

CONSEIL MUNICIPAL DU 20 FEVRIER 2019

RAPPORT DE PRESENTATION

OBJET : RAPPORT ET DEBAT D'ORIENTATIONS BUDGETAIRES 2019 DU BUDGET PRINCIPAL DE LA VILLE ET DU BUDGET ANNEXE DES PARKINGS PUBLICS.

Prévue à l'article L.2312-1 du CGCT, la tenue du débat d'orientations budgétaires (DOB) est obligatoire dans les communes de plus de 3 500 habitants. Ce débat permet à l'assemblée délibérante :

- de discuter, sur la base d'un rapport, des orientations budgétaires qui préfigurent les priorités qui seront affichées dans le budget primitif de la Ville et des Parkings,
- d'être informée sur l'évolution de la situation financière de la collectivité.

Ce débat doit avoir lieu dans les deux mois précédant l'examen du budget primitif, sous peine d'illégalité de toute délibération relative à l'adoption du budget primitif (*CAA Marseille 19/10/1999, commune de Port-la-Nouvelle*).

Selon la jurisprudence, la tenue du débat d'orientation budgétaire constitue une formalité substantielle. Son absence entache d'illégalité la délibération sur le budget (*TA Versailles 28/12/1993, commune de Fontenay-le-Fleury; TA Montpellier 11/10/1995, M. Bard c/commune de Bédarieux; TA Lyon 07/01/1997, Devolve; TA Paris 04/07/1997, M. Kaltenbach; TA Montpellier 05/11/1997, préfet de l'Hérault c/syndicat pour la gestion du collège de Florensac*).

Le budget primitif doit être voté au cours d'une séance ultérieure et distincte. Autrement dit, le débat d'orientation budgétaire ne peut être tenu ni le même jour, ni lors de la même séance que celle du vote du budget (*TA Versailles 16/03/2001, M. Lafond c/commune de Lisses*).

La délibération constatant la tenue du DOB est obligatoire. Son absence peut faire l'objet d'un éventuel contentieux engagé par un tiers devant la juridiction administrative. Enfin, le DOB doit être relaté dans le compte rendu de séance (*TA Montpellier 11/10/1995, M. Bard c/commune de Bédarieux*).

I. LE CONTEXTE GÉNÉRAL DES ORIENTATIONS BUDGÉTAIRES 2019

1. Le contexte international

La reprise de l'économie mondiale se confirme en 2018 par une croissance de +3,8% contre +3,7% en 2017, malgré un léger ralentissement au premier semestre 2018. Elle est toutefois restée relativement solide, sous l'impulsion notamment du dynamisme de l'activité des États-Unis, sous l'effet de sa politique budgétaire et de la remontée du cours du pétrole ; et de la croissance des pays émergents. La croissance de la zone euro est quelque peu fragilisée par les incertitudes liées au *Brexit* et malgré la hausse de la demande mondiale.

Le Produit Intérieur Brut mondial (PIB), selon les prévisions du Fonds Monétaire International (FMI), devrait progresser un peu plus faiblement en 2019, en se maintenant à + 3,8%

- La croissance américaine ralentirait sous l'effet notamment des tensions commerciales et du durcissement de la politique monétaire ;
- La croissance des pays émergents continue de progresser malgré le ralentissement confirmé de la croissance chinoise.

Le contexte international est marqué par de fortes incertitudes en 2019 ; liées aux gains des tensions internationales et au risque d'apparition de nouvelles barrières commerciales, et notamment :

- Les dispositions protectionnistes américaines ;
- Les négociations du *Brexit*,
- Les incertitudes liées aux politiques mises en place par le gouvernement italien,

2. La zone Euro

La zone euro connaît un freinage sensible en 2018 (+2,1%), du fait de l'accroissement des incertitudes politiques et commerciales (*Brexit, politiques du gouvernement italien...*).

La hausse des prix du pétrole pénalise également la croissance européenne : les principaux pays de la zone Euro (Allemagne, Italie, Espagne) connaissent un ralentissement de la croissance en 2018. Les prévisions de croissance de la zone euro s'établissent en 2019 au même niveau que 2018 : +2,1%. Elles sont toutefois fortement dépendantes de l'évolution incertaine du contexte international et des prix de l'énergie.

3. La France

Contexte économique national

La croissance française a été marquée par un net ralentissement en 2018 (+1,5%) par rapport à 2017 (+ 2,2%). Ce ralentissement s'explique notamment par le contexte international moins porteur mais aussi par les événements de fin d'année qui ont coûté près de 0,2 points de croissance.

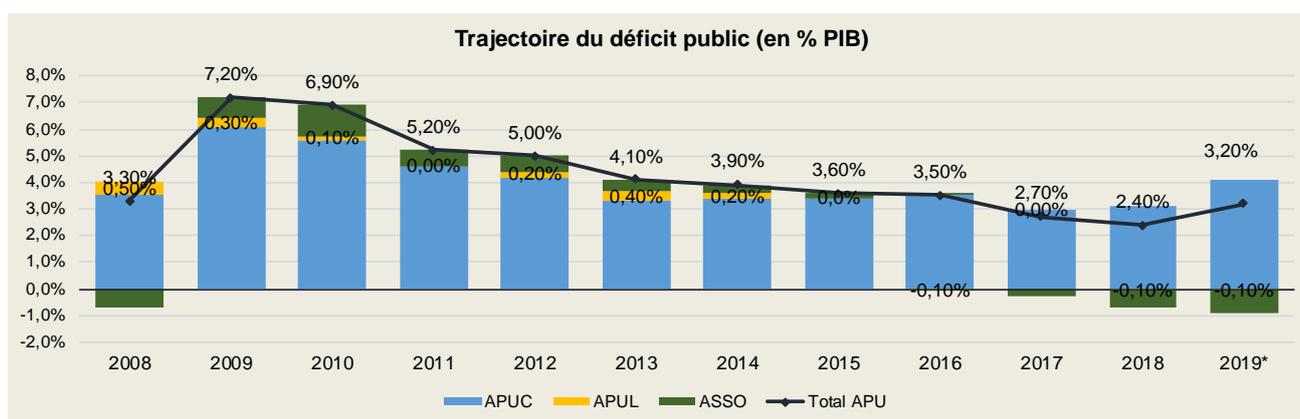
Le taux de croissance du PIB s'établirait à +1,7% en 2019, sous l'effet notamment du ralentissement de la demande mondiale adressée à la France et de la hausse des prix du pétrole. Le ralentissement pourrait être plus marqué en 2019 selon l'évolution du contexte national et de la confiance des ménages.

L'inflation a été particulièrement dynamique en 2018 (+1,6% indice des prix à la consommation IPC hors Tabac) sous l'effet notamment de la hausse des prix de l'énergie : il n'est pas sûr que le ralentissement de l'inflation estimé pour 2019 (+1,3% IPC hors Tabac) se confirme, selon l'évolution du contexte international et la hausse des prix du pétrole.

Le budget de l'Etat : dette et déficit public

Le déficit public, après une trajectoire d'amélioration, devrait à nouveau se creuser en 2019 : le déficit public progresserait de 27,6Mds € entre 2018 et 2019 (pour mémoire : 80,1 Mds € en 2018, soit 2,4% du PIB). La France repasse au-dessus du seuil des 3% en 2019 (déficit de 107,7 Mds€).

La décomposition du déficit public permet de constater que le déficit est concentré au niveau des APU (Administrations Publiques Centrales – c'est à dire l'Etat) ; tandis que les collectivités locales (APUL – Administrations Publiques Locales) et les organismes de sécurité sociale (ASSO – Administrations de Sécurité Sociales) sont excédentaires (+0,1 % pour les APUL; +0,6% pour les ASSO en 2018).



La dette publique reste au même niveau en 2018 (98,6% du PIB) : elle s'écarte de la trajectoire fixée par la loi de programmation des finances publiques 2018-2022.

La décomposition de la dette permet de constater que la dette des collectivités et des organismes de sécurité sociale diminue (les APUL : 8,5% du PIB en 2018 à 8,1% en 2019 ; les ASSO : 9,1% du PIB en 2018 à 8,4% du PIB en 2019) ; tandis qu'elle augmente au niveau de l'Etat central (les APUC : 81,1% du PIB en 2018 ; 82,1% du PIB en 2019)

La trajectoire fixée par la loi de programmation des finances publiques 2018-2022 pourrait être délicate à tenir au vu des mesures sociales et de pouvoir d'achats accordées en 2018 qui viennent s'ajouter à d'autres mesures à caractère structurel (notamment la poursuite de la suppression de la taxe d'habitation : +3,7 Mds€ en 2019 ; les revalorisations salariales dans le cadre du protocole Parcours Professionnel Carrières et rémunérations ...)

II. LES PRINCIPALES MESURES FINANCIÈRES ET FISCALES DE LA LOI DE FINANCES 2019 IMPACTANT LA COMMUNE

1. Le contexte : confirmation de la trajectoire fixée par la LFI 2018 et la LFPF 2018-2022

La loi de finances pour 2019 s'inscrit dans la continuité de la LFI 2018 (réduire la dépense publique ; transformer les politiques publiques nationales pour libérer l'économie et le travail, investir dans une croissance durable au service des citoyens...)

Dans ce cadre, les collectivités doivent poursuivre leur effort de **réduction du besoin de financement** défini par la loi de programmation des finances publiques 2018-2022 ; qui fixe notamment le **plafond national d'évolution des dépenses réelles de fonctionnement à +1,2% par an.**

Toutes les collectivités sont concernées par ce plafond annuel national, mais il a une valeur plus contraignante pour les collectivités les plus importantes – 322 collectivités en 2018 (dont les DRF étaient supérieures à 60 M€ en 2016) : celles-ci ont été concernées par la signature d'un contrat d'engagement tri-annuel avec l'Etat qui fixe, entre autres, les objectifs à respecter en matière d'évolution des dépenses réelles de fonctionnement, en les assortissant de mécanismes de sanction éventuels.

228 des 322 collectivités concernées ont accepté la signature d'un contrat, principalement les communes et intercommunalités : celles ayant refusé se verraient appliquer des mécanismes de sanctions plus durs en cas de non-respect de l'objectif de 1,2%

L'Etat s'engage, en contrepartie à la stabilité des concours financiers aux collectivités territoriales : la participation des collectivités à l'effort de redressement des comptes publics ne se traduit pas par une baisse de DGF mais par une incitation à réduire la dynamique de la dépense.

2. Principales mesures relatives aux collectivités locales

2.1. Mesures financières

Les concours financiers de l'Etat aux collectivités

La LFI 2019 confirme la stabilité des concours financiers de l'Etat aux collectivités territoriales : les prélèvements sur les recettes de l'Etat aux collectivités territoriales (PSR) s'établissent à 40,57 Mds€ en 2019 ; soit une quasi-stabilité par rapport à 2018 (40,47 Mds€)

La DGF reste stable à 26,9 Mds€ : au sein de l'enveloppe, elle se traduit par une **augmentation de la part péréquation de + 180 M€** (respectivement + 90M€ pour la DSU et + 90M€ pour la DSR), qui sera financée par les écarts internes de la DGF (c'est à dire une diminution de la dotation forfaitaire pour la commune)

La commune des Lilas devrait donc profiter d'une hausse de la DSU, mais qui sera absorbée par son écartement sur la dotation forfaitaire.

Le FCTVA progresse (5,6 Mds€) et confirme la trajectoire de reprise de l'investissement local qui devrait se poursuivre jusqu'aux élections municipales

Afin de respecter la trajectoire d'évolution des concours financiers et pour financer ses propres dépenses; l'Etat diminue certaines dotations versées aux collectivités, dites « variables d'ajustement » : **la diminution s'élève à 159M€ en 2019 ; dont 69 M€ pour le bloc local : 20M€ sur la DCRTP (Dotation de Compensation de Réforme de la Taxe Professionnelle) et 49 M€ sur le FDPTP (Fonds Départemental de Péréquation de la Taxe Professionnelle) NB : ces dispositions n'affecteront pas la commune des Lilas qui ne perçoit pas ces dotations.**

2.2. Mesures fiscales

En 2019, l'Etat continue à financer le dispositif de suppression de la taxe d'habitation pour 80% des ménages, qui atteindra le 2^e palier en 2019 (dégrèvement à hauteur de 65% de la contribution acquittée en 2018, hors augmentation de taux ou modification de la politique d'abattement)

Le montant du dégrèvement supporté par l'Etat augmentera de près de 3,7 Mds€ en 2019 pour financer le dispositif (le dégrèvement total accordé au titre d'un dégrèvement à hauteur de 65% : 6,7 Mds€)

Pour rappel, près de 67% des foyers lilasiens sont concernés par cette mesure.

Depuis 2018, la revalorisation des bases est indexée sur l'inflation, mesurée par l'évolution de l'indice des prix à la consommation harmonisé (ICPH) (*dans le cas où l'inflation constatée serait nulle, la revalorisation serait nulle*).

Compte tenu de la forte inflation constatée entre 2017 et 2018, le **coefficient de revalorisation des bases pour 2019 sera particulièrement élevé, à + 2,2%** (*il s'agit d'une revalorisation historiquement élevée par rapport aux taux de revalorisation qui s'appliquaient jusqu'à présent*)

III. PRÉVISIONS BUDGÉTAIRES

Avertissement : à ce stade de la préparation budgétaire, il n'est pas encore possible de produire une image totalement stabilisée des recettes et des charges de la commune pour l'exercice 2019. Si certains postes peuvent d'ores et déjà faire l'objet d'une évaluation précise (c'est le cas, notamment, de la masse salariale), d'autres sont encore à l'état de projection.

La stratégie financière de la commune des Lilas est constante depuis plusieurs années : d'importants efforts de gestion sont réalisés pour restaurer son autofinancement, maintenir sa capacité d'investissement et poursuivre son désendettement. Les résultats observés en 2018 sont très positifs : la ville a considérablement amélioré sa situation financière et retrouvé des marges de manœuvre.

1. La section de fonctionnement

1.1. Les recettes de fonctionnement

1.1.1. Vue d'ensemble

Les recettes totales de fonctionnement du budget principal devraient atteindre 43,5 millions d'euros environ, soit une amélioration sensible par rapport aux prévisions de 2018. Cette estimation dépend fortement de l'évolution de la fiscalité locale qui représente les 2/3 des recettes de la collectivité. Elle sera affinée dans les prochains jours, notamment lorsque l'Etat aura notifié les bases d'imposition.

Ces recettes sont principalement constituées :

- du **produit des impôts directs** (estimés à plus de 21,8 M€ en 2019)
- la **taxe additionnelle sur les droits de mutation** (1,5 M€)
- des **dotations de l'État** (la dotation forfaitaire pour 2,2 M€ et la dotation de solidarité urbaine pour 216 k€)
- **l'attribution de compensation** reversée par la MGP (8,4 M€)
- Les **dotations de péréquation « horizontale »** : **FPIC** (550 k€) et **FSRIF** (480 k€).
- Les **subventions**, notamment celles de la CAF (plus de 2 M€).

Par ailleurs, la commune perçoit des **produits de gestion** (des redevances, pour l'essentiel) pour un montant d'environ 3,2 M€.

A ces recettes s'ajoutent l'excédent reporté qui devrait dépasser les 5 M€, après intégration du résultat de l'exercice 2018.

1.1.2. La fiscalité directe locale

Les recettes de fiscalité directe sont constituées des 3 « taxes ménages » : la taxe d'habitation, la taxe foncière sur les propriétés bâties et la taxe foncière sur les propriétés non bâties. On y ajoute classiquement les allocations compensatrices versées par l'Etat (contrepartie d'exonérations décidées par la loi). Cette recette a modérément progressé en 2018 pour avoisiner les 21,4 M€ (hors compensations). L'évolution devrait être plus forte en 2019, soutenue par une revalorisation forfaitaire des bases de +2,2%.

Comme les années passées, il n'est pas envisagé d'augmenter les taux d'imposition, ni de revoir la politique d'abattement de la taxe d'habitation. Cette dernière recette sera totalement supprimée pour 80% des contribuables d'ici 2020 (et peut-être pour l'ensemble des contribuables). Elle fait actuellement l'objet d'un dégrèvement pris en charge par l'Etat et intégrant la dynamique des bases d'imposition.

La commune est éligible au FPIC et, depuis 2018, au FSRIF qui représente une recette supplémentaire de près de 500 k€. Elle perçoit également une attribution de compensation, d'un montant de 8,4 M€, correspondant au montant de la taxe professionnelle qu'elle encaissait avant d'intégrer Est Ensemble. Cette recette est minorée des charges transférées à l'intercommunalité et ne présente aucune dynamique.

A noter, enfin, l'importance des droits de mutation qui, depuis 3 ans, rapportent autour de 1,5 M€ au budget de la ville. Le marché de l'immobilier restant dynamique, il n'y a aucune raison d'anticiper un fléchissement de cette recette.

1.1.3. Les dotations et participations

Si la commune voit sa dotation forfaitaire diminuer, elle devrait à l'inverse bénéficier d'une évolution favorable de la DSU (environ +4%). Toutefois, la progression de la DSU ne devrait pas compenser totalement la baisse de la dotation forfaitaire. Les montants de ces deux dotations seront stabilisés dans les prochaines semaines (attente des notifications de l'Etat).

La CAF participe au financement de certaines politiques de la ville, notamment dans le secteur de l'enfance-jeunesse, à hauteur de 2,2 M€ environ. L'évolution de cette recette restant très difficile à anticiper, il est prudent de tabler sur un simple maintien.

1.2. Les dépenses de fonctionnement

Au niveau du budget général, les crédits de fonctionnement ouverts en 2019 seront assez proches des montants inscrits au BP 2018, soit un peu moins de 40 M€ de dépenses réelles. Les charges à caractère général comme la masse salariale seront stabilisées. Les contingents et participations seront en légère augmentation.

1.2.1. Les charges de personnel

Si la masse salariale reflète le degré d'implication de la commune dans la mise en œuvre de politiques publiques destinées à faciliter le quotidien de ses habitants (délivrance de cartes d'identité et passeports, accueil des enfants de 0 à 18 ans, interventions de maintenance sur la voirie communale, aménagement des espaces verts, animations sportives et culturelles ...), il n'en reste pas moins qu'elle constitue le premier poste de dépenses de la collectivité. A ce titre, son évolution doit être maîtrisée.

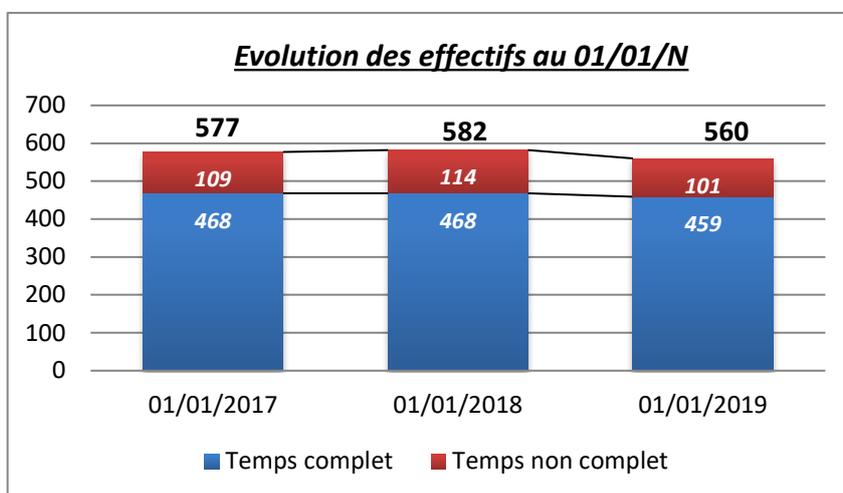
Aussi, tout en maintenant les grands axes de sa gestion du personnel (politique de mises au stage et de titularisations des personnels remplissant les conditions, développement des compétences par la formation, accompagnement des agents en reclassement pour raisons de santé, prise en charge des cotisations de base du

contrat de prévoyance ...), en concertation avec les représentants du personnel, la commune s’efforce de contenir l’évolution de ce poste de dépense. **Elle parviendra, en 2019, à le stabiliser** (par rapport aux dépenses ouvertes au BP 2018), soit un montant d’environ 21,2 M€.

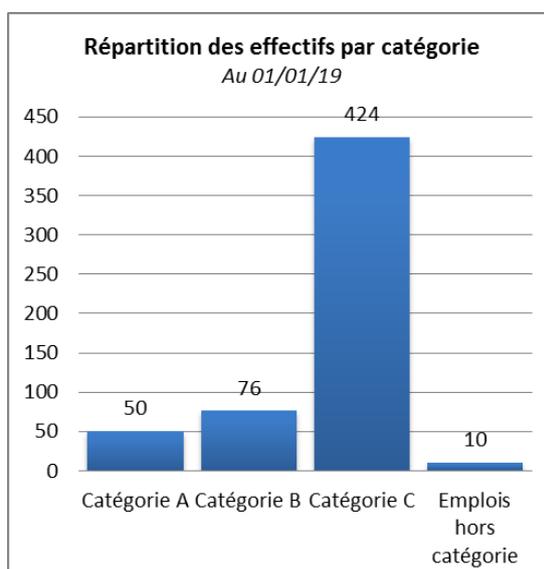
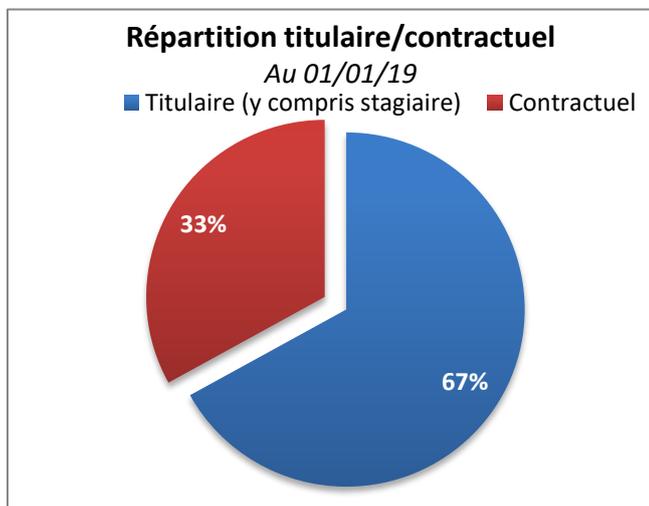
Ce résultat est le fruit d’une réflexion permanente sur la manière d’organiser les services, avec le double souci de stabiliser les effectifs et de garantir la meilleure réponse possible aux besoins des Lilasiens. Il est aussi à mettre au crédit d’une politique de management innovante et dynamique en matière de politique RH (travail collectif sur le sens, amélioration des conditions de travail, baisse de l’absentéisme, fusion de services, redéfinition de profils de postes, etc...) tout en maintenant un haut niveau de service public. La diminution des heures supplémentaires entre 2017 et 2018 en est le parfait exemple.

Type d'heures supplémentaires	2016	2017	2018
Heures supplémentaires	13 451,90	15 761,07	13 423,93
Astreinte	677,56	601,75	849,52
Total général	14 129,46	16 362,82	14 273,45

Au 1^{er} janvier 2019, les effectifs sont en diminution par rapport aux exercices antérieurs notamment en raison du changement des rythmes scolaires opéré à la rentrée 2018. Cela se traduit par une diminution des agents à temps non complet.



Au 1^{er} janvier 2019, le personnel de la Ville se compose majoritairement d’agents titulaires de la fonction publique territoriale. La décomposition par catégorie montre que plus de 75% des agents sont des agents de catégorie C.



1.2.2. Les charges à caractère général

Dans un contexte budgétaire et financier contraint, les services municipaux seront extrêmement rigoureux en matière d'inscription de charges à caractère général (petites fournitures, entretien et réparations, rémunérations de divers prestataires ...). Dans ces conditions, et grâce à l'analyse de la pertinence de chacune des dépenses proposées, les charges à caractère général devraient s'établir à 7,4 millions d'euros, soit un montant sensiblement identique à celui du BP 2018.

1.2.3. Le service de la dette

Le montant des frais financiers s'établira à 1,25 million d'euros pour le budget principal.

1.2.4. Les subventions et participations

La Ville poursuivra cette année encore sa politique de soutien actif aux associations lilasiennes. Elle le versera une somme équivalente à celle de 2018, soit environ 720 k. La subvention au CCAS sera stabilisée autour de 1,5 M€. Au total, les subventions et participations de la Ville seront proches de 2,7 M€, soit un montant très proche de celui inscrit au budget 2018.

Le reversement de fiscalité à l'EPT (fonds de compensation des charges territoriales) sera revalorisé de 122 k€ pour atteindre 6,455 M€.

1.2.5 L'autofinancement

Le cycle de gestion de la Ville s'étant amélioré ces dernières années, grâce aux efforts consentis pour maîtriser les charges, la capacité d'autofinancement enregistre une forte progression. Elle devrait approcher 3,8 M€ (hors excédents 2018, estimés à plus de 5 M€).

2. La section d'investissement

2.1. Les opérations d'équipement

L'année 2019 sera marquée par le déploiement de la vidéo-protection (1,815 M€, avec la réhabilitation de l'annexe Poulmarch) et par un important effort de rééquipement informatique (près de 780 k€).

D'autres opérations sont prévues en 2019 :

- la réfection de la toiture de Waldeck Rousseau
- la réfection des vestiaires du stade
- le renouvellement d'une partie du parc automobile

En intégrant les dépenses d'investissement courant, les dépenses d'équipement seront portées à plus de 6 M€. Ces dépenses intègrent, pour la première fois, des crédits destinés au budget participatif.

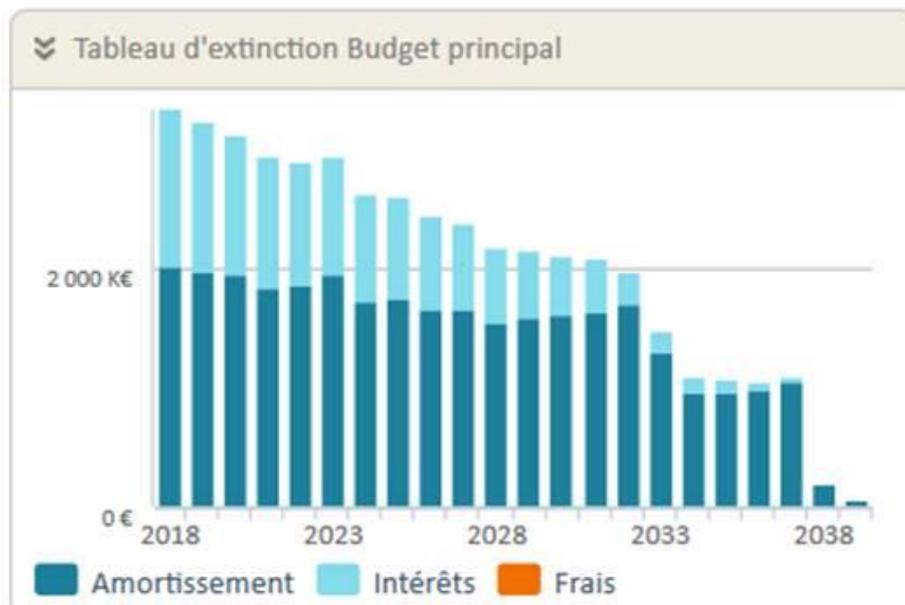
Le tableau suivant liste l'ensemble des opérations prévues pour 2019 et au-delà.

Projet de dépenses d'équipements	Proposition pour le BP 2019	Commentaires
Travaux de voirie	1 250 000 €	Budget en baisse après une année 2018 où auront été réalisés le parc Simone Veil et Travaux de la rue Jean Moulin
Déploiement de la Vidéo – Protection	1 200 000 €	Projet Vidéo-Protection
Réhabilitation de l'Annexe Poulmarch	615 000 €	Projet Vidéo-Protection
Investissement de la Direction des Services d'informations et de l'informatique	760 000 €	Budget en augmentation : Renouvellement du marché des photocopieurs et changement des postes informatique et des licences Microsoft obligatoires. Autres projets d'investissement informatique prévu pour les écoles.
Toiture de Waldeck-Rousseau	450 000 €	Ouverture de Crédits CM 12/2018
Autres Travaux de Bâtiments	360 000 €	Travaux d'entretien et travaux divers très principalement pour les écoles.
Vestiaires du Stade	350 000 €	Ouverture de Crédits CM 12/2018
Renouvellement d'une partie du parc automobile (véhicules propres)	280 000 €	Une partie importante de cet investissement est subventionnée quand il s'agit de remplacer des véhicules anciens par des véhicules propres. Une autre partie de cette somme était budgétée sur l'exercice 2018, mais n'a pas été réalisée.
Budget Participatif / Démocratie Participative	210 000 €	Création
Investissement récurrent des autres directions autres que DGST et DSI	200 000 €	En légère baisse.
Reprise en sous-œuvre Paul Langevin	45 000 €	Ouverture de Crédits CM 12/2018
Isolation de la toiture du Gymnase Liberté	165 000 €	Ouverture de Crédits CM 12/2018
Etude de la mise en accessibilité du TGC	25 000 €	Ouverture de Crédits CM 12/2018
Extension du Columbarium du cimetière	60 000 €	Opération nécessaire
Accueil de la Mairie	70 000 €	Suite des travaux
Total	6 040 000 €	

2.2. Le financement de l'effort d'équipement

Cette année encore, la ville pourra financer son effort d'équipement sans recourir à l'emprunt. L'autofinancement dégagé par la collectivité, complété des recettes définitives d'investissement (FCTVA – environ 450 k€ - et subventions – 600 k€), couvre 60% du besoin de financement. Les excédents cumulés, augmentés des cessions immobilières réalisées en 2018 (plus de 10 M€), lui permettent même d'envisager de nouvelles opérations au cours des prochaines années, tout en poursuivant le désendettement engagé depuis 2008.

Le stock de dettes sera inférieur à 28 M€ fin 2019, alors qu'il était de 44,5 M€ en 2007. Cette diminution représente une réduction de 37,8% de l'endettement de la Ville. Hors mobilisation nouvelle, l'encours de dette s'éteindra fin 2038 comme suit :



En 2019, la ville s'acquittera d'un remboursement de 1,95 M€ en capital.

3. le budget parking

Les ouvertures de crédits s'établiront à environ 55 k€ de charges à caractère général et à 139 k€ de masse salariale (montant réajusté par rapport à 2018). Les charges financières seront au même niveau qu'en 2018, soit 75 k€. Les recettes, estimées à 400 k€, ne couvrent pas la totalité des dépenses, après prise en compte de la dotation aux amortissements. Le budget sera équilibré par la reprise des excédents.