de la taxe d'habitation à partir de 2020.

(227) Le niveau de ressources de la métropole dépend également des dotations de l'État au titre desquelles figure la dotation d'intercommunalité des EPCI (DI). Cette dotation dont les modalités de calcul sont fixées à l'article L. 5211-28 du CGCT a atteint, en 2021, 1 622 995 930 €, dont 111 659 633 € ont été perçus par la métropole Aix-Marseille-Provence.

(228) L'enveloppe annuelle de la DI est répartie entre les ensembles intercommunaux en fonction de critères liés à la population et à la fiscalité du territoire comme le potentiel fiscal ou le coefficient d'intégration fiscale (CIF). Ce dernier est un indicateur traduisant financièrement le niveau d'intégration des EPCI : plus ils exercent de compétences, plus ils supportent de charges et plus ils doivent conserver de fiscalité.

(229) L'objectif est de favoriser, pour la répartition de la DI, les territoires ayant le coefficient d'intégration fiscale le plus élevé en le comparant à la moyenne des CIF d'un ensemble homogène en fonction de la catégorie d'EPCI. Si le CIF moyen augmente, un EPCI au CIF stable verra sa dotation d'intercommunalité baisser. Pour optimiser la dotation, il convient de maîtriser les effets induits d'un CIF reflétant une bonne intégration.

(230) Les modalités de calcul du CIF sont définies à l'article L. 5211-29 II.-1° du CGCT. Le coefficient mesure la part de fiscalité perçue et conservée, après déduction des reversements aux communes, par un EPCI, rapportée au total de la fiscalité intercommunale et communale du territoire. En application du III de l'article L. 5211-29 du CGCT les dépenses de transfert retenues pour déterminer le coefficient d'intégration fiscale *« sont l'attribution de compensation prévue au V du même article 1609 nonies, et la moitié de la dotation de solidarité communautaire, telles que constatées dans le compte de gestion afférent au pénultième exercice »*.

(231) S'agissant d'un rapport dont numérateur et dénominateur sont déterminés par la dynamique fiscale, le niveau des dépenses de transfert est le seul levier dont disposent les intercommunalités pour améliorer leur CIF. Cet effet de levier est désormais encadré par la loi de finances 2019, laquelle a introduit un « tunnel » d'évolution annuelle de la dotation d'intercommunalité compris entre +10% et -5%, afin d'atténuer les effets d'une optimisation ou d'un décrochage du CIF.

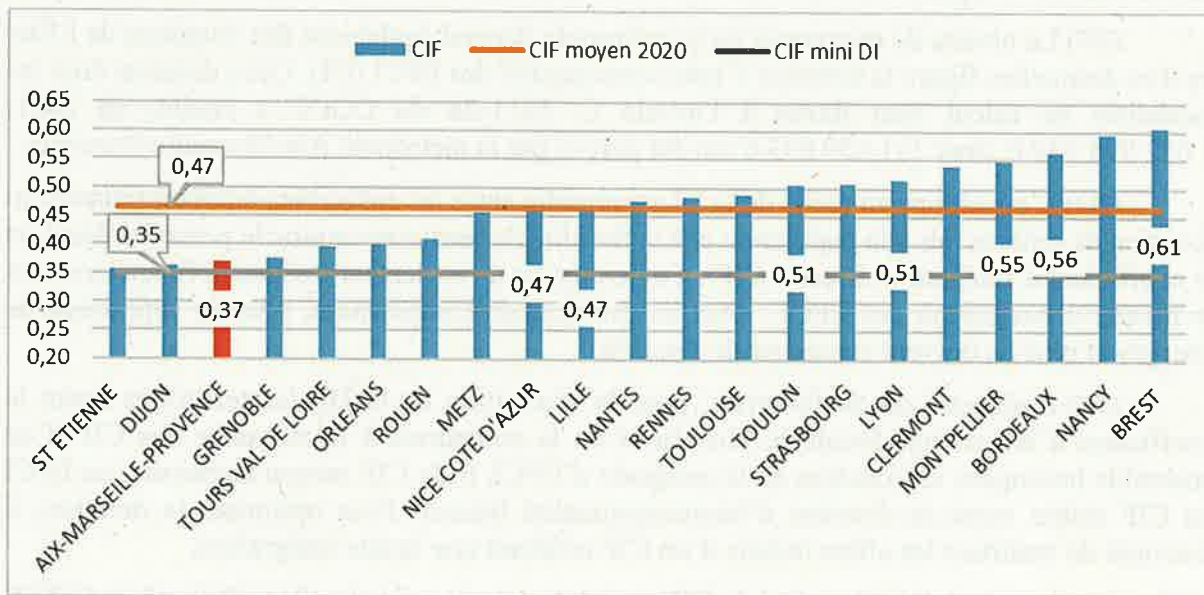
(232) Plus le niveau des dépenses de transfert est important, plus le numérateur est faible et par conséquent plus le CIF est faible. Les intercommunalités ont donc intérêt, pour augmenter l'apport de la dotation d'intercommunalité, à réduire leurs dépenses de transfert en limitant la redistribution aux seuls transferts de compétences répondant à la neutralité budgétaire comme le prévoient les textes.

(233) Pour déterminer le niveau des dépenses de transfert, la réglementation intègre dans le calcul le solde des attributions de compensation, positives et négatives de l'année N-2, ainsi que la moitié de la dotation de solidarité communautaire versée en N-2.

(234) En intégrant la DSC dans les AC, ce qui est juridiquement contestable comme cela a été démontré *supra*, celle-ci est comptabilisée pour la totalité de son montant. De la même

manière les autres versements qui ne correspondent pas à de véritables transferts de compétences viennent dégrader le CIF.

Graphique n° 29 : Niveau de CIF des métropoles en 2021 (hors Grand Paris)



Source : CRC d'après chiffres DGCL

(235) En 2021, le CIF retenu pour la métropole AMP est de 0,369551 ce qui la place à l'antépénultième rang des métropoles, hors métropole du Grand Paris. Le CIF de la métropole se situe 0,10 point en-dessous du CIF moyen des métropoles (0,47), et loin de celui de métropoles comme Lille (0,47) ou Lyon (0,51) qui la suivent dans le classement en termes de population DGF. Cette mauvaise position s'explique essentiellement par le niveau élevé des dépenses de transfert constituées exclusivement par les attributions de compensation mandatées, hors versement de toute DSC.

Tableau n° 20 : Effet du recalcul du CIF sur le montant de la dotation spontanée en €

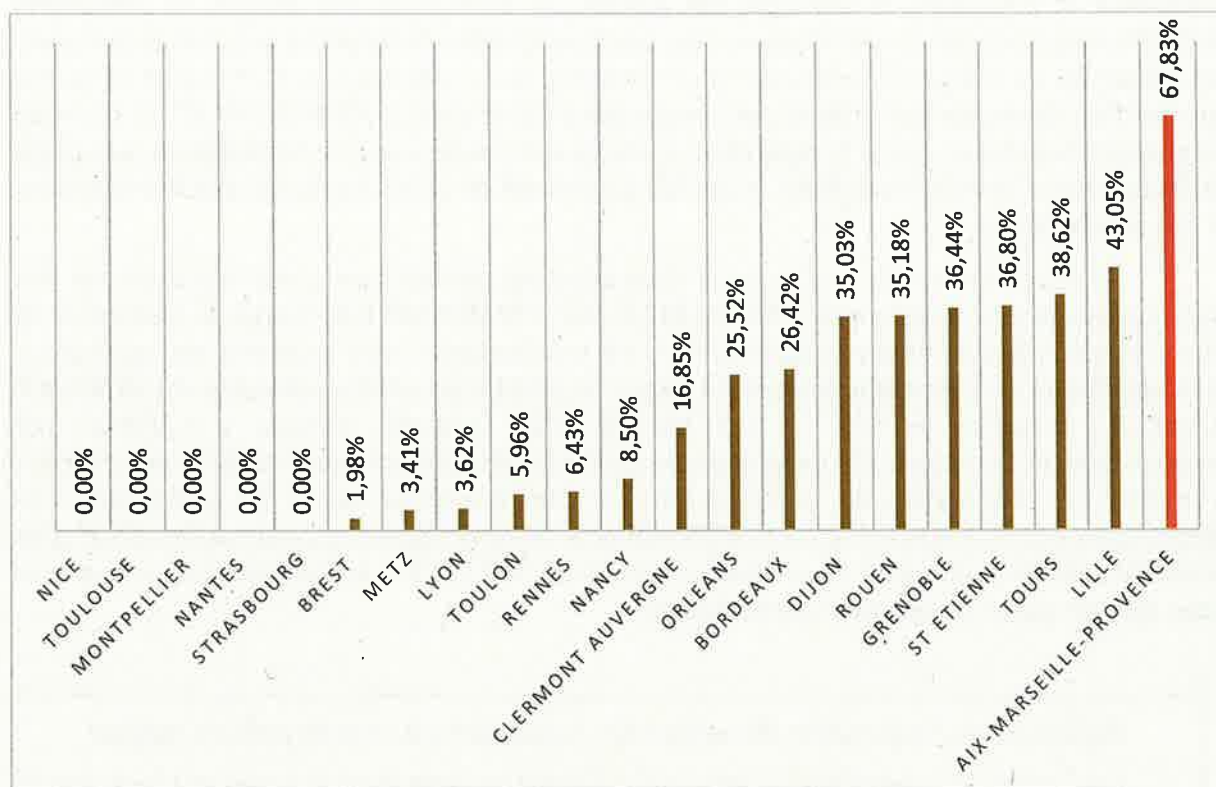
Montant en euros	Avec AC mandatée	Avec AC de référence	Perte pour AMP
Dotation de base	11 837 593	12 986 794	-1 149 201
Dotation de péréquation	24 082 049	26 419 969	-2 337 921
Total (dotation spontanée)	35 919 642	39 406 763	-3 487 122

Source : CRC d'après chiffres DGCL. Le détail des hypothèses de recalcul du CIF se trouve à l'annexe n°8

(236) En posant comme hypothèse, toutes choses étant égales par ailleurs, que les dépenses de transfert N-2 (2019) ne sont pas de 640 938 602 € comme elles ont été mandatées, mais de 477 465 104 € comme recalculées par la chambre suivant la définition de l'AC de référence, auxquelles s'ajoute la moitié du montant de la DSC actuellement intégrée dans les attributions de compensations, c'est-à-dire 50 % de 119 549 029 €, le CIF brut de la métropole AMP passerait, en 2021, de 0,369551 à 0,405428.

(237) En recalculant, pour 2021, la dotation spontanée avec ce CIF corrigé, la chambre peut observer qu'elle est minorée de 3 487 122 € du simple fait des intégrations erronées de plusieurs éléments dans l'AC et en particulier la fixation du montant de la DSC dans l'AC.

Graphique n° 30 : Taux de dépendance à la dotation de garantie en 2020



Source : CRC d'après chiffres DGCL

(238) La métropole affirme qu'elle ne perd pas de dotation d'intercommunalité, puisqu'elle bénéficie de la garantie, prévue par l'article L. 5211-28 du CGCT, accordée aux métropoles dont le niveau de CIF de référence est au minimum de 0,35. Ce mécanisme lui permet en effet de conserver le bénéfice de la DI par habitant N-1 multipliée par le nombre d'habitants N. En 2021, ce montant garanti atteint 75 740 001 € sur les 111 659 633 € de DI totale.

(239) La chambre observe pour sa part que le niveau de la dotation d'intercommunalité pour la métropole AMP dépend à plus de 67 % du mécanisme de garantie. Les services de la métropole admettent d'ailleurs qu'elle pourrait perdre le bénéfice de la dotation de garantie en cas de remontée du seuil du CIF au-delà de 0,37 ou si son CIF descendait en-deçà de 0,35. Une dégradation des produits perçus par l'EPCI de -5,1 % suffirait à faire passer le CIF de la métropole en-deçà du seuil de 0,35. Cette hypothèse se vérifierait également en cas de rétrocession de compétences aux communes ayant pour effet mécanique d'augmenter les reversements aux communes et donc de dégrader le CIF.

3.2.3 Une forte dépendance des communes aux flux intercommunaux

(240) Les flux financiers constituant une marge de manœuvre pour la métropole sont composés de 178 473 498 € sur les attributions de compensation, et de 990 450 € de dotation forfaitaire de solidarité versées à Martigues et Port-de-Bouc pour des montants respectifs de 449 694 € et 540 756 €. Il convient par ailleurs de déduire de ces marges de manœuvre 438 550 € représentant le sous-financement par la métropole du bataillon des marins-pompiers de Marseille. La marge de manœuvre totale dont dispose la métropole Aix-Marseille-Provence sur les flux financiers qui la lient aux communes s'élève ainsi à 179 025 398 €⁶⁵. Il convient également de préciser que si la répartition entre les communes des flux représentant une marge de manœuvre n'est pas homogène, toutes les communes de la métropole en sont bénéficiaires, à des degrés divers.

(241) Les communes sont quant à elles exposées globalement à une variation des flux qu'elles perçoivent à hauteur de 179 193 912 €, soit 179 025 398 € de marge de manœuvre de la métropole sur leurs financements et 168 514 € représentant l'effet indirect d'une application de l'attribution de compensation de référence sur la péréquation. Cela représente une exposition financière moyenne de 93,74 € par habitant. Ces montants globaux n'expriment pas nécessairement l'ampleur de l'exposition financière de chaque commune, dans la mesure où, à l'inverse des attributions de compensation au titre desquelles toutes les communes sont bénéficiaires de flux surévalués, les effets indirects sur la péréquation jouent au bénéfice et/ou au détriment des communes. À ce titre, le montant de 168 514 € comprend des mouvements en sens inverse qui se compensent partiellement.

Définition de l'exposition financière des communes au sens du présent rapport

Les communes sont bénéficiaires de flux financiers surévalués par rapport à leur valeur de référence. Cette surévaluation a par ailleurs une incidence sur la péréquation versée et perçue par chacune des communes, le niveau des attributions de compensation entrant dans le calcul du potentiel financier.

L'exposition financière des communes se définit ainsi comme l'addition de la surévaluation des flux financiers et de ses effets indirects sur les dépenses et recettes de péréquation des communes. À l'échelle des 92 communes, cette exposition s'élève à 179 193 912 €. Elle ne tient pas compte de l'évaluation des incidences indirectes sur l'écrêtement péréqué de la DGF, au regard des limites de cette évaluation et du caractère marginal des montants en jeu.

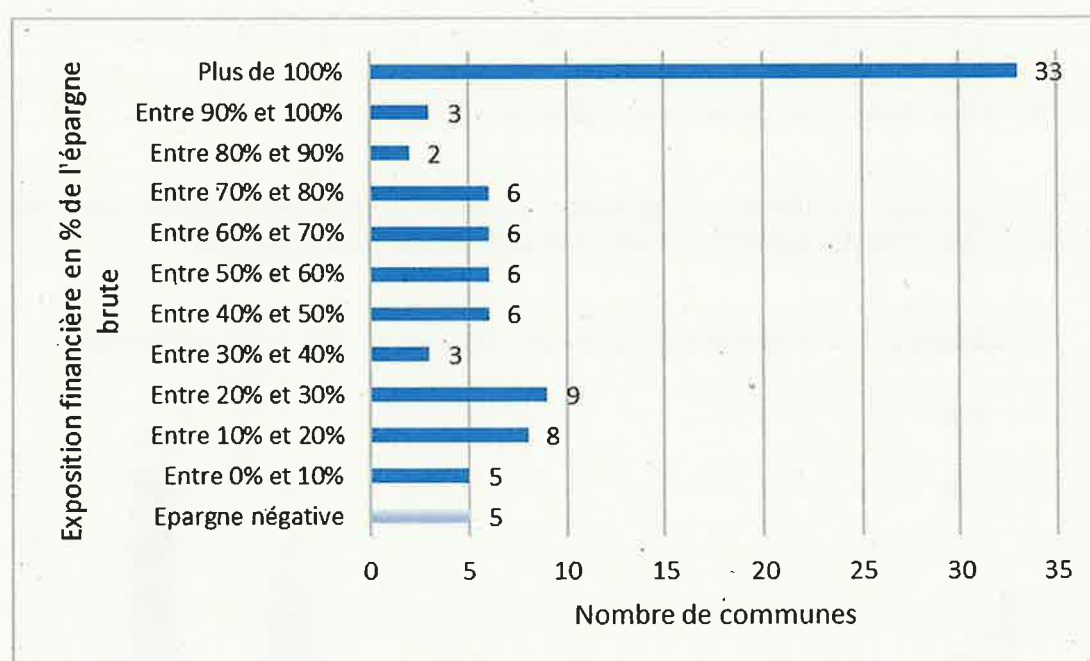
(242) La situation financière des communes de l'ensemble intercommunal est intrinsèquement liée aux flux financiers en provenance de la métropole. D'une part, la surévaluation de certains flux financiers n'a pas nécessairement eu pour conséquence d'améliorer la situation financière des communes qui en bénéficient. À titre d'exemple, si les intégrations de DSC dans les attributions de compensation ont empêché toute réallocation en

⁶⁵ Hors revalorisation éventuelle de l'attribution de compensation de Marseille à hauteur de 2,16 M€ au titre du transfert des opérations d'aménagement, cf. 2.1.3.2.

fonction des réalités socio-économiques du nouvel ensemble intercommunal, elles n'ont pas eu pour effet d'accroître les ressources perçues par les communes bénéficiaires mais les ont prémuniées contre une éventuelle diminution. D'autre part, les versements surévalués ont nécessairement abouti à des phénomènes d'accoutumance des communes, lesquelles ont calibré leur niveau de dépenses et de fiscalité en fonction des ressources qu'elles perçoivent de la métropole.

(243) Par ailleurs, l'exposition financière des communes représente une part significative de leur capacité d'autofinancement brute. À l'échelle de la métropole, l'épargne brute cumulée des communes atteint 354 920 284 € en 2021. L'exposition financière totale susmentionnée représente ainsi 50,5 % de l'épargne brute des communes. En 2021, elle est supérieure à l'épargne brute pour 33 communes sur 92. Elle représente plus de 50 % de l'épargne pour 56 communes (y compris les 33 communes précédemment évoquées). Seules cinq communes sont exposées pour un montant inférieur à 10 % de leur épargne. L'équilibre financier des communes présente ainsi un haut niveau de dépendance aux financements métropolitains surévalués.

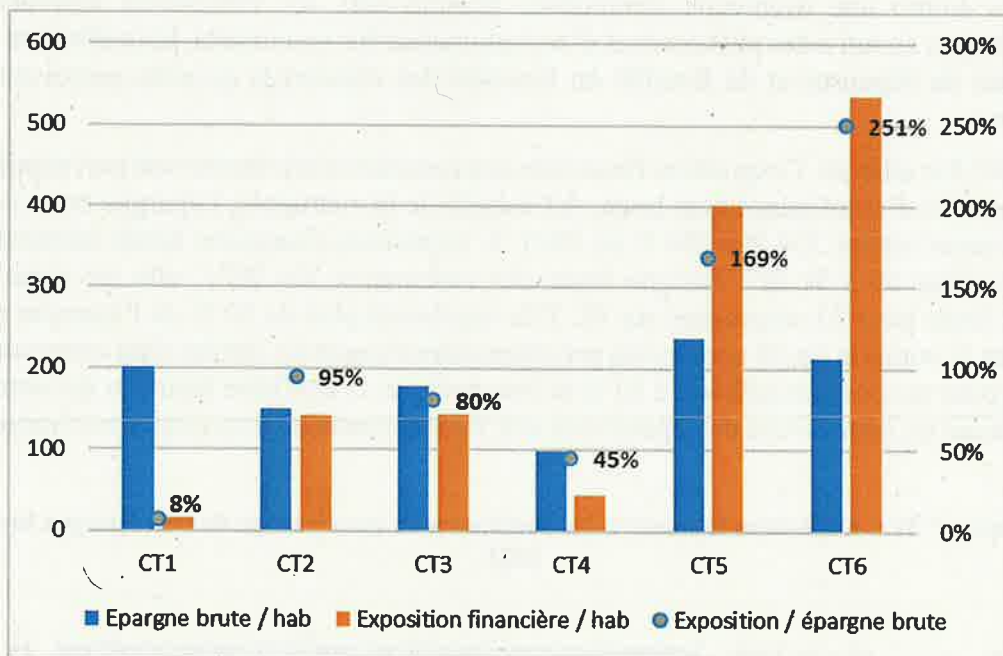
Graphique n° 31 : Exposition financière des communes en pourcentage de leur épargne brute en 2021



Source : CRC

(244) Les communes les plus exposées appartiennent à des conseils de territoire dont les indicateurs de richesse sont parmi les plus élevés, et inversement. Cet état de fait traduit bien l'effet contre-péréquateur des financements métropolitains démontré par ailleurs. Ainsi, les territoires les mieux dotés ont développé une sensibilité plus importante.

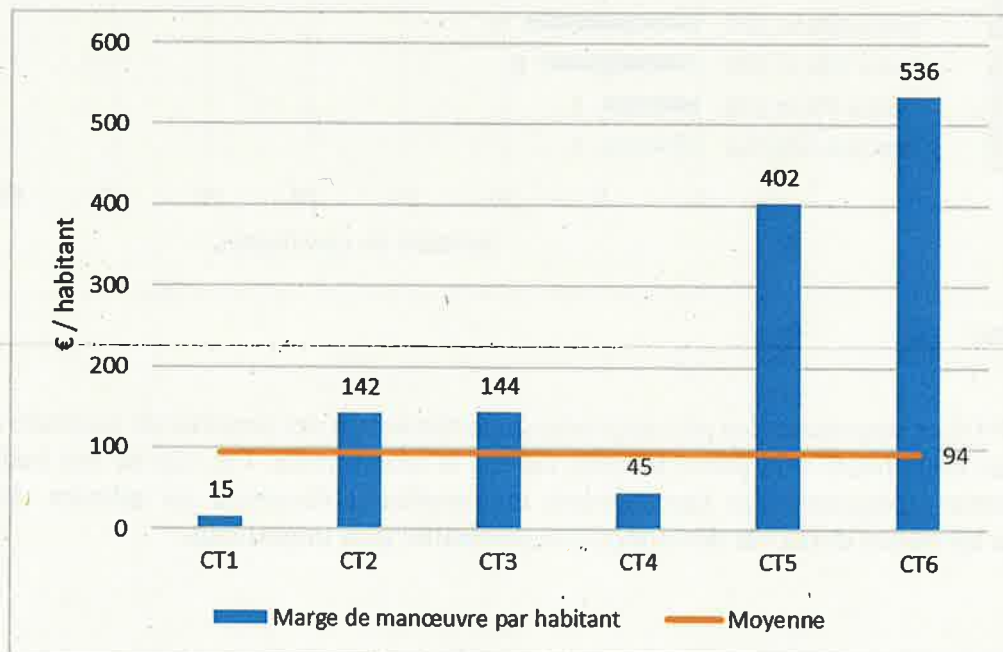
Graphique n° 32 : Exposition financière par habitant rapportée à l'épargne brute par territoire par habitant en 2021



Source : CRC d'après ANAFI, application des juridictions financières

(245) Rapportée au nombre d'habitants, l'exposition financière affiche une disparité importante en fonction des territoires, traduisant une sensibilité différenciée.

Graphique n° 33 : Exposition financière par habitant en 2021 – en € par habitant



Source : CRC

(246) Ainsi, du fait de leur importance, les financements métropolitains ont acquis une place prépondérante dans l'équilibre financier des communes. Si les effets directs et indirects induits par l'état des flux financiers de la métropole à destination des communes invitent à une réflexion sur leur rééquilibrage, le phénomène d'accoutumance aux financements reçus génère une importante rigidité du système de financement des communes par la métropole.

(247) Toute mesure de rééquilibrage des financements métropolitains devrait prendre en compte cet état de fait, et être conduite de manière progressive, dans un cadre institutionnel stabilisé permettant aux différentes collectivités de projeter une stratégie de financement à moyen terme.

ANNEXES

Annexe n° 1. Glossaire.....	85
Annexe n° 2. Simulation – comparaison des méthodes d'évaluation de la dette récupérable (sur la base des données réelles d'une commune).....	87
Annexe n° 3. Détail des écarts avec l'attribution de compensation de référence par commune en 2021 en €.....	88
Annexe n° 4. Evolution des montants versés aux communes au titre des DSC historiques par canal	94
Annexe n° 5. Evolution des taux des trois communes les plus sous fiscalisées /surfiscalisées	96
Annexe n° 6. Variation du montant des dotations de péréquation	97
Annexe n° 7. Solde net de la surévaluation des attributions de compensation et de ses conséquences en matière de péréquation, et des autres flux irréguliers en €	101
Annexe n° 8. Hypothèses de calcul du coefficient d'intégration fiscale 2021	104

Annexe n° 1. Glossaire

3DS : loi n° 2022-217 du 21 février 2022 relative à la différenciation, la décentralisation, la déconcentration et portant diverses mesures de simplification de l'action publique locale

AC : attributions de compensation

AMP : Aix-Marseille-Provence

BMPM : bataillon des marins-pompiers de Marseille

CASBD : communauté d'agglomération de Salon-Étang de Berre-Durance (Agglopolce Provence)

CAPAE : communauté d'agglomération du Pays d'Aubagne et de l'Étoile

CAPM : communauté d'agglomération du Pays de Martigues

CCPD : contrat communautaire pluriannuel de développement

CFE : contribution foncière des entreprises

CGCT : code général des collectivités territoriales

CGI : code général des impôts

CIF : coefficient d'intégration fiscale

CJF : code des juridictions financières

CLECT : commission locale d'évaluation des charges transférées

CPA : communauté d'agglomération du Pays d'Aix

CT : conseil de territoire

CUMPM : communauté urbaine Marseille-Provence-Méditerranée

CVAE : cotisation sur la valeur ajoutée des entreprises

DCRTP : dotation de compensation de la réforme de la taxe professionnelle

DGCL : direction générale des collectivités locales

DGF : dotation globale de fonctionnement

DGFIP : direction générale des finances publiques

DI : dotation d'intercommunalité

DNP : dotation nationale de péréquation

DSC : dotation de solidarité communautaire

DSR : dotation de solidarité rurale

DSU : dotation de solidarité urbaine et de cohésion sociale

EPCI : établissement public de coopération intercommunale

FCTVA : fonds de compensation pour la taxe sur la valeur ajoutée

FNGIR : fonds national de garantie individuelle de ressources

FPIC : fonds national de péréquation des ressources intercommunales et communales
FPU : fiscalité professionnelle unique
GEMAPI : gestion des milieux aquatiques et la prévention des inondations
IFER : imposition forfaitaire sur les entreprises de réseaux
INSEE : institut national de la statistique et des études économiques
MAPTAM : Loi n° 2014-58 du 27 janvier 2014 de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles
NOTRé : Loi n° 2015-991 portant nouvelle organisation territoriale de la République
ORC : outil de recherche et de consultation
PFI : potentiel financier
PFIA : potentiel financier agrégé
SANOP : syndicat d'agglomération nouvelle d'Ouest Provence
SDIS : service départemental d'incendie et de secours
TASCOM : taxes sur les surfaces commerciales
TATFNB : taxe additionnelle sur la taxe sur les propriétés foncières non-bâties
TEOM : taxe d'enlèvement des ordures ménagères
TFPB : taxe foncière sur les propriétés bâties
TFPNB : taxe foncière sur les propriétés non-bâties
TH : taxe d'habitation

Annexe n° 2. Simulation – comparaison des méthodes d'évaluation de la dette récupérable (sur la base des données réelles d'une commune)

Dette récupérable eaux pluviales avec la méthode spécifique eaux pluviales - GEMAPI	
Patrimoine net (a)	85 715 326,00
Durée amortissement (b)	60,00
Composante investissement (c = a / b)	1 428 588,77
Taux de financement dette (d)	27,62%
Dépense annuelle financée par la dette (e = c x d)	394 576,22
Taux moyen dette (f)	1,60%
Maturité moyenne historique (g)	18,79
Annuité première tranche (h - échéance constante à partir de e, f et g)	24 479,15 €
Annuités totales (i = h x ARRONDI(g))	465 103,79
	<i>Dont capital (= e)</i>
	<i>Dont intérêts (= i - e)</i>
	70 527,58

Dette récupérable eaux pluviales avec la méthode appliquée aux autres compétences	
Patrimoine net (a)	85 715 326,00
Durée amortissement (b)	60,00
Composante investissement (c = a / b)	1 428 588,77
Taux de financement dette (d)	27,62%
Emprunt souscrit (e = a x d)	23 674 573,04
Taux moyen dette (f)	1,60%
Maturité moyenne historique ¹ (g)	18,79
Annuités constantes (h - échéance constante à partir de e, f et g)	1 468 748,82 €
Annuités totales (i = h x g)	27 597 399,68
	<i>Dont capital (= e)</i>
	<i>Dont intérêts (= i - e)</i>
	3 922 766,64

¹ En toute rigueur, la méthode applicable aux compétences autres que la GEMAPI et les eaux pluviales fait usage de la durée résiduelle moyenne, et non de la maturité moyenne. Cette différence est neutralisée dans la présente simulation pour isoler les effets du seul mode de calcul.

Année 1 (= i)	465 103,79
Année 2 (= i - h)	440 624,65
Année 3 (= i - (2 x h))	416 145,50
Année 4 (= i - (3 x h))	391 666,35
Année 5 (etc)	367 187,20
Année 6	342 708,06
Année 7	318 228,91
Année 8	293 749,76
Année 9	269 270,62
Année 10	244 791,47
Année 11	220 312,32
Année 12	195 833,18
Année 13	171 354,03
Année 14	146 874,88
Année 15	122 395,73
Année 16	97 916,59
Année 17	73 437,44
Année 18	48 958,29
Année 19	24 479,15
TOTAL	4 651 037,93

Année 1	1 468 748,82 €
Année 2	1 468 748,82 €
Année 3	1 468 748,82 €
Année 4	1 468 748,82 €
Année 5	1 468 748,82 €
Année 6	1 468 748,82 €
Année 7	1 468 748,82 €
Année 8	1 468 748,82 €
Année 9	1 468 748,82 €
Année 10	1 468 748,82 €
Année 11	1 468 748,82 €
Année 12	1 468 748,82 €
Année 13	1 468 748,82 €
Année 14	1 468 748,82 €
Année 15	1 468 748,82 €
Année 16	1 468 748,82 €
Année 17	1 468 748,82 €
Année 18	1 468 748,82 €
Année 19	1 160 311,57 €
TOTAL	27 597 790,31 €

Annexe n° 3. Détail des écarts avec l'attribution de compensation de référence par commune en 2021 en €

	Intégration DSC	Neutralisation transfert GEMAPI	Neutralisation contributions FPIC	Neutralisation harmonisation fiscale	Reversement TEOM	Subventions	Abondement dotation de coopération	TOTAL marge de manœuvre sur AC	% marge de l'AC perçue
CT1									
ALLAUCH	317 847	17 473	-	-	-	-	-	335 320	
CARNOUX EN PROVENCE	150 239	-	-	-	-	-	-	150 239	
CARRY LE ROUET	85 674	-	-	-	-	-	-	85 674	
CASSIS	115 623	-	-	-	-	-	-	115 623	
CEYRESTE	44 468	4 500	-	-	-	-	-	48 968	
CHATEAUNEUF-LES-MARTIGUES	485 733	22 090	-	-	-	-	-	507 823	
ENSUES-LA-REDONNE	122 029	-	-	-	-	-	-	122 029	
GEMENOS	856 257	13 189	-	-	-	-	-	869 446	
GIGNAC-LA-NERTHE	215 498	6 000	-	-	-	-	-	221 498	
LA CIOTAT	1 410 988	-	-	-	-	-	-	1 410 988	
LE ROVE	72 471	-	-	-	-	-	-	72 471	
MARIGNANE	1 708 510	101 696	-	-	-	-	-	1 810 206	
MARSEILLE	6 190 964	1 322 975	-	-	-	-	-	7 513 939	
PLAN-DE-CUQUES	176 500	11 520	-	-	-	-	-	188 020	
ROQUEFORT-LA-BEDOULE	84 296	-	-	-	-	-	-	84 296	
SAINTE-VICTOIRE	130 266	18 000	-	-	-	-	-	148 266	
SAUSSET-LES-PINS	73 589	-	-	-	-	-	-	73 589	
SEPTEMES-LES-VALLONS	220 040	48 491	-	-	-	-	-	268 531	

	Intégration DSC	Neutralisation transfert GEMAPI	Neutralisation contributions FPIC	Neutralisation harmonisation fiscale	Reversement TEOM	Subventions	Abondement dotation de coopération	TOTAL marge de manœuvre sur AC	% marge de l'AC perçue
Total CT1	12 460 992	1 565 934	-	-	-	-	-	14 026 926	8,8%
CT2									
AIX-EN-PROVENCE	23 248 799	236 976	-	-	-	830 776	-	24 316 551	
BEAURECUEIL	282 860	150	-	-	-	-	-	283 010	
BOUC-BEL-AIR	1 553 458	16 693	-	-	-	10 410	-	1 580 561	
CABRIES	1 353 200	30 005	-	-	-	42 912	-	1 426 117	
CHATEAUNEUF-LE-ROUGE	347 487	2 879	-	-	-	10 000	-	360 366	
COUDOUX	495 342	5 285	-	-	-	15 780	-	516 407	
EGUILLES	889 101	19 097	-	-	-	15 200	-	923 398	
FUVEAU	1 048 793	11 227	-	-	-	17 800	-	1 077 820	
GARDANNE	191 352	29 066	-	-	-	28 600	-	249 018	
GREASQUE	31 065	-	-	-	-	23 000	-	54 065	
JOUQUES	557 867	6 859	-	-	-	6 500	-	571 226	
LA ROQUE D'ANTHERON	698 866	26 283	-	-	-	68 850	-	793 999	
LAMBESC	1 060 901	36 207	-	-	-	47 150	-	1 144 258	
LE PUY SAINTE REPARADE	631 474	7 247	-	-	-	19 030	-	657 751	
LE THOLONET	390 767	3 449	-	-	-	11 378	-	405 594	
LES PENNES MIRABEAU	2 229 865	18 750	-	-	-	95 210	-	2 343 825	
MEYRARGUES	557 288	13 782	-	-	-	1 500	-	572 570	
MEYREUIL	623 774	8 643	-	-	-	52 760	-	685 177	
MIMET	560 897	-	-	-	-	13 000	-	573 897	
PERTUIS	2 143 905	88 087	-	-	-	318 166	-	2 550 158	
PEYNIER	511 031	4 113	-	-	-	22 200	-	537 344	

RAPPORT ANNEXÉ À L'AVIS FINANCIER

	Intégration DSC	Neutralisation transfert GEMAPI	Neutralisation contributions FPIC	Neutralisation harmonisation fiscale	Reversement TEOM	Subventions	Abondement dotation de coopération	TOTAL marge de manœuvre sur AC	% marge de l'AC perçue
PEYROLLES	568 341	5 793	-	-	-	36 864	-	610 998	
PUYLOUBIER	396 527	2 503	-	-	-	13 500	-	412 530	
ROGNES	573 445	5 620	-	-	-	26 995	-	606 060	
ROUSSET	1 538 917	12 651	-	-	-	53 700	-	1 605 268	
SAINT-ANTONIN	261 355	150	-	-	-	-	-	261 505	
SAINT-CANNAT	738 188	18 967	-	-	-	39 800	-	796 955	
SAINT-ESTEVE JANSON	276 468	2 267	-	-	-	-	-	278 735	
SAINT-MARC JAUMEGARDE	319 677	1 915	-	-	-	-	-	321 592	
SAINT-PAUL-LEZ- DURANCE	372 033	4 940	-	-	-	10 500	-	387 473	
SIMIANE COLLONGUE	648 672	7 483	-	-	-	4 299	-	660 454	
TRETS	1 203 486	12 621	-	-	-	40 150	-	1 256 257	
VAUVENARGUES	331 467	-	-	-	-	2 500	-	333 967	
VENELLES	951 672	25 465	-	-	-	49 472	-	1 026 609	
VENTABREN	552 067	7 578	-	-	-	49 600	-	609 245	
VITROLLES	6 706 759	76 883	-	-	-	207 773	-	6 991 415	
Total CT2	54 847 166	749 634	-	-	-	2 185 376	-	57 782 176	44,8%
CT3									
ALLEINS	160 601	-	-	187 789	-	-	-	348 390	
AURONS	55 731	4 566	-	45 107	-	-	-	105 404	
BERRE L'ETANG	867 422	38 116	-	1 327 544	-	-	-	2 233 082	
CHARLEVAL	163 045	6 281	-	182 355	-	-	-	351 681	
EYGUIERES	499 579	-	-	492 200	-	-	-	991 779	
LA BARBEN	39 148	10 537	-	70 419	-	-	-	120 104	

	Intégration DSC	Neutralisation transfert GEMAPI	Neutralisation contributions FPIC	Neutralisation harmonisation fiscale	Reversement TEOM	Subventions	Abondement dotation de coopération	TOTAL marge de manœuvre sur AC	% marge de l'AC perçue
LA FARE LES OLIVIERS	489 537	11 051	-	573 837	-	-	-	1 074 425	
LAMANON	91 154	-	-	190 002	-	-	-	281 156	
LANCON-DE-PROVENCE	589 969	20 434	-	640 149	-	-	-	1 250 552	
MALLEMORT	456 173	25 016	-	671 072	-	-	-	1 152 261	
PELISSANNE	684 244	46 189	-	807 587	-	-	-	1 538 020	
ROGNAC	666 996	-	-	1 189 556	-	-	-	1 856 552	
SAINT-CHAMAS	568 146	18 967	-	589 178	-	-	-	1 176 291	
SALON-DE-PROVENCE	3 420 587	78 152	-	3 133 027	-	-	-	6 631 766	
SENAS	548 407	20 723	-	524 289	-	-	-	1 093 419	
VELAUX	594 469	9 745	-	638 610	-	-	-	1 242 824	
VERNEGUES	104 793	183	-	121 087	-	-	-	226 063	
Total CT3	10 000 000	289 960	-	11 383 808	-	-	-	21 673 768	24,4%
CT4									
AUBAGNE	2 679 868	150 702	-	-	-	-	-	2 830 570	
AURIOL	459 595	65 828	-	-	-	-	-	525 423	
BELCODENE	17 441	-	-	-	-	-	-	17 441	
CADOLIVE	19 034	2 000	-	-	-	-	-	21 034	
CUGES LES PINS	136 391	-	-	-	-	-	-	136 391	
LA BOUILLADISSE	77 138	2 000	-	-	-	-	-	79 138	
LA DESTROUSSE	36 803	6 712	-	-	-	-	-	43 515	
LA PENNE SUR HUVEAUNE	326 924	14 543	-	-	-	-	-	341 467	
PEYPIN	97 241	2 000	-	-	-	-	-	99 241	
ROQUEVAIRE	355 029	65 115	-	-	-	-	-	420 144	

RAPPORT ANNEXÉ À L'AVIS FINANCIER

	Intégration DSC	Neutralisation transfert GEMAPI	Neutralisation contributions FPIC	Neutralisation harmonisation fiscale	Reversement TEOM	Subventions	Abondement dotation de coopération	TOTAL marge de manœuvre sur AC	% marge de l'AC perçue
SAINT-SAVOURNIN	23 376	2 000	-	-	-	-	-	25 376	
SAINT-ZACHARIE	175 241	42 094	-	-	-	-	-	217 335	
Total CT4	4 404 081	352 994	-	-	-	-	-	4 757 075	32,4%
CT5									
CORNILLON CONFOUX	152 371	8 781	32 091	160 672	-	-	209 418	563 334	
FOS-SUR-MER	2 843 623	-	621 106	4 146 560	-	-	2 362 753	9 974 042	
GRANS	515 684	27 573	110 266	634 073	-	-	657 980	1 945 576	
ISTRES	5 223 646	-	1 240 002	3 447 953	-	-	6 542 904	16 454 505	
MIRAMAS	3 277 220	-	685 632	1 634 698	-	-	3 875 285	9 472 836	
PORT-SAINT-LOUIS	1 160 924	139 752	217 972	857 053	-	-	1 351 660	3 727 360	
Total CT5	13 173 468	176 106	2 907 070	10 881 010	-	-	15 000 000	42 137 654	32,2%
CT6									
MARTIGUES	19 915 633	-	4 089 132	-	5 939 859	-	-	29 944 624	
PORT-DE-BOUC	3 716 763	-	751 898	-	1 709 313	-	-	6 177 974	
SAINT-MITRE-LES REMPARTS	1 030 927	24 811	209 167	-	708 397	-	-	1 973 302	
Total CT6	24 663 322	24 811	5 050 197	-	8 357 569	-	-	38 095 899	35,1%
Total général	119 549 029	3 159 439	7 957 267	22 264 818	8 357 569	2 185 376	15 000 000	178 473 498	28,3%

Source : CRC d'après les comptes de gestion et délibérations

Annexe n° 4. Evolution des montants versés aux communes au titre des DSC historiques par canal

	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	€/hab 2013	€/hab 2021
CT1	DSC versée par l'EPCI	12 460 992	12 460 992	12 460 992							
	DSC intégrée dans l'AC versée par l'EPCI				12 460 992	12 460 992	12 460 992	12 460 992	12 460 992	11,84 €	11,57 €
	DSC sous forme de subv versée par l'EPCI										
CT2	DSC versée par l'EPCI	61 434 850	5 334 096	7 668 600							
	DSC intégrée dans l'AC versée par l'EPCI		50 434 849	51 347 164	51 347 164	51 347 164	54 847 166	54 847 166	54 847 166	158,06 €	136,47 €
	DSC sous forme de subv versée par l'EPCI				7 668 602	3 500 002					
CT3	DSC versée par l'EPCI	5 512 840	10 000 000	12 300 000							
	DSC intégrée dans l'AC versée par l'EPCI							10 000 000	10 000 000	39,35 €	67,18 €
	DSC sous forme de subv versée par l'EPCI				10 000 000	10 000 000					
CT4	DSC versée par l'EPCI	4 404 081	4 404 081								
	DSC intégrée dans l'AC versée par l'EPCI			4 404 081	4 404 081	4 404 081	4 404 081	4 404 081	4 404 081	41,73 €	39,78 €

Annexe n° 5. Evolution des taux des trois communes les plus sous fiscalisées /surfiscalisées

		<i>Taxe d'habitation</i>		
1	Fos-sur-Mer	13,34	11,30	Fos-sur-Mer
2	Berre-l'Étang	13,34	11,34	Berre-l'Étang
3	Gémenos	13,34	13,30	Gémenos
(...)				
90	Salon-de-Provence	36,93	35,45	Salon-de-Provence
91	Ciotat (la)	38,86	36,31	Ciotat (la)
92	Marseille	41,9	41,25	Marseille
<i>Taxe foncière sur les propriétés bâties</i>				
1	Saint-Antonin-sur-Bayon	8,98	9,98	Saint-Antonin-sur-Bayon
2	St-Paul-lez-Durance	10,65	10,51	Mallermort
3	Mallermort	11	11,39	Cornillon-Confoux
(...)				
90	Ciotat (la)	37,64	37,15	Ciotat (la)
91	Vitrolles	37,67	38,67	Vitrolles
92	Port-Saint-Louis-du-Rhône	43,88	41,89	Port-Saint-Louis-du-Rhône
<i>Taxe foncière sur les propriétés non bâties</i>				
1	Berre-l'Étang	2,77	2,80	Berre-l'Étang
2	Fos-sur-Mer	3,71	3,39	Fos-sur-Mer
3	Gémenos	3,71	3,39	Gémenos
(...)				
90	Belcodène	101,54	104,77	Belcodène
91	Cuges-Les-Pins	103,77	107	Cuges-Les-Pins
92	Saint-Zacharie	144,50	147,73	Saint-Zacharie

Source : Fichier de recensement des éléments d'imposition à la fiscalité directe locale (REI)

Annexe n° 6. Variation du montant des dotations de péréquation

Commune	Montant perçu			Montant de référence CRC			Ecart		
	DSU	DSR	DNP	DSU	DSR	DNP	DSU	DSR	DNP
CT1									
ALLAUCH	0	0	289 066	0	0	289 066	0	0	0
CARRY-LE-ROUET	0	59 327	0	0	57 235	0	0	2 092	0
CASSIS	0	87 687	0	0	84 919	0	0	2 768	0
CEYRESTE	0	62 076	36 606	0	59 899	32 372	0	2 177	4 234
CHATEAUNEUF-LES-MARTIGUES	136 204	0	0	135 441	0	0	763	0	0
CIOTAT	0	0	434 271	0	0	426 641	0	0	7 630
ENSUES-LA-REDONNE	0	75 226	55 063	0	73 087	55 063	0	2 139	0
GEMENOS	0	0	0	0	0	0	0	0	0
GIGNAC-LA-NERTHE	0	125 907	84 856	0	122 679	84 856	0	3 228	0
MARIGNANE	1 189 514	0	214 629	1 186 731	0	0	2 783	0	214 629
MARSEILLE	80 013 819	0	13 601 022	79 736 364	0	12 274 682	277 455	0	1 326 340
PLAN-DE-CUQUES	0	0	46 223	0	0	50 703	0	0	-4 480
ROQUEFORT-LA-BEDOULE	0	76 589	62 645	0	74 242	56 606	0	2 347	6 040
ROVE	0	71 562	46 278	0	69 471	40 956	0	2 091	5 322
SAINT-VICTORET	0	90 819	79 452	0	84 627	59 589	0	6 192	19 863
SAUSSET-LES-PINS	0	115 315	131 617	0	111 425	114 874	0	3 890	16 743
SEPTEMES-LES-VALLONS	644 895	0	155 575	642 413	0	135 580	2 482	0	19 995
CARNOUX-EN-PROVENCE	0	93 516	85 511	0	91 692	82 188	0	1 824	3 323
CT2									
AIX-EN-PROVENCE	0	0	0	0	0	149 101	0	0	-149 101
BEAURECUEIL	0	5 102	0	0	5 870	0	0	-768	0
BOUC-BEL-AIR	0	0	22 666	0	0	22 666	0	0	0
CABRIES	0	0	0	0	0	0	0	0	0
CHATEAUNEUF-LE-ROUGE	0	26 753	0	0	27 796	0	0	-1 043	0

RAPPORT ANNEXÉ À L'AVIS FINANCIER

Commune	Montant perçu			Montant de référence CRC			Ecart		
	DSU	DSR	DNP	DSU	DSR	DNP	DSU	DSR	DNP
EGUILLES	0	123 622	16 987	0	125 242	16 987	0	-1 620	0
FUVEAU	0	0	142 940	0	0	149 282	0	0	-6 342
GARDANNE	248 713	0	0	246 935	0	0	1 778	0	0
GRASQUE	0	59 531	11 774	0	57 696	8 831	0	1 835	2 943
JOUQUES	0	254 870	0	0	263 022	0	0	-8 152	0
LAMBESC	0	0	79 044	0	0	79 044	0	0	0
MEYRARGUES	0	179 907	0	0	191 975	0	0	-12 068	0
MEYREUIL	0	55 528	0	0	56 470	0	0	-942	0
MIMET	0	66 418	0	0	67 813	0	0	-1 395	0
PENNES-MIRABEAU	0	0	81 691	0	0	81 691	0	0	0
PEYNIER	0	50 894	0	0	52 330	0	0	-1 436	0
PEYROLLES-EN-PROVENCE	0	301 124	12 906	0	309 063	16 164	0	-7 939	-3 258
PUYLOUBIER	0	40 185	0	0	42 347	0	0	-2 162	0
PUY-SAINTE-REPARADE	0	276 301	0	0	282 889	0	0	-6 588	0
ROGNES	0	69 374	0	0	71 252	0	0	-1 878	0
ROQUE-D'ANTHERON	0	81 766	14 581	0	83 840	19 441	0	-2 074	-4 860
ROUSSET	0	0	0	0	0	0	0	0	0
SAINTE-ANTONIN-SUR-BAYON	0	0	0	0	0	0	0	0	0
SAINTE-CANNAT	0	92 257	14 517	0	94 181	17 506	0	-1 924	-2 989
SAINTE-ESTEVE-JANSON	0	0	0	0	0	0	0	0	0
SAINTE-MARC-JAUMEGARDE	0	0	0	0	25 534	0	0	-25 534	0
SAINTE-PAUL-LEZ-DURANCE	0	0	0	0	0	0	0	0	0
SIMIANE-COLLONGUE	0	74 975	6 598	0	76 106	6 598	0	-1 131	0
THOLONET	0	20 111	0	0	21 274	0	0	-1 163	0
TRETS	0	0	138 106	0	0	154 121	0	0	-16 015
VAUVENARGUES	0	15 683	0	0	16 650	0	0	-967	0
VENELLES	0	107 671	1 439	0	109 540	1 439	0	-1 869	0

Commune	Montant perçu			Montant de référence CRC			Ecart		
	DSU	DSR	DNP	DSU	DSR	DNP	DSU	DSR	DNP
VENTABREN	0	74 919	0	0	75 811	0	0	-892	0
VITROLLES	1 560 524	0	0	1 564 700	0	0	-4 176	0	0
COUDOUX	0	59 040	16 004	0	60 417	16 004	0	-1 377	0
PERTUIS	518 345	0	154 288	519 179	0	154 288	-834	0	0
CT3									
ALLEINS	0	35 126	0	0	36 003	0	0	-877	0
AURONS	0	15 520	0	0	15 919	0	0	-399	0
BARBEN	0	12 129	0	0	12 564	0	0	-435	0
BERRE-L'ETANG	0	0	0	0	0	0	0	0	0
CHARLEVAL	0	34 986	0	0	35 762	0	0	-776	0
EYGUIERES	0	402 764	82 607	0	423 672	82 607	0	-20 908	0
FARE-LES-OLIVIERS	0	117 620	84 173	0	119 722	84 173	0	-2 102	1
LAMANON	0	20 258	0	0	20 362	0	0	-104	0
LANCON-PROVENCE	0	136 325	107 089	0	139 352	107 089	0	-3 027	0
MALLEMORT	0	209 154	0	0	230 425	0	0	-21 271	0
PELLISSANNE	0	0	141 426	0	0	141 426	0	0	0
ROGNAC	0	0	0	0	0	0	0	0	0
SAINT-CHAMAS	0	115 610	87 011	0	118 284	87 011	0	-2 674	0
SALON-DE-PROVENCE	2 127 994	0	477 979	2 133 618	0	477 979	-5 624	0	0
SENAS	0	341 095	0	0	370 260	0	0	-29 165	0
VELAUX	0	130 256	0	0	133 352	0	0	-3 096	0
VERNEGUES	0	29 280	0	0	29 431	0	0	-151	0
CT4									
AUBAGNE	1 047 560	0	377 898	1 044 999	0	350 708	2 561	0	27 190
AURIOL	0	0	298 249	0	0	257 731	0	0	40 518
BELCODENE	0	26 428	1 888	0	25 333	0	0	1 095	1 888
BOUILLADISSE	0	95 553	118 612	0	93 054	107 520	0	2 499	11 092

RAPPORT ANNEXÉ À L'AVIS FINANCIER

Commune	Montant perçu			Montant de référence CRC			Ecart		
	DSU	DSR	DNP	DSU	DSR	DNP	DSU	DSR	DNP
CADOLIVE	0	30 820	19 664	0	29 730	17 558	0	1 090	2 106
CUGES-LES-PINS	0	82 832	87 360	0	81 218	80 173	0	1 614	7 187
DESTROUSSE	0	48 796	7 145	0	47 186	7 145	0	1 610	0
PENNE-SUR-HUVEAUNE	0	86 097	0	0	85 045	0	0	1 052	0
PEYPIN	0	97 891	74 395	0	95 930	67 586	0	1 961	6 810
ROQUEVAIRE	0	128 818	133 325	0	127 173	133 325	0	1 645	0
SAINT-SAVOURNIN	0	48 848	32 770	0	47 110	30 146	0	1 738	2 625
SAINT-ZACHARIE	0	88 056	93 236	0	86 473	71 897	0	1 583	21 339
CT5									
CORNILLON-CONFLOUX	0	0	0	0	49 879	0	0	-49 879	0
FOS-SUR-MER	0	0	0	0	0	0	0	0	0
GRANS	0	53 795	0	0	54 462	0	0	-667	0
ISTRES	487 934	0	0	494 340	0	0	-6 406	0	0
MIRAMAS	2 290 884	0	0	2 298 369	0	0	-7 485	0	0
PORT-SAINT-LOUIS-DU-RHONE	0	69 083	0	836 367	69 435	0	-836 367	-352	0
CT6									
MARTIGUES	0	0	0	600 071	0	0	-600 071	0	0
PORT-DE-BOUC	1 860 255	0	0	1 869 313	0	11 901	-9 058	0	-11 901
SAINT-MITRE-LES-REMPARTS	0	74 533	0	0	80 232	20 121	0	-5 699	-20 121
TOTAL	92 126 641	5 425 728	18 261 182	93 308 841	5 603 763	16 732 434	-1 182 200	-178 035	1 528 748

Source : CRC, d'après les données DGCL

Annexe n° 7. Solde net de la surévaluation des attributions de compensation et de ses conséquences en matière de péréquation, et des autres flux irréguliers en €

Commune	Marge de manœuvre AC	Autres corrections de flux	Surévaluation FPIC	Surévaluation dotations de péréquation	TOTAL écart (exposition financière)	Ecart par habitant
CT1						
ALLAUCH	335 320		15 120	0	350 440	16,62
CARNOUX-EN-PROVENCE	150 239		4 346	5 147	159 733	24,03
CARRY-LE-ROUET	85 674		2 507	2 092	90 274	15,34
CASSIS	115 623		6 714	2 768	125 105	17,53
CEYRESTE	48 968		5 607	6 411	60 986	12,80
CHATEAUNEUF LES MARTIGUES	507 823		2 595	763	511 181	29,24
ENSUES-LA-REDONNE	122 029		4 331	2 140	128 500	22,86
GEMENOS	869 446		-2 866	-	866 580	129,79
GIGNAC-LA-NERTHE	221 498		6 622	3 228	231 348	23,87
LA CIOTAT	1 410 988		9 155	7 630	1 427 773	40,04
LE ROVE	72 471		4 781	7 412	84 664	16,33
MARIGNANE	1 810 206		7 431	217 412	2 035 048	61,62
MARSEILLE	7 513 939	-438 550	684 583	1 603 795	9 363 767	10,71
PLAN-DE-CUQUES	188 020		7 625	4 480	191 165	16,51
ROQUEFORT-LA-BEDOULE	84 296		5 659	8 386	98 341	16,48
SAINT-VICTORET	148 266		17 295	26 055	191 616	28,66
SAUSSET-LES-PINS	73 589		10 620	20 633	104 842	13,47
SEPTEMES-LES-VALLONS	268 531		8 903	22 477	299 911	26,89
Total CT1	14 026 926	-438 550	801 026	1 931 869	16 321 272	15,16
CT2						
AIX-EN-PROVENCE	24 316 551		-170 181	-149 101	23 997 270	164,05
BEAURECUEIL	283 010		-3 166	-768	279 076	435,38
BOUC-BEL-AIR	1 580 561		-9 018	0	1 571 544	104,18
CABRIES	1 426 117		-9 760	-	1 416 357	139,42
CHATEAUNEUF-LE-ROUGE	360 366		-3 266	-1 043	356 057	149,54
COUDOUX	516 407		-5 283	-1 378	509 746	135,50
EGUILLES	923 398		-6 125	-1 621	915 652	113,06
FUVEAU	1 077 820		-7 059	-6 342	1 064 419	102,92
GARDANNE	249 018		7 822	1 778	258 618	11,91
GREASQUE	54 065		4 201	4 778	63 044	14,56
JOUQUES	571 226		-4 485	-8 152	558 589	123,55
LA ROQUE-D'ANTHERON	793 999		-7 222	-6 935	779 842	140,41
LAMBESC	1 144 258		-9 292	-	1 134 966	112,69
LE PUY-SAINTE-REPARADE	657 751		-4 701	-6 588	646 462	110,85
LE THOLONET	405 594		-2 389	-1 163	402 042	173,07
LES PENNES-MIRABEAU	2 343 825		-14 023	0	2 329 802	107,35

Commune	Marge de manœuvre AC	Autres corrections de flux	Surévaluation FPIC	Surévaluation dotations de péréquation	TOTAL écart (exposition financière)	Ecart par habitant
MEYRARGUES	572 570		-5 207	-12 068	555 294	142,68
MEYREUIL	685 177		-2 767	-942	681 468	115,78
MIMET	573 897		-4 633	-1 395	567 869	128,36
PERTUIS	2 550 158		-19 747	- 834	2 529 577	122,18
PEYNIER	537 344		-4 797	-1 436	531 111	146,47
PEYROLLES-EN-PCE	610 998		-4 819	-11 197	594 982	114,11
PUYLOUBIER	412 530		-5 079	-2 162	405 289	215,35
ROGNES	606 060		-4 630	-1 878	599 552	124,05
ROUSSET	1 605 268		-2 160	-	1 603 108	319,79
SAINT-ANTONIN	261 505		-474	-	261 031	2 055,36
SAINT-CANNAT	796 955		-7 379	-4 913	784 663	135,47
SAINT-ESTEVE-JANSON	278 735		-1 868	-	276 867	713,58
ST-MARC-JAUMEGARDE	321 592		-1 902	-25 534	294 155	224,37
ST-PAUL-LEZ-DURANCE	387 473		-1 866	-	385 607	431,81
SIMIANE-COLLONGUE	660 454		-4 743	-1 130	654 580	112,51
TRETS	1 256 257		-10 051	-16 015	1 230 190	115,48
VAUVENARGUES	333 967		-4 207	-967	328 793	320,15
VENELLES	1 026 609		-6 915	-1 868	1 017 826	118,49
VENTABREN	609 245		-3 413	-892	604 940	108,59
VITROLLES	6 991 415		-36 735	-4 176	6 950 504	207,71
Total CT2	57 782 176	-	-377 342	-263 942	57 140 892	142,17
CT3						
ALLEINS	348 390		-2 554	-877	344 959	134,33
AURONS	105 404		-977	-399	104 027	180,60
BERRE-L'ETANG	2 233 082		-1 882	-	2 231 200	164,10
CHARLEVAL	351 681		-2 421	-776	348 484	128,12
EYGUIERES	991 779		-8 375	-20 909	962 495	135,77
LA BARBEN	120 104		-1 042	-435	118 627	136,51
LA FARE-LÈS-OLIVIERS	1 074 425		-8 079	-2 101	1 064 245	121,36
LAMANON	281 156		-1 433	-104	279 619	137,81
LANCON-DE-PROVENCE	1 250 552		-10 332	-3 027	1 237 193	136,47
MALLEMORT	1 152 261		-7 444	-21 271	1 123 546	180,32
PELISSANNE	1 538 020		-13 563	-	1 524 457	142,89
ROGNAC	1 856 552		-9 389	-	1 847 163	151,38
SAINT-CHAMAS	1 176 291		-9 233	-2 674	1 164 384	133,51
SALON-DE-PROVENCE	6 631 766		-44 377	-5 624	6 581 765	143,13
SENAS	1 093 419		-8 858	-29 165	1 055 396	150,43
VELAUX	1 242 824		-8 995	-3 096	1 230 733	140,40
VERNEGUES	226 063		-1 576	-151	224 336	113,59
Total CT3	21 673 768	-	-140 531	-90 609	21 442 628	144,06
CT4						

Commune	Marge de manœuvre AC	Autres corrections de flux	Surévaluation FPIC	Surévaluation dotations de péréquation	TOTAL écart (exposition financière)	Ecart par habitant
AUBAGNE	2 830 570		155	29 750	2 860 476	60,02
AURIOL	525 423		8 475	40 518	574 416	44,43
BELCODENE	17 441		2 538	2 983	22 963	11,75
CADOLIVE	21 034		2 953	3 196	27 183	12,32
CUGES-LES-PINS	136 391		4 890	8 801	150 082	28,86
LA BOUILLADISSE	79 138		8 373	13 590	101 101	15,95
LA DESTROUSSE	43 515		4 854	1 610	49 979	13,15
LA PENNE-s/-HUVEAUNE	341 467		772	1 052	343 291	52,77
PEYPIN	99 241		5 498	8 770	113 510	20,18
ROQUEVAIRE	420 144		3 472	1 645	425 262	47,34
SAINT-SAVOURNIN	25 376		4 852	4 362	34 590	10,05
SAINT-ZACHARIE	217 335		4 191	22 922	244 448	40,24
Total CT4	4 757 075	-	51 025	139 201	4 947 302	44,68
CT5						
CORNILLON-CONFOUX	563 334		-4 023	-49 879	509 432	365,97
FOS-SUR-MÉR	9 974 042		-16 261	-	9 957 781	630,92
GRANS	1 945 576		-12 749	-667	1 932 160	371,43
ISTRES	16 454 505		-84 269	-6 406	16 363 831	371,41
MIRAMAS	9 472 836		-62 700	-7 485	9 402 652	347,45
PORT-SAINT-LOUIS	3 727 360		-29 477	-836 719	2 861 165	336,49
Total CT5	42 137 654	-	-209 479	-901 156	41 027 020	402,22
CT6						
MARTIGUES	29 944 624	449 694	-48 332	-600 071	29 745 914	607,87
PORT-DE-BOUC	6 177 974	540 756	-54 344	-20 959	6 643 426	397,98
ST-MITRE-LES-REMPARTS	1 973 302		-22 023	-25 820	1 925 459	325,85
Total CT6	38 095 899	990 450	-124 700	-646 850	38 314 799	535,59
Total général	178 473 498	551 900	0	168 514	179 193 912	93,74

Source : CRC

Annexe n° 8. Hypothèses de calcul du coefficient d'intégration fiscale 2021

Hypothèses de calcul		
DSC intégrée AC		source
2014	88 271 639	CRC
2015	5 316 396	CRC
2016	12 460 992	
2018	13 500 002	CRC
Total DSC	119 549 029	CRC
AC mandatée N-2 (2019)	640 938 602	DGCL
AC légale N-2 (2019)	477 465 104	CRC
Pop DGF 2019	1 936 713	DGCL
Pop DGF 2021	1 951 500	DGCL
Pt de base dot-base (PBB)	14,92201404	DGCL
Pt de base dot-per (PBP)	15,18717331	DGCL
CIF 2021	0,369551	DGCL
Cif 2021 corrigé	0,405428	CRC
Indice synthétique	2,014114	DGCL
Produits perçus par l'EPCI	1 709 112 183	DGCL
Produits perçus communes et syndicats	1 181 348 887	DGCL

Formule de calcul du coefficient d'intégration fiscale brut des métropoles de 3^{ème} année et plus, en 2021 :

$(\text{Produits perçus par EPCI} - \text{dépenses de transfert}) / (\text{Produits perçus par EPCI} + \text{Produits perçus communes et syndicats}) = \text{CIF brut}$

Formule de calcul de la dotation de base en 2021 :

$\text{Population DGF 2021} * (\text{CIF} * 1,1^{66}) * \text{valeur du point de base PBB} = \text{dotation de base}$

Formule de calcul de la dotation de péréquation en 2021 :

$\text{Population DGF 2019} * (\text{CIF} * 1,1) * \text{valeur du point de base PBP} = \text{dotation de péréquation}$

Source : DGCL

⁶⁶ Pondération appliquée aux métropoles en application de l'article L.5211-29 du CGCT.