Débat d'orientations budgétaires 2015 : Budget communal

Chaque année, dans les deux mois précédant le vote du budget, un débat sur les orientations budgétaires de la Ville est inscrit à l'ordre du jour du Conseil municipal. En effet, l'article L.2312-1 du Code Général des Collectivités Territoriales dispose que : « 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 ».

Les orientations budgétaires de l'année 2015 présentent une spécificité particulière et ce, pour plusieurs raisons. Le budget de la Ville pour 2014 ayant été voté le 12 février 2014 tandis que l'équipe municipale a été élue le 30 mars 2014, cet acte formalise les premières résolutions budgétaires de ce mandat. Par conséquent, l'équipe municipale doit dresser les principales tendances de son action.

Ces orientations budgétaires interviennent dans un contexte particulier. Certes les restrictions budgétaires qui pèsent sur les collectivités territoriales se sont faites ressentir dès le début de la crise en 2008. Mais l'année 2015 sera la première année de la réfaction draconienne des dotations qui se poursuivra au moins jusqu'en 2017, contrairement aux engagements du gouvernement de garantir les dotations des collectivités locales. C'est d'autant plus alarmant que les collectivités territoriales sont le premier investisseur public (70% de l'investissement public).

Le budget 2015 est également marqué par le poids des mesures décidées par l'Etat qui imposent de nouvelles dépenses à la Ville. Elles concernent notamment le coût de la mise en place des nouveaux rythmes scolaires, la hausse des charges salariales et la montée en puissance des péréquations. Cet effet ciseau, essentiellement causé par ces dispositions, met en danger la section de fonctionnement et l'autofinancement de la Ville.

L'approche adoptée par la Municipalité est d'apprécier ce contexte comme une contrainte, forte certes, mais qui ne saurait entraver la mise en œuvre de ses projets. Cette démarche dynamique impose l'acceptation d'efforts partagés par tous dans l'intérêt général. Ainsi, la gestion du personnel municipal et les charges à caractère général feront l'objet d'une vigilance

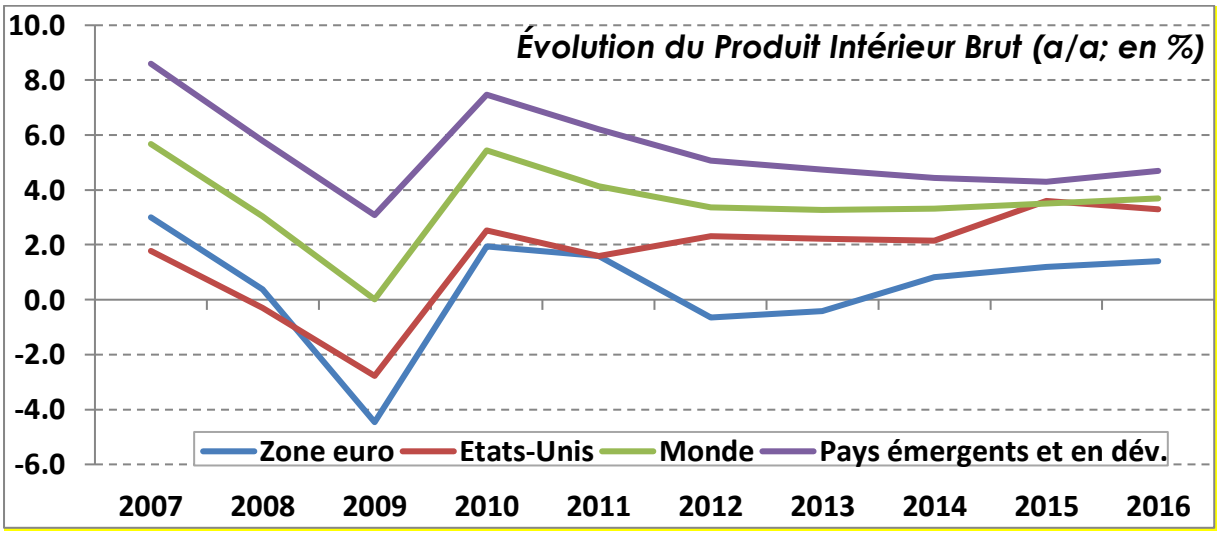
accrue. La recherche d'économies, comme c'est déjà le cas, sera la règle d'or.

Ainsi, en accord avec ses engagements, la majorité a défini plusieurs axes financiers de la mandature visant à l'assainissement des finances de la commune et au rétablissement d'une capacité d'autofinancement

Coordonner une prospective budgétaire raisonnable et une action politique responsable va permettre à la Ville de redresser sa situation financière tout en procurant une meilleure qualité de vie à ses habitants.

A. Contexte national et international

La croissance mondiale en 2014 s'est avérée plus faible que prévue. Après avoir révisé deux fois à la baisse ses prévisions de croissance pour l'économie mondiale, le FMI a tablé sur une croissance de seulement 3,3% en 2014 et 3,8% en 2015 suite aux crises politiques dans certains pays. En effet, le contexte non inflationniste, la poursuite de politiques monétaires exceptionnelles, l'amélioration globale de la situation des entreprises créent des conditions favorables à un léger rebondissement de l'économie mondiale en 2015. Quant à la zone euro, celle-ci ne serait que de +1,3%.



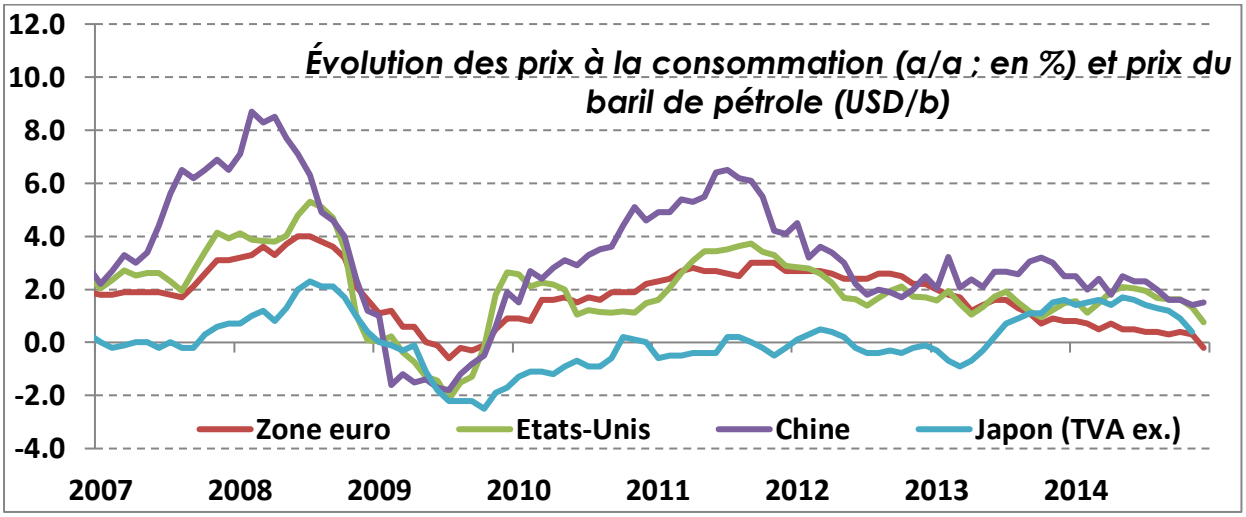
Sources : FMI et Finance Active

La France, en retard sur ses ajustements budgétaires, investissant peu et en l'absence de redressement de sa compétitivité extérieure, connaîtrait une croissance de +0,8% en 2015. La Banque de France prévoit une croissance de 0,4% du Produit intérieur brut (PIB) français au premier trimestre, après seulement 0,1% au quatrième trimestre 2014. Une telle progression conforterait la prévision du Ministère des Finances qui vise une croissance de 1% sur l'ensemble de l'année 2015, après 0,4% l'an dernier.

Ces taux ne devraient pas être suffisants pour réduire la hausse du taux de chômage particulièrement élevé (au-dessus de 10%).

Afin de soutenir l'économie, la Banque Centrale Européenne (BCE) continue d'appliquer une politique monétaire favorable avec des taux d'intérêt historiquement bas. Plusieurs facteurs participent aux prévisions des taux d'intérêts bas :

- Les indicateurs européens ne permettent pas un optimisme majeur sur une éventuelle reprise de l'économie.
- L'euro s'étant déprécié face au dollar, il est peu probable que la BCE entame un cycle de hausse des taux.
- La perspective d'une inflation qui demeure inférieure à 1 %.



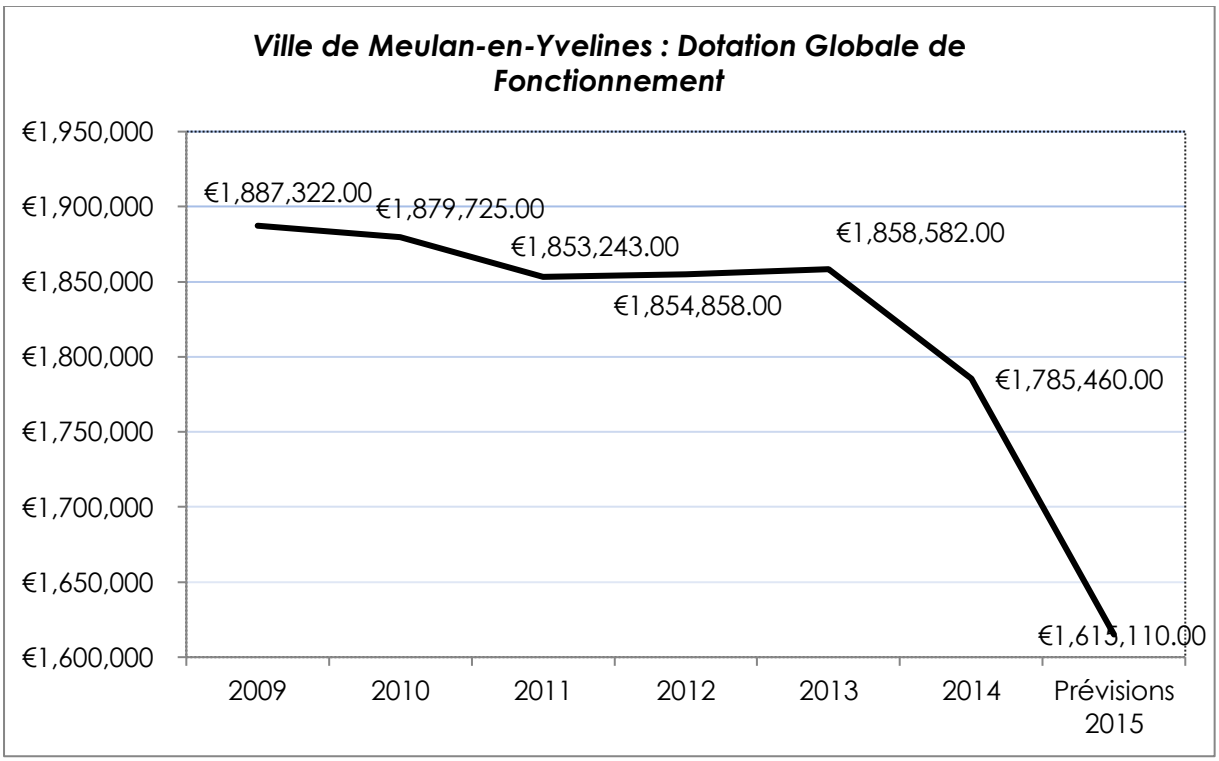
Sources : Reuters et Finance active

En conséquence, les taux d'inflation devraient rester faibles. Ainsi, les prévisions du gouvernement tablent à +0,9% pour 2015.

L'indice de prix des dépenses communales reflète le prix du panier des biens et services constituant la dépense communale. Son évolution permet donc d'évaluer la hausse des prix supportée par les communes, charges qui pour les principales découlent de décisions de l'Etat. Il est important de constater que cet indice (« panier du Maire ») augmente plus vite que l'inflation.

Pour financer les allégements fiscaux et sociaux programmés dans le cadre du « Pacte de responsabilité », les collectivités territoriales sont appelées à l'effort de réduction de la dépense publique via une diminution des dotations : - 3,7 milliards/an jusqu'en 2017 (avec 1, 45 milliard pour le seul bloc communal). La répartition de ce prélèvement se fera au prorata des recettes réelles de fonctionnement. Il en résulte donc une aggravation importante de

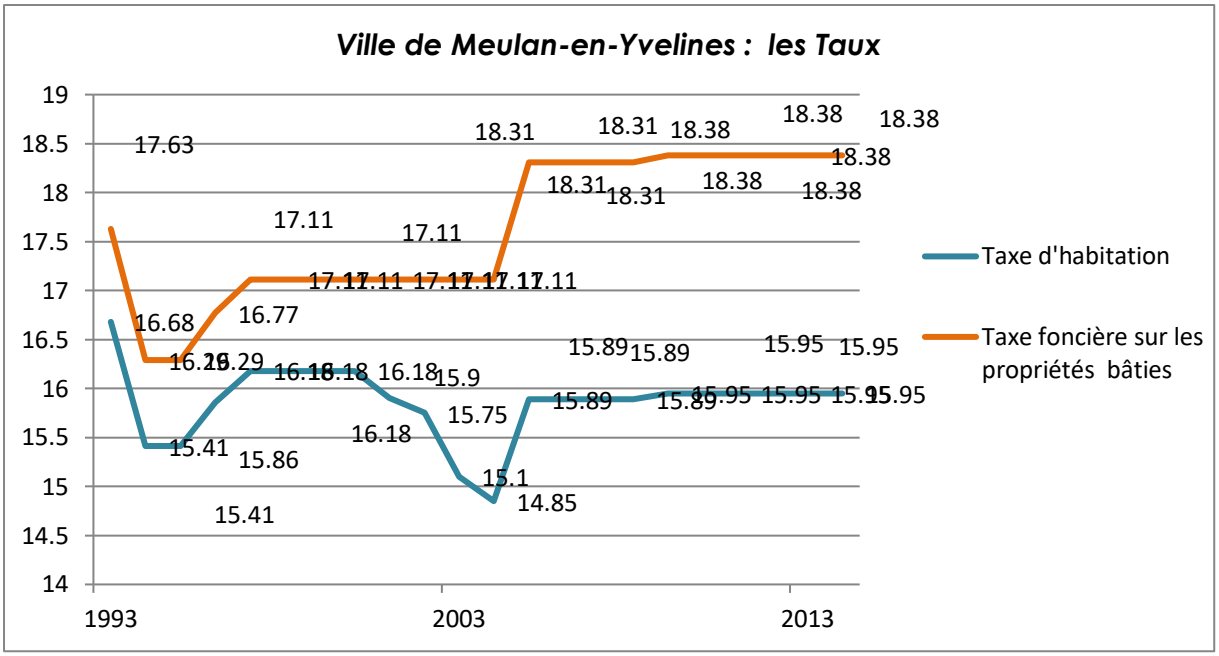
la baisse des dotations de l'Etat (- 171 000 € pour Meulan-en-Yvelines) tout en subissant la montée en puissance des péréquations prévues par le législateur.



Sources : Comptes administratifs

Conformément aux orientations fixées par le Parlement en 2011, l'article 144 de la loi de finances initiales 2012 a institué un mécanisme de péréquation horizontale pour le secteur communal. Ce FPIC (fonds national de péréquation des ressources intercommunales et communales) consiste à prélever une partie des ressources de certaines intercommunalités et communes pour la reverser à des EPCI et communes moins favorisées. Depuis 2013, le montant du prélèvement est modulé en fonction du revenu par habitant. Il est prévu le renforcement de ce mécanisme pour 2015 (+210 millions). Une estimation de 100 000 € de dépenses est à prévoir au budget primitif 2015 (contre 76 370 € en 2014).

Les taux des taxes d'habitation et foncières seront reconduits à l'identique : aucune hausse des taux d'imposition n'est en effet prévue sur 2015. Ainsi, la progression du produit fiscal sera exclusivement liée à l'actualisation annuelle des valeurs locatives (+0,9%, selon l'article 63 de la loi de finances initiales de 2015) et à la valorisation physique des bases induite par les constructions nouvelles et le développement des nouveaux logements sur la commune.

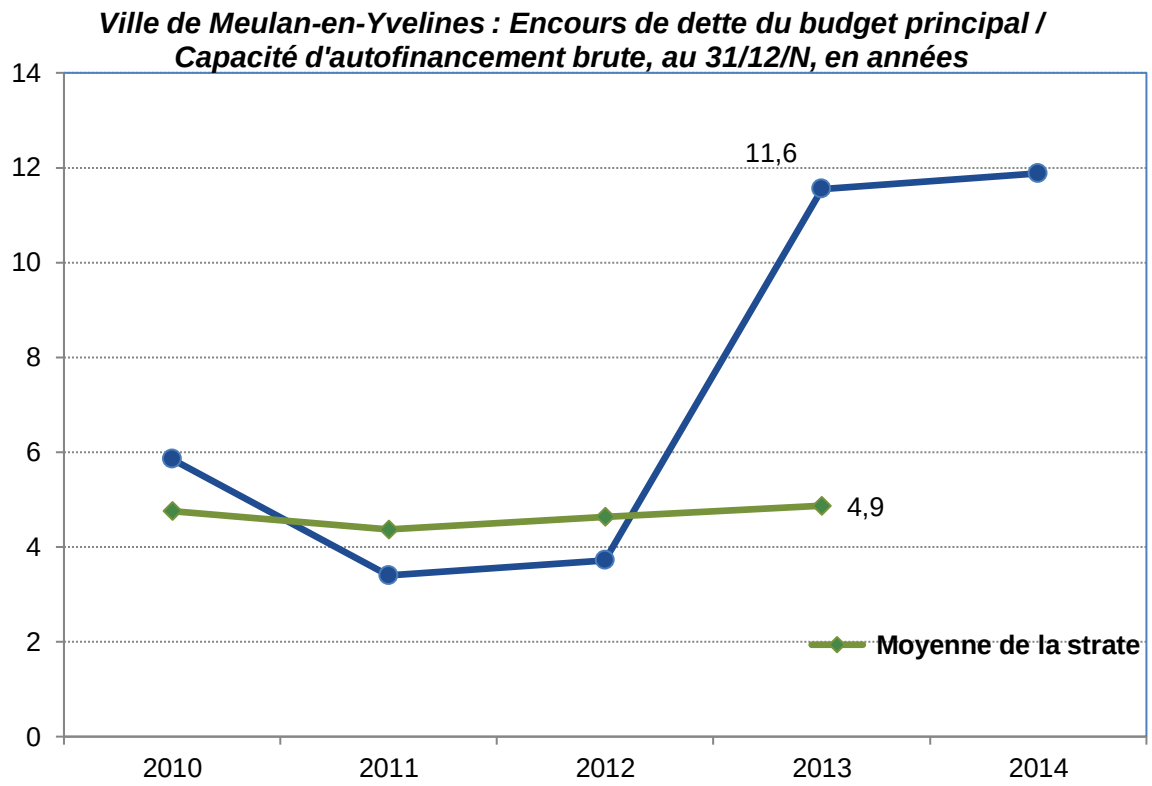


Sources : Comptes administratifs

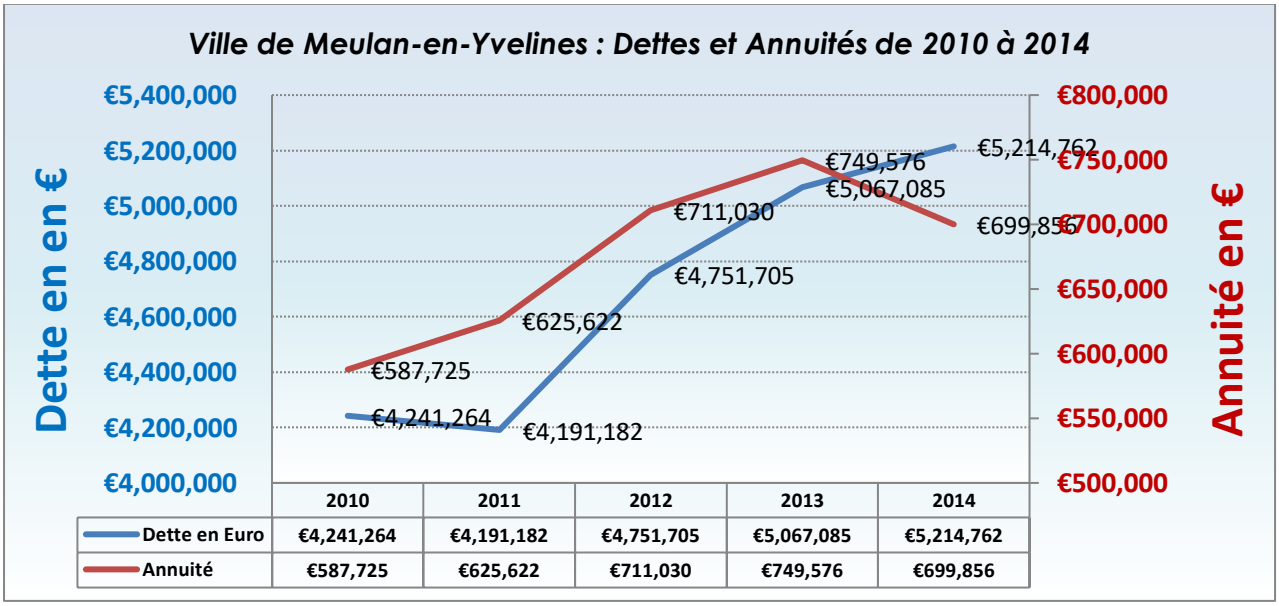
B. Situation financière de la collectivité

En début de mandat, un audit a été demandé à la Direction Départementale des Finances Publiques (DDFiP), fondé sur les comptes de gestion des exercices 2010 à 2013. Les principaux constats sont :

- ✓ Une réduction des produits réels de fonctionnement
- ✓ Une progression des charges
- ✓ Un autofinancement négatif
- ✓ La commune ne dispose plus de réserve importante
- ✓ Les taux votés et les bases d'imposition déjà supérieurs aux taux et bases moyens de comparaison, n'offrent pas de marge de manœuvre
- ✓ Bien que l'encours de dette soit d'un niveau inférieur aux moyennes de la strate, un nouveau recours à l'emprunt risquerait de détériorer davantage les équilibres financiers de la collectivité compte tenu de l'absence d'autofinancement.



Sources : DGFiP et Finance Active.

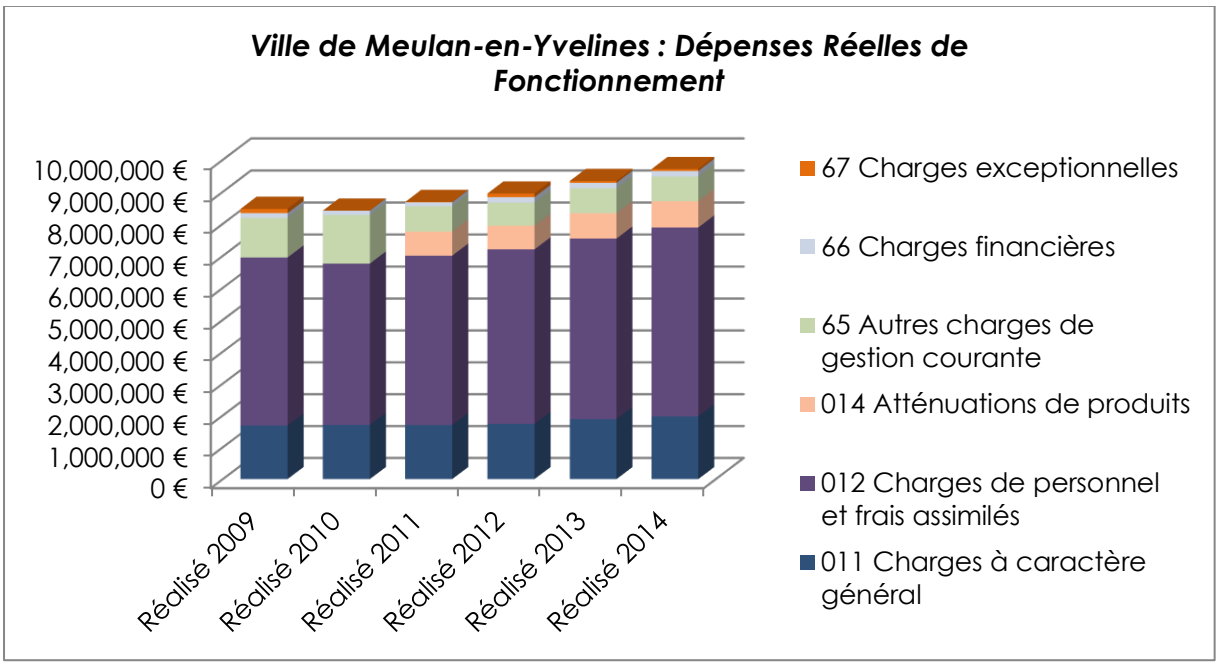


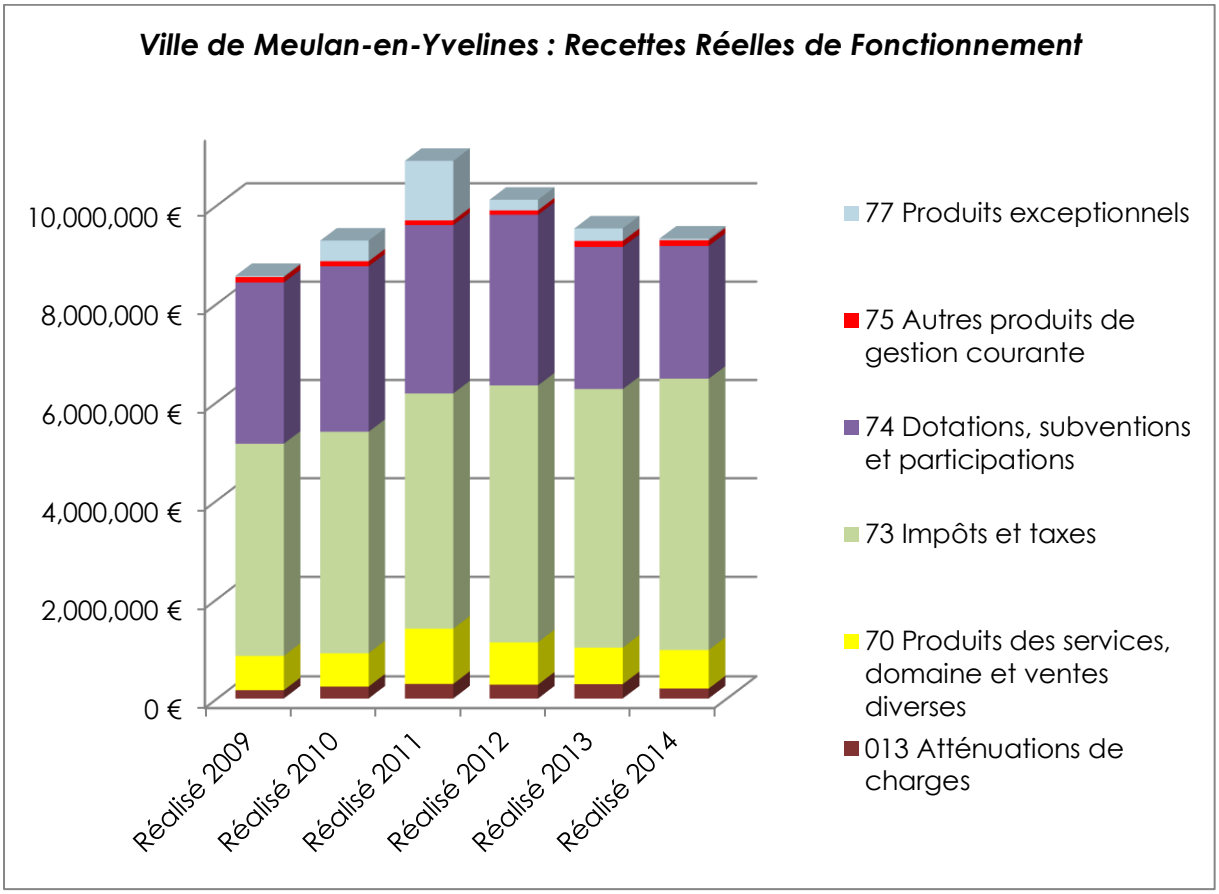
Sources : comptes administratifs

Pour toutes ces raisons, il n'est pas envisagé en 2015 une croissance majeure de l'endettement.

A noter que lors de la décision modificative n°1 (délibération du 17 décembre 2014), le virement de section a été supprimé puisqu'aucun

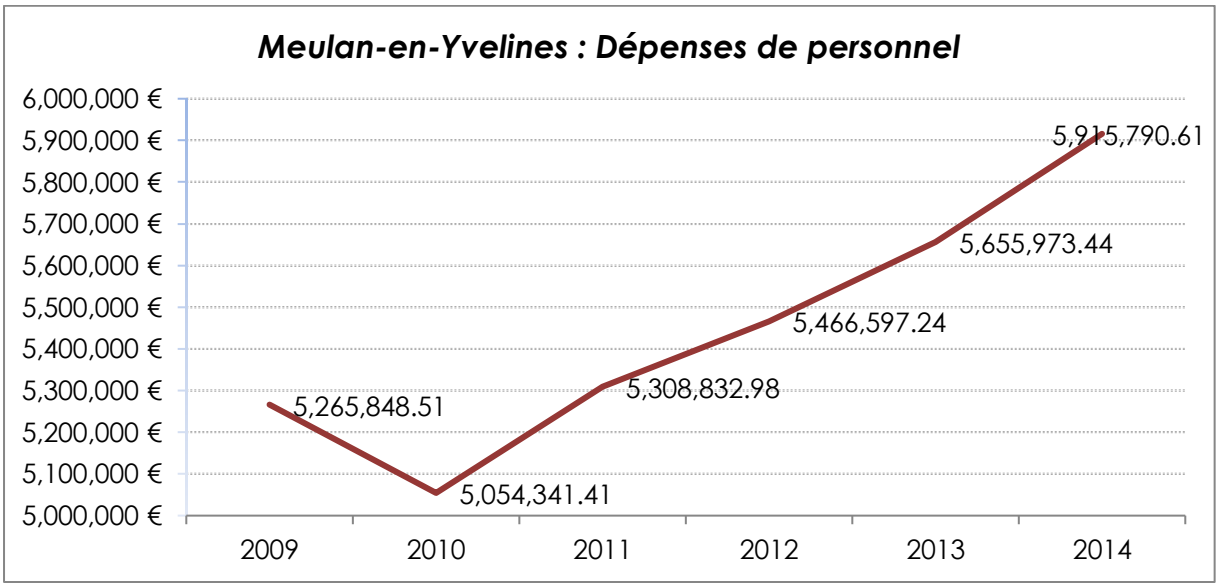
excédent n'a été dégagé, dégradant ainsi très fortement notre capacité d'autofinancement.





Sources : Comptes administratifs

La progression des recettes de fonctionnement est ralentie par la baisse des dotations de l'Etat au titre du redressement des comptes publics.



Sources : Comptes administratifs

Malgré les transferts de charges successifs à l'intercommunalité, les dépenses de personnel n'ont cessé de croître. Les raisons en sont multiples :

- ➔ Des mesures imposées telles que l'augmentation des cotisations, le reclassement des grilles indiciaires des agents de catégories C et B (pour les échelons les plus bas) ou encore la mise en place des rythmes scolaires.
- ➔ Le taux d'absentéisme particulièrement élevé.
- ➔ La titularisation d'agents sans politique de gestion du personnel (une cinquantaine depuis 2008).

En dépit des économies réalisées en 2014, le compte administratif affichera certainement un déficit de fonctionnement de l'ordre de 300 K€. En effet, le budget ayant été voté avant les élections municipales, ce mandat a démarré avec très peu de latitudes. Pour exemple, le budget des services techniques comprenant les fluides, entretien et divers a été consommé à hauteur de 57 % avant le 30 mars 2014. Pour autant, des économies ont été effectuées :

- Réduction des indemnités des élus (- 39 398, 84 € par rapport au BP 2014)
- Economies réalisées sur le Festival des Fromages (- 39 900 € par rapport au BP 2014, sans compter les dépenses de personnel)

- Réduction des heures supplémentaires (- 11 650 € par rapport au réalisé de l'année 2013).

C. Orientations budgétaires 2015

1. Pour la préparation du budget 2015, les critères de pilotage retenus pour permettre la maîtrise de la situation financière de la commune reposent sur plusieurs méthodes :

➢ Une fiscalité maîtrisée grâce aux économies qui seront réalisées :

La réduction de la DGF pour la commune représente une perte de recettes d'environ 171 000 € en 2015. A titre indicatif, ce montant équivaut à :

- Une hausse du produit fiscal de plus de 4%, soit approximativement 0,5 points d'impôt supplémentaires par rapport aux taux actuels des taxes ménages
- Un montant sensiblement supérieur au budget alloué aux subventions versées aux associations (156 K€ en 2014)
- ou encore au coût moyen de 6 équivalents temps pleins de catégorie C.

Dans sa séance du 17 septembre 2014, le Conseil municipal de Meulan-en-Yvelines a voté la motion rédigée par l'Association des Maires de France interpellant le gouvernement sur l'impossibilité des communes à pouvoir continuer à assurer un service public de proximité et à s'équiper en assumant de telles diminutions de recettes.

Pourtant, la Municipalité a décidé de ne pas augmenter les taux de la fiscalité directe en 2015 mais s'efforcera de générer des marges de manœuvre par la rationalisation des moyens tout comme la lutte contre le gaspillage. Il sera demandé à tous d'y veiller, aux élus, aux agents mais aussi aux usagers. Les investissements pour diminuer la consommation des fluides seront accrus grâce notamment au marché pluriannuel de l'éclairage public. La gestion des ressources humaines et l'optimisation de l'organisation devraient dégager des économies tout en améliorant la qualité du service rendu aux habitants. Un véritable contrôle de gestion, un renforcement de la comptabilité analytique et une mutualisation accentuée (en interne mais également avec la Communauté d'Agglomération) participeront à la stricte maîtrise des charges.
La fiscalité perçue permet un partage des charges de service public et l'expression de la solidarité au sein de la population. Pour autant, la

commune souhaite que la contribution des usagers des services publics soit fixée relativement au « prix de revient » des prestations fournies.

- Une stabilisation, sur la mandature, du volume de la dette par la mise en place d'un plan pluriannuel d'investissement :

L'objectif est de maintenir un encours de dette stable tout en investissant et ce, pour ne pas dégrader, plus qu'elle ne l'est déjà, notre capacité d'autofinancement. Dans un premier temps, il faudra l'améliorer puis dans un deuxième temps stabiliser celle-ci à un niveau se situant dans la moyenne des communes de notre strate.

2. En matière d'investissement

La volonté de l'équipe municipale est de mettre en place des projets structurants. Toutefois, au vu des contraintes budgétaires et de notre capacité d'autofinancement négative, les dépenses d'équipement en 2015, mais également pour les années suivantes, seront intégrées dans un plan pluriannuel d'investissement. En effet, il est primordial pour assainir les finances de la commune de s'appuyer sur un suivi pluriannuel de prévisions de dépenses et de recettes d'investissement. Cela permettra d'accroître la visibilité afin d'optimiser la répartition des financements dans le temps.

Le retour à l'équilibre des comptes de la commune nécessitera une maîtrise de l'évolution de l'encours de dette qui va conduire à adapter le volume d'investissement restant à la charge de la commune. Toutefois, l'effort demeurera soutenu en 2015 afin de financer principalement la réhabilitation du bâtiment Curie et du réfectoire des Annonciades pour accueillir les effectifs de l'école Valery dont les locaux deviennent trop exigus. Le coût s'avère plus élevé que prévu initialement, ce qui grève fortement les autres projets annoncés. Ces travaux seront financés en partie par le contrat départemental (dont une des trois opérations sera affectée au changement des menuiseries de l'école Paradis en 2017) et par la Communauté d'Agglomération dont le centre de loisirs occupera le 1er étage.

Pour autant, un effort d'investissement est nécessaire pour corriger l'équipement vieillissant. D'autres aménagements sont envisagés en 2015 comme l'installation de mobilier urbain, la réfection de la voirie « côte l'Ecuyer », l'enfouissement de conteneurs, ou encore le programme lié à l'éclairage public.

D'autres projets, tels que la revalorisation des berges de Seine, l'enfouissement des réseaux, sont en cours de chiffrage et des négociations

ont déjà commencé avec de potentiels partenaires financiers. Ils seront intégrés dans un plan pluriannuel d'investissement et feront l'objet d'une communication ultérieure.

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, pour lesquels les financements se raréfient, seront répartis sur plusieurs années.

La maîtrise des dépenses de fonctionnement et l'ajustement des dépenses d'équipement permettraient de reconstituer la capacité d'autofinancement de la commune. Dans une phase transitoire, le recours aux cessions permettra d'assurer l'équilibre et contribuera aux économies de fonctionnement. Par délibération du 21 janvier 2015, le Conseil municipal a autorisé la cession du terrain Pré-Carpentier. Celle-ci ne fera l'objet d'aucune inscription budgétaire tant que l'acte notarié ne sera pas signé et les délais de recours purgés.

3. En matière de fonctionnement

Comme précédemment évoqué, l'augmentation de la péréquation horizontale conjuguée aux réductions drastiques des dotations sont autant d'obstacles à l'absorption des mesures imposées par le législateur. Pour exemple, la mise en place des rythmes scolaires reviendra à la commune à 60 000 € environ, tandis que le fonds d'amorçage pérennisé sans limitation de durée et dont le versement est assujetti à l'établissement d'un projet éducatif territorial n'est évalué qu'à 48 700 €. Il reste donc à la charge de la commune 11 300 €.

Quand l'ensemble des mandats de dépenses obligatoires (charges de fonctionnement et capital) a été honoré, il ne reste plus de marge de manœuvre pour investir. Cette situation découle de l'absence de contrôle des dépenses de fonctionnement qui ont augmenté de manière trop importante ces dernières années au lieu d'être modérées. Un « plan d'action finances 2015-2020 » sera mis en place. L'objectif à atteindre est de contenir les dépenses de fonctionnement afin d'améliorer la capacité d'autofinancement de la Ville.

Les charges de personnel, représentant une dépense incompressible du fait du grand nombre de fonctionnaires titulaires à Meulan, continueront d'engendrer des dépenses très élevées dans notre budget de fonctionnement. Il faudra donc faire en sorte de ne pas remplacer chaque

départ à la retraite et chaque poste libéré ne sera donc pas systématiquement conservé.

Pourtant, certains recrutements s'avèrent impératifs. L'engagement de renforcer le service de la police municipale sera honoré : il ne peut y avoir d'économie en matière de sécurité des personnes et de maintien de l'ordre public. Les récents évènements liés à la procédure de délégation de service public mais aussi la volonté de mieux contrôler les coûts imposent le recrutement d'un technicien dont les principales missions seront de générer des économies et de gérer les procédures de marchés publics.

Les orientations budgétaires 2015 ne peuvent être déconnectées des projets intercommunaux. Quel sera l'avenir de Meulan-en-Yvelines au sein d'une Communauté d'Agglomération élargie au 1er janvier 2016 ? Vraisemblablement, certaines compétences de proximité devraient être reprises par les communes. Déjà étranglées financièrement, comment pourraient-elles assumer demain des charges supplémentaires ?