

ORIENTATIONS BUDGETAIRES POUR 2016

Conseil Municipal du 12 novembre 2015

BUDGET PRINCIPAL

Le projet de budget 2016 sera soumis au Conseil Municipal en décembre prochain. Aux termes de l'article L 2312-1 du Code général des collectivités territoriales, il y a lieu d'organiser préalablement un débat d'orientation budgétaire.

Ce rapport présente d'une part, le contexte économique particulièrement délicat dans lequel s'effectue la préparation budgétaire et d'autre part, les grandes lignes des projets retenus pour cette année 2016.

Ces orientations 2016 s'inscriront dans un cadre budgétaire incertain pour les collectivités territoriales en général qui se trouvent confrontées à une réforme des dotations de l'État aux collectivités locales, à la création de la métropole du Grand Paris et à la mise en place de ses territoires.

Les mesures d'économie réalisées par la Ville rendent possible de voter le budget 2016 en décembre. Cette échéance permet de construire l'équilibre budgétaire de la Ville indépendamment de la reprise des résultats constatés lors du vote des comptes administratifs.

Le vote du budget en décembre s'inscrit également dans l'annonce par le gouvernement de la neutralité financière de la création de la M.G.P. sur les communes. Cette affirmation, qui ne repose sur aucune simulation financière, sera vérifiée d'ici le 1^{er} trimestre 2016 et la mise en œuvre des ordonnances ministérielles, qui n'ont pas encore été publiées à ce jour.

L'année 2015 a été marquée par les conséquences financières des contraintes imposées par l'État : baisse des dotations de l'État, hausse de la péréquation, rythmes scolaires et la revalorisation des agents de catégorie C en année pleine.

La Ville a su anticiper ce choc pour les collectivités locales en s'inscrivant dans une démarche sur 3 ans afin d'être en mesure d'équilibrer aussi ses budgets en 2016 et 2017.

La Ville a annoncé une revalorisation de la fiscalité en 2015 et 2016 afin de stabiliser ses taux à partir de 2017. Cet engagement est en passe d'être atteint. Dans le cadre de la préparation du budget 2016 les services et les élus ont pu proposer d'importantes réorganisations qui permettent de générer les économies nécessaires aux équilibres des budgets futurs.

Cette situation pourrait être rassurante si l'État n'avait pas décidé une nouvelle fois de bouleverser les règles. La loi de finances pour 2016 organisait ainsi une réforme de la D.G.F. remettant à plat ce que la Loi de finances pour 2015 avait programmé.

Le gouvernement a annoncé le mardi 3 novembre qu'il repoussait la mise en œuvre de cette réforme d'un an, nous espérons que le parlement confirmera cette intention.

A l'horizon de 2018, la Ville ne serait plus en mesure de compter sur la perception d'une D.G.F. Ce serait encore une perte de 4 M€ que la Ville devrait assumer. Il faut rappeler que la D.G.F. a historiquement été versée aux communes pour compenser des transferts de charges de l'État vers les collectivités. La baisse actuelle des concours financiers de l'État s'organise sans que celui-ci reprenne à sa charge la moindre compétence.

Les mesures d'économies de la Ville doivent être poursuivies afin d'anticiper ce nouveau choc financier quitte à remettre en cause certains services aujourd'hui proposés à la population.

I. Le contexte national incertain

Les principales mesures imposées par l'État portent sur :

- α La diminution des concours financiers de l'État aux collectivités territoriales dans le cadre de la réforme de la D.G.F. (Dotation Générale de Fonctionnement),
- α L'incertitude autour du renforcement des mécanismes de péréquation vis-à-vis des communes les plus pauvres,
- α La création de la Métropole du Grand Paris et des Établissements Publics Territoriaux (E.P.T.) au 1^{er} janvier 2016 et leur fonctionnement financier.

A. *La Loi de Finances et la loi de programmation des finances publiques*

Le projet de loi de finances pour 2016 a été préparé par l'État en anticipant une croissance de 1,5 % et une hypothèse d'inflation proche de 1%.

L'objectif et l'ampleur du plan pour faire contribuer les communes au redressement des finances publiques d'ici 2017 est maintenu. L'année 2016 sera la seconde année de mise en œuvre de ce programme de réduction de 11 milliards d'euros sur 3 ans des concours destinés aux collectivités.

Comme indiqué dans l'introduction de ce rapport, cette Loi de finances prévoyait d'organiser une réforme du calcul des concours financiers de l'État aux collectivités. Cette réforme devait permettre de neutraliser des disparités entre communes en redéfinissant un montant de dotation par habitant identique pour toutes les communes. Le gouvernement a annoncé le report d'un an de cette réforme.

La Ville a perçu 9,5 M€ de D.G.F. en 2015. En 2016, la Ville devrait percevoir 6,8 M€ soit une diminution de 2,7 M€ (-28 %).

Pour 2017, la baisse anticipée est de – 2,8 M€ pour une D.G.F. qui s'établirait à 4 M€.

Rappel des baisses de la D.G.F. :

- α -2,9 M€ en 2015
- α -2,7 M€ en 2016
- α -2,8 M€ en 2017

En 2017, la Ville ne percevrait ainsi plus que 4 M€ de D.G.F. contre 13,6 M€ en 2013.

B. *Le renforcement de la péréquation horizontale*

La péréquation horizontale se traduit par la mise en place de mécanismes financiers qui prélèvent des ressources à certaines communes pour les distribuer aux communes moins favorisées afin d'assurer l'égalité entre les territoires. Mais il est à noter que cette « richesse communale » provient en général d'une gestion rigoureuse et responsable des deniers publics !

En 2016, la péréquation devrait continuer son évolution inflationniste avec le Fonds national de péréquation des ressources intercommunales et communales (F.P.I.C.) dont le montant au niveau national devrait atteindre 1 milliard d'€ contre 780 millions d'€ en 2015. L'impact de cette augmentation est estimé à + 700 K€ pour la Ville.

Le Fonds de solidarité des communes de la région Île-de-France (FSRIF) devrait connaître une stabilisation en 2016.

L'évolution de ces fonds de péréquation doit être appréciée au regard de la création de la Métropole du Grand Paris qui a des conséquences non anticipées sur les mécanismes de péréquation et notamment le F.P.I.C. :

- α La province devient plus contributrice au profit de la région parisienne
- α Au sein de la Métropole les communes défavorisées perçoivent moins de péréquation, voire deviennent contributrices.

Il est à craindre une nouvelle réforme à court terme des mécanismes et des règles de calcul de la péréquation qui pourrait une nouvelle fois être défavorable à la Ville.

Des premières simulations de l'évolution du FPIC ont été transmises par le gouvernement le 3 novembre dernier. Il en ressort que le F.P.I.C. 2016 de notre Établissement Public Territorial (E.P.T.) serait en progression de 49 % pour s'établir à 50,5 M€ contre un montant de contribution de 33,8 M€ en 2015 pour les agglomérations et communes isolées qui constitueront notre E.P.T. !

Nous acceptons le système de péréquation que nous avons voté sous le précédent quinquennat mais le gouvernement dès 2013 en a changé les critères en modifiant l'équation de répartition.

Aujourd'hui la péréquation devient une punition pour la Ville de Rueil-Malmaison car elle est passée de 2,8 M€ en 2012 à 9,8 M€ anticipés pour 2016. Cette estimation de 9,8 M€ a été réalisée à mécanismes de répartition constants. L'augmentation du prélèvement annoncé par le gouvernement et sa répartition au niveau des communes membres de l'E.P.T. est susceptible de remettre en cause l'équilibre du budget 2016 de la Ville.

C'est ainsi le résultat de 30 ans de gestion raisonnable et équilibrée que le gouvernement veut faire voler en éclat !

C. La création de la métropole du Grand Paris au 1^{er} janvier 2016

Le contexte de l'intercommunalité en 2016 sera marqué par la création de la métropole du Grand Paris (M.G.P.) et des Établissements Publics Territoriaux (E.P.T.) qui regrouperont en petites couronnes l'ensemble des agglomérations existantes et des communes isolées.

Un territoire à 11 a été défini par le Préfet de Région contre l'avis des Maires des communes concernées, qui se mobilisent depuis plus d'un an pour la création d'un territoire cohérent, qui regrouperait l'ensemble des communes du nord des Hauts-de-Seine et représenterait près d'1 million d'habitants.

Au 1^{er} janvier, un mécanisme complexe de flux financiers va s'instaurer entre les communes, les E.P.T. et la M.G.P..

La M.G.P. récupérant la fiscalité professionnelle issue de la C.V.A.E., c'est désormais elle qui reversa directement à la Ville une attribution de compensation correspondante aux charges transférées anciennement à la C.A.M.V..

Les E.P.T. conserveront le produit de la C.F.E. jusqu'en 2020 seulement. A cette échéance, l'ensemble du produit de la fiscalité professionnelle sera perçu par la M.G.P..

L'E.P.T. et la Ville auront des liens financiers réduits correspondants à des neutralisations de charges. En effet, la Ville doit récupérer l'ancienne part de taxe d'habitation que le Département a perdu au profit de la C.A.M.V. lors de la réforme de la taxe professionnelle de 2010/2011. Cette portion de fiscalité sera reversée par la Ville à l'E.P.T. afin de contribuer à l'équilibre financier de l'établissement.

Tous ces mécanismes doivent être organisés par des ordonnances ministérielles qui devraient être publiées d'ici le 1^{er} janvier. Le rapprochement des dates montre à quel point cette réforme est improvisée.

II. Le contexte local sous la contrainte des mesures gouvernementales

La Ville a réalisé des efforts considérables dans le cadre de son budget 2015. L'ensemble des leviers à notre disposition ont été activés : économies de gestion, hausse des tarifs, baisse des subventions aux associations et hausse de la fiscalité.

Ces mesures étaient nécessaires afin de faire face au choc budgétaire que l'Etat impose à la Ville jusqu'en 2017.

Pour 2016, les efforts d'économie doivent être maintenus pour anticiper une nouvelle réduction des concours financiers aux collectivités et une accentuation des mécanismes de péréquation.

A. Les recettes de fonctionnement :

A.1. La poursuite de la baisse de la Dotation Globale de Fonctionnement (D.G.F.)

La Ville devrait percevoir 6,8 M€ de D.G.F. en 2016 contre 9,5 M€ en 2015.

La loi de finances pour 2016 maintient l'objectif de réduction des concours financiers à destination des collectivités locales qui avait été voté lors du vote de la Loi de finances rectificative pour 2014.

Entre 2013 et 2017, la D.G.F. devrait ainsi diminuer de 9,6 M€ pour s'établir à 4 M€ en 2017 (contre 13,6 M€ en 2013).

Sans les efforts de gestion de la municipalité, cette baisse de 72 % aurait pu correspondre à une hausse de près 20 % des taux d'imposition de la Ville.

A.2. **La fiscalité**

Afin d'équilibrer son budget 2015 et pour anticiper l'équilibre des budgets futurs, la Ville a dû, en 2015, augmenter de 5 % le taux de sa taxe foncière sur le bâti et de 3 % le taux de la taxe d'habitation.

Pour 2016, une hausse de la fiscalité est de nouveau anticipée dans la limite des 3 % déjà annoncés lors du vote du budget 2015 dans le cadre d'un plan sur 3 ans que nous avons mis en place.

Les efforts réalisés par les services dans le cadre de la préparation budgétaire pour 2016 doivent permettre de respecter l'engagement de + 3 % cette année et de maintenir inchangés ces taux en 2017.

Cet engagement ne pourra être tenu que si l'Etat ne décide pas de nouveau de manière unilatérale de faire peser sur les collectivités ses efforts budgétaires.

A.3. **L'intercommunalité**

En 2016, l'attribution de compensation correspondante aux ressources transférées anciennement à la C.A.M.V. diminuées des charges transférées sera versée par la M.G.P. et non l'E.P.T.

Le montant de l'attribution de compensation sera de 52 320 341 € conformément à la CLECT du 26 octobre 2015.

Les années 2016 et 2017 seront consacrées à la définition de l'intérêt territorial des compétences obligatoires du futur E.P.T. :

- α La politique de la Ville
- α Le plan local d'urbanisme
- α Le plan climat air énergie
- α L'assainissement et l'eau
- α La gestion des déchets ménagers
- α Les équipements culturels et sportifs
- α L'action sociale

En fonction de la définition de l'intérêt territorial de chacune de ces compétences, des transferts de charges pourront être organisés vers l'E.P.T. avec des contreparties financières pour lui permettre d'assurer ces compétences.

A.4. **Les droits de mutation pour 2016**

Les droits de mutation 2016 sont estimés à un montant équivalent à la réalisation anticipée pour 2015 soit 5 100 000 €.

L'estimation de cette recette est rendue difficile en raison de son lien étroit avec le marché immobilier. Si des difficultés dans l'obtention de prêts par les particuliers se maintenaient, le nombre de mutations immobilières pourrait en ressentir les effets. Ci-dessous, les recettes constatées sur les quatre dernières années :

Exercices	Réalisé / estimé
2012	5 520 000 €
2013	5 623 000 €
2014	5 193 000 €
2015	5 100 000,00 €

B. **Les dépenses de fonctionnement :**

Les efforts réalisés en 2015 ont permis de rompre l'effet de ciseau auquel le budget de la Ville était confronté avec la baisse des dotations de l'État, la hausse des charges de personnel liées à la réforme des rythmes scolaires et la hausse de la péréquation.

Ces efforts doivent être maintenus pour franchir le cap de 2017, qui s'annonce comme l'année budgétaire la plus compliquée pour la Ville avec la 3ème année de baisse des dotations de l'État. Il nous faut également anticiper une refonte des règles de calcul de la péréquation.

B.1. **L'impact de la péréquation sur la Ville**

α Le F.P.I.C. (Fonds de péréquation intercommunal et communal)

Au-delà d'un environnement économique préoccupant, la préparation des budgets 2016 et suivants doit tenir compte des nouvelles modalités de péréquation horizontale selon lesquelles les communes et agglomérations les plus aisées doivent contribuer à l'aide financière des communes considérées comme plus modestes ou en difficulté.

Ainsi en est-il du F.P.I.C. dont les contributeurs sont la fois les communes et les intercommunalités. Les mécanismes de contribution au F.P.I.C. devraient être revus dans le cadre de la Loi de finances pour 2016. En effet, la création de la M.G.P. au 1er janvier 2016 nécessite de revoir les mécanismes de calcul et de contribution.

A ce jour, les réflexions autour du F.P.I.C. aboutissent à ce que la contribution au F.P.I.C. pour le territoire de la Ville de Rueil serait être payée par la M.G.P., le futur E.P.T. et la Ville mais rien n'est encore définitif. La répartition de la contribution entre les trois collectivités n'est pas encore connue. Sur le budget de la Ville, nous avons anticipé une contribution qui augmenterait de 585 K€ à 1 400 K€. La contribution de l'E.P.T. devrait être maintenue à 3,2 M€ soit le montant de 2015.

α le FSRIF (Fonds de solidarité de la Région Ile-de-France)

La Ville est également contributrice au FSRIF qui se cumule avec le F.P.I.C.. Le montant dû au titre du FSRIF est difficile à prévoir sachant que sa notification par les services préfectoraux ne se fait que vers le mois de juin.

Le fonds a normalement atteint son montant maximum en 2015 à 270 M€ et il n'est pas prévu un relèvement de ce plafond en 2016. Nous avons donc fait le choix d'inscrire un montant équivalent à celui de 2015 soit 4,3 M€.

L'évolution très incertaine de ces mécanismes de péréquation rend nécessaire la poursuite des mesures d'économie.

B.2. **Le fonctionnement des services – les dépenses de gestion**

L'évolution des dépenses de fonctionnement en 2016 devra être analysée en tenant compte du retour de la compétence voirie sur le budget de la Ville. En dépenses de fonctionnement, cette opération d'analyse et de comparaison peut être simplifiée en attribuant aux charges de voirie un coût de 2,3 M€ en masse salariale et de 5 M€ en charges de fonctionnement (contrat de nettoyage, entretien de la voirie...).

A ce jour l'évolution globale des dépenses de fonctionnement permet d'anticiper une réduction de -1,5 M€ des crédits liés au fonctionnement des services par rapport au BP 2015. Cette réduction touche même des services confrontés à des augmentations incompressibles (fluides, énergie, clauses de révisions automatiques des marchés souvent supérieures à l'inflation).

Il s'agit d'un effort considérable réalisé grâce au travail d'optimisation et de rationalisation opéré sur l'ensemble des secteurs dans tous les services et je tiens à en remercier l'ensemble des responsables des services.

A ce jour, les crédits liés à la masse salariale seraient inscrits à l'identique de ceux que la Ville devrait réaliser en 2015 soit 81,5 M€. Ce montant se verra augmenter de la masse salariale liée à la voirie qui était auparavant sur le budget de la C.A.M.V. soit + 2,3 M€. Les services ont présenté un ensemble de mutualisation de tâches permettant de ne pas remplacer l'ensemble des départs en retraite en 2015 et 2016. Ces mesures de rationalisation doivent permettre de neutraliser le Glissement Vieillesse Technicité (GVT) pour 2016 soit une économie d'environ 500 K€.

B.3. **Les subventions**

L'enveloppe pour les subventions aux associations et autres organismes devrait s'inscrire en légère baisse à 3,3 M€ contre 3,5 M€ en 2015 grâce notamment au rapprochement des RAIQ et Centres Culturels Edmond Rostand.

Dans le cadre des mesures d'économies définies en 2015, les associations ont pour la plupart contribuées à l'effort général en acceptant une baisse de 10 % du concours que la Ville leur attribue. Pour 2016, la volonté de la Ville est d'accorder aux associations une stabilité du montant de leur subvention. Cet objectif sera réalisé dans la limite de l'équilibre du budget. Les subventions 2016 aux associations seront votées lors du Conseil municipal qui sera organisé en mars ou avril 2016.

B.4. Les charges financières

Les intérêts de la dette inscrits au budget devraient de nouveaux être en stabilité, la Ville bénéficiant des taux de marché inférieurs à ceux des emprunts anciens de son stock de dette.

En 2016, les intérêts devraient s'inscrire à 6 000 000 €.

Exercices	Réalisé / estimé
2012	6 032 000 €
2013	5 984 283 €
2014	6 099 471 €
2015	5 850 000 €

C. Les recettes d'investissement :

Le Fonds de Compensation pour la TVA (F.C.T.V.A.) devrait s'élever à 2,1 M€ en 2016 en stabilité par rapport à 2015. Le montant du F.C.T.V.A. correspond à environ 16 % du montant des dépenses d'équipement réalisées au cours de l'exercice précédent.

Les subventions à inscrire au budget 2016 devraient s'élever à 900 000 €. Ce montant est susceptible d'évoluer dans le cadre de la préparation budgétaire. La Ville renégocie en effet son contrat de développement avec le Département qui organise une contractualisation des subventions à percevoir par la Ville. Des opérations d'investissement vont être proposées au Département et ce n'est que fin novembre que le montant estimatif des subventions sera connu.

Les cessions et les droits à construire sont estimés à près de 13,4 M€ en 2016. Est notamment inscrit au budget la cession pour 8,5 M€ du Parc de la Micro Entreprise situé rue Lionel Terray.

D. La situation de la dette

Le produit des cessions mentionnées ci-dessus permettra de limiter l'emprunt pour financer les crédits d'équipement. Les arbitrages budgétaires ne sont pas achevés mais l'emprunt devrait se situer à environ 12,2 M€ en 2016. Le capital remboursé s'établira à 10,2 M€.

Le budget étant voté en décembre, celui-ci s'équilibrera sans la reprise des résultats 2015. Lors du vote du compte administratif au printemps 2016 et après des décisions nécessaires en investissement, une partie des résultats constatés pourrait être utilisée pour réduire le besoin d'emprunt.

La dette de la Ville s'établira à 150,4 M€ au 1^{er} janvier 2016. L'estimation de l'emprunt à réaliser en 2016 devrait maintenir ce niveau inchangé en fin d'exercice.

E. *Le programme d'équipement 2016*

Le budget en cours de préparation permettra de fixer une enveloppe pour l'équipement autour de 24 M€. Les travaux qui seront inscrits au budget 2016 sont encore en cours d'arbitrage.

La prospective pluriannuelle a été repensée en 2015 pour être optimisée aux nouvelles conditions financières qui nous sont imposées par l'État et afin de limiter le coût en fonctionnement des nouveaux équipements.

L'année 2016 sera une année de transition avant le démarrage en 2017 de nombreuses opérations liées à l'Écoquartier de l'Arsenal.

L'augmentation du montant du programme d'investissement s'explique en partie par le retour de la compétence voirie qui nécessite environ 6 M€ de travaux annuels afin de maintenir la qualité de notre réseau.

Le programme d'équipement de la Ville fait également un effort en matière de gros entretien du patrimoine existant. L'enveloppe consacrée à ce poste sera d'environ 5 M€.

Les 24 M€ du budget de la Ville consacrés à l'investissement se décomposent en six grands postes :

- α L'entretien et le renouvellement du patrimoine pour 6 M€

Ce poste s'inscrit en hausse par rapport à 2015 afin de définir un programme de remise en état du patrimoine bâti de la Ville. Environ 1 M€ sont notamment consacrés aux équipements scolaire.

- α L'acquisition de mobilier et de matériel pour 2,2 M€
- α Le gros entretien et les travaux de voirie pour 6 M€
- α Les études et participations pour 2,6 M€.

Parmi les participations figurent la 2ème tranche de la participation de 360 K€ en faveur du Département pour le gymnase du futur collège Marcel Pagnol, la ville finançant 30 % du montant H.T. du projet global en contrepartie de créneaux d'utilisation et d'un projet plus ambitieux.

Un crédit de 400 000 € est consacré aux différentes subventions d'équilibre et de surcharges foncières à verser à des bailleurs sociaux pour la réalisation de logements neufs.

Le contingent incendie en faveur de la Brigade des Sapeurs-Pompiers de Paris est estimé à 380 000 €, il s'agit d'une dépense obligatoire sur laquelle la Ville n'a pas de marge de manœuvre.

- α Les acquisitions foncières pour 3,7 M€

Concernant les acquisitions foncières, le budget sera d'environ 3,7 M€ dont 1 M€ pour des réserves foncières (alignement de voirie ou emplacements réservés). Sont programmés l'acquisition d'un terrain proche du cimetière des Bulvis et l'acquisition

d'un pavillon dans le cadre de l'opération USP8 entre l'avenue Pompidou et la rue des Bons Raisins.

α Les travaux d'entretien du patrimoine pour un montant de 3,5 M€

Équipements sportifs : Rénovation du stade Ladoumègue et si possible du stade de Buzenval, pour lequel de gros travaux de confortement du terrain sont à prévoir. Des travaux plus modestes aux stades Lenoble et Michel Ricard sont également à programmer. Le chiffrage de ces opérations est en cours de réalisation afin de déterminer les marges de manœuvre financières de la Ville.

Commerce : aménagement du marché de Buzenval

Aménagement urbain : poursuite de l'aménagement de la liaison douce autour de l'hippodrome.

Amélioration du patrimoine bâti : poursuite du programme de mise aux normes d'accessibilité et travaux d'économie d'énergie dans les bâtiments.

Le budget 2016 traduit l'engagement de la Ville de réaliser des économies pour faire face aux mesures que le gouvernement impose aux collectivités. Les budgets 2015 et 2016 ont démontré la capacité de la Ville à faire des sacrifices pour assurer sa sécurité financière.

L'objectif de limiter la progression de la fiscalité à +3 % en 2016 et d'anticiper + 0 % en 2017 est en passe d'être atteint. Seules une nouvelle remise en cause des dotations versées par l'État aux collectivités ou une accentuation de la péréquation dans le cadre de la création de la Métropole du Grand Paris seraient susceptibles de remettre en cause les finances de la Ville pour les prochains exercices.

Notre responsabilité est de gérer la commune afin de garantir le meilleur confort de vie à tous les rueillois, tout en respectant les équilibres entre tarifs et fiscalité, de préserver l'entretien de notre patrimoine, de diminuer la dépense publique tout en assurant les fonctions régaliennes de la Ville.

Voici donc nos orientations pour le budget 2016.

BUDGETS ANNEXES

Les projets des budgets annexes 2016 seront soumis au Conseil Municipal en décembre prochain en même temps que celui du budget principal et dans les mêmes conditions avec présentation des orientations 2016 pour chaque budget annexe.

Budget annexe de la chambre funéraire

Ce budget annexe retrace les opérations comptables du service municipal de la chambre funéraire. Ce budget s'équilibre avec le produit du service.

Budget annexe du restaurant communal

Ce budget annexe retrace quant à lui le fonctionnement du restaurant municipal auquel ont accès les agents communaux.

L'équilibre de ce budget annexe est permis grâce au versement d'une subvention du budget communal d'un montant de 215 000 €. Ce montant est estimé à l'identique par rapport à 2015.