

Lettre de cadrage politique

Budget Primitif 2017



Contexte Général

En 2016-2017 les données budgétaires et économiques n'affichent pas d'évolution majeure par rapport aux années précédentes. La croissance du Produit intérieur brut après 1,1% en 2014 ne subirait qu'une faible hausse de 1,4% en 2016 puis 1,5% en 2017¹.

Globalement, les collectivités s'inscrivent dans une trajectoire d'efforts et de rétablissement de leur situation budgétaire au prix d'une capacité d'action en général revue à la baisse. En 2015, elles ont pour la première fois depuis 2003 dégagé une capacité de financement grâce au ralentissement de leurs dépenses de fonctionnement et d'investissement. Selon l'Observatoire des Finances Locales, les communes ont cette même année baissé leurs dépenses d'intervention d'1,3% en moyenne et dégagé une épargne brute de 5,4% cependant que leurs dépenses d'investissement s'inscrivaient en baisse de près de 10%.

En 2016, la baisse des dotations n'a été que partiellement compensée par les recettes fiscales propres. La progression des taux de la Taxe d'habitation (TH) et des Taxes foncières (TF)² a été de 1% en moyenne³, ce qui reste supérieur à l'inflation.

Les communes ont été sous le coup de l'effet cumulé de l'évolution de l'enveloppe normée avec notamment une baisse de la dotation globale de fonctionnement -2,07Md€ de la plus faible progression des bases des taxes ménages, de la progression du point d'indice (+0,6% en juillet avant une nouvelle hausse en 2017) et de l'entrée du dispositif « Parcours professionnels, carrières et rémunérations ».

Globalement, l'évolution des recettes de fonctionnement a connu une relative stabilisation + 0,5 % de même que celle des dépenses de fonctionnement. L'écart entre les recettes et les dépenses, ou « effet de ciseaux », perdurera néanmoins.

Dans son rapport⁴ d'octobre 2016, la Cour des comptes estimait donc qu' *« En 2016, la baisse de la DGF est du même montant qu'en 2015, mais la contrainte financière sur la gestion des collectivités locales devrait être plus forte. En effet, la progression des recettes fiscales devrait ralentir nettement et celle des impôts directs devrait être de même ampleur*

¹ Prévisions de la Banque de France au 9 septembre 2016.

² Taxes sur le foncier bâti et non bâti

³ Etude 2016 Forum pour la gestion des villes et des collectivités territoriales.

⁴ *Rapport sur la situation financière et la gestion des collectivités territoriales et de leurs établissements publics*, octobre 2016.

que la baisse des transferts financiers de l'Etat, laissant les collectivités locales, prises dans leur ensemble, sans marge de manœuvre supplémentaire pour faire face à l'évolution de leurs charges de fonctionnement. Par conséquent, le maintien de leur autofinancement passe par l'intensification de leurs efforts de gestion, particulièrement de leur masse salariale. »

Les collectivités demeureront en 2017 concernées par le pacte de croissance et de stabilité qui continuera de peser sur leurs ressources, l'Etat visant un déficit public de 2,7% de Produit Intérieur Brut en 2017, après 3,3% en 2016. Les collectivités locales contribueront une nouvelle fois à l'essentiel de l'effort de réduction du déficit.

Les 50 Mds€ de dépenses publiques en moins prévus sur 2015-2017 continueront à se faire sentir en 2017: 3,7Mds€ seront de nouveau mis à la charge des collectivités (enveloppe normée : dotations, compensations, Fonds de compensation de la Taxe sur la valeur ajoutée - FCTVA -...), après 840 millions d'euros de baisse de dotations pour le bloc communal en 2014, environ 2,1 milliards d'euros en 2015 et 2016.

Cependant, l'annonce faite par le chef de l'Etat en juillet à l'association des maires de France le 2 juin dernier d'une réduction de moitié de la baisse des dotations au bloc communal (soit 1Md€ au lieu de 2,1Mds€ prévus) ainsi que de la reconduction du fonds de soutien à l'investissement (1,2Md€) seraient susceptibles d'alléger l'effort demandé.

Dans ce contexte, les communes et leurs groupements continuent malgré tout leurs efforts d'optimisation de leurs dépenses de fonctionnement, efforts qui pourraient cependant être moins évidents pour les collectivités ayant déjà entamées ce processus de rationalisation depuis plusieurs années. Dans le même temps, les villes et leurs groupements poursuivront, à mi-mandat municipal, la mise en œuvre des projets d'investissement. Par conséquent, l'ampleur du recours au levier fiscal sera fonction de la capacité des villes et de leurs groupements à dégager des marges de manœuvre sur leur fonctionnement ainsi que des choix qui seront opérés en matière d'endettement.

Bilan 2016 pour Villejuif

En 2016, on estime que les recettes effectives attendues (septembre 2016) seront sans doute légèrement inférieures à celles prévues au BP (92 144K€ contre 92 375K€ inscrites), l'évolution des dépenses s'ajustant à peine à ce scénario.

Les **recettes fiscales** seront conformes aux projections soit 42,7M€.

En tout état de cause, les recettes des taxes séjours et résidences secondaires ainsi que la diminution de l'abattement général à la base qui épargnait les ménages les plus modestes n'auront pas permis de compenser la baisse de la DGF et la hausse du prélèvement au titre du FPIC (-368.885 €).

Les dotations qui forment l'essentiel des concours de l'Etat ont été conformes aux prévisions à 14,3M€, soit pour mémoire, -1,6M€ par rapport aux versements de l'année précédente.

Le différentiel dans le total de recettes attendues tient donc essentiellement à des recettes non fiscales et hors subvention inférieures de près de 400K€ à la prévision budgétaire.

En 2016, les prévisions en dépenses (82,6M€) seront tenues grâce à une gestion raisonnée effective : non remplacement systématique des départs des agents et maîtrise de la masse salariale en fonction des priorités identifiées, mutualisations, réorganisation et choix de gestion des services publics, conditionnement des subventions aux indicateurs de performance et mesures en vue de la mise en place à terme d'une véritable GPEEC, révision de la programmation événementielle, politique d'achats publics...

Les dépenses de personnel se sont légèrement accrues malgré les efforts faits concernant l'évolution des effectifs. Ceci est lié à la hausse mécanique du Glissement vieillesse technicité, à l'amélioration en deux temps du point d'indice, à la progression des cotisations patronales liées à la réforme « PPCR » (parcours professionnels, carrières et rémunérations). Premier poste en section de fonctionnement, ce poste affichait une progression en BP de 1,5M€ en 2016 par rapport à l'année précédente à 50,255M€. Les dépenses effectivement exécutées pourraient néanmoins dans les faits être inférieures de 400K€ au montant inscrit.

De même, les dépenses des services s'inscrivent dans une trajectoire de non dépassement de la somme inscrite initialement (32,38M€). Ces estimations resteront néanmoins à confirmer à échéance de la fin de l'année 2016. Ces dépenses contenues en fonctionnement ont permis de limiter l'effet ciseau permettant à peine de dégager près de 200K€ d'épargne nette dans les scénarios optimistes, ce qui témoigne néanmoins d'une situation meilleure que prévue eu égard au solde négatif anticipé de -662K€. L'objectif d'assurer une épargne nette positive, déterminant pour l'autonomie financière de la ville et pour mener une politique d'investissements soutenable, apparaît donc atteint.

Impacts des flux entre Villejuif, le Territoire et le Métropole en 2016

La création de la métropole et du territoire a impacté les finances de la ville qui sert d'intermédiaire entre ces deux entités sur le plan financier.

Versement de la Métropole à la ville = 19.901.375 € dont :

16.304.431 € d'attribution de compensation versée jusqu'en 2015 par la CAVB ;

3.496.944 € de part salaire ex taxe professionnelle perçue jusqu'en 2015 par la CAVB.

Reversement de la ville au territoire = 10.148.005 € dont :

3.496.944 € de dotation de compensation de la part salaire ex taxe professionnelle perçue en 2015 par la CAVB ;
6.651.061 € part impôts ménages perçus en 2015 par la CAVB.

La ville perçoit directement la part d'impôts ménages perçus en 2015 par la CAVB. Compte tenu de la modification des abattements, la ville percevra plus qu'elle ne reverse.

Réduction de la part FPIC de la ville

Le regroupement de villes isolées dans les territoires a eu un effet sur le calcul du FPIC, faisant baisser la part due par les territoires. Pour Villejuif, le versement sera de 368.885 € (répartition de droit commun) alors qu'il était prévu à hauteur de 686.860 € avec le calcul 2015.

En section d'investissements la ville, en se dégageant des emprunts toxiques, a choisi d'accroître son encours de dette et s'est astreinte de fait à davantage de remboursement du capital emprunté. En dehors des emprunts contractés dans le cadre de la désensibilisation, la ville n'a eu recours qu'à 2M€ de nouveaux emprunts.

Hors entretien du patrimoine et équipements, le chantier de l'école Jean Vilar a représenté un poste majeur (4,6M€) avec l'école des réservoirs mais aussi les aménagements du parking P. Bert.

Les éléments budgétaires contraignants pour 2017

Ce contexte difficile n'épargnera pas cette année encore Villejuif. L'évolution des recettes 2016 s'équilibre avec celle des dépenses au prix de gros efforts sur ces dernières. Ceci ne laissera donc pas d'autre choix que la poursuite de l'effort budgétaire pour 2017. A date, nous ne disposons que de peu d'éléments, néanmoins, les différentes annonces gouvernementales et le projet de loi de finances ne laissent pas espérer d'évolutions majeures.

L'impact sur l'Épargne brute de la collectivité de la baisse de la DGF

Impacts sur les finances de Villejuif				
En milliers d'€	2014	2015	2016	2017
Baisse des dotations dont DGF	-605	-1.604	-1 610	-1 200M€
Prélèvement FPIC	-472	-624	-368	-368
Épargne Brute		4 552	7 516	6 900
Épargne nette		-2 048	187K€	-2 300

Evolution des recettes de fonctionnement : principales composantes des dotations et

participations (ch.74).

	2015	2016	2017 (prévision)
DGF	11.734.465	9.929.605	8.523.829
DSU	1.353.725	1.367.262	1.394.607
DNP	601.157	377.775	339.997
FSRIF	2.651.691	2.941.403	2.941.403
FPIC	- 624.418	-368.885 €	-368.885 €

Au total, depuis 2014 la baisse des ressources alliée aux nouveaux prélèvements produite une perte de 4.5M€ pour les finances de la ville. Les recettes fiscales seront loin de compenser les évolutions négatives des transferts puisque seule une progression de 200K€ est anticipée à 42,9M€

De ce fait, même sous l'hypothèse d'une baisse de 5% de la dépense de fonctionnement l'hypothèse d'une épargne nette négative en 2017 n'apparaît pas comme excessivement pessimiste.

La poursuite en 2017 des orientations fixées en 2016

La nécessaire inscription dans une trajectoire de redressement de la santé financière : les objectifs macro-budgétaires

Les préconisations tirées de l'audit financier de 2014, reprises par les budgets 2015 et 2016, le seront de nouveau pour ce qui concerne le budget 2017. Il s'avèrera nécessaire de persévérer dans la démarche de reconstitution de notre épargne brute et d'améliorer notre capacité de désendettement. La réduction des dépenses de fonctionnement devra donc se poursuivre, selon une clé qui tiendra compte des efforts déjà réalisés en 2015-2016 et axée tant sur des mesures de gestion raisonnée que des mesures structurelles engagées sur la durée. Au-delà des contraintes pesant sur les finances locales, il s'agira de maintenir nos efforts et notre vigilance face aux incidences de l'intégration de notre collectivité dans la Métropole du Grand Paris et dans le nouveau territoire.

La poursuite des orientations budgétaires de 2016 est impérative et rend indispensable la poursuite de l'effort de gestion raisonnée, solidaire et responsable, passant par la reconduction des objectifs financiers généraux que sont :

- dégager un million d'épargne nette positive en 2017
- amélioration de la capacité de recouvrement
- ne pas emprunter plus que ce que nous remboursions

- consacrer les excédents budgétaires à la réduction de la dette
- geler les taux d'imposition locale
- Accentuer la réflexion et les propositions sur l'équité à l'accès aux offres du service public via l'extension du modèle quotient familial à la tarification des services (quotient senior, etc...)
- Optimiser, rationaliser et piloter les régies
- Implémenter le double contrôle à la dépense
- Améliorer la gestion des titres de recette ou équivalent

Ces neuf objectifs généraux passeront par la réalisation de sous objectifs relevant tant d'une gestion au quotidien que de l'inscription dans une évolution de fond sur la durée impactant inévitablement à terme le périmètre d'intervention communale.

Le nécessaire maintien d'une gestion raisonnée au jour le jour...

L'effort sur les dépenses sera donc maintenu sur la base d'une poursuite de la mutualisation et de la réorganisation des services, le conditionnement des subventions à la plus value attendue concrète pour les administrés, la maîtrise de la masse salariale et poursuite du chantier de la GPEEC, optimisation de la programmation événementielle, politique d'achats publics avec centralisation des achats. Mais aussi mutualisation, optimisation, questionnement sur la réorganisation administrative de la ville seront poursuivies, de même que la recherche de nouvelles ressources non fiscales après la mise en place en 2015 de la taxe de séjour, de la taxe sur les résidences secondaires. La tarification adaptée des services publics locaux sera relancée, de même que le recours au mécénat et autres ressources privées continueront d'être explorées, stationnement...

- Evaluer les impacts des actions menées l'an dernier avant de proposer leur reconduction ;
- S'assurer que toute nouvelle activité soit financée par une baisse de dépense autre ou une recette équivalente dans une logique de priorisation globale et partagée par l'exécutif
- Assumer la fin de la gratuité de certaines prestations et facilités accordées jusqu'à présent en regard du caractère prioritaire des besoins assurés : spectacles et animations, prêts de salles dans les MPTs, réseau de lecture public, certaines sorties...
- Rendre visible les efforts de gestion réalisés ou envisagés ;
- Etudier l'octroi des subventions au regard de l'utilité sociale constatée, de leur intérêt local et de leur complémentarité ou non avec les politiques municipales ;

accroître la réciprocité de l'aide ainsi que leur conditionnement à leur plus-value du point de vue du lien social (systématisation des conventionnements).

L'ensemble de ces contraintes conjoncturelles et politiques, alliées aux incertitudes sur les recettes et des compétences futures de la ville nées de la réforme territoriale, impliquent une gestion raisonnée et responsable des ressources sous le contrôle, notamment, du comité de direction en s'appuyant sur la DAF.

- Les nouvelles charges seront conditionnées à des baisses équivalentes par ailleurs.
- Dans un souci d'efficacité accrue du service au public, les projets, événements et actions feront systématiquement l'objet d'une évaluation en amont des coûts de fonctionnement en termes financiers d'une part et, d'autre part en termes de masse salariale impliquée mais aussi du nombre de public concerné.

Un soin particulier sera également donné à l'identification systématique d'un responsable administratif et d'un pilote politique pour chacune des initiatives mentionnées.

Pour autant, les mesures de gestion raisonnée n'apparaissent pas sur la durée satisfaisante du point de vue de la fluidité des actions, de l'impératif de visibilité et de prévisibilité et peuvent potentiellement avoir un effet déstabilisant sur les services et le service rendu en général, ce dont a conscience l'exécutif.

...allié à une montée en puissance des mesures structurelles de contrôle de la dépense

C'est pourquoi l'objectif d'anticipation, de construction pluriannuelle (PPE) ainsi qu'une PPI solide s'inscriront toujours dans nos objectifs de travail.

Face à l'« effet ciseau » subi et qui risque encore de s'accroître en 2017 devra être étudiée la piste d'une réflexion d'ensemble sur le périmètre pertinent de l'action municipale : un accompagnement extérieur pourra être envisagé afin de cerner en collaboration étroite avec la Direction les domaines d'intervention à questionner.

Plus précisément, il s'agira :

- d'établir un diagnostic besoin/coûts/avantages économiques en regard des besoins de la population et du caractère impérieux ou pas des domaines d'intervention questionnés ;
- de communiquer et d'expliquer à la population et aux agents ;
- de valider des orientations dont la mise en œuvre sera progressive et en considération des attentes et retours de la population mais également des agents.

Néanmoins, une telle démarche s'inscrivant dans une échéance de moyen terme, en récolter les fruits économiques en 2018 impliquera de la lancer au plus tôt.

Pour 2018, l'horizon pourrait donc être moins à certains égards moins difficile d'autant qu'une progression réelle des bases liées aux programmes logement (+1000 habitants classes moyennes aisées) est attendue sur l'année 2017. Néanmoins, l'état de la Programmation pluriannuelle d'investissements souligne le déséquilibre majeur entre les ambitions de la ville et la capacité à autofinancer ses projets.

Des orientations par secteur s'inscrivant dans la continuité de la période 2014-2016

L'encadrement élaborera, en concertation avec les membres de l'Exécutif, des propositions d'activités et des projets qui respectent le cadre budgétaire selon les priorités suivantes :

- Continuation de la montée en charge de la prévention-propreté ;
- En parallèle de la révision du périmètre d'intervention communale et de l'évolution des effectifs afférente, soin particulier à la politique de gestion des ressources humaines dans le cadre d'une montée en efficacité de l'ensemble des services compatible avec une amélioration générale du bien-être au travail : il s'agira donc de veiller à la plus stricte discipline dans l'évolution des effectifs tout en travaillant à une meilleure valorisation des agents en poste ;
- Maintien des budgets solidarité, sécurité, ainsi qu'éducation et petite enfance en tenant toutefois compte des champs les plus nécessaires en regard donc de l'utilité sociale et des besoins les plus impérieux des habitants.

Les secteurs tiers continueront à faire l'objet d'une attention soutenue quant à leurs évolutions budgétaires, contribuant ainsi, en section de fonctionnement, à l'effort demandé. Cet effort portera à hauteur de 5% de leurs budgets. Il sera appliqué aux montants autorisés en 2016 par le Conseil municipal (Budget primitif).

Par conséquent, l'objectif est donc cette année affirmé d'une sélection des actions à prioriser au sein des secteurs suivants :

- Culture,
- Santé et qualité de vie,
- Développement économique, emploi, DSIO
- Démocratie participative,
- Jeunesse et le sport,
- Développement durable,
- Manifestations et communication,
- Associations, vie des quartiers, démocratie participative, commerces.

Les élus travailleront donc ces objectifs sur la base des propositions de l'administration. Cependant, afin d'atteindre leurs objectifs budgétaires, ils se baseront sur l'écart entre les montants inscrits au budget primitif et le réalisé tel qu'inscrit dans le projet de compte administratif. Il leur sera ainsi demandé de justifier les écarts relevés afin de ne pas inscrire de montants lorsque la capacité de réaliser dans les faits n'est pas assurée ; les discussions avec l'adjoint aux finances et Monsieur Le Maire s'établiront sur cette base.

Une fois que la 1^{ère} étape budgétaire menée à bien entre les services et les élus, Monsieur Le Maire avec l'adjoint aux finances organisera un séminaire avec le Bureau Municipal Elargi afin d'établir une feuille de route claire selon les priorités politiques partagées.

En lien avec les orientations politiques 2016, des synergies seront recherchées par un travail accru sur la transversalité entre les services.

Du côté des dépenses de personnel, il s'agira de maintenir le niveau d'engagements malgré la tendance mécaniquement haussière de ce poste et de veiller à la progression du régime indemnitaire selon les principes de mérite et d'équité.

S'inscrire dans une politique de recrutements sur la base de remplacements non généralisés, de la mise en place progressive d'une Gestion prévisionnelle des effectifs, emplois et compétences, activation d'une politique indemnitaire valorisante dans le cadre d'une réflexion globale sur de bonnes conditions de travail : révision d'ensemble des grilles du RI actuellement trop imprécises, avec pour résultat des attributions mal encadrées, imprécises quant aux missions et périmètres réels de responsabilité générant des manques du point de vue de l'harmonie et de l'équité de l'ensemble.

Dans la continuité de l'année 2016, la ville continuera à mettre en place le cadre d'une véritable GPEEC ; les orientations en termes de ressources humaines joueront un rôle majeur la montée en charge des parcours de professionnalisation et plans de carrière.

La diminution des effets de l'absentéisme sur l'efficacité du Service public passera par une analyse fine de ses causes et la mise en place d'une stratégie de long terme concertée avec les agents. Les recours aux heures supplémentaires seront limités au strict nécessaire.

- Les créations de postes liées à l'évolution de l'organigramme en lien avec l'optimisation des moyens de la collectivité seront conditionnées à des suppressions équivalentes afin de ne pas augmenter les effectifs en termes d'ETP et de maintenir la masse salariale en deçà de 60% des dépenses totales de fonctionnement (GVT compris).
- Sur la base d'un diagnostic, réflexion sur le temps de travail tenant compte des recommandations de la Cour des comptes⁵ ;
- les remplacements temporaires d'agents hors obligations réglementaires notamment liées aux taux d'encadrement seront gelés ;

⁵ *Les finances des collectivités locales en 2015*, rapport d'octobre 2016

- la règle de non remplacement des départs en retraite et des départs de la collectivité sera compensée par une accentuation des programmes de formation ;
- anticiper sur une base annuelle les évolutions liées aux réformes législatives et réglementaires : revalorisations catégorielles, nouvelles obligations liées au dialogue et à la protection sociale...
- faire évoluer l'organisation des services selon la doctrine suivante : pas d'efficacité améliorée sans souci du bien-être et de l'adéquation entre les compétences et le projet professionnel des agents. L'ensemble garantissant une utilisation optimisée de l'implication des agents.
- Une remise à plat obligatoire des astreintes et des heures supplémentaires.

Au-delà de ces secteurs, les objectifs suivants seront poursuivis :

- Montée en puissance de l'e-administration et amélioration de l'accueil et de la capacité de réponse au public ;
- S'impliquer fortement dans le cadre de la politique de rénovation urbaine en veillant à la pertinence des actions portées par la ville et des coûts engagés ;
- S'inscrire dans l'objectif d'une urbanisation raisonnée et équilibrée sur l'ensemble du territoire communal sans négliger la valorisation et le déploiement d'espaces verts et de solutions de déplacements propres et durables ;
- Progresser sur la transparence dans les critères et motifs des aides prestations diverses accordées dans les domaines de la solidarité et du social, logement, subventions et aides en nature diverses aux associations et partenaires.
- Mise en place d'une politique de stationnement qui doit répondre au respect de l'espace public, à sa régulation et à des recettes complémentaires

La réalisation de ces orientations sera accompagnée par la mise en place progressive de la nouvelle organisation, sous l'égide du comité de pilotage sous l'égide de la Direction générale. Il s'agira donc de poursuivre la modernisation de l'administration, d'en renforcer la cohérence et la complémentarité pour accroître la performance globale de la collectivité au service des Villejuifois.

L'investissement interrogé ?

Le cumul d'un autofinancement faible, du maintien d'une politique d'emprunt en dernière instance, et les perspectives peu engageantes pour ce qui concerne l'évolution du FCTVA alliées à une hausse des montants de capital remboursés (liés à désensibilisation des emprunts toxiques) augurent de difficultés à assurer une politique d'investissement

volontaire.

Des dépenses apparaissent néanmoins incontournables :

- Ecole des réservoirs ;
- Accueil Mairie et ravalement façade;

voire :

- Maison des arts martiaux
- Ludothèque

Une forte incertitude pèse donc sur la capacité à assurer de nouvelles dépenses : extension Mairie, Maison de l'art et de la culture ... répondre à ces interrogations demandera cependant de s'engager plus avant sur la voie du le pilotage stratégique de l'investissement :

- la réalisation du PPI, en adéquation avec les reports et les nouvelles demandes. Sous réserve des évolutions liées à la redéfinition du cadre intercommunal (recettes et compétences), l'école des réservoirs ainsi que la rénovation urbaine constitueront des priorités, l'aménagement de l'Hôtel de ville, la Halle des Sports et autres équipements sportifs (Vestiaires et tribunes à Guy Boniface) ;
- La poursuite de la politique de recherche de nouveaux financements de projets ;
- Les projets d'équipements publics définis dans le projet de réalisation du Campus grand parc (Ecoles, Classes supplémentaires, Fonds de concours Gymnase et 3 courts de tennis,....) ;
- la poursuite de la gestion active du patrimoine.

Sous le pilotage du Directeur Général des Services, administration et élus se verront ouvert un accès plus aisé aux outils de pilotage des orientations, de bilans synthétiques des grands évènements/opérations, de tableaux de bord.

Nous savons pouvoir compter sur le professionnalisme et le sens des responsabilités de chacun, quelles que soient ses missions au sein de l'administration, pour s'inscrire dans ce processus de travail visant à redresser la structure budgétaire de la ville, à être gestionnaire des deniers publics, en proposant un service public local de qualité aux habitants.

Philippe VIDAL
Adjoint chargé des Finances