

Ville d'Herblay
Val d'Oise

RAPPORT DE PRESENTATION

CONSEIL MUNICIPAL ORDINAIRE DU 21 DECEMBRE 2017

QUESTION N°101

OBJET : DEBAT D'ORIENTATION BUDGETAIRE 2018 - VILLE

Depuis la loi « Administration Territoriale de la République » (ATR) du 6 février 1992, la tenue d'un débat d'orientations budgétaires (DOB) s'impose aux communes et plus généralement aux collectivités dans un délai de deux mois précédant l'examen du budget primitif. Première étape du cycle budgétaire annuel des collectivités locales, le DOB est un document essentiel qui permet de rendre compte de la gestion de la ville. L'article 107 de la loi n°2015-991 du 7 août 2015 portant nouvelle organisation territoriale de la République, dite loi «NOTRe», publiée au journal officiel du 8 août 2015 a voulu accentuer l'information des conseillers municipaux.

Le décret NOR : INTB1603561D n° 2016-841 du 24 juin 2016 relatif au contenu ainsi qu'aux modalités de publication et de transmission du rapport d'orientation budgétaire précise que le Rapport d'orientations budgétaires (ROB) doit présenter :

- Les orientations budgétaires envisagées par la commune portant sur les évolutions prévisionnelles des dépenses et des recettes, en fonctionnement comme en investissement.
- La présentation des engagements pluriannuels, notamment les orientations envisagées en matière de programmation d'investissement comportant une prévision des dépenses et des recettes.
- Des informations relatives à la structure et la gestion de l'encours de dette contractée et les perspectives pour le projet de budget.
- Les informations relatives à la structure et à l'évolution des dépenses de personnel.

Avant d'exposer les quelques éléments de réflexion qui sous-tendent la préparation du budget primitif 2018, il doit être rappelé qu'un tel débat ne peut s'articuler qu'autour des intentions générales et des grandes lignes du futur budget puisque les informations essentielles à l'équilibre des comptes ne sont toujours pas connues.

I - Eléments de contexte :

- L'environnement macroéconomique

La croissance de l'économie française s'est renforcée au cours de la première partie de l'année. Sur l'ensemble de l'année 2017, elle devrait avoisiner 1,5%, la meilleure performance depuis 2010. Cela tient à une amélioration de l'environnement international, notamment européen, qui a permis d'enclencher une dynamique interne positive en matière d'investissement et d'emploi. Le taux de chômage reculerait ainsi sensiblement cette année. Dans ce contexte, bien que demeurant toujours très bas, le taux d'intérêt à 10 ans pourrait amorcer une remontée très graduelle l'an prochain.

- Légère progression de l'épargne brute des collectivités locales

En, 2017, l'épargne brute des communes devrait enregistrer une légère progression (+1,2% après -0,2% en 2016) grâce à un effort continu de maîtrise des dépenses de fonctionnement et à des recettes fiscales en progression de 1,7%.

L'évolution des charges de personnel (+1,4% après une stabilité) contribuerait nettement à cette légère reprise. La hausse de la masse salariale résulterait principalement des différentes mesures décidées par le gouvernement. L'augmentation du point d'indice de la fonction publique de 0,6% en juillet 2016 et février 2017 aurait un impact en année pleine de 0,9%. Le taux de la contribution à la caisse nationale des agents des collectivités locales (CNRACL), part employeurs, est passé au 1^{er} janvier 2017 à 30,65% (+0,05 point). Enfin, la mise en place du protocole « Parcours Professionnels, Carrières et Rémunérations » qui entraîne notamment une revalorisation des grilles salariales, produirait des effets notables en 2017.

Les recettes fiscales progresseraient de 1,7% en 2017, une évolution plus faible que celle observée en 2016 (+4,0%). Cette dernière, toutefois, est la conséquence de la création de la Métropole du Grand Paris (MGP) qui a entraîné de nouveaux flux entre elle, les communes membres et les établissements publics territoriaux. Hors cet impact, les ressources fiscales n'ont progressé que d'environ 0,5% en 2016. En 2017, les taxes ménages enregistreraient une croissance limitée en raison d'une assiette fiscale peu évolutive (la revalorisation forfaitaire des bases est de 0,4% en 2017, contre 1,0% en 2016) et d'une hausse très faible des taux. Les droits de mutation à titre onéreux (DMTO) porteraient la dynamique de la fiscalité indirecte qui pourrait atteindre 17,0%, à la faveur de transactions immobilières importantes en nombre et en montant.

Les dépenses d'investissement pourraient enregistrer une reprise (+3,7%), leur niveau resterait toutefois bas (49,1 milliards d'euros).

- Reprise de l'investissement communal

Le léger souffle retrouvé sur les marges de manœuvre financières ainsi que le cycle électoral favoriseraient une reprise de l'investissement communal. Après un repli d'un quart entre 2013 et 2015 et une légère hausse en 2016, les dépenses d'investissement croîtraient de 4,1% principalement portées par les dépenses d'équipement.

II – Le projet de loi de finances 2018 :

Les collectivités sont toujours associées au redressement des comptes publics mais autrement. Deux textes importants encadrent les finances publiques : la loi de programmation des finances publiques et la loi de finances. La première fixe des objectifs d'équilibre des finances publiques et la trajectoire pour y arriver dans un cadre pluriannuel et décline les objectifs par type d'administration. La seconde fixe les crédits en dépenses et en recettes dans un cadre annuel.

Ainsi, la trajectoire de la dette publique, en % du PIB, sera ramenée de 96,80% en 2017 à 91,40% en 2022. Le déficit public, toujours en % du PIB, sera abaissé à 0,2% en 2022, très en dessous du seuil MAASTRICHT. Les collectivités seront associées à l'effort de maîtrise des dépenses via l'ODEDEL, objectif d'évolution de la dépense Locale. Celui-ci prévoit une évolution des dépenses des collectivités limitée à 1,2% au global dont 1,1% pour le bloc communal. Cet encadrement devrait permettre de dégager des excédents et ainsi réduire le déficit public de 13 Mds d'euros au cours des cinq prochaines années et correspond à l'effort demandé aux 319 collectivités les plus importantes : Régions, Départements, la Corse, la Martinique et la Guyane, la métropole de Lyon, les villes de + 50 000 habitants et les EPCI de + 150 000 habitants. La contractualisation entre l'Etat et ces collectivités reste toutefois à préciser.

Le projet de loi de finances 2018 vient renforcer la « règle d'or budgétaire » qui reposait jusqu'à présent sur trois principes :

- Le vote en équilibre de chaque section

- La couverture du remboursement annuel de la dette par des ressources propres
- L'estimation sincère des dépenses et des recettes

Le ratio de désendettement devient le quatrième principe. Il correspond à l'encours de dette au 31 décembre de l'exercice rapporté à la CAF brute (en années). L'objectif est de mesurer la soutenabilité financière du recours à l'emprunt et de mesurer l'autofinancement dégagé en lien avec la maîtrise des dépenses. Sont concernés par cette nouvelle règle, les communes de + 10 000 habitants, les EPCI de + 50 000 habitants, les Départements et les Régions. Le plafond maximum à respecter est de 13 ans pour les communes et les EPCI, 11 ans pour les Départements et la métropole de Lyon, 10 ans pour les Régions, la Corse, la Martinique et la Guyane.

- Les principales mesures concernant les collectivités locales

- DGF : la fin de la contribution au redressement des comptes publics

La Dotation forfaitaire des communes sera égale à la dotation forfaitaire n-1, majorée ou minorée des évolutions de population et écrêtée en fonction du potentiel fiscal par habitant afin de financer la péréquation verticale.

- Péréquation verticale : des abondements réduits de moitié en 2018

Le gouvernement a entamé une réforme profonde de ce secteur, afin de construire dans les zones tendues, de rénover les centres villes, d'améliorer l'efficacité énergétique des bâtiments.

- Les compensations fiscales : modification des variables d'ajustement de l'enveloppe normée Seront minorées la Dotation Unique des Compensations Spécifiques à la Taxe Professionnelle (DUCSTP -18%) et le Fonds Départemental de Péréquation de la Taxe Professionnelle (FDPTP – 17%). La Dotation de Compensation de la Réforme de la Taxe Professionnelle (DCRTP) fait son apparition dans les variables d'ajustement et sera minorée de 15,5%.

- Péréquation horizontale : le FPIC figé au volume 2017

L'objectif d'adossement du FPIC à 2% des ressources fiscales du bloc communal est abandonné. Le montant de l'enveloppe sera gelé à hauteur de 1 Md€ à compter de 2018.

- Une taxe d'habitation : le nouveau dégrèvement

Le dispositif du nouveau dégrèvement prévoit une montée en puissance progressive jusqu'en 2020, soit 30% en 2018, 65% en 2019 et 100% en 2020. L'éligibilité se fera en fonction du revenu fiscal de référence :

- Personne seule : RFR < 27 000 €
- Couple sans enfant : RFR < 43 000 €
- Couple avec deux enfants : RFR < 55 000 €
- Majoration de 6 000 € à partir du 3^{ème} enfant

Un dégrèvement partiel sous condition de revenu s'applique pour atténuer les effets de seuil.

Ce nouveau dispositif pose le principe de la neutralité fiscale pour les collectivités locales puisqu'elles conservent le pouvoir du taux et la possibilité de modifier les abattements. Toutefois, le taux qui sera pris en compte est le taux global 2017, soit le taux communal + le taux de l'EPCI et le cas échéant celui du syndicat, de la GEMAPI et de la TSE. Ce qui implique que toute hausse de taux ou de diminution des abattements seront supportées par le contribuable.

- Les autres mesures du PLF 2018

- Une pérennisation des mesures de soutien à l'investissement public local
- Des bases fiscales revalorisées selon l'inflation française constatée
- La majoration de la Dotation pour Titres Sécurisés
- Rétablissement du jour de carence dans la fonction publique

II – SITUATION FINANCIERE DE LA VILLE D'HERBLAY

La situation financière de la commune est stabilisée mais reste fragile avec des charges de fonctionnement importantes et un endettement relativement élevé même si celui-ci diminue depuis 2010.

Cette situation s'explique parfaitement par les efforts consentis par la collectivité pour offrir à la population des services et des équipements de qualité. Pour rappel, la population de la ville qui était de 22 135 habitants en 1990 a fortement progressé pour atteindre aujourd'hui le nombre de 28 274 habitants. Les flux migratoires positifs observés sont la conséquence de la construction de logements afin de répondre à la fois à la pénurie de logements en région parisienne et au souhait des familles de disposer d'un habitat plus grand dans un cadre préservé. Comme indiqué précédemment, naturellement, l'augmentation du nombre des habitants s'est accompagnée de la construction de nouveaux équipements publics (écoles, crèches...) et d'une offre de service plus étendue.

Ces décisions ont conduit à une hausse de l'endettement et à une dégradation de l'épargne nette de la commune. Consciente de la détérioration de sa situation financière, la Ville a engagé des mesures significatives pour restaurer ses marges de manœuvre financières. Le faible recours à l'emprunt pour financer ses investissements illustre parfaitement cette stratégie financière.

	2015	2016	2017*
Dépenses d'équipement	5 975 000	6 900 000	6 000 000
Recours à l'emprunt	2 600 000	2 000 000	2 200 000
Encours de dette	44 220 348	42 205 000	41 036 000
Durée résiduelle moyenne	15,70	15,46	14,3
Taux moyen	4,43	3,98	3,57
% de taux fixe	65,7%	65,6%	68,56%

(*)Chiffres prévisionnels en attendant la clôture définitive des comptes.

La commune a engagé également d'autres mesures pour réduire ses coûts de fonctionnement : réduction des effectifs, mutualisation des moyens, création d'un service en charge du contrôle de gestion, accélération des transferts à la communauté d'agglomération, optimisation des recettes...

	2015	2016	2017
Dépenses réelles de fonctionnement	36 738 430	34 804 000	35 450 000
Recettes réelles de fonctionnement hors cessions	40 368 463	38 314 000	38 526 000
- Dotation globale de fonctionnement	3 308 474	2 511 449	2 087 817
- Fiscalité locale*	27 601 418	27 148 000	27 428 000

(*) Les recettes fiscales ont diminué en 2016 malgré l'actualisation des bases et de la dynamique de construction de logement observée sur la ville, en raison de la baisse de l'attribution de compensation versée par la communauté d'agglomération.

Ces actions coordonnées ont permis à la collectivité de clôturer l'exercice 2016 avec un excédent de la section de fonctionnement de l'ordre 4,9 M€ et d'envisager un résultat encore positif à la clôture des comptes de 2017 de 6,1 M€. Ces résultats sont particulièrement encourageants et montrent que notre politique financière porte ses fruits.

Néanmoins, des efforts conséquents doivent encore être engagés sur l'exercice 2018 pour absorber l'impact de la baisse de 2.4 millions d'euros de la dotation globale de fonctionnement et limiter les effets de la progression « mécanique » des frais de personnel. Pour rappel, depuis l'année 2010 la masse salariale a progressé de 20%. Néanmoins, de 2013 à 2016, les effectifs permanents ont baissé de 2%. Les variations annuelles se réduisent depuis 2014 mais le ratio des dépenses de personnel par rapport aux dépenses réelles de fonctionnement reste très élevé.

	2015	2016	2017*
Charges de personnel	22 792 639	22 793 000	22 900 000
Dépenses réelles de fonctionnement	36 738 430	34 804 000	35 450 000
% des dépenses réelles de fonctionnement	62,04%	63,92%	64,60%

(*)Chiffres prévisionnels en attendant la clôture définitive des comptes.

Les réductions d'effectifs ont été accompagnées de mesures concrètes en faveur des agents de la collectivité. Le dernier bilan social élaboré par le service des ressources humaines montre ainsi notamment une réduction de la précarité, une augmentation significative des jours de formation, un renouvellement des équipes suite à des départs en retraite et des avancements de grade.

Les chiffres clefs sont les suivants :

Effectif de la collectivité	
Total des effectifs	624
Fonctionnaires	396
Non titulaires	175
Autres agents	53

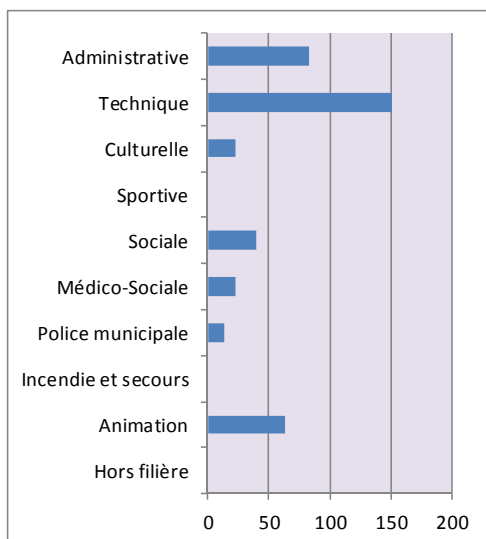
Structure de l'effectif

Fonctionnaires

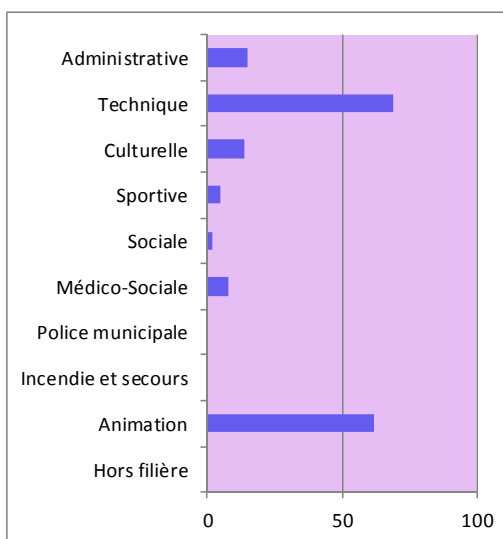
Non titulaires
occupant un emploi permanent

Répartition par filière

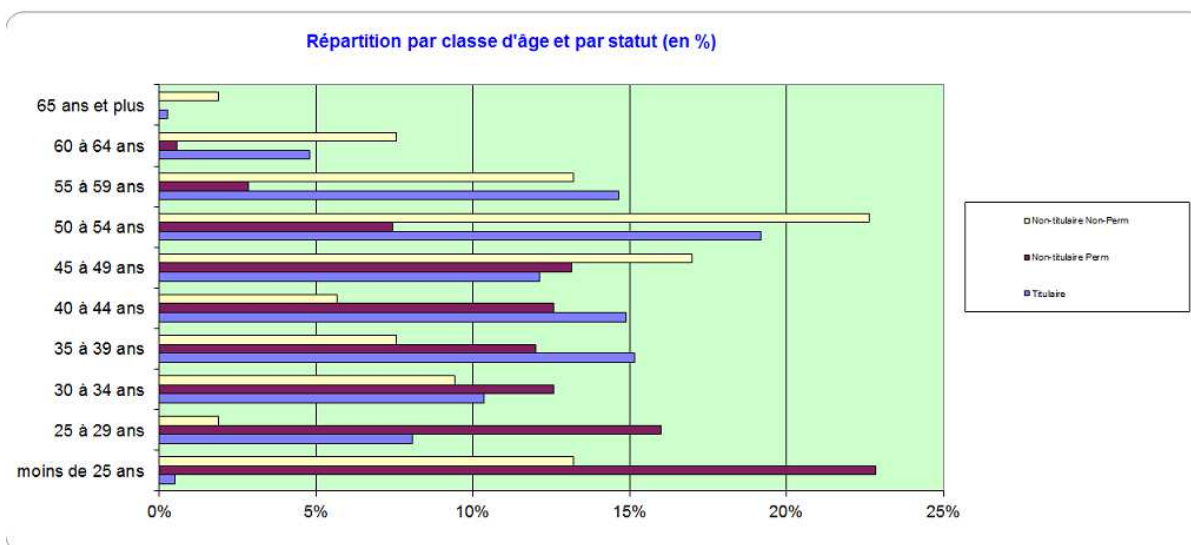
Répartition par filière des fonctionnaires



Répartition par filière des agents non titulaires



Répartition par classe d'âge et statut en emplois permanents



La collectivité a favorisé la formation de ses agents à la préparation aux concours et à la professionnalisation. En 2016, ceux-ci ont pu bénéficier :

- De 858 journées de formation mises en œuvre par la collectivité
- d'une augmentation du nombre moyen de jours de formation par agent de 14%.

Compte tenu de la situation financière de la ville, le budget 2018 devra tenir compte du contexte économique difficile et de la situation financière de la ville à la clôture de l'exercice 2017.

III - LE PROJET DE BUDGET DE L'ANNEE 2018

Dans la continuité des 4 dernières années, l'année 2018 s'inscrit dans un contexte de contraintes budgétaires fortes pour la ville d'Herblay.

1. La section de fonctionnement

a) Des recettes de fonctionnement en légère augmentation

Les recettes de fonctionnement vont évoluer de 1,7% de 2017 à 2018 pour atteindre un montant de 38 M€. Cette évolution s'explique principalement par l'arrêt de la contribution au redressement des finances publiques sous forme de baisse des dotations. Jusqu'en 2020, les recettes de fonctionnement devraient légèrement augmenter (+1% par an) en raison notamment de la progression des bases fiscales.

Sur le plan de la fiscalité locale, la commune possède des taux d'imposition appliqués aux bases « ménages » modérés. Comparés aux taux moyens appliqués par les communes franciliennes de 20 000 à 49 999 habitants, les taux votés pour l'année 2017 sont inférieurs pour la taxe d'habitation et supérieurs pour les taxes foncières.

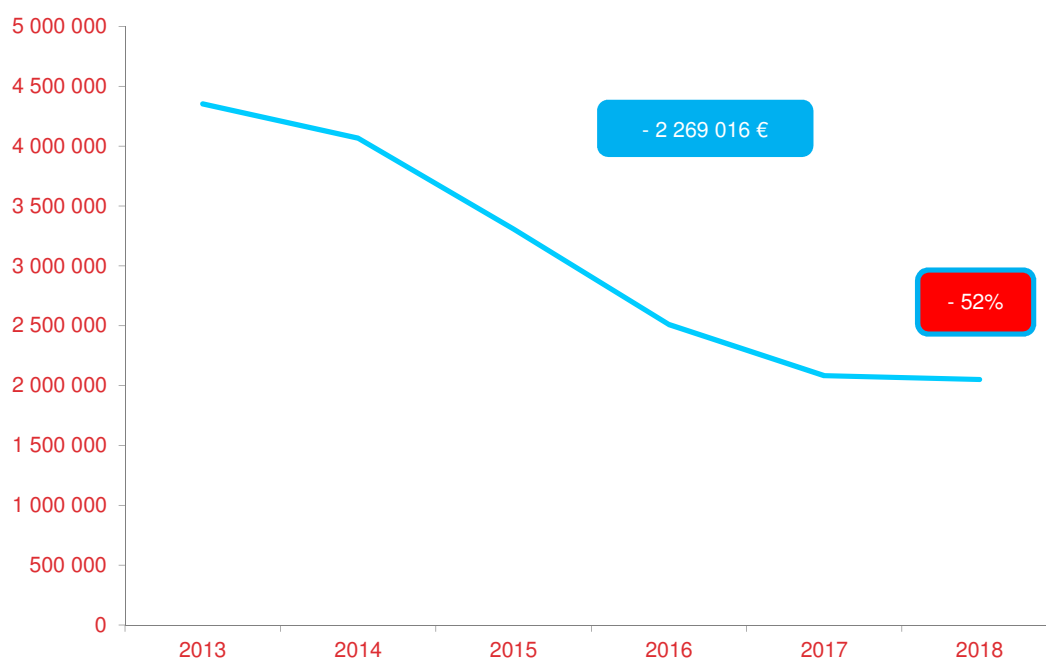
Avec des taux d'imposition inchangés depuis 1996 et un taux de mobilisation du potentiel fiscal proche de 1, la Ville dispose encore de quelques marges fiscales même si aucune augmentation n'est envisagée sur le mandat. Le coefficient de revalorisation des bases fixé par le gouvernement n'est pas connu mais devrait être proche de 1% pour 2018, après une hausse de +0,4% en 2017. Néanmoins, malgré l'absence d'augmentation des taux,

les bases de la commune devraient augmenter de l'ordre de 2% en raison des livraisons de logements pour lesquels les foyers seront imposables au 1^{er} janvier 2018.

En ce qui concerne la fiscalité indirecte, estimée à environ 2,6 M€ en 2018, elle est composée essentiellement de la taxe additionnelle sur les droits de mutation et de la taxe sur l'électricité. On observe depuis quelques mois une reprise du marché de l'immobilier qui devrait générer un supplément de recettes en 2017 mais la prévision sur 2018 restera prudente. Si cette dynamique positive se poursuit, la ville pourrait retrouver un niveau de taxe équivalent à celui observé avant la crise financière de l'année 2008 (environ 2M€).

Le chapitre comptable 74 « dotations et participations » restera stable. La dotation globale de fonctionnement d'un montant de 3.3 millions d'euros en 2015 enregistrait déjà une perte 1,1 M€ par rapport à son niveau initiale de 2012 (année de référence avant la mise en œuvre de la réforme). Le montant de la D.G.F. de 2018 est estimé à 2M€ (légèrement inférieur à 2017 du fait des écrêtements).

En ce qui concerne les produits de services, on notera une baisse des recettes liée à la mise en place du stationnement réglementé compensée cette année par la contribution de Nexity au nouveau parking qui sera réalisé à l'entrée des Bayonnes



Evolution de la DGF depuis 2013

Les autres recettes de fonctionnement (redevances des délégataires, loyers, participations des familles,...) seront réactualisées, comme chaque année, de façon modérée. A cet égard, il convient de rappeler que les tarifs calculés selon le quotient familial du foyer restent faibles et permettent à tous de bénéficier de services publics municipaux de qualité (restauration scolaire, accueils de loisirs, bibliothèque,...).

b) Des dépenses de fonctionnement à maîtriser pour éviter l'effet de « ciseaux »

L'objectif du budget de fonctionnement de l'année 2018 est de limiter la progression des dépenses réelles de fonctionnement à 35,5 M€ soit à un niveau inférieur de celui de l'année 2017 (36,4 M€).

Les charges à caractère général vont être réduites de plus de 3%. Cette évolution s'explique à la fois par le transfert des charges à la Communauté d'Agglomération prévu pour l'année 2017 et à la poursuite des efforts de gestion (meilleure maîtrise des fluides, optimisation des achats publics,...).

Même si tous les efforts ne porteront pas sur la masse salariale, ce poste fera encore l'objet d'une optimisation. La masse salariale devra progresser à un rythme moins soutenu que ces dernières années (+2%). Les réformes décidées par le gouvernement vont mécaniquement conduire à une hausse de ce poste de dépense (revalorisation du point d'indice en année pleine, augmentation de la cotisation à la CNRACL, effets du PPCR,...).

2. Les actions en matière d'investissement

En investissement, conformément aux engagements de la Majorité, le volume de dépenses d'équipement (chapitre 20/21/23) restera limité aux capacités financières de la ville afin de ne pas accroître l'endettement. Des projets importants sont prévus au cours des trois prochaines années pour un budget prévisionnel de l'ordre de 20 millions d'euros consacré aux projets et à l'entretien des équipements existants :

- Les travaux de la voie nord Sud vont être poursuivis ainsi que ceux du secteur des Tartres ;
- Une enveloppe inférieure à 2 millions d'euros sera consacrée chaque année aux dépenses courantes d'investissement. Malgré une situation financière difficile, la ville souhaite maintenir des équipements publics de qualité ;
- La construction d'un nouveau gymnase dans le secteur des Naquettes ;
- Les agrandissements de plusieurs écoles pour répondre à l'arrivée des nouvelles familles (Jean Moulin, Les Chênes ...) ;
- Les travaux de réouverture du chemin de Pontoise traversant le Trou Poulet.

	2017	2018	2019
Entretien courant (bâtiment, voirie ...)	1,9 M€	1,9 M€	1,9 M€
Projet d'agrandissement des écoles	0,6 M€	2,6 M€	
Construction d'un nouveau gymnase	0,5 M€	2,2 M€	0,5 M€
Réalisation de nouvelles voiries	2,7 M€	1,0 M€	0,8 M€
Autres*	1,2 M€	1,3 M€	1,5 M€
Total	6,9 M€	9 M€	4,7 M€

(*)Ce poste comprend notamment les crédits pour l'accessibilité des bâtiments, une provision pour des opportunités foncières, un budget pour les études d'aménagement de la ville (révision du PLU ...).

Ces investissements seront financés par le fonds de compensation de TVA (FCTVA), les subventions et participations, la taxe d'aménagement, les cessions et dans une moindre mesure par un recours à l'emprunt.

La ville envisage donc la cession d'une partie de son patrimoine afin de se désendetter et de réaliser des économies de gestion. Ces cessions sont estimées à 5 millions d'euros sur quatre ans (52 rue de Paris, le terrain du gymnase provisoire, ...).

La dette de la commune est adossée à des réserves foncières importantes constituées depuis plusieurs années pour accompagner et maîtriser la transformation du territoire. La valeur de ces actifs a été estimée par le service urbanisme et les services des Domaines. C'est pourquoi, la comparaison avec le niveau d'endettement des autres villes de la même strate de population n'est pas forcément pertinente car celles-ci ne disposent pas toujours des mêmes réserves.

Le besoin de financement pour les quatre prochaines années est de l'ordre de 10 millions d'euros. En parallèle, la collectivité va procéder au remboursement de plus de 14 millions d'euros d'emprunt. Ces choix politiques vont donc conduire à une forte baisse de la dette de la collectivité qui sera ramenée à la fin de l'exercice 2020 en deçà de 40 millions. Pour rappel, la ville s'est désendettée depuis 2010 en réduisant son encours de dette de 58,8 millions d'euros à 41 millions d'euros à la fin de l'année 2017. Celui-ci devrait enregistrer une nouvelle baisse en 2018 pour atteindre les 40 millions d'euros.

La dette de la ville est composée de 17 emprunts et 5 contrats revolving répartis auprès de 6 établissements prêteurs. Les nouveaux partenariats avec la Caisse des dépôts et consignations et la Banque Postale permettent à la collectivité de bénéficier d'emprunts pour les deux prochaines années pour un volume de 4,2 M€ à des taux < 1%.

Par ailleurs, pour rappel, l'accélération des transferts de compétence à la communauté d'agglomération a conduit à une baisse des dépenses et une réduction équivalente de l'attribution de compensation. Cette dotation attribuée par le Val Parisis a été ramenée de 7 854 000 € en 2011 à 6 366 000 € en 2017. Cette dotation devrait atteindre 6 053 000 € en 2018.

De nombreux transferts ont été enregistrés au cours de ces dernières années : piscine intercommunale (2014), éclairage public (2015), Citébus (2016), parc relais (2016), maison de la justice et du droit, mission locale. En 2017, la gare routière a été reprise en gestion par la communauté d'agglomération conformément aux délibérations adoptées en septembre 2016. Le service de l'assainissement sera transféré l'an prochain.

Telles sont les orientations qui guident le travail d'élaboration du budget 2018.

Il est donc proposé au conseil municipal de bien vouloir en prendre acte.