

# Rapport d'Orientations Budgétaires 2023

## Préambule

L'article L. 2312-1 du code général des collectivités territoriales (CGCT), prévoit que « dans les communes de 3 500 habitants et plus, le maire présente au conseil municipal, dans un délai de deux mois précédant l'examen du budget, un rapport sur les orientations budgétaires, les engagements pluriannuels envisagés ainsi que sur la structure et la gestion de la dette. Ce rapport donne lieu à un débat au conseil municipal, dans les conditions fixées par le règlement intérieur prévu à l'article L. 2121-8. Il est pris acte de ce débat par une délibération spécifique.

*Dans les communes de plus de 10 000 habitants, le rapport mentionné au deuxième alinéa du présent article comporte, en outre, une présentation de la structure et de l'évolution des dépenses et des effectifs.*

*Ce rapport précise notamment l'évolution prévisionnelle et l'exécution des dépenses de personnel, des rémunérations, des avantages en nature et du temps de travail ».*

Ainsi, ce rapport d'orientation budgétaire procède tout d'abord à un rappel du contexte économique au moment de l'élaboration de ce document, puis sera complété par la présentation des premiers éléments du projet de budget 2023.

Les prévisions et les orientations financières proposées pour 2023 seront ensuite détaillées pour le budget principal et les budgets annexes avant de dresser un état de la dette projetée au 31 décembre 2022.

Enfin, une information sera donnée sur la structure et l'évolution des dépenses de personnel et des effectifs permettant ainsi d'ouvrir le débat sur le projet de budget 2023.

## I/ Le contexte de l'élaboration du budget primitif 2023

### 1) Le contexte économique international et national

A l'instar des derniers exercices, cette préparation budgétaire 2023 s'inscrit dans un environnement complexe et d'une grande instabilité.

**Au niveau international,**

**L'agression de la Russie en Ukraine et ses conséquences ont assombri, au niveau mondial, les perspectives de reprise économique dans un contexte d'inflation élevée.**

**Selon le Fonds monétaire international (FMI), la croissance mondiale devrait ralentir et passer de 6,0 % en 2021 à 3,2 % en 2022 et 2,7 % en 2023.** Ce profil de croissance tient aux ralentissements marqués des grandes puissances économiques : une contraction du PIB américain au premier semestre de 2022, suivie d'un repli dans la zone euro au second et une persistance des confinements en Chine.



Graphique 1 : Projections de croissance, Fonds monétaire international, Perspectives de l'économie mondiale, octobre 2022

**D'après les projections retenues dans le cadre du projet de loi de finances pour 2023<sup>1</sup>, l'activité en zone euro progresserait encore nettement en 2022, avec toutefois des différences importantes entre les pays, mais ralentirait en 2023.**

L'Allemagne afficherait une croissance plus faible que la moyenne de la zone en 2022 et 2023 : l'industrie serait en particulier pénalisée par la hausse des prix de l'énergie, les tensions d'approvisionnement et le ralentissement de l'économie chinoise. L'Espagne retrouverait son niveau pré-crise en 2023, portée par un secteur touristique dynamique qui soutiendrait les exportations et par les investissements publics qui bénéficient des fonds européens. L'Italie, grâce à un important plan de relance financé, notamment par les fonds européens, dépasserait son niveau d'activité pré-crise en 2022.

Aux États-Unis, la hausse des taux directeurs de la Fed permettrait de juguler l'inflation, mais au prix d'une croissance limitée en 2023.

<sup>1</sup> Rapport économique, social et financier, Projet de loi de finances pour 2023.

	2020	2021	2022	2023	Cumul 19/23
	Observé**		Prévisions**		
<b>CROISSANCE MONDIALE*</b>	-3,1	6,1	3,3	3,1	9,5
<b>ÉCONOMIES AVANCÉES*</b>	-4,5	5,2	2,4	1,5	4,4
États-Unis	-3,4	5,7	1,6	1,2	5,0
Japon	-4,5	1,7	1,3	1,8	0,1
Royaume-Uni***	-9,3	7,4	3,2	-0,8	-0,2
Zone euro*	-6,4	5,2	3,1	1,5	3,4
dont Allemagne	-4,6	2,9	1,6	0,8	0,5
dont Italie	-9,0	6,6	3,7	1,1	1,7
dont Espagne***	-10,8	5,1	4,6	2,0	0,0
<b>ÉCONOMIES ÉMERGENTES*</b>	-2,0	6,8	3,9	4,1	13,2
Chine	2,2	8,1	4,0	5,5	21,3

Graphique 2 : Prévisions de croissance (moyenne annuelle, en %),  
Rapport économique, social et financier 2023

	2021	2022	2023	Cumul 2019/2023
PIB France*	6,8	2,7	1,0	2,0
Demande mondiale en biens adressée à la France	11,5	5,5	1,6	12,5
Indice des prix à la consommation en France	1,6	5,3	4,2	//
PIB monde*	6,1	3,3	3,1	9,5
PIB États-Unis*	5,7	1,6	1,2	5,0
PIB zone euro*	5,2	3,1	1,5	3,4
Taux de change USD/EUR (niveau)**	1,18	1,06	1,02	//
Prix du Brent en USD (niveau)	71	103	90	//

Graphique 3 : Prévisions économiques 2022-2023,  
Rapport économique, social et financier 2023

### Au niveau national,

D'après les prévisions du Gouvernement, la croissance du PIB serait de + 2,7 % pour l'année 2022<sup>2</sup>. Selon l'INSEE<sup>3</sup>, au 3<sup>ème</sup> trimestre 2022, la croissance du PIB a ralenti après le rebond enregistré au trimestre précédent, ce qui porte l'acquis de croissance pour 2022 à 2,5 %.

### En 2023, le Gouvernement prévoit une croissance de l'activité de 1,0 %.

S'agissant de l'inflation, selon le Gouvernement, la progression de l'indice des prix à la consommation serait de 5,3 % en moyenne annuelle en 2022.

**L'inflation attendue en 2023 demeurerait élevée, à hauteur de 4,2 % en moyenne annuelle.** Le Haut Conseil des finances publiques notait fin septembre 2022<sup>4</sup> l'importante dispersion des prévisions disponibles pour 2023. Plusieurs facteurs devraient en effet jouer dans des sens contraires l'année prochaine. La hausse des prix devrait être soutenue par l'accélération en cours des salaires, notamment dans les services, ainsi que par les hausses décidées des prix du gaz et de l'électricité. La dépréciation de l'euro continuerait également de tirer vers le haut les prix des produits importés, de même que la poursuite de la diffusion des hausses de coûts de

<sup>2</sup> 2<sup>ème</sup> projet de loi de finances rectificative pour l'année 2022.

<sup>3</sup> INSEE, *Informations rapides*, octobre 2022.

<sup>4</sup> Haut Conseil des finances publiques, Avis n° HCFP - 2022 – 4 relatif aux projets de lois de finances et de financement de la sécurité sociale pour l'année 2023, 21 septembre 2022.

production aux prix à la consommation alimentaires et de services. À l'inverse, l'affaiblissement de la croissance mondiale pourrait conduire à un reflux rapide des cours des matières premières et le tassement de la demande en France pourrait limiter la capacité des entreprises à répercuter les hausses de coûts dans les prix pratiqués.

## **2) Les principaux impacts de ce contexte pour la Ville d'Avignon**

**Dans ce contexte marqué par d'importantes incertitudes, la Ville d'Avignon a décidé de bâtir un budget résilient.**

**Pour ce qui concerne la section de fonctionnement, l'objectif est de lui permettre d'absorber l'évolution exponentielle observée au cours des derniers mois sur les dépenses énergétiques, tout en continuant de porter des politiques publiques d'émancipation et de soutien** au plus près des Avignonnaises et des Avignonnais, des plus jeunes comme des plus âgés.

Le budget d'investissement demeurera, pour sa part, ambitieux pour bâtir la ville du futur, une ville exemplaire en matière de protection de la nature, de solidarité, de valorisation des ressources locales, de sobriété ou encore de consommation responsable. Dans le prolongement du Plan local pour le climat adopté en 2022, cette ambition se traduira très prochainement dans un **Plan Pluriannuel d'Investissement de transition écologique qui sera présenté au Conseil municipal de juin 2023.**

S'agissant de la **contractualisation entre l'Etat et les collectivités territoriales**, le projet de loi de programmation des finances publiques 2023-2027 instaure, par l'utilisation de l'article 49 alinéa 3 de la Constitution et contre l'avis des parlementaires, le principe d'une baisse de 0,5 % en volume des dépenses réelles de fonctionnement des collectivités locales par an, assorti d'un mécanisme de pénalités en cas de non-respect. La participation des collectivités territoriales à l'objectif général d'économies sur les dépenses publiques apparaît difficilement tenable pour nombre de communes au vu du contexte inflationniste, de l'impact en année pleine de l'augmentation du point d'indice et du nécessaire maintien d'un haut niveau d'accompagnement des populations dans un contexte de crise.

**Il s'agit donc pour la Ville d'Avignon de bâtir un budget 2023 responsable** au regard du contexte d'incertitudes qui continue de peser depuis la crise de la covid-19, **en faisant des choix courageux et assumés pour permettre la continuité de l'action volontariste conduite depuis 2014 au service des Avignonnaises et des Avignonnais.**

**Cette ambition municipale s'appuiera sur un budget communal fondé sur trois choix fondamentaux :**

**\* l'inscription immédiate de notre ville dans une démarche de transition climatique et écologique qui nécessite un changement complet de paradigme, incarné notamment dans le cadre du Plan Pluriannuel d'Investissement de transition écologique ;**

**\* la non-augmentation des taux des impôts locaux,** conformément aux engagements pris et tenus depuis 2014 ;

**\* la dynamique de co-construction de l'ambition urbaine et du vivre-ensemble que nous portons** avec le maintien à un haut niveau de l'accompagnement des acteurs associatifs et des projets citoyens soutenus dans le cadre du budget participatif ;

## II/ Rétrospective : des finances communales assainies permettant de faire face aux impacts des crises sanitaire et énergétique

Depuis 2014, les choix courageux et ambitieux opérés sur le budget de fonctionnement (notamment les économies réalisées sur le train de vie de la collectivité via les charges à caractère général) ont permis le redressement financier de la Ville jusqu'en 2019, tout en développant de nouvelles politiques publiques et de nouveaux projets dans tous les quartiers d'Avignon. Ces résultats se sont matérialisés par une amélioration notable des ratios financiers communaux.

**C'est bien cette santé financière largement assainie et retrouvée en 2019 qui a permis à Avignon de ne pas faillir face à la multiplication des crises depuis 2020 (covid-19 puis impacts de la guerre en Ukraine) et d'assumer son rôle de protection, d'accompagnement et de solidarité dû à chacun de ses habitants.**

Les années 2020 à 2022 se sont en effet traduites par une tension importante sur la section de fonctionnement de la collectivité (à hauteur de 9,9 M€ au titre de la covid-19 et de 6,3 M€ s'agissant de l'inflation constatée en 2022), impactant l'épargne brute, marge de manœuvre essentielle permettant aux collectivités d'investir.

	2020	2021	Covid 2020-2021	Effet inflation 2022	TOTAL 2020-2022
Dépenses réelles de fonctionnement	2 860 000	1 547 564	4 407 564	6 267 800	10 675 364
Recettes réelles de fonctionnement	- 3 245 000	- 2 263 000	- 5 508 000		- 5 508 000
Dépenses d'investissement	3 170 000	-	3 170 000		3 170 000
Recettes réelles d'investissement	-	- 1 408 000	- 1 408 000		- 1 408 000
<b>TOTAL</b>	<b>9 275 000</b>	<b>5 218 564</b>	<b>14 493 564</b>		<b>20 761 364</b>

### 1) Les effets dépensiers des chocs subis par la Ville depuis 2020 absorbés grâce aux baisses de dépenses constatées jusqu'en 2019

Dépenses réelles de fonctionnement (Chap. 011/012/65/66/67)	2014	2019	2020	2021	2022 Projeté	Ecart 2014-2019	Ecart 2014-2022	Ecart cumulé 2014-2022
	138 410 296 €	134 401 203 €	142 470 731 €	140 149 987 €	151 157 010 €	- 4 009 093 €	12 746 714 €	- 9 710 720 €

Une économie de près de 4 M€/an a été réalisée sur les dépenses de fonctionnement entre 2014 et 2019.

L'impact cumulé de la covid-19 sur les dépenses réelles de fonctionnement par rapport à 2019 est estimé à + 4,4 M€ de 2020 à 2021 (2,9 M€ en 2020 et 1,5 M€ en 2021).

**En 2022, sous l'effet de l'accélération de l'inflation (6,3 M€, dont 1,4 M€ au titre de l'augmentation du point d'indice des agents territoriaux) et du règlement des dépenses afférentes à l'emprunt toxique contracté auprès de la Deutsche Bank datant de 2009 (1,4 M€), c'est un montant de 151,2 M€ de dépenses qui est projeté.**

	2020	2021	Covid 2020-2021	Effet inflation 2022	TOTAL 2020-2022
Dépenses réelles de fonctionnement	2 860 000	1 547 564	4 407 564	6 267 800	10 675 364

En dépit de ce phénomène, **le gain cumulé sur la période 2014-2022 s'élève à 9,7 M€.**

Ces chiffres traduisent concrètement la volonté de conduire une politique de stricte maîtrise des dépenses de fonctionnement pour consacrer les économies réalisées à des actions en soutien au pouvoir d'achat aux Avignonnais (baisse des tarifs de la

restauration scolaire, activités périscolaires proposées à tous les enfants d'Avignon, corbeilles solidaires, opération Un été à Avignon, etc.) et aux différents projets d'investissement.

## 2) Une dynamique des recettes retrouvée en 2022, sans hausse des taux de fiscalité locale

Recettes réelles de fonctionnement (Chap. 70/73/74/75/76/77)	2014	2019	2020	2021	2022 Projeté	Ecart 2014-2019	Ecart 2021-2022
	158 117 583 €	162 448 945 €	163 391 864 €	164 679 818 €	168 541 533 €	4 331 362 €	3 861 715 €

De 2014 à 2019, les recettes de fonctionnement (hors cessions) ont progressé de + 4,3 M€ grâce au seul dynamisme des bases fiscales fixé nationalement (sans augmentation de taux au niveau communal) et aux recettes liées à l'attractivité du territoire (droits de mutation, taxe de séjour, etc.).

De 2020 à 2021, cette dynamique haussière avait été fortement limitée par les effets de la crise sanitaire sur plusieurs recettes de la Ville sensibles aux flux touristiques. L'impact sur les recettes réelles de fonctionnement (occupation du domaine public, forfait post-stationnement, taxe de séjour, fourrière, etc.) par rapport à 2019 avait généré une perte cumulée de - 5,5 M€ de 2020 à 2021.

	2020	2021	2020-2021
Recettes réelles de fonctionnement	- 3 245 000	- 2 263 000	- 5 508 000

**En 2022, les recettes réelles de fonctionnement sont portées notamment par le rattrapage de l'attractivité touristique à son niveau de 2019 (taxe de séjour, redevances). Par ce résultat, la Ville conforte dès la sortie de crise les excellents résultats de 2019 en matière de fréquentation touristique.**

**Cette année est d'autre part marquée par la dynamique favorable en matière de fiscalité locale, sans augmentation des taux par notre commune.**

**Les recettes de fonctionnement devraient ainsi atteindre 168,5 M€, soit + 3,9 M€ par rapport à 2021.**

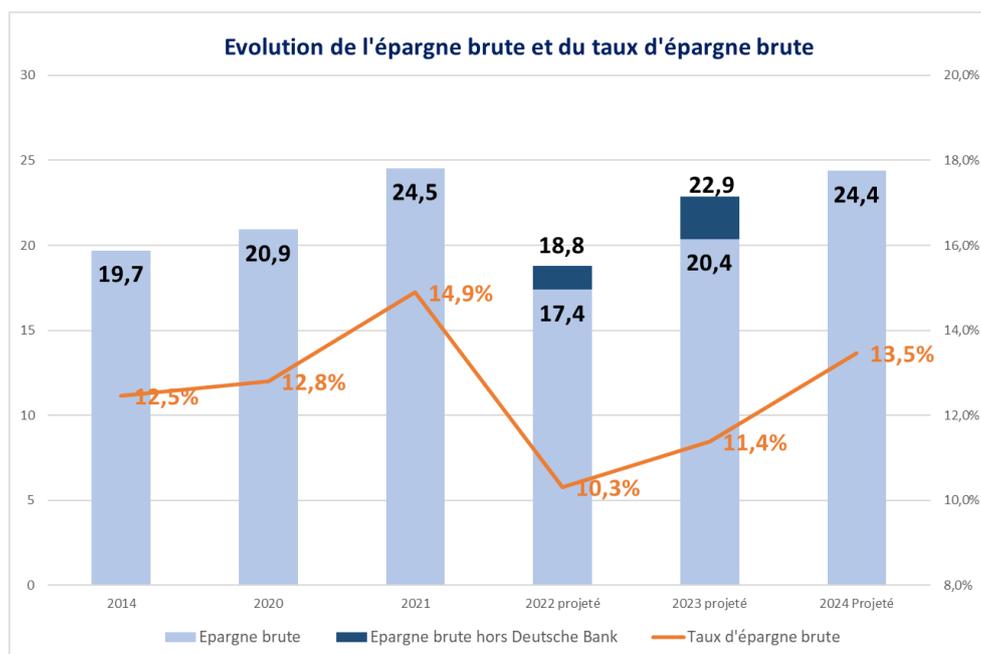
## 3) Dans ce contexte incertain, la collectivité a fait le choix de maintenir un haut niveau d'investissement afin de bâtir la ville du futur

Dépenses réelles d'investissement (hors chap. 16)	2014	2019	2020	2021	2022 Projeté	Ecart 2014-2019	Ecart 2014-2022
	33 070 659 €	42 590 297 €	43 927 166 €	35 297 103 €	32 107 000 €	9 519 638 €	- 963 659 €

L'effort de la Ville en matière d'investissement se poursuit en 2022 avec une estimation des projets réalisés à 32,1 M€.

L'ingénierie développée par la ville en matière de recherche de cofinancements permet de réduire fortement le coût d'investissement supporté par la collectivité sur certains projets exemplaires : la réhabilitation de la Médiathèque Jean-Louis Barrault, la rénovation des 4 piscines couvertes, la construction de l'école Joly Jean.

#### 4) Une épargne brute impactée par la succession des crises depuis 2020

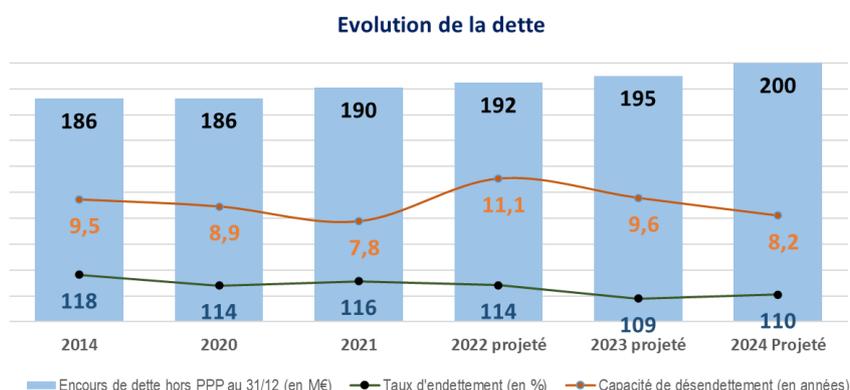


L'épargne brute, égale à la différence entre les recettes et les dépenses réelles de fonctionnement, s'est élevée à 24,5 M€ en 2021 et devrait être de 17,4 M€ en 2022 (18,8 après neutralisation de l'impact du contentieux Deutsche Bank). De son côté, le taux d'épargne brute était de 14,9 % en 2021 et devrait atteindre 10,3 % en 2022.

Si les efforts consentis en 2021 ont permis de limiter l'impact de la covid-19 sur la section de fonctionnement, l'accélération de l'inflation ainsi que les dépenses liées à l'emprunt toxique Deutsche Bank en 2022 entraînent une **dégradation conjoncturelle de ces indicateurs de gestion**.

Cette situation est à replacer dans un contexte de « **sensibilité accrue des finances locales à la conjoncture** », selon les termes du rapport d'octobre 2022 de la Cour des comptes relatif aux finances publiques locales<sup>5</sup>. La Banque postale fait quant à elle état en 2022 d'une exposition accrue de l'échelon communal aux effets de l'inflation, « qui impacte l'autofinancement »<sup>6</sup>.

#### 5) Un encours de dette maîtrisé



<sup>5</sup> Cour des comptes, *Les finances publiques locales – Fascicule 2*, octobre 2022.

<sup>6</sup> La Banque postale, *Note de conjoncture*, septembre 2022.

Au 31/12/2021 et en dépit de très importants investissements portés par la commune afin de rattraper son retard en la matière, le niveau de dette est de 190,5 M€.

Au 31/12/2022, il est projeté un encours de dette sur le budget principal d'environ 192,5 M€, soit une augmentation limitée à 1,0 %.

Le taux d'endettement, calculé en rapportant l'encours de dette aux recettes réelles de fonctionnement, devrait être de 114 % en 2022 (hors PPP).

Du fait de la dégradation conjoncturelle de l'épargne brute, la capacité de désendettement, issue du rapport entre l'encours de dette et l'épargne brute, devrait s'élever à 11,1 ans, en-deçà du seuil d'alerte indiqué par l'État (de 12 ans). Ce ratio devrait s'améliorer dès 2023, comme illustré dans le graphique ci-dessus.

### **III/ Les principales orientations budgétaires de la ville d'Avignon pour 2023 : nos priorités d'actions et nos investissements pour bâtir la ville du futur**

Le budget 2023 doit prendre en compte les informations connues à ce jour du projet de finances pour 2023 qui n'est pas encore voté par le Parlement. **A ce titre, il convient de souligner de nouveau la particularité des budgets votés en décembre qui sont plus prospectifs que ceux votés au printemps.** En ce sens, ils revêtent bien un caractère de budgets prévisionnels.

**En 2020, la majorité municipale débutait un nouveau mandat en affrontant une crise sanitaire d'un niveau inédit, impactant fortement, sur les années 2020 et 2021, les finances de la Ville d'Avignon.** Heureusement la gestion rigoureuse mise en œuvre au cours du mandat précédent a permis d'absorber les effets de cette crise, tout en étant au rendez-vous des défis posés par cette crise en termes de soutien et d'accompagnement des plus fragiles d'entre nous ainsi que des acteurs économiques. Force est de constater que la ville n'a pas failli face à ses responsabilités.

En 2022, la Ville d'Avignon a dû faire face aux impacts liés à l'accélération de l'inflation, conduisant à une nouvelle attrition de ses marges de manœuvre en fonctionnement. Ce phénomène, conjoncturel et commun à l'ensemble de la strate communale, est encore plus fortement marqué au sein des villes qui, comme Avignon, ont de fortes charges de centralité. La Ville d'Avignon a par ailleurs fait le choix d'un réseau dense de services publics de proximité pour offrir le meilleur service possible aux Avignonnaises et Avignonnais (9 mairies de quartier, réseau d'équipements sportifs et culturels, etc.).

**Dans un contexte énergétique encore très incertain pour 2023, ce rapport d'orientations budgétaires est le reflet d'une stratégie de résilience de notre collectivité. Il s'agit de nous permettre de retrouver le plus rapidement possible une situation financière permettant de continuer d'investir pour notre avenir, d'améliorer la qualité de vie des habitants, de renforcer l'attractivité d'Avignon en renforçant l'adaptation de la ville au changement climatique.**

L'effet conjugué de l'inflation et de l'augmentation de la facture énergétique pour les ménages conduit à un risque d'augmentation de la précarité. Avec un taux de pauvreté de 31 %, bien supérieur à la moyenne métropolitaine (14,6 %), **la population avignonnaise pourra compter sur le soutien de l'action publique communale en faveur du pouvoir d'achat** (baisse des tarifs de la cantine, activités périscolaires gratuites, baisse des tarifs des centres de loisirs).

**L'objectif sera de stabiliser notre épargne brute à hauteur de 20,4 M€** (22,9 M€ hors impact de la deuxième et dernière année d'exécution du protocole relatif au swap Deutsche Bank).

## 1) Un objectif volontariste d'augmentation des ressources 2023, en dépit du choix réaffirmé de ne pas augmenter les taux des impôts locaux

En 2023, quatre enseignements majeurs sont à retenir de la stratégie de recettes mise en place par la ville d'Avignon :

a/ un niveau de dotation de l'Etat en légère augmentation. Le PLF pour 2023 contient les axes suivants :

- L'enveloppe 2023 de la **dotations globale de fonctionnement** (DGF) des communes serait augmentée de 320 M€, permettant une suspension de l'écrêtement de la dotation forfaitaire des communes et ainsi une stabilisation de l'enveloppe de DGF. La dotation pour la Ville est évaluée à 14,3 M€ en 2023 ;
- **La dotation de solidarité urbaine** continuerait de progresser de l'ordre de + 90 M€, ce qui devrait permettre à la Ville de percevoir environ 12,7 M€ contre 12,4 M€ en 2022 ;
- L'enveloppe dédiée à la **dotations nationale de péréquation** (DNP) étant reconduite à l'identique, le montant 2022 sera cristallisé en 2023 (1,4 M€).

Par ailleurs, la première loi de finances rectificative pour 2022 et le décret d'application du 13 octobre 2022 ont prévu la mise en œuvre d'une **dotations (« filet de sécurité »)** au profit des communes satisfaisant aux critères cumulatifs suivants :

- Une épargne brute représentant au 31 décembre 2021 moins de 22 % de leurs recettes réelles de fonctionnement ;
- Une diminution en 2022 de l'épargne brute de plus de 25 % par rapport à 2021 ;
- La hausse 2022 des dépenses d'approvisionnement en énergie, électricité, chauffage urbain, produits alimentaires et au titre de l'augmentation du point d'indice est supérieure ou égale à 50 % du montant de la baisse de l'épargne brute du budget principal constaté entre l'exercice 2021 et 2022 ;
- Un potentiel financier par habitant inférieur au double du potentiel financier moyen par habitant de l'ensemble des communes de la strate.

Sous réserve que les données prévisionnelles pour 2022 soient confirmées dans le cadre du compte administratif 2022, la Ville d'Avignon remplirait l'ensemble de ces conditions et pourrait prétendre au versement d'une dotations exceptionnelle au cours de l'exercice 2023, estimée à environ **2,7 M€ pour le budget principal**.

b/ une augmentation attendue des recettes fiscales du fait d'une revalorisation forfaitaire des valeurs locatives en lien avec l'inflation et malgré la stabilité des taux d'imposition souhaitée par la majorité municipale.

Il est important de rappeler que la loi de finances 2020 a intégré la suppression de la taxe d'habitation (TH) sur les résidences principales. Ainsi, **depuis 2021, les communes ne perçoivent plus cette taxe et sont compensées sur la base des taux votés en 2017 en percevant la taxe foncière sur les propriétés bâties** (TFPB, part jusqu'ici dévolue au département du même territoire). Un mécanisme correcteur a été mis en place afin

d'assurer la neutralité de la réforme en année N, certaines communes gagnantes se trouvant écrêtées au profit de la solidarité nationale, avec un reversement de ce produit aux communes perdantes.

Pour Avignon, les ressources issues du transfert de la taxe foncière départementale ne couvrant pas le produit de taxe d'habitation perdu, le coefficient correcteur est de 1,156359 (9,4 M€ en 2022).

**Concernant la revalorisation forfaitaire des valeurs locatives, elle devrait être soutenue en 2023.** Depuis 2018, aux termes de l'article 1518 bis du code général des impôts, cette revalorisation des bases est liée à l'indice des prix à la consommation harmonisé (ICPH) constaté au mois de novembre N-1. Or, en octobre 2022, selon l'INSEE<sup>7</sup>, les prix à la consommation augmentent de 7,1 % sur un an. **De ce fait, la revalorisation forfaitaire devrait être importante en 2023. Dans l'attente de sa fixation définitive, il est proposé de retenir un coefficient de revalorisation de 7,0 %.**

**Par ailleurs, et comme c'est le cas depuis 2014, les taux de la fiscalité locale resteront inchangés.**

**c/ une optimisation des recettes propres de la collectivité.** Une action volontariste sera conduite en 2023 s'agissant notamment des recettes liées aux produits de voirie.

**d/ une mobilisation générale pour diversifier et optimiser les sources de financements et d'aides** (recherche de subventions auprès de tiers, locations d'espaces communaux, créations de nouvelles sources de recettes, mécénat, création de nouvelles boutiques, etc.).

## **2) Un objectif de maîtrise des dépenses de fonctionnement, afin de limiter l'impact de la hausse des dépenses énergétiques**

**Afin d'intégrer les hausses exponentielles relatives aux charges énergétiques, le chapitre des charges à caractère général (chapitre 011) atteindra 31,1 M€, en hausse de + 6,2 M€ par rapport au BP 2022 (24,8 M€).**

S'agissant plus particulièrement des dépenses d'énergie, cette prévision tient compte de l'impact de l'amortisseur électricité annoncé par le Gouvernement fin octobre 2022 (prise en charge par l'Etat de 50 % du surcoût au-delà d'un prix de référence de 325 €/ MWh, cette baisse étant directement répercutée sur la facture de la collectivité). Elle intègre également les économies liées à la mise en œuvre du **Plan de sobriété** énergétique mis en œuvre par la Ville d'Avignon à l'automne 2022 (objectif d'une diminution de - 15 % sur les consommations).

**Les dépenses de personnel (chapitre 012) s'élèveront à 87 M€ en 2023, ce qui représentera une stabilisation par rapport à l'exécution projetée pour 2022 (86,9 M€).** Il est à noter l'effet en année pleine de l'augmentation du point d'indice (à hauteur d'environ 2 M€), impact d'autant plus significatif dans les communes qui, comme Avignon, ont fait le choix du service public municipal et d'un niveau élevé de soutien et d'accompagnement à la population dans la proximité (sur le budget principal

---

<sup>7</sup> INSEE, *Informations rapides*, 28 octobre 2022.

comme sur les budgets annexes, notamment la restauration scolaire et les activités aquatiques).

Pour retrouver une trajectoire plus soutenable pour la collectivité sur ces dépenses et absorber les hausses incompressibles (GVT notamment estimé à 1 M€), un pilotage rigoureux des heures supplémentaires, des remplacements et des recrutements sera conduit. L'identification précise des besoins, dans le cadre d'un plan de recrutement piloté par le Département des Ressources humaines, devra permettre de répondre aux besoins effectifs d'un service public municipal efficace et efficient attendu par l'usager habitant.

Concernant **les aides au tissu associatif avignonnais, l'objectif est de les sanctuariser sur un haut niveau similaire à 2022** permettant d'accompagner de manière toujours plus efficace les actions des associations si importantes pour faire vivre au quotidien la ville fraternelle à laquelle nous aspirons. Pour rappel, la ville d'Avignon reste très au-dessus de la dotation par habitant de sa strate sur le plan des financements consacrés au tissu associatif.

Enfin, **en prévision de la hausse durable des taux et afin de solder le contentieux qui oppose la Ville à Deutsche Bank concernant un contrat de swap de 2009** (2,5 M€ en 2023), le chapitre des charges financières (chapitre 66) sera réévalué à hauteur de 6,3 M€ (+ 2,7 M€ par rapport au BP 2022).

### **3) Des dépenses de fonctionnement orientées pour financer les priorités d'action de la mandature**

En 2023, l'équipe municipale poursuivra le développement d'actions et de projets en cohérence avec les priorités qui ont été partagées et co-construites avec les Avignonnaises et les Avignonnais lors des élections municipales de 2020.

De même qu'en investissement, l'ensemble de nos dépenses de fonctionnement seront avant tout guidées par la volonté de la majorité municipale d'inscrire Avignon dans une **trajectoire écologique et durable**. A ce titre, le Plan de sobriété municipale constitue un véritable levier d'accélération de notre transition.

**Les écoles demeureront notre première priorité**, notamment au travers d'initiatives volontaristes qui seront conduites dans le cadre de programmes éducatifs nationaux (Cité Educative) ou locaux (PRE, coup de pouce, CLAS, etc.) ou au travers des actions labellisées Avignon, Ville amie de ses enfants (reconnaissance UNICEF). De nombreuses actions seront par ailleurs déployées tout au long de l'année dans le cadre de la double dynamique, sportive autour d'Avignon, terre de jeux 2024 et culturelle autour d'Avignon, terre de culture 2025. Ainsi les écoles particulièrement motivées par les enjeux d'épanouissement des enfants par le sport bénéficieront d'un accompagnement spécifique d'étoilisation. D'autres pourront expérimenter le programme Un artiste à l'école plaçant l'éveil artistique et culturel au cœur des apprentissages.

**Une attention toute particulière sera également portée à la culture**. La Ville s'assurera plus que jamais culturelle, par le maintien d'un haut niveau de subventionnement aux acteurs du secteur, par une programmation culturelle toujours plus riche et diversifiée, par la poursuite du plan Lire à Avignon 2021-2025 prenant appui sur des nouveautés portées par le réseau Avignon Bibliothèques (bibliothèque éphémère, bibliothèque mobile, gratuité des inscriptions, première édition du prix littéraire des Avignonnais), enfin par la montée en puissance de la dynamique créative et festive d'Avignon, Terre de cultures 2025. Cette dernière prévoit l'ouverture en 2023 de deux maisons-folies dans les quartiers de Saint-Chamand et du Moulin-Notre-Dame ainsi que

l'organisation du nouveau festival de musique pop organisé en juin sur l'île de la Barthelasse (Festival Id'iles).

Plus que jamais aussi, **les actions de solidarité continueront d'être initiées par la Ville en lien avec le CCAS pour accompagner les plus fragiles et les plus isolés**, à l'image de ce qui a été mis en place pendant la période de crise sanitaire. Dans la cadre de « la ville amie de nos aînés », la cellule de veille seniors et les corbeilles solidaires seront pérennisées ; les actions d'accès à la culture et aux pratiques sportives libres seront développées. Ces dernières seront notamment intégrées au nouveau dispositif « Avignon Sport Santé » s'inscrivant dans la dynamique Avignon, Terre de jeux 2024 qui vise à placer la pratique sportive au cœur de la vie quotidienne de tous les Avignonnais. L'action majeure du vivre-ensemble, Un été à Avignon, sera par ailleurs reconduite en 2023.

**La qualité de vie et la tranquillité publique dans tous nos quartiers resteront des priorités** avec un renforcement des actions de terrain visant à responsabiliser chacun d'entre nous sur ces enjeux de quotidienneté, à mobiliser aussi de nouveaux acteurs (associations d'insertion) pour être encore plus efficaces sur la propreté et l'entretien des espaces verts, à sensibiliser mais aussi sévir pour tenter de mieux lutter contre les comportements inciviques. En 2023, la présence territoriale de la police municipale se trouvera renforcée par la création d'un nouveau poste de proximité mutualisé avec la Police nationale et localisé au Blé de Lune et renouvelée par le réaménagement des postes de proximité de Montfavet et des quartiers Ouest.

Enfin, **Avignon la citoyenne poursuivra la transformation de nos mairies annexes en maisons communes engagée en 2022 au sein du quartier Saint-Chamand par le déploiement de 2 maisons communes dans les quartiers Ouest et Nord.**

#### **4) Un objectif volontariste de maintien d'un haut niveau d'investissement (48 M€) pour continuer de bâtir la Ville du futur, tout en l'ancrant dans la transition climatique**

Depuis 2016 et l'entrée en vigueur d'un Plan pluriannuel d'investissement (PPI) qui permet de piloter efficacement l'investissement de la Ville tout en apportant **une plus grande visibilité aux citoyens** avignonnais, jamais la Ville d'Avignon n'avait autant investi : 43,9 M€ en 2020 (50,1 M€ y compris le Stade nautique), 34,8 M€ en 2021 (36 M€ avec le Stade nautique). En 2022, près de 31,2 M€ devraient être dépensés en crédits d'investissement sur le budget principal et près de 2 M€ concernant la rénovation de la Piscine Jean Clément.

**En juin 2021, la Ville s'est dotée d'un nouveau PPI de plus de 270 M€ pour la période 2021-2026.**

Confirmant l'ambition de la Ville, c'est une **enveloppe de 48 M€ pour l'investissement 2023** qui sera soumise au vote lors du budget primitif, soit une augmentation des crédits prévus au BP 2022.

Dans le prolongement du Plan local pour le climat adopté en 2022, la Ville d'Avignon amplifiera son action en harmonie avec les défis climatiques en se dotant d'ici juin 2023 d'un **plan pluriannuel d'investissement de transition écologique**. L'application d'une critérisation précise (lutte contre le changement climatique, adaptation et prévention des risques naturels, gestion des ressources, transition vers l'économie circulaire, lutte contre les pollutions, préservation de la biodiversité, etc.) permettra d'amplifier l'action de la collectivité pour préparer la ville de demain et continuer à

bâtir une ville ouverte sur le monde, forte d'une vraie qualité de vie propre aux villes à taille humaine.

Il sera également proposé lors du vote du budget primitif de reconduire le **Budget participatif en 2023**. Fort des réussites depuis 2018, **c'est un engagement fort qui sera pérennisé** avec une enveloppe d'1 M€ consacrée à la réalisation de projets nés de la seule volonté des citoyens, proposés par leurs soins, débattus et choisis par la population.

## **5) Une évolution maîtrisée de l'encours de dette**

Afin d'assurer l'ambition qui est la nôtre sur les investissements nécessaires pour continuer de transformer notre ville, il sera proposé de voter un budget primitif avec un endettement légèrement réhaussé (environ 1 %).

L'objectif sera de viser un encours de la dette en exécution 2023 de 195 M€ avec une capacité de désendettement de 9,6 années, en diminution par rapport à 2022 (11,1 années). Le taux d'endettement poursuivrait sa diminution à 109 % (contre 114 % en prévision 2022). Ces données s'entendent hors PPP et Stade nautique – pour lequel un budget annexe a été créé en 2018.

Il est important de noter que **les abondements complémentaires de nos partenaires régionaux** (1,9 M€ sur l'école Joly Jean), **du Grand Avignon** (2 M€ supplémentaires dans le cadre du fonds de concours) **et du Fonds vert de l'Etat** (doté de 2 Md€ au plan national) **permettront de limiter le recours à l'emprunt en gestion 2023**.

## IV/ L'état de la dette au 31 décembre 2022

L'encours de dette se positionnerait à environ 192,4 M€ au 31 décembre 2022 contre 190,5 M€ l'année précédente.

Date	Capital restant dû (CRD)	Taux moyen	Durée de vie résiduelle	Durée de vie moyenne
31/12/2021	190 457 222 €	1,65%	12 ans et 5 mois	6 ans et 6 mois
31/12/2022 (prév.)	192 367 298 €	1,83%	13 ans	6 ans et 9 mois

La période de taux historiquement très bas des dernières années ont incité la ville à privilégier systématiquement des emprunts à taux fixe afin de figer le niveau de ces taux et pérenniser cette rente de situation.

Il est possible de valoriser le gain d'opportunité lié au fait d'avoir retenu un taux fixe plutôt qu'un taux variable pour les emprunts encore en vie, consistant à comparer le niveau de marché historiquement verrouillé à leur mise en place et le niveau de marché actuel qui serait celui payé par la ville si elle avait choisi du taux variable.

En sécurisant le taux de marché à la mise en place des emprunts par le choix d'un taux fixe plutôt que variable, la ville d'Avignon a obtenu un gain d'opportunité estimé à 18,6 M€ en date du 30 septembre 2022 (égal à la différence entre le taux de marché hors marge de crédit moyen mis en place par la ville et le taux de marché moyen observé en date du 30 septembre 2022, de 2,96 %).

L'exposition aux risques selon la **charte de bonne conduite dite « Gissler »** reste très mesurée puisque plus de 95,7 % de la dette comporte un risque faible.

Type	Encours	% d'exposition	Charte Gissler	Taux moyen
Fixe	140 567 382,84 €	73,07%	1A	1,42%
Variable	35 393 129,32 €	18,40%	1A	2,41%
Inflation	750 000,07 €	0,39%	2A	8,27%
Barrière	7 351 849,05 €	3,82%	1B	3,56%
Cumulatif	8 304 936,23 €	4,32%	6F	4,09%
<b>Ensemble des risques</b>	<b>192 367 297,51 €</b>	<b>100,00%</b>		<b>1,83%</b>

### Principales caractéristiques de la dette au 31 décembre 2022

Seul un contrat de *swap*, souscrit auprès de la Deutsche Bank en 2009, dont l'encours s'élèvera à 8,3 M€ au 31/12/2022, présente un risque plus élevé. Celui-ci s'achèvera au 1<sup>er</sup> octobre 2025. Au terme d'une condamnation de la collectivité en 2022, un protocole entre la Ville d'Avignon et la Deutsche Bank prévoit le règlement de 1,4 M€ en 2022 et de 2,5 M€ en 2023.

Pour mémoire, la majorité municipale a hérité de cet emprunt toxique, classé 6 F selon la charte Gissler, caractérisant les emprunts les plus risqués. Le taux initial de 3,60 % est adossé d'une clause à effet « *snowball* ». Cette marge supplémentaire est actuellement à + 0,86 %. Au regard des prévisions sur la hausse de l'inflation américaine qui conditionne l'évolution du taux de cet emprunt, les frais financiers de celui-ci semblent devoir se stabiliser sur les années à venir.

## **V/ Prévisions et orientations financières 2023 des budgets annexes**

Les budgets annexes, distincts du budget principal proprement dit, mais votés par l'assemblée délibérante, doivent être établis pour certains services locaux spécialisés.

À ce titre, la Ville est dotée de 5 budgets annexes (Chambre funéraire, Locations commerciales, Crématorium, Restauration scolaire et Activités aquatiques).

L'évolution des dépenses et des recettes ainsi que l'état de la dette au 31/12/2022 qui seront proposés lors du vote du BP 2023 sont retracés ci-après :

### **1) Chambre funéraire**

Les prévisions en **dépenses et recettes de fonctionnement seraient en légère augmentation** et s'établiraient à **154 K€ en 2022** (+ 11 K€ par rapport à 2022). Elles permettront d'assurer les prestations de services relatives aux frais d'admission, de conservation des corps et autres frais annexes.

### **2) Locations commerciales**

Depuis 2019 ce budget annexe comprend les opérations budgétaires et comptables relatives à l'exploitation du parking de l'îlot Persil et la gestion des biens immobiliers donnés en location par la Ville. Il intègre également la reprise en régie de la gestion des Halles opérée à partir du 1<sup>er</sup> mars 2019.

Pour 2023, **les dépenses et recettes de fonctionnement atteindraient 1 M€.**

**Des investissements sont également attendus pour 127 K€.**

### **3) Crématorium**

Concernant le budget annexe du Crématorium, les prévisions budgétaires des **dépenses réelles de fonctionnement** seraient en légère diminution **par rapport à 2022 (523 K€).**

**Les recettes de fonctionnement** évaluées, composées majoritairement des prestations de services, **seraient en augmentation et s'élèveraient à 652 K€.**

### **4) Restauration scolaire**

Le périmètre du budget annexe de la Restauration scolaire comprend la cuisine centrale, la préparation et la livraison des repas aux cantines de la Ville d'Avignon, au Centre Communal d'Action Sociale (CCAS) et aux Centres de Vacances Loisirs (CVL).

Au BP 2023, **les recettes de fonctionnement seraient proposées à 4,2 M€, en hausse par rapport à 2022 (3,2 M€)**, du fait d'une hausse de la subvention d'équilibre.

**En dépenses de fonctionnement**, l'inscription serait réhaussée par rapport au BP 2022, afin de faire face aux impacts de l'inflation pesant fortement sur la restauration collective et dans le but de poursuivre l'engagement de la collectivité dans l'amélioration de la qualité des repas servis dans nos cantines.

Enfin, **les dépenses réelles d'investissement seraient d'un montant de 0,7 M€** afin de permettre de financer la poursuite de la modernisation des outils de production.

## 5) Activités aquatiques

Depuis l'année 2019, ce budget intègre à la fois le coût des travaux de réhabilitation du Stade nautique et de fonctionnement, à la suite de son ouverture fin 2019, mais aussi le coût de gestion des 4 piscines municipales.

**Les dépenses de fonctionnement** qui intègrent les dépenses nécessaires à l'activité (eau, énergie, personnel, etc.) **atteindraient 5,8 M€, en augmentation de de 0,5 M€ par rapport au BP 2022.** Cette inscription tient notamment compte de la forte hausse des dépenses énergétiques.

**Les recettes de fonctionnement augmenteraient pour faire face à l'inflation.** Les recettes de billetterie s'élèveraient à 375 K€ pour tenir compte des fermetures temporaires des piscines en cours de rénovation.

## 6) L'état de la dette des budgets annexes au 31/12/2022

La dette des budgets annexes concerne le Crématorium et depuis 2018, le Stade Nautique. Vous en trouverez ci-dessous les caractéristiques projetées au 31/12/2022 :

Date	Capital restant dû (CRD)	Taux moyen	Durée de vie résiduelle	Durée de vie moyenne	Classement GISSLER
Crématorium	1 774 953 €	3,60%	11 ans et 11 mois	6 ans et 5 mois	1A
Stade nautique	16 053 574 €	0,98%	15 ans	7 ans et 11 mois	1A

Il est à noter que l'exposition aux risques selon la charte de bonne conduite dite « Gissler » indique que la totalité de la dette comporte un risque très faible (1A).

## VI/ Ressources humaines : état des lieux et perspectives pour 2023

### 1) Évolution de la masse salariale

La masse salariale est un enjeu majeur de pilotage des dépenses de fonctionnement car elle représente une part très importante de celles-ci et est mécaniquement haussière. En effet, par le seul effet des hausses de cotisations et du Glissement Vieillesse Technicité, la masse salariale augmente chaque année d'environ 1,3 %, soit environ 1 M€. Un suivi mensuel est réalisé par un groupe de travail transversal pour intégrer les nombreuses variables et piloter finement ce chapitre budgétaire stratégique.

	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022 Projeté
Charges de personnel (chap 012)	75 780 182 €	76 895 292 €	75 690 377 €	77 695 356 €	79 236 595 €	79 383 045 €	83 047 835 €	83 519 902 €	86 877 523 €

En 2022, l'évolution des dépenses de personnel tient en partie aux mesures relatives à l'augmentation de + 3,5 % du point d'indice depuis le 1<sup>er</sup> juillet 2022 (impact de 1,4 M€ en 2022 et d'environ 2 M€ en 2023). Par cette mesure non-compensée par l'Etat, on voit mieux comment les villes qui privilégient le choix d'un service public ambitieux se retrouvent au final plus pénalisées que celles qui confient certaines de leurs missions au secteur privé.

A cela s'ajoutent le relèvement du minimum de traitement dans la fonction publique à compter du 1<sup>er</sup> janvier 2022 ainsi que la prime d'inflation (par ailleurs compensée en recettes).

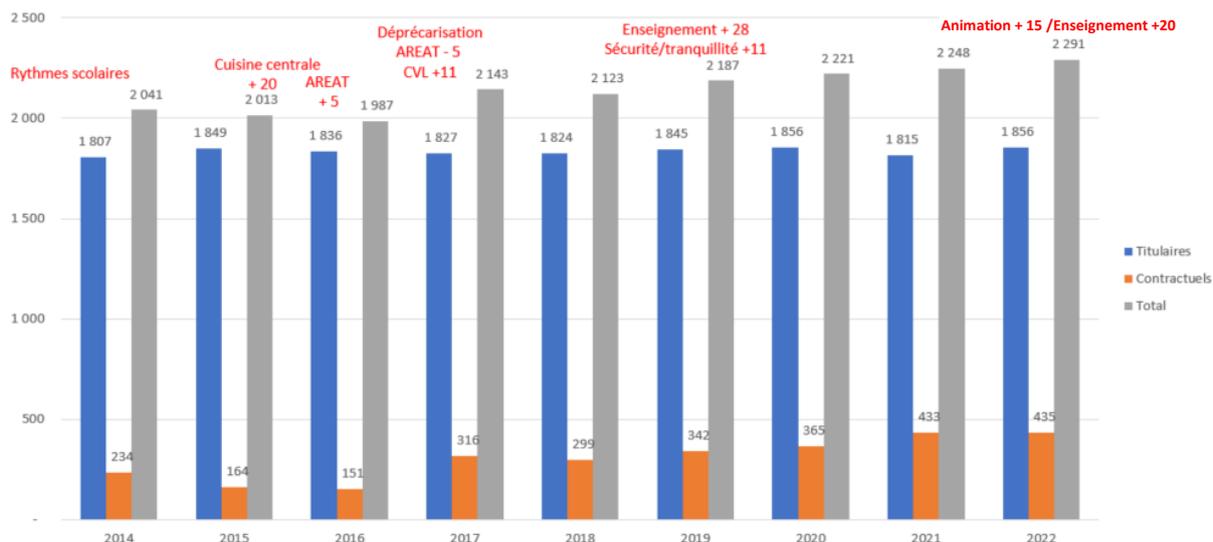
L'augmentation du chapitre 012 est par ailleurs mécanique, le glissement vieillesse technicité (GVT) étant plus fort dans notre structure compte tenu de notre pyramide des âges inversée, mais devrait s'amenuiser dans les années à venir avec les départs en retraite massifs qui se profilent. Il représente environ 1 M€.

### 2) Focus sur les grands éléments de la rémunération

	2019	2020	2021	2022 (projeté)
<b>Traitements indiciaires</b>	45 519 128	45 211 721	45 270 372	47 014 670
<b>NBI / SFT</b>	940 623	975 060	962 380	996 693
<b>Heures supplémentaires</b>	1 309 990	1 046 820	1 022 564	1 203 372
<b>Astreintes</b>	142 452	170 655	175 351	163 707
<b>Régime indemnitaire</b> <small>(mise en place RIFSEEP)</small>	7 083 390	7 708 395	8 119 570	8 322 771
<b>Avantages en nature</b>	-	-	-	-
<b>Autres indemnités*</b>	308 127	474 925	465 405	734 075

\*En 2022, il est à noter le paiement de l'indemnité d'inflation mise en place par l'article 13 de la loi de finances rectificative n° 2021-1549 du 1<sup>er</sup> décembre 2021 et le décret n° 2021-1623 du 11 décembre 2021.

### 3) Évolution des effectifs physiques depuis 2014



### 4) L'évolution prévisionnelle des effectifs et des dépenses de personnel en 2023

L'objectif poursuivi en 2023 sur les dépenses en ressources humaines est ambitieux puisqu'il consiste à stabiliser le chapitre 012 à hauteur de 87 M€ pour le budget principal, ce qui supposera de neutraliser le GVT et la hausse du point d'indice.

Des mesures importantes seront prises en ce sens avec un contrôle strict des recrutements externes en 2023 et une rationalisation des moyens humains alloués à chacun des domaines d'activité et en lien notamment avec la mise en place des nouveaux cycles de travail effectifs depuis le 1<sup>er</sup> janvier 2022. Sera également enclenché un contrôle strict des heures supplémentaires et du recours aux contractuels (en particulier dans le cadre des remplacements de personnel absent).

En 2021, un important chantier a été conduit sur le temps de travail avec le passage à la durée légale de 1 607 heures au 1<sup>er</sup> janvier 2022. Cette mise en œuvre a été l'occasion de réinterroger nos organisations et dégager des marges de manœuvre pour optimiser la gestion des ressources humaines. Le déploiement du logiciel de gestion des temps Horoquartz est l'occasion de faire un premier bilan des nouveaux cycles de travail, en lien avec la formalisation du télétravail mis place en 2021. Fin 2022, près de 300 agents disposent d'une journée de travail à domicile par semaine qui entraîne de nouveaux modes d'organisation des activités en évitant des déplacements qui peuvent être perçus comme une contrainte.

Par ailleurs, depuis septembre 2022, un chargé de mission handicap collabore avec le conseiller de prévention pour une meilleure prise en compte des aménagements des postes de travail, notamment par le biais d'études ergonomiques avec le financement, en partenariat avec le FIPHFP, de mobiliers de bureau adaptés. Ces mesures permettront, à terme, de prévenir une partie des absences en lien avec les troubles musculosquelettiques.

La pyramide des âges des effectifs de la Ville d'Avignon reste fortement inversée, ce qui constitue un des facteurs générant un absentéisme important et par conséquent des recrutements de contractuels pour compenser les absences. Le groupe de travail mis en œuvre au sein de la Ville au travers du CHSCT a permis d'identifier certaines

causes de cet absentéisme clairement dominé par la maladie ordinaire. Depuis janvier 2022, les effets de la délibération votée au mois de juillet 2021 ont débuté. Dès le 10<sup>ème</sup> jour d'absence, une part du régime indemnitaire est retenue (50%, puis 100% à compter du 30<sup>ème</sup> jour). Les contrôles médicaux sont systématisés en cas d'absences fréquentes et des accompagnements spécifiques sont mis en place par la DRH pour les agents en difficulté sur leur poste.

L'absentéisme de longue durée (pathologies graves, degré d'usure physique incompatible avec les fonctions exercées, etc.) est également très important dans notre commune mais beaucoup plus difficile à réguler (cette tendance haussière se constate également au plan national). Pour y répondre, le dispositif tremplin permet aux agents d'acquérir de nouvelles compétences sur des postes moins physiquement éprouvants. Mis en place en 2018, il se poursuit et continue de donner de bons résultats (au travers notamment d'une diversification des postes proposés et des offres des services dans ce domaine). Par ailleurs, le dispositif de période de préparation au reclassement permet depuis 2019 d'anticiper davantage les situations d'usure professionnelle. Depuis le début d'année 2022, des formations sont notamment lancées en interne et en partenariat avec le CNFPT pour accompagner les agents sur leur poste de travail et les préparer à d'éventuelles reconversions.

\*\*\*