

CONSEIL MUNICIPAL
SEANCE DU 15 DECEMBRE 2016

1/1 – RAPPORT SUR LES ORIENTATIONS BUDGETAIRES 2017

Chaque année, dans les deux mois précédant le vote du budget, un Débat portant sur les Orientations Budgétaires de la Ville est inscrit à l'ordre du jour du conseil municipal.

Jusqu'alors, le Débat d'Orientation Budgétaire (DOB) était encadré par la loi selon les dispositions suivantes : « *Dans les communes de 3 500 habitants et plus, un débat a lieu au conseil municipal sur les orientations générales du budget de l'exercice ainsi que sur les engagements pluriannuels envisagés et sur l'évolution et les caractéristiques de l'endettement de la commune, dans un délai de deux mois précédant l'examen de celui-ci et dans les conditions fixées par le règlement intérieur prévu à l'article L. 2121-8.* »

La loi NOTRe, promulguée le 7 août 2015, en a modifié les modalités de présentation. Il est ainsi spécifié, à l'article L. 2312-1 du Code Général des Collectivités Territoriales : « *Le budget de la commune est proposé par le Maire et voté par le conseil municipal. 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.* »

Il est à noter que la présentation de ce rapport par l'exécutif doit donner lieu à débat, dont il sera pris acte par une délibération spécifique. Cette délibération n'était pas demandée auparavant.

CONTEXTES EXTERIEURS ET CONSEQUENCES LOCALES

L'année 2017 s'ouvre dans un contexte particulièrement trouble quelle que soit la focale plus ou moins large sous laquelle on considère les éléments constitutifs de ce contexte. Soit du plus grand et moins bien cerné au plus petit et plus probable :

1. Les événements récents et non réellement anticipés (Brexit, élection de M. TRUMP à la présidence des États-Unis) auront inmanquablement des retentissements, des conséquences plus ou moins importantes à la fois sur les économies et les politiques nationales.
2. D'autres circonstances aux effets durables (la crise des réfugiés, l'instabilité au Proche et Moyen-Orient, le risque terroriste, la lutte contre le réchauffement climatique et autres problématiques environnementales...) se répercutent jusqu'à l'échelon communal, infra-communal, dans nos vies personnelles. Les COP 21 et 22 n'ont pas encore produit de mesures fortes et effectives ; viendront-elles en 2017 et les années suivantes ?

Les mesures de prévention et les prolongements de l'état d'urgence liés aux menaces d'attentat ont des déclinaisons locales que les exécutifs locaux doivent gérer. En 2016, des mesures spécifiques ont été prises sur le plan de la sécurité publique, notamment en matière d'accès aux établissements publics et de contrôle des manifestations ouvertes au public. Ces dispositions ont impacté des postes de dépenses en 2016 ; des programmes dédiés sont prévus dans le cadre de l'exercice 2017. Ainsi, la problématique de l'accès des personnes extérieures aux établissements scolaires est reposée suite à ces événements et réclame évidemment d'être appréhendée d'une manière très individualisée selon les configurations et pratiques de chaque établissement. Dans ce contexte et compte tenu des instructions préfectorales, le coût des mesures de sécurisation du spectacle extérieur de réouverture la salle Allende a plus que doublé.

3. La perspective de l'élection présidentielle et le spectre extrêmement étendu des orientations exposées à ce stade par les différents candidats potentiels rendent particulièrement incertaines les prévisions concernant les évolutions qui pourraient être envisagées à partir du second semestre 2017 et qui pourraient impacter les collectivités territoriales : le cadre reformulé de la Fonction Publique, les jours de carence, le prolongement ou non des Nouvelles Activités Périscolaires, la stratégie budgétaire nationale et ses interférences avec les échelons régionaux, départementaux, intercommunaux et communaux, une nouvelle mouture de la réforme de la DGF, la poursuite (et sous quelle forme ?) du redressement des finances publiques, variation des taux de TVA ... sont autant de facteurs d'incertitude dans le cadre de la préparation du budget 2017 de la Ville.
4. Le Projet de Loi de Finances 2017 ayant été adopté par l'Assemblée Nationale le 22 novembre, il convient d'en examiner les composantes qui concernent les collectivités territoriales et particulièrement les communes. L'architecture générale des dotations reste la même suite à l'abandon du projet de réforme de la DGF. Ainsi, on peut relever les points suivants :
 - la troisième baisse initialement prévue de 3,67 milliards d'euros participant du redressement des finances publiques a été ramenée à 2,63 M€ et bénéficie essentiellement aux communes qui voient le montant de l'effort 2017 réduit de moitié (-1,03 milliard d'euros). Cela permet d'estimer notre diminution de dotation forfaitaire à 278 270 €,
 - la DSU se voit, comme les années précédentes, abondée d'un montant de 180 M€. Mais le PFL soucieux de supprimer l'effet de seuil inhérent à la « part cible » a retenu un autre mode de répartition. Cette majoration sera répartie non plus sur les 250 premières communes relevant du classement induit par l'indice synthétique mais entre les 668 communes éligibles en fonction d'un coefficient variant de 4 à 1 selon l'ordre croissant de ce classement. Par ailleurs, le calcul même de l'indice synthétique a été quelque peu révisé notamment en portant le poids de l'indicateur « revenu » de 10 % à 25 %. L'ensemble de ces dispositions appliquées à la situation monsoise devrait conduire, comme depuis de nombreuses années, à un renforcement significatif de notre DSU qu'il nous faudra estimer,

- on rappellera que l'abondement de la péréquation verticale repose partiellement sur un écrêtement (plafonné à 3 %) de la dotation forfaitaire des communes. Cette balance nous a, jusqu'à présent, toujours été favorable. Par contre, dans le cadre du confinement de l'enveloppe globale, d'autres allocations font office de variables d'ajustement. C'est notamment le cas des compensations d'allègement de fiscalité locale. Cette enveloppe baisse de 21,5 % en 2017, ce qui porte le montant moyen des compensations entre 30 et 40 %,
- le Fonds de Péréquation InterCommunal (FPIC) est maintenu à hauteur de 1 milliard d'euro ; l'intégration de nouvelles communes dans la MEL ne devrait pas interférer sur la redistribution par la MEL auprès des communes adhérentes. La Dotation Nationale de Péréquation (DNP) qui était appelée à disparaître dans le cadre de la réforme de la DGF est maintenue en l'état.

Voilà les facteurs qui caractérisent l'évolution prévisible des dotations et allocations générales qui représentent, en structure – compte tenu des caractéristiques de notre commune et du niveau très bas des taux de fiscalité communaux – une part importante de nos ressources de fonctionnement. D'autres fonds sont reconduits, notamment pour le soutien à l'investissement mais ils relèvent de logiques spécifiques de mises en œuvre de projets qu'il conviendra de cibler le cas échéant.

5. L'évolution prévisionnelle des produits fiscaux résulte de l'effet conjugué de trois facteurs : la revalorisation générale des valeurs locatives, les variations des bases nettes (après abattements) et la politique de taux fixée par la collectivité. Aussi :

- les taux communaux de TH, TFPB, TFNB demeureront inchangés en 2017 et, au-delà, jusqu'à la fin du mandat. Il faut rappeler que ces taux, appliqués aux bases monsoises, aboutissent à la contribution fiscale moyenne par habitant la plus faible des villes de la Métropole,
- les bases devraient progresser dans une proportion très faible mais réelle. En 2017, il sera sans doute possible de mesurer l'effet de l'intégration de logements livrés en 2016 : plaine Picasso, avenue Rhin et Danube et carrefour du Trocadéro... A contrario, une partie des logements des entrées impaires de l'avenue Marc Sangnier impair devrait vraisemblablement sortir du référentiel des bases monsoises. Cette tendance positive devrait se poursuivre dans les années à venir compte tenu :
 - des programmes en cours : Équilibre (livraison 2017), Résidence Mille Roses,
 - des programmes actés : rue Lacordaire, rue du Général de Gaulle, rue Montesquieu, Pépité,
 - des programmes inscrits dans le PRU : boulevard Mendès France, secteur île de France...,
 - des perspectives nouvelles au sud du territoire communal.

Cette tendance connaîtra sans doute quelques influences contraires liées à des démolitions dans le cadre du NPNRU.

- la revalorisation des valeurs locatives est, a priori, fixée cette année à 0,4 %. Il s'agit du taux le plus bas retenu depuis très longtemps. A l'avenir, il se calera non plus sur l'inflation prévisionnelle de l'année N mais sur l'inflation constatée sur l'année N-1,
- on notera également que les différents considérants exposés précédemment laissent présager (contrairement à la tendance de ces 10 dernières années) une non-régression de la population DGF qui exerce un effet directement linéaire sur notre dotation forfaitaire,
- on peut donc, sans prendre de risque majeur, estimer l'évolution de nos produits fiscaux autour de 0,5 %. Pour rappel, ceux-ci avaient progressé entre 2015 et 2016 selon le tableau suivant :

	Bases effectives 2015	Produits réels 2015	Bases prévisionnelles 2016	Produits prévisionnels 2016	Δ % produits
TH	14 023 702	2 670 113	14 156 000	2 695 302	0,94%
TF	15 380 549	2 680 830	15 635 000	2 725 181	1,65%
TFNB	20 530	10 029	18 900	9 233	-7,94%
		5 360 972		5 429 716	

Le contexte évoqué dont la caractéristique principale est l'incertitude doit nous inciter à une extrême prudence concernant les perspectives à 1 an. L'année 2017 sera plutôt une année d'expectative jusqu'à ce que ces incertitudes, pour celles qui peuvent raisonnablement l'être, soient levées.

PROBLEMATIQUE DE L'INVESTISSEMENT

Pour les raisons présentées en introduction et tant que la phase de conventionnement du NPNRU n'aura pas débouché sur une première maquette de convention financière, le profilage d'un éventuel Plan Pluriannuel d'Investissement (au sens de la mise en concordance sur une période longue (4 ou 5 ans) des capacités financières que la Ville pourrait mobiliser tant en recettes qu'en dépenses sur le plan de l'investissement) serait un exercice relevant plus de la cartomancie que d'une approche budgétaire sérieuse.

Néanmoins, on n'arrête pas le train de l'investissement (des projets d'initiative Ville sont d'ores et déjà lancés) et la réflexion sur un programme (et non un plan) d'investissements envisageables d'ici la fin du mandat en cours peut se poursuivre.

Dès lors, les orientations données lors de ce débat, concerneront essentiellement l'exercice 2017, avec évidemment un débord sur l'exercice 2018 pour les projets les plus importants. On se contentera pour les années suivantes d'indiquer quelques pistes sur les sujets qui pourraient s'inscrire dans un plan construit.

On notera que l'année 2017 ne comporte plus, sur l'ANRU (1^{er} programme), que des reliquats d'opérations (aménagement de cellules) à l'exception de la construction de la Maison du Projet (financé sur l'exercice 2017 par de la DPV affectée et des soldes de financements externes ANRU).

La matrice de toute section d'investissement est l'autofinancement ordinaire dégagé annuellement sur les ressources ordinaires de fonctionnement. L'objectif de 2,5 M€ est reconduit cette année. Cela représente environ 10 % des recettes ordinaires de fonctionnement (hors DPV, et cessions d'immobilisations).

Cela permet donc d'autofinancer annuellement 3 M€ TTC d'investissement sur les ressources ordinaires internes à l'exercice. Considérant qu'il est de bonne gestion d'assurer le financement des investissements annuels ordinaires sur des crédits de mêmes caractéristiques, on affecte une enveloppe de 1,3 M€ à cet effet. De ce fait, un montant de 1,7 M€ est directement disponible pour impulser (ou poursuivre) des projets d'investissement. Cela signifie également que toutes les dépenses qui dépassent la barre des 3 M€ doivent être financées par d'autres voies (recettes exceptionnelles, co-financements, reprise de résultat de l'année antérieure).

Nous ne détaillerons pas dans le cadre du ROB, l'ensemble des dépenses ordinaires d'investissement (entretien, maintenance, aménagements, équipements, mobiliers...). Certaines d'entre elles sont d'ailleurs définies en cours d'exercice. Par contre, à ce stade, il est possible de parcourir, thème par thème, les projets d'investissement qui auront une actualité budgétaire sur les exercices 2017/2018 (voire au-delà) :

- Affaires scolaires

- dispositifs de gestion contrôlée des accès aux établissements scolaires (300 000 € en 2017),
- 3^{ème} tranche d'équipements numériques des classes élémentaires : (110 000 € sur 2017). Clôture de ce programme en 2018,
- AD'AP : la mise en œuvre de l'agenda de mise aux normes d'accessibilité doit s'étaler pour tous les ERP jusqu'en 2024 (ces opérations concernent également des équipements sportifs et associatifs),
- construction d'un restaurant scolaire maternel rue Florimond Delemer : (> 1 M€ sur les exercices 2017/2018),
- réhabilitation école de Gaulle (maternelle Montaigne) (> 2 M€ sur les exercices 2017/2019).

- Cimetière : construction d'un ossuaire réglementaire (120 000 € sur 2017).

- Logements de fonction : programme d'amélioration du confort thermique de ces logements (120 000 € sur 2017).

- Relocalisation de la Mission Locale au sein de l'ancienne école Mendès France aux côtés de la Maison des associations (240 000 €).

- Espaces verts

- construction d'un local technique jardinier (en bordure du cimetière) en substitution de celui du Fort (200 000 €),
- aménagement de la zone à déchets (assainissement des jus de décomposition des déchets verts) (120 000 € en 2017).

- Fort Mac Donald
 - traitement des infiltrations (1^{ère} tranche – locaux occupés 400 000 € - 2017) ; reconstruction de la passerelle nord et suppression de l'accès sud, travaux de sécurisation intérieure comme extérieure (2018-2019),
 - requalification du restaurant du Fort suite à une vacance de gérance (220 000 € en 2017).

- Jeunesse
 - jeux extérieurs: plaine Béarn suite à un incendie (120 000 € en 2017),
 - équipement autre qu'un city-stade et néanmoins ciblé pour les adolescents et préadolescents.

- Atterrissage ANRU et chantiers connexes
 - Maison du Projet (> 1 M€, 2018-2019),
 - aménagement de cellules (en fonction des besoins).

Il faut évidemment raccrocher à cela les reports partiels d'opérations 2016 non achevées.

Cela n'interdit pas d'avoir un regard plus lointain notamment dans la perspective du NPNRU. Aucune estimation, aucun calendrier, ni de plan de financement relatif à ces projets peut être raisonnablement avancé relativement aux intentions politiques dont certaines ne connaîtront pas de déclinaisons opérationnelles avant le terme de ce mandat (il faut rappeler que les NPNRU seront mis en œuvre sur la période 2018/2026). A contrario, certaines pourraient, pour des raisons d'opportunité, être initiées assez rapidement.

Cela concerne :

- les réhabilitations lourdes des 2 grands groupes scolaires du « Nouveau Mons » : Provinces et Montaigne. Elles constitueraient des opérations d'une surface budgétaire considérable (au-delà des 7 M€) pour atteindre un double objectif : technique sur le plan des performances énergétiques, qualitatif sur le plan de leur intégration dans un quartier rénové,
- l'ouverture d'une nouvelle crèche (visant à amener les capacités d'accueil de la commune au-delà de 75 places). Outre l'investissement, cela induira un effort conséquent en matière de fonctionnement,
- le portage foncier permettant, à long terme, d'ouvrir des perspectives d'interventions significatives et positives dans certains secteurs situés hors du champ de la géographie prioritaire,
- la reprise éventuelle de certains équipements installés dans des bâtiments de médiocre qualité et dont le vieillissement s'avère de plus en plus difficile à gérer : sous-sol Rabelais, vestiaires des stades Peltier et Michel Bernard, restaurant scolaire la Paix.

PERSPECTIVES EN FONCTIONNEMENT

Éléments de contextualisation :

La hausse des prix à la consommation sur une année glissante d'octobre 2015 à octobre 2016 est (selon les sources INSEE) de 0,4 % sous l'effet particulier de la remontée des tarifs de l'énergie (+0,7 %) alors que, par ailleurs, on assiste par exemple à une baisse sur les produits manufacturés (-0,6 %). Cette progression servirait, à partir de cette année, de référence pour la revalorisation des valeurs locatives (cf. supra).

L'objectif fixé est de maintenir l'autofinancement cible (épargne nette) à hauteur de 2,5 M€ ; cela signifie qu'il faut contenir la hausse de charges de fonctionnement sous la progression des recettes ordinaires de fonctionnement.

Si aucun événement politique ne vient bouleverser significativement les équilibres budgétaires communaux, le modèle général de fonctionnement ne connaîtra que peu d'évolutions à l'occasion de cette année 2017 :

- la réouverture de la salle Allende va réintroduire dans son expression annuelle, les charges et recettes de fonctionnement de cet établissement avec :
 - les charges (fluides, entretiens divers) induites par le bâtiment,
 - les charges de personnel relative à sa gestion (direction de la culture, régisseur),
 - les recettes (marginales) de location ou de régie de spectacles,
 - les dépenses exceptionnelles consacrées à son « inauguration » en 2016 se retrouveront pour partie en 2017 en charges régulières de fonctionnement courant.
- la reprise par la main d'œuvre municipale de l'entretien des espaces publics créés ou réaménagés dans le cadre du PRU - après une phase de travaux suivi d'une période d'entretien assurée par le titulaire du marché - nécessitera, après une légère décrue, un recalage des effectifs du service « espaces verts »,
- une opération exceptionnelle d'abattage de feuillus sur les talus recouvrant les parties bâties du Fort Mc Donald pourrait être effectuée de façon à préserver certaines maçonneries et prévenir les risques d'infiltrations,
- le RAM et la classe passerelle vont entrer en 2017 en régime de croisière,
- les enveloppes de subventions associatives et Politique de la Ville sont strictement reconduites en 2017,
- on observera avec attention en 2017 si la refonte des modes, règles et principes de facturation de services périscolaires et enfance ont un effet sur la proportion d'impayés et donc, in fine, sur une réduction des admissions en non-valeur.

RESSOURCES HUMAINES

Les nouvelles modalités d'élaboration de ce rapport précisent que ce dernier comprend une présentation de l'évolution prévisionnelle et de l'exécution des dépenses de personnel, des rémunérations, des avantages en nature ou encore du temps de travail.

Aussi, dans le premier tableau ci-dessous sont repris les effectifs des agents travaillant pour la Ville depuis 3 ans, par typologie de contrat :

Effectifs	31/12/2013	31/12/2014	31/12/2015
Titulaires et stagiaires	308	305	310
CDD et CDI sur emplois vacants	33	35	28
Agents vacataires (ALSH, Pause méridienne, Etudes surveillées et NAP) et agents remplaçants	198	230	232
Contrats aidés	6	14	12
Total	545	584	582
Effectif moyen de titulaires de la strate des communes 20 000 à 39 999 hab en Région Hauts de France en 2015		440	

Le tableau suivant permet d'apprécier l'évolution du montant total annuel des rémunérations brutes entre 2013 et 2015, avec une comparaison du salaire moyen mensuel :

Rémunération des titulaires et stagiaires	2013	2015
Montant total annuel brut	6 442 544	6 754 592

Rémunération des contractuels sur emplois vacants + remplaçants	2013	2015
Montant total annuel brut	940 953	1 145 889

Salaire moyen mensuel tit et stag 2015 1 760 1815,75

Pour ce qui est des charges totales de personnel, les montants s'arrêtent comme suit :

Charges de personnel	Dépenses
2013	12 935 302
2015	14 366 278

La hausse des dépenses de personnel s'explique par :

- la mise en œuvre de la réforme des rythmes scolaires à la rentrée 2014 (compensé en partie par une recette),
- les revalorisations statutaires des catégories B et C au 01/02/2014 et au 01/01/2015,

- l'augmentation des taux de contribution patronaux retraite CNRACL, IRCANTEC et URSSAF en 2014, 2015 et 2016,
- la création en 2014 de 3 postes au sein des structures pour personnes âgées suite à la renégociation de la convention tripartite avec l'ARS (compensé par une recette), de 13 postes en emploi d'avenir (compensé en partie par une recette), d'un poste de coordinateur sécurité et d'un poste de coordinateur des rythmes scolaires (compensé en partie par une recette),
- la création en 2016 d'un poste de chargé de mission GUP (compensé par une recette), d'un poste de chargé de mission vie associative, d'un poste de responsable culturel, d'un poste de régisseur et d'un emploi CAE pour la salle Allende, d'un poste d'animateur pour le RAM (compensé en partie par une recette), d'un poste d'éducatrice de jeunes enfants pour la classe passerelle (compensé en partie par une recette) et de 3 emplois d'apprentis,
- l'application des premières mesures du PPCR relatives aux catégories A et B,
- la revalorisation du point d'indice de 0,6 % au 01/07/2016.

Pour 2017, l'objectif est de stabiliser les effectifs et de contenir la masse salariale malgré les effets de décisions exogènes :

- les augmentations des contributions retraite URSSAF et IRCANTEC,
- la revalorisation du point d'indice de 0,6 % au 01/02/2017,
- l'augmentation du taux (part employeur) CNRACL en 2017 (qui passe de 30,60 à 30,65 %), ainsi qu'une augmentation, pour nos agents contractuels, du taux (part patronale) de la cotisation déplafonnée de l'assurance vieillesse (de 1,75 à 1,90 %),
- l'application du PPCR (Protocole Parcours Professionnels, Carrières Rémunérations) avec la refonte des grilles indiciaires pour les catégories A, B et C qui se poursuivra jusqu'en 2020. Cette mise en application du PPCR qui porte modification de 450 textes induira quelques menus effets lisibles uniquement par quelques spécialistes mais qui se traduiront in fine par un alourdissement à la marge de la charge des communes,
- la conversion prime/point qui provoquera une majoration des charges patronales,
- le rapprochement des grilles des collectivités territoriales de celles de l'Etat se faisant toujours au bénéfice de l'agent, il induira aussi un surcroît de charge.

On observe donc, au-delà des mécanismes ordinaires de dynamique de la masse salariale, un certain nombre de nouveaux facteurs externes de nature inflationniste.

Avantages en nature et prestations sociales :

Des avantages en nature logements sont concédés à certains agents municipaux en fonction de la nature de leurs missions, ceci dans le respect de la réglementation en vigueur et des délibérations adoptées en conseil municipal.

D'autre part, les agents bénéficient de la participation à la complémentaire santé de 15 € par mois, du remboursement des frais de déplacement domicile travail à 50 %, des prestations sociales par l'adhésion de la Ville à Plurelya. Ces avantages et prestations sociales ne sont pas amenés à évoluer en 2017.

Temps de travail

Le temps de travail annuel est fixé à 1 600 h auquel s'ajoute la journée de solidarité de 7 h.

Dans la majorité des cas, le temps de travail hebdomadaire est de 35 heures sur 5 jours ; cependant :

- pour les personnels de l'Hôtel de Ville, le temps de travail est réparti sur 4,5 jours ; la Mairie étant ouverte du lundi matin au samedi matin, les agents ont donc un jour ou deux demi-journées de repos dans la semaine,
- le service « espaces verts voirie » a un cycle saisonnier 36h15 en hiver et 32h30 en été, sur 5 jours du lundi au vendredi,
- les agents de la piscine ont un cycle sur deux semaines car ils travaillent un week-end sur deux,
- les agents de la Police Municipale travaillent par roulements de 7h.

CONCLUSION

Dans un contexte incertain, le budget 2017 sera donc construit sur les bases et objectifs suivants :

- maintien de l'autofinancement grâce à la corrélation entre l'évolution des dépenses de fonctionnement et celle des recettes de fonctionnement,
- stricte maîtrise des dépenses de fonctionnement,
- stabilité fiscale,
- à l'articulation de 2 programmes de rénovation urbaine (qui impactent de façon très significative les recettes et dépenses d'investissement) maintien d'un niveau d'investissement prévisionnel élevé (maintenance et développement de nouveaux projets) et supérieur aux capacités intrinsèques d'autofinancement de l'exercice 2017,
- absence d'endettement.

Les membres du conseil municipal sont invités à prendre acte de ce rapport et du débat portant sur les orientations budgétaires de l'exercice 2017.