

**Débat d'Orientations
Budgétaires
2016**

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 de 3 500 habitants et plus 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.

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. Aussi, dorénavant, le DOB s'effectue sur la base d'un rapport sur les orientations budgétaires, les engagements pluriannuels envisagés, ainsi que sur la structure et la gestion de la dette. Ce rapport n'est pas qu'un document interne : il devra lorsqu'un site internet existe être mis en ligne, publication dont les conditions seront précisées par un décret en cours de rédaction. A Meulan-en-Yvelines, dès 2015, la Municipalité a fait le choix de communiquer le DOB notamment par l'intermédiaire du site internet. Il est à noter que désormais, le débat ne devra pas seulement avoir lieu, il devra faire l'objet d'une délibération spécifique et d'un vote. Ce rapport doit en effet permettre au Conseil municipal de débattre des orientations budgétaires avant la présentation du budget primitif.

Ces orientations budgétaires interviennent dans un contexte économique toujours difficile : une succession de réformes, une dette nationale qui progresse, des regroupements territoriaux brutaux.

En 2016, l'effet ciseaux entre dépenses et recettes de fonctionnement s'intensifiera avec notamment l'accentuation de la contribution des collectivités locales à l'effort de redressement des comptes publics et le renforcement des péréquations.

Le présent document a donc pour objet de fournir les éléments utiles à la réflexion en vue de la prochaine séance du Conseil municipal au cours de laquelle sera présenté le projet de budget primitif 2016.

Plan du rapport :

1. Contexte général : situation économique internationale et nationale
2. Loi de Finances 2016
3. Tendances budgétaires et grandes orientations de la collectivité
4. Programmation des investissements de la collectivité

1. Contexte général : situation économique internationale et nationale¹

- ✓ Monde : Le PIB² mondial a été de 3,5 % en 2015. Son évolution devrait être de 3,7 % en 2016. La situation économique s'améliore dans les pays émergents avec un ralentissement de la croissance pour la Chine et l'Inde.
- ✓ Zone Euro : La croissance de la zone Euro a été de 1,5 % en 2015. En 2016, elle pourrait atteindre 1,7 %.
- ✓ En France : la croissance française a fortement rebondi au 1^{er} trimestre 2015 (+ 0,7 %) avant de marquer une pause au 2^{ème} trimestre (+ 0 %).

Les projections pour les 3^{ème} et 4^{ème} trimestres 2015 sont respectivement de + 0,4 % et de + 0,3 %.

Le déficit public devrait passer de 3,3 % du PIB en 2016 à 3 % en 2017 (3,8 % en 2015). Ces évolutions pour 2016 sont fondées notamment sur des hypothèses de croissance de 1 % en 2015 et 1,5 % en 2016 avec une progression de la dépense publique hors crédits d'impôts de 1,3 % en 2016 (1 % en 2015 et 0,9 % en 2014).

L'inflation est sujet d'anxiété en France puisque son niveau faible entraîne une stagnation des rémunérations et donc de la consommation. Il handicape également les recettes fiscales de l'État puisque les produits liés à la TVA n'augmentent plus. Il est en définitive le reflet d'une croissance européenne molle. La dette publique s'établirait à 96,5% du PIB en 2016 contre 96,3% en 2015.

Ces prévisions sont fondées sur un scénario de reprise de l'activité économique, et ce dès 2015. Selon le gouvernement, plusieurs signaux positifs soutiennent ce scénario : l'accélération de l'activité au 1^{er} trimestre 2015 et la confiance des ménages. Les facteurs extérieurs que sont la baisse du prix du pétrole et la dépréciation de l'euro devraient par ailleurs continuer à dynamiser l'économie.

L'objectif de 50 Mds € d'économies entre 2015 et 2017 est maintenu et se répartit de la façon suivante :

	Etat et ODAC ³	APUL ⁴	ASSO ⁵
Part dans les économies	38 %	21,40 %	40,60 %
Part dans les dépenses publiques	37,40 %	19 %	43,50 %
Part dans la dette publique	81,80 %	9,50 %	8,70 %

L'Etat, responsable de 81,8 % de la dette publique ne contribue qu'à hauteur de 31,9 %.

Pour atteindre les objectifs 2016, l'effort est évalué à 16Mds € répartis comme suit :

En Mds €	2015	2016	2017	Somme
Etat et ODAC	8,7	5,1	5,1	19
APUL	3,5	3,5	3,7	10,7
ASSO	6,4	7,4	6,5	20,3
TOTAL	18,6	16	15,3	49,9

¹ Sources : Notes AMF, « Courrier des Maires », Sénat

² PIB : Produit intérieur brut

³ ODAC : Organismes divers d'administration centrale

⁴ APUL : Administrations publiques locales

⁵ ASSO : Administrations de sécurité sociale

Ainsi, les collectivités locales, responsables de seulement 9, 5 % de la dette publique, sont fortement pénalisées par les mesures gouvernementales.

Le détail de la contribution à la réduction du déficit est le suivant :

- les collectivités locales supportent une réduction de leurs recettes de 3,7 Mds € (et non pas 3,5 Mds€ comme indiqué dans les tableaux de la LFi car l'Etat ponctionne les montants de la DETR (dotation d'équipement des territoires ruraux) et du fonds d'aide à l'investissement local),
- sur les 5, 1 Mds € de contribution demandée à l'Etat, seulement 1, 5 Mds € correspondent à une réduction de dépenses.
- les administrations sociales portent essentiellement une réduction de la croissance de leurs dépenses de 6,45 M € en 2016.

En 2016, la participation imposée aux collectivités se répartit comme suit:

- 2, 071 Mds € pour le bloc communal (1, 450 Mds € pour les communes et 621 M € pour leurs groupements), soit 56 % de l'effort,
- 1,148 Mds € pour les départements, soit 31 %,
- 451 M € pour les régions, soit 13%.

2. Les Lois de Finances

a- La Dotation Globale de Fonctionnement

Alors que la réforme phare de la Loi de Finances 2016 (LFi 2016) devait être la refonte de la dotation globale de fonctionnement (DGF), celle-ci a été reportée à 2017. Au-delà de ce renvoi, il convient de considérer les différentes mesures de la LFi 2016 ainsi que les ajustements effectués par la Loi de Finances rectificative 2015 (LFr 2015). La composition de la part forfaitaire pour 2016 ainsi que la méthodologie est la même que celle appliquée en 2015. Celle-ci avait fait l'objet d'une mesure de simplification au regard de 2014.

2014	2016
Dotation de base	Dotation forfaitaire 2015
Dotation de superficie	
Dotation parcs naturels et marins	
Dotation de compensation	Actualisation liée à l'évolution de la population (à la baisse ou à la hausse)
Complément de garantie	
Ecrêtement du complément de garantie selon potentiel fiscal par habitant	Ecrêtement maximum 3% de la dotation forfaitaire 2015 selon le potentiel fiscal/habitant
Contribution 2016	

Cette architecture a été maintenue pour le calcul de la dotation forfaitaire 2016. L'écèlement et la contribution au redressement des comptes publics s'appliqueront toujours.

b- La péréquation verticale

La péréquation verticale se traduit par le versement de dotations aux communes les plus défavorisées en fonction de critères de richesse et de charges.

C'est le cas de la dotation de solidarité rurale. Celle-ci sera revalorisée en 2016 de 117 M €. En effet, le législateur a souhaité compenser les nouvelles baisses drastiques des dotations.

c- La péréquation horizontale

- *Le Fonds de Péréquation des Ressources Intercommunales et Communales (FPIC)*

Le FPIC, institué en 2012, est le 1^{er} mécanisme de péréquation horizontale pour le bloc communal. La LFi 2012 prévoyait une montée en puissance du fonds pour atteindre, en 2016, 2% des ressources fiscales communales et intercommunales. Compte tenu de la conjoncture économique difficile, le législateur a créé une étape intermédiaire pour abonder les réserves du FPIC, équivalent à 2% des recettes fiscales des ressources agrégées. Pour 2016, les ressources du FPIC sont fixées à 1 Mds€, afin de maintenir une certaine régularité dans l'évolution du dispositif. Les ressources du FPIC progressent de 220 M€ entre 2015 et 2016, soit une progression proche de celle opérée entre 2014 et 2015 (+ 210 M €).

➤ *Le Fonds de Solidarité de la Région Ile de France (FSRIF)*

Le FSRIF a pour objectif de contribuer à l'amélioration des conditions de vie des communes urbaines d'Ile-de-France supportant des charges particulières au regard des besoins sociaux de leur population et qui ne disposent pas de ressources fiscales suffisantes. En 2016, les ressources de ce fonds seront abondées de 20 M€ et s'établiront à 290 M€.

d- L'élargissement des bases du Fonds de Compensation de la TVA (FCTVA)

Afin de compenser les baisses de dotations et la réduction des capacités d'autofinancement des collectivités, la LFi 2016 prévoit l'élargissement des dépenses éligibles au FCTVA. En effet, l'article 34 de la LFi 2016 modifie notamment l'article L.1615-1 du Code Général des Collectivités Territoriales (CGCT) afin d'étendre le bénéfice du FCTVA aux dépenses d'entretien des bâtiments publics et de la voirie mandatées à compter du 1^{er} janvier 2016. Le taux est de 16,404 % contre 15,761 % en 2015.

Ainsi ces attributions du FCTVA comptabilisées en section de fonctionnement créeront une recette réelle de fonctionnement.

e- La fiscalité

Le coefficient de revalorisation des bases de fiscalité directe atteint 1% en 2016, soit un niveau équivalent à l'inflation prévisionnelle affichée dans la LFi 2016.

3. Tendances budgétaires et grandes orientations de la collectivité

C'est dans un contexte de plus en plus contraint que les orientations 2016 de la commune doivent être déterminées afin d'élaborer un budget sincère. Il devra répondre à une exigence de qualité de services à la population et d'aménagement de la commune en prenant en compte l'évolution socio-économique et institutionnelle de notre environnement.

a- Les indicateurs financiers

Comme il avait été annoncé, l'objectif de l'année 2015 a été de créer de l'épargne afin de résorber le déficit structurel budgétaire. Il faut noter que l'épargne disponible des années 2010 à 2012 positive résultait des différentes cessions immobilières et foncières de la Ville, ce qui a permis de masquer une situation financière dégradée. Pour une collectivité comme pour une entreprise ou un ménage, l'épargne (ou

autofinancement) est la part des recettes récurrentes qui n'est pas dépensée dans le fonctionnement courant quotidien. Cette épargne doit permettre d'abord de rembourser la dette contractée avant de financer les investissements.

A savoir :

Il existe trois niveaux d'épargne :

1/ la capacité courante de financement autrement appelée épargne de gestion

Epargne de gestion = RRF⁶ - DRF⁷ (hors intérêts de la dette)

Le montant de cette épargne est le montant à la disposition de la collectivité avant remboursement des annuités.

2/ l'épargne (ou autofinancement) brute

Le terme de Capacité d'Autofinancement (CAF) est également employé pour cette notion.

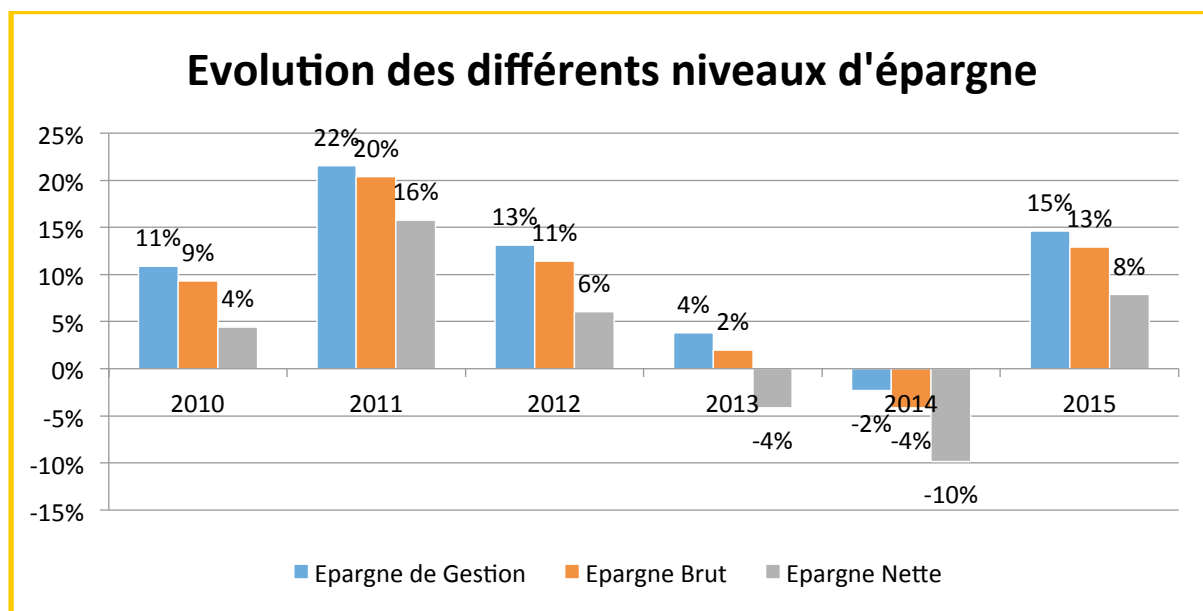
Epargne brute = RRF - DRF (y compris les intérêts) ou épargne de gestion - intérêts de la dette

Elle reflète les capacités à rembourser la dette sans recourir à des ressources exceptionnelles (comme ce fut le cas en 2011 par exemple avec des cessions de terrains) et à autofinancer les investissements. En ce sens, elle constitue un indicateur d'autonomie financière et un critère fondamental de l'analyse de solvabilité.

3/ l'épargne (ou autofinancement) nette ou disponible.

Epargne nette = épargne brute - remboursements du capital de la dette ou épargne de gestion - annuités de la dette.

Cet indicateur est le plus pertinent car il représente le montant à la disposition de la collectivité pour investir une fois remboursés et payés tous ses engagements.

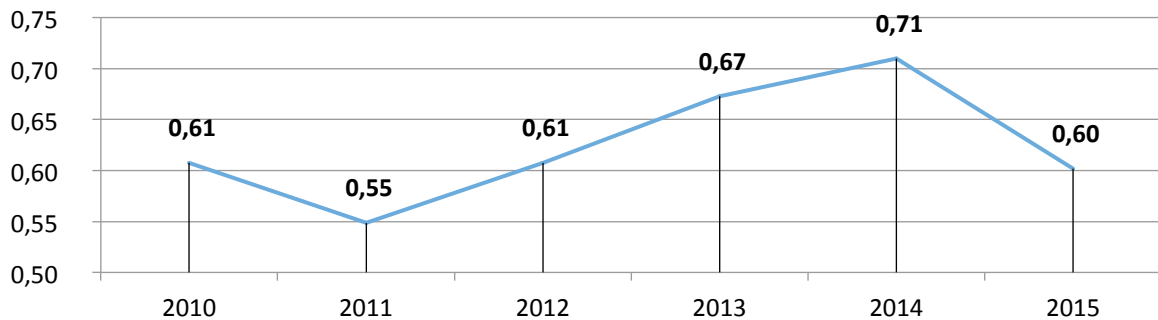


A Meulan-en-Yvelines, en raison de la baisse des produits de fonctionnement réels (dont les cessions) conjuguée à la hausse des charges, la collectivité n'est pas parvenue à dégager d'autofinancement net en 2013 et en 2014.

⁶ RRF : Recettes réelles de fonctionnement

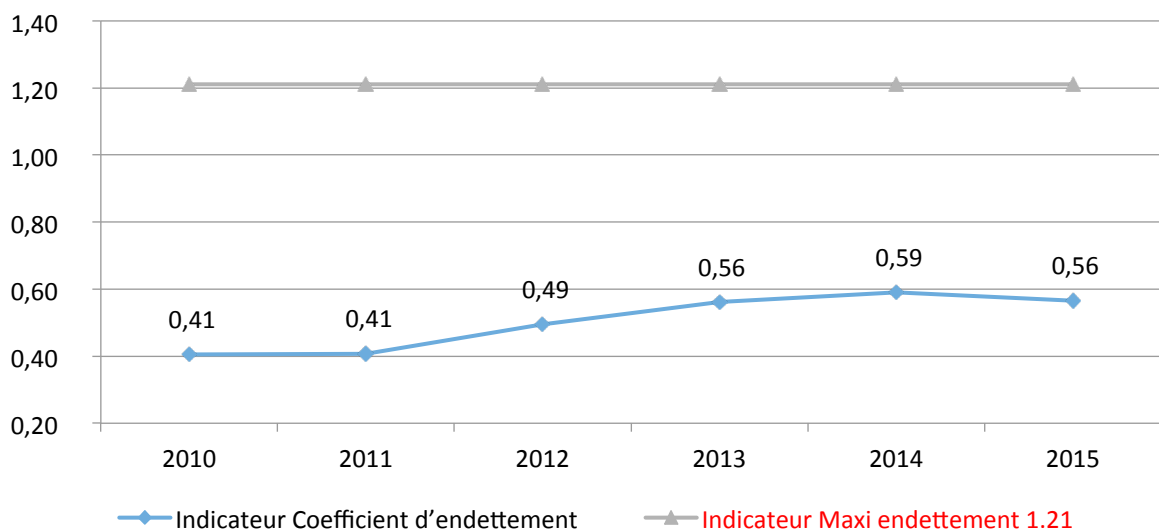
⁷ DRF : Dépenses réelles de fonctionnement

Rigidité des charges structurelles



Le ratio de rigidité mesure le poids des charges rigides par rapport aux produits de fonctionnement (impôts, dotations, produits des services...) pris en compte dans le calcul de la CAF. Les charges difficilement compressibles sont constituées des charges de personnel, des charges financières des contingents et participations. Ce ratio a diminué grâce à la conjugaison de la maîtrise des dépenses de fonctionnement et notamment des dépenses de personnel mais aussi grâce à l'effort collectif. A noter que le seuil d'alerte en analyse financière est de 0,56.

Ratio d'endettement



Le niveau d'endettement d'une collectivité locale est en grande partie lié à la durée de vie de ses investissements. Il est en effet primordial d'être capable de se désendetter en deçà de la durée de vie des investissements. On notera que la démarche est identique pour un particulier : on ne contracte pas un emprunt de 30 ans pour financer l'acquisition d'un bien dont la durée de vie ne dépasse pas 10 à 15 ans en moyenne. En adossant la durée de son financement sur la durée de vie économique d'un équipement, un particulier comme une collectivité est certain de disposer d'une nouvelle capacité à emprunter lorsque l'équipement se retrouve en fin de vie.

b- Les recettes de fonctionnement

➤ *La fiscalité*

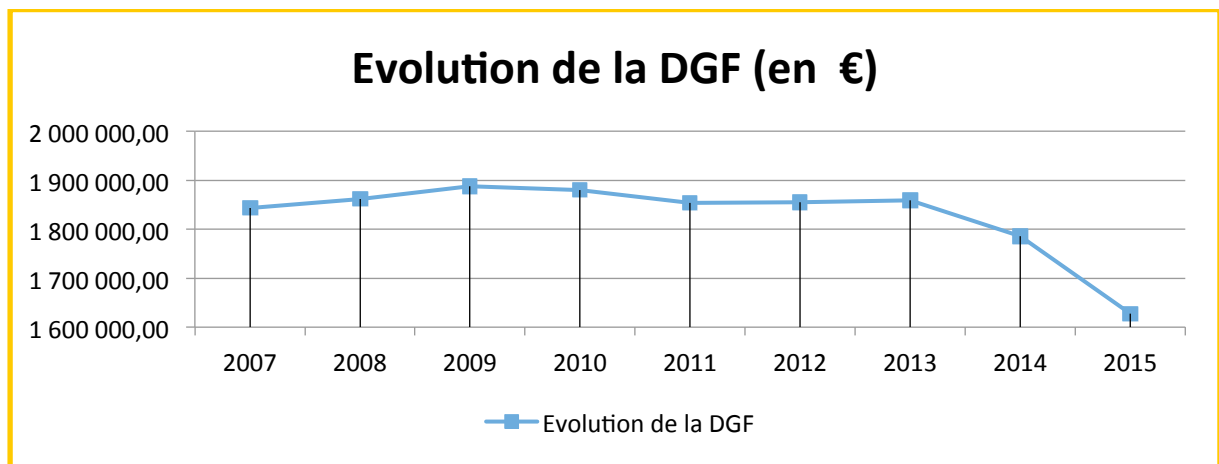
Malgré toutes les économies générées en 2014, l'augmentation des taux de la fiscalité directe fut inéluctable en 2015 pour résorber un déficit structurel et équilibrer un budget impacté par le désengagement de l'Etat.

Par souci d'équité fiscale et d'actualisation des bases fiscales communales, un travail a été mené par la Direction Générale des Finances Publiques afin de réviser la classification des locaux. Cet exercice a permis de réactualiser les bases d'imposition de biens qui ont été rénovés ou dont le confort a été amélioré.

En 2016, le produit fiscal de la part communale devrait principalement varier du fait de la dynamique des bases de la taxe d'habitation et de la taxe foncière dont la revalorisation a été fixée par le gouvernement dans la LFi 2016 à 1 %. La construction budgétaire doit tenir compte cette année d'une nouvelle réalité : l'intégration de Meulan-en-Yvelines dans la Communauté Urbaine Grand Paris Seine & Oise (CU GPS&O). Le principe de neutralité fiscale pour 2016 a été proposé aux Maires des 73 communes qui la composent. La mise en œuvre de ce principe n'est toutefois pas totalement arrêtée car si la neutralité est garantie pour les ménages comme pour les entreprises, elle ne l'est en revanche pas pour l'architecture budgétaire communale. En effet, si la CU GPS & O vote un taux de taxe foncière à zéro, elle récupèrera le manque à gagner auprès des communes. Ce mécanisme impactera les taux communaux de taxe foncière mais pour les Meulanais, comme pour bon nombre d'habitants du territoire de GPS&O, les conséquences en seront neutres : l'augmentation du taux communal sera proportionnelle à la baisse du taux intercommunal.

Les très lourdes contraintes qui pèsent sur les collectivités, chargées de compenser un déficit public qu'elles n'ont pas créé, sont maintenues jusqu'en 2017. A cette difficulté s'ajoute le manque de visibilité sur les perspectives financières de la Communauté Urbaine et ses conséquences budgétaires pour Meulan-en-Yvelines. Toutefois, l'arrivée de nouvelles constructions en nombre dans la commune dans les années à venir ouvre des perspectives de nouvelles recettes fiscales qui pourraient laisser envisager une baisse de la fiscalité, sous réserve de l'arrêt de la politique de désengagement de l'Etat au-delà de 2017.

➤ La DGF



Comme évoqué précédemment, la LFi 2016 intègre la réforme de la DGF dont l'objet est d'en simplifier la structure. Il s'agit d'une refonte importante dont les effets attendus ne sont pas lisibles aujourd'hui. L'entrée en vigueur de la réforme de la DGF est repoussée à 2017 mais le montant de la baisse est confirmé au niveau prévu par la LFi 2015 ! Là encore, le projet de budget primitif 2016 intégrera une baisse calculée à 180 000 €.

c- Les dépenses de fonctionnement

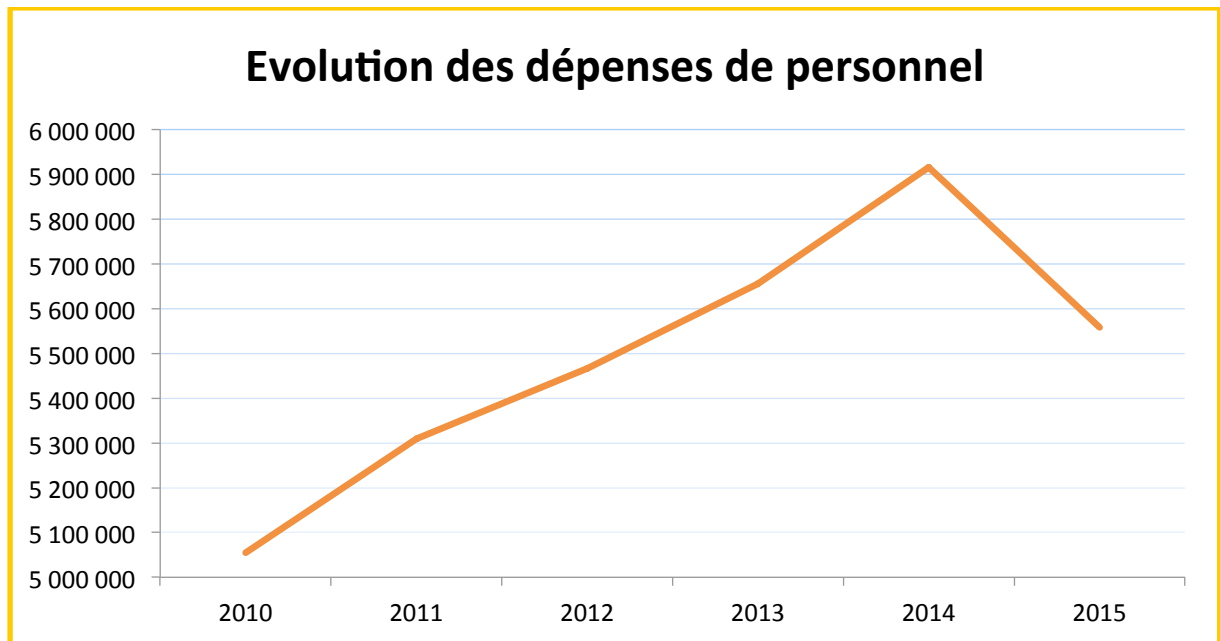
La Municipalité s'est efforcée, comme c'est le cas depuis le début de son mandat, de générer des marges de manœuvre par la rationalisation des moyens tout comme la lutte contre le gaspillage. La gestion des ressources et l'optimisation de l'organisation ont dégagé des économies tout en cherchant à améliorer la qualité du service rendu aux habitants.

Pour la première fois depuis de nombreuses années, les dépenses de personnel, le poste budgétaire le plus lourd, ont baissé de plus de 6 % (soit plus de 350 000 €).

La mutualisation est l'un des outils qui a participé à cette stricte maîtrise des charges. Les premières actions de mutualisation réalisées en 2015 ont mobilisé les dispositions du décret n°2008-580 du 18 juin 2008 relatif au régime de mise à disposition applicable aux collectivités territoriales. Ce dispositif a été utilisé pour la mise à disposition du directeur général des services d'Ecquevilly à Meulan-en-Yvelines (à hauteur de 65%) et pour celle de la directrice des finances de Meulan-en-Yvelines à Ecquevilly (à hauteur de 30 %). Fondées sur le volontariat des agents concernés, ces dispositions ont un caractère permanent quoique dénonçable à tout moment par chacune des parties (les 2 collectivités et les agents concernés).

Afin d'optimiser les moyens disponibles et de poursuivre les efforts de maîtrise de la dépense publique, les deux communes ont pu également constituer des services communs en utilisant les nouvelles possibilités offertes par la loi portant sur la Nouvelle Organisation Territoriale de la République (NOTRe). Ce texte, en modifiant l'article L5211-4-2 du Code Général des Collectivités Territoriales, rend désormais possible la constitution entre communes d'un même EPCI de services communs.

Ces dispositifs ont permis de réduire les dépenses de personnel mais ont également généré des recettes de fonctionnement.



Les efforts de réduction des dépenses de fonctionnement se poursuivront en 2016 grâce à la forte mobilisation des services municipaux.

Le programme de l'équipe municipale repose sur une ambition politique avec pour axe prioritaire l'amélioration du cadre de vie, notamment à travers :

- La valorisation des espaces publics
- Le renforcement de la sécurité pour tous
- Le développement de l'attractivité de la commune.

Ces priorités doivent être abordées dans le respect du contrôle budgétaire, de la bonne gestion du patrimoine communal et du renforcement des partenariats extérieurs (autres collectivités territoriales). Pour cela, il s'agit de redéfinir les attributions premières de la gestion publique en évaluant automatiquement le bien-fondé de telle ou telle action et cela, service par service. Il s'agit également de revoir les méthodes de travail administratives en privilégiant les nouveaux outils numériques (développement de la dématérialisation des procédures comptables, de la télétransmission des actes, du parapheur électronique...) et en optimisant les moyens en personnel (projet de guichet unique). Il s'agit enfin de tirer toutes les potentialités des mutualisations.

Concernant la propreté, et afin de prêter main forte au personnel des services techniques, l'équipe municipale a souhaité développer de nouveaux dispositifs de nettoyage et d'entretien des rues de la commune. Aussi, en 2016, un nouveau prestataire interviendra pour intensifier les opérations de nettoyage et d'entretien pour une ville plus propre. De plus, l'équipe des techniciens municipaux se verra renforcée.

Une attention toute particulière sera portée à la qualité des espaces verts : le budget de ce service sera revalorisé afin de poursuivre le travail entamé dès 2014 et, notamment, afin d'obtenir notre première fleur régionale (5^{ème} pétale départemental obtenu en 2015 autorisant à concourir au niveau régional).

Le développement de l'animation se poursuit en 2016, en lien notamment avec l'activité commerciale, et de nouvelles manifestations sont mises en place (chasse aux œufs, soirée ados pour le week-end de Pâques).

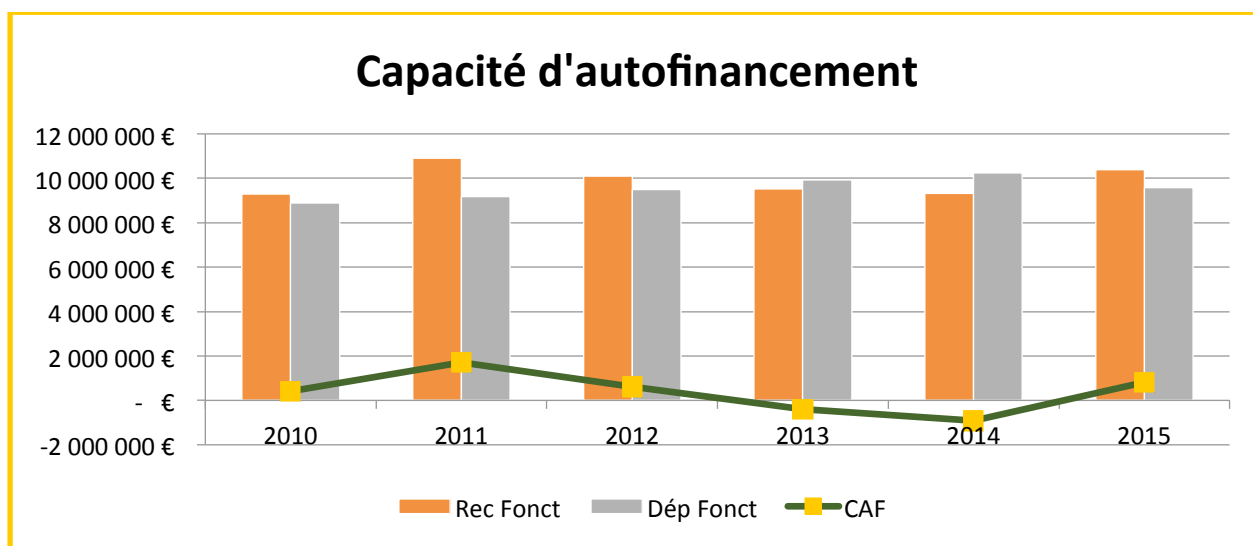
4. Programmation des investissements de la collectivité

L'effort en 2015 a porté principalement sur la réhabilitation du bâtiment Curie et du réfectoire des Annonciades pour accueillir les effectifs de l'école Valéry dont les locaux devenaient trop exigus. Près de 1,9 M€ ont été consacrés en 2015 à l'achèvement de ces travaux, ce qui a fortement grevé le budget d'investissement. Cette opération a été financée en partie par le Département et par la Communauté d'Agglomération, dont le centre de loisirs occupe le 1^{er} étage, le contrat départemental comme la convention commune-intercommunalité ayant été renégociés afin d'augmenter la participation de ces collectivités.

Il a tout de même été possible de financer l'aménagement de la Côte Lecuyer permettant ainsi de sécuriser les cheminements piétonniers, la modernisation de l'éclairage public, l'installation de 3 caméras supplémentaires et de conteneurs enterrés, ou encore l'acquisition de mobilier urbain.

Il est nécessaire de rappeler les objectifs de moyen et long terme :

- Maîtrise absolue des dépenses,
- Redynamisation des recettes,
- Mise en œuvre des investissements nécessaires, mais avec une maîtrise de l'endettement et une recherche de subventions maximales sur chaque projet,
- Augmentation de la capacité d'autofinancement.



Conformément à la législation en vigueur, de nouvelles normes relatives à l'accessibilité des personnes à mobilité réduite imposent des aménagements lourds que la collectivité ne peut prendre en charge sur un seul exercice budgétaire. Ces derniers, dont les financements se font rares, seront répartis sur plusieurs années dans le cadre d'un agenda d'accessibilité programmée. En 2016, une 1^{ère} tranche de ce programme sera proposée lors du vote du budget primitif.

Par ailleurs, un certain nombre de travaux de réfection sont envisagés dans les bâtiments communaux, le patrimoine ayant souffert d'un manque d'entretien durant plusieurs années.

De plus, afin de valoriser l'entrée de ville, un terrain a été préempté dans le quartier des Aulnes afin d'y créer un espace naturel et paysager. Le montant de cette acquisition à inscrire au prochain budget primitif n'est pas encore fixé. En effet, le vendeur n'a pas accepté la somme de 150 000 € et maintient le prix initial soit 210 000 €. Le juge de l'expropriation a donc été saisi. L'acquisition et les travaux de réaménagement peuvent être financés à l'aide de subventions.

Enfin, les travaux prévus dans la rue de Tessancourt (près de 2 M €) débuteront cette année. Après une réhabilitation du réseau d'assainissement, la voirie sera renouvelée. L'équipe municipale a décidé d'intégrer à cette opération l'enfouissement des réseaux aériens financé en partie par le SEY 78⁸. C'est la Communauté Urbaine qui prendra financièrement en charge l'ensemble du programme, inscrit en recettes et en dépenses au chapitre 45 du budget communal. Celle-ci reprenant la gestion de l'eau potable et de l'assainissement, la commune n'a plus à adopter de budget pour ces deux compétences (traitement budgétaire identique à celui de la voirie).

Bien entendu, la Ville poursuivra aussi en 2016 sa politique d'amélioration du cadre de vie, avec des travaux de voirie et d'éclairage public, l'installation de mobiliers urbains et de conteneurs enterrés et aériens supplémentaires, la requalification d'espaces.

Conformément à ses engagements de campagne, la Municipalité souhaite concentrer ses dépenses d'investissement sur l'amélioration de l'existant, des espaces publics comme le patrimoine bâti ayant été négligés au profit de grands projets coûteux.

L'élaboration du budget se fait, cette année encore, dans un contexte très contraint avec l'objectif de continuer à réduire les dépenses pour compenser, en partie, la baisse des financements de l'Etat. La programmation des investissements tient compte des capacités financières de la Ville. Le fait nouveau est l'intégration de la commune dans la CU GPS&O et les incertitudes qui y sont liées : un manque de visibilité sur les évolutions financières et fiscales de cet EPCI et le devenir des compétences orphelines comme l'enfance et la petite enfance.

⁸ SEY 78 : Syndicat d'énergie des Yvelines