

**RAPPORT AU CONSEIL MUNICIPAL**

**Présenté par : Monsieur Stéphane PRIVE, Adjoint au Maire**

**OBJET :** Débat d'orientation budgétaire 2020

Chaque année, dans les deux mois qui précèdent l'adoption du budget primitif, le conseil municipal débat sur les orientations budgétaires de la commune, sur la base d'un rapport présenté par le Maire. Le débat au sein du conseil municipal est acté par une délibération spécifique<sup>1</sup>.

Le débat sur les orientations budgétaires est un moment de débat politique qui vise à déterminer les orientations qui seront traduites dans le budget communal.

Il présente les contraintes et marges de manœuvre auxquelles la commune est soumise, les choix politiques de la municipalité et leur mise en œuvre budgétaire.

**Le présent rapport est construit de la manière suivante :**

**1. Le champ des macro-contraintes**

- 1.1 Le contexte macro-économique, financier et budgétaire national
- 1.2 La contribution des collectivités territoriales au redressement des finances publiques
- 1.3 La réforme de la taxe d'habitation : de l'exonération de 80% des foyers à sa suppression ?

**2. Une forte dynamique du territoire à accompagner**

**3. Une population en besoin d'action publique**

**4. Les orientations politiques cadrant la construction du budget 2020**

- 4.1 Maintenir la situation financière saine de la commune face à un effet de « ciseaux » structurel
- 4.2. 2020, un budget de transition entre deux mandatures
- 4.3. Écarter toute augmentation de la fiscalité communale
- 4.4. Les orientations de gestion : un budget 2020 rigoureux et prudent

**5. Construction du budget 2020 et perspectives pluriannuelles**

- 5.1 Équilibre prévisionnel des recettes et dépenses communales
- 5.2 Une épargne qui tend à se contracter
- 5.3 En perspective : un besoin d'investissement soutenu
- 5.4 Pilotage de la dette

**6 Structure et évolution des dépenses de personnel et des effectifs**

- 6.1 Les dépenses de personnel
- 6.2 Les effectifs
- 6.3 La rémunération des agents communaux, les avantages en nature et la politique sociale
- 6.4 Le temps de travail

<sup>1</sup> Les références réglementaires pour l'adoption du rapport sur les orientations budgétaires sont décrites en annexe 1 du présent rapport d'actualité.

## **1 Le champ des macro-contraintes**

### **1.1 Le contexte macro-économique, financier et budgétaire national**

#### *1.1.1 Perspectives de croissance et d'inflation prises en considération dans la loi de finances pour 2020*

Après une année 2017 particulièrement dynamique (+2,4%), portée par une conjoncture internationale très favorable, l'activité a ralenti en 2018 tout en gardant un rythme de croissance relativement élevé (+1,7%).

En dépit du ralentissement économique mondial (lié notamment à la montée des tensions commerciales, aux incertitudes autour du Brexit), la croissance française devrait mieux résister que celle de ses partenaires européens (Allemagne et Italie, notamment).

Dans le cadre des travaux préparatoires du projet de loi de finances pour 2020, le Gouvernement estime que la croissance devrait s'établir à 1,4 % en 2019, et à 1,3 % en 2020.

Ces hypothèses de croissance s'inscrivent en cohérence avec les anticipations des autres prévisionnistes :

- La Banque de France prévoit un taux de croissance de 1,3 % pour 2019 et 2020 ;
- L'OCDE anticipe un taux de croissance de 1,3 % en 2019 et 1,2 % en 2020 ;
- La Commission européenne et le FMI évaluent la croissance française à 1,3 % en 2019 et 1,4 % en 2020.

Ces hypothèses de croissance doivent être appréhendées avec prudence dans un contexte international incertain. Les principaux facteurs d'incertitudes sont l'évolution des tensions commerciales, le déroulement des négociations sur le Brexit, les orientations de la politique monétaire des Etats-Unis, la politique économique des principaux Etats européens, la conjoncture en Chine, et l'évolution des tensions au Moyen-Orient.

Après un surcroît d'inflation en 2018 (1,8%), le ministère des comptes publics, dans le cadre de la préparation du projet de loi de finances, estime que l'inflation s'établira à 1,2 % en 2019 et restera stable en 2020.

Bien que relativement réduite, l'inflation impacte directement le budget communal :

- en dépenses, du fait de l'évolution des prix des biens et services sollicités par la collectivité ;
- en recettes, la revalorisation forfaitaire de la TH des résidences principales était traditionnellement assise sur le taux d'inflation constaté ; dans sa rédaction initiale, telle que proposée par le Gouvernement, le PLF 2020 prévoyait de suspendre cette revalorisation. Compte tenu de la très forte hostilité exprimée par les élus locaux, l'Assemblée nationale a réintroduit, par voie d'amendement, un taux de revalorisation forfaitaire de 0,9 %. L'adoption de cet amendement ne permet qu'une revalorisation partielle de l'assiette de la taxe d'habitation au regard du taux d'inflation anticipé pour 2020 (1,2 %).

À noter également que le plafond annuel des dépenses communales issu du contrat financier conclu entre la commune et l'État est calculé inflation comprise.

#### *1.1.2. Poursuite des objectifs de réduction des déficits publics*

En 1997, la France s'est engagée vis-à-vis de l'Europe à maintenir un déficit public inférieur à 3,0% du PIB et une dette publique inférieure à 60,0% du PIB.

Depuis 2009, la France faisait l'objet d'une procédure pour déficit excessif, engagée par la Commission européenne. En 2018, le pays est sorti de cette procédure, alors que le déficit public s'est établi à 2,7% du PIB en 2017.

Au sens européen, le « déficit public » englobe les soldes de l'ensemble des administrations publiques : État et administrations centrales (APUC et ODAC), Sécurité sociale (ASSO et ODASS), collectivités territoriales et établissements publics locaux (APUL et ODAL).

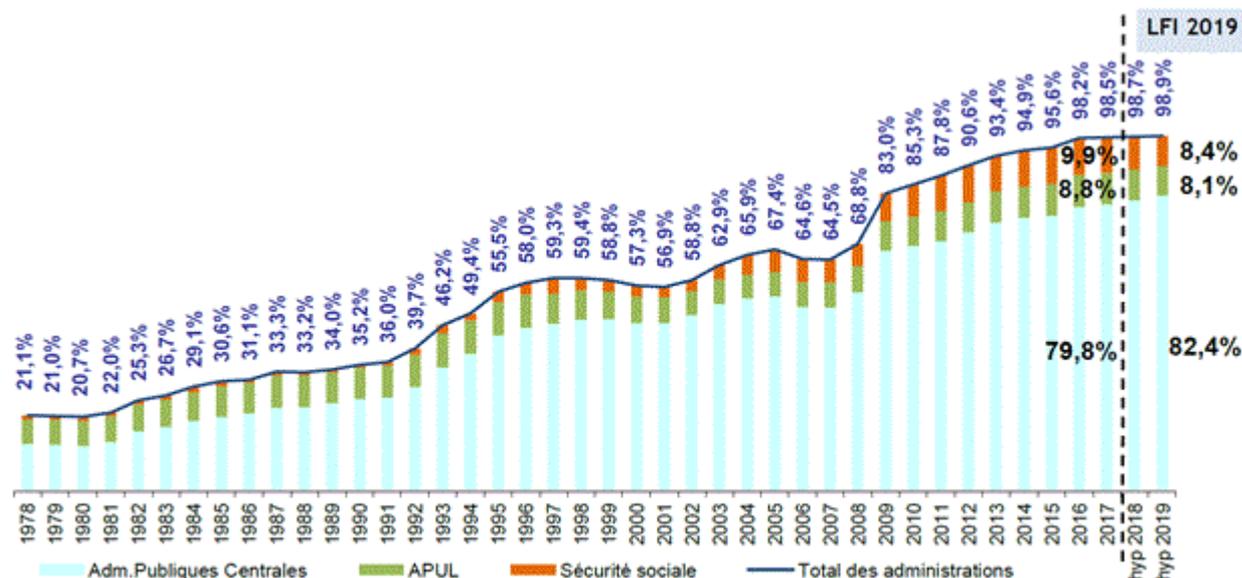
Les engagements européens pris par les gouvernements français successifs ont un impact majeur sur les efforts demandés aux administrations publiques nationales : centrales, de Sécurité sociale et locales.

Après un niveau attendu de 3,1 % du PIB, en 2019, sous l'effet temporaire de la transformation du CICE en allègements de charges et des mesures annoncées dans le prolongement du mouvement des gilets jaunes, le déficit public devrait s'établir à 2,2 % en 2020, soit son plus bas niveau depuis 2001. L'atteinte de cet objectif se traduirait par une diminution du déficit public de 20,4 milliards d'euros par rapport à son niveau de 2019.

### 1.1.3 Un endettement national stabilisé ?

L'endettement public (toutes administrations confondues) représente 98,8% du PIB en 2019. Dans le cadre de la préparation du projet de loi de finances, le gouvernement anticipe une diminution de la dette publique à compter de 2020 (98,7%).

Évolution de l'endettement des administrations publiques françaises entre 1978 et 2019 (en % du PIB)



Source : FCL Gérer la Cité

À noter que la structure de l'endettement national diffère selon qu'il est issu de l'État (qui emprunte sur les marchés financiers pour financer son déficit budgétaire courant) ou des collectivités territoriales (dont les budgets sont, de par la loi, présentés en équilibre et qui empruntent uniquement pour financer leurs investissements).

## 1.2 La contribution des collectivités territoriales au redressement des finances publiques

### 1.2.1 Maintien de la participation des collectivités au redressement des finances publiques : l'ODÉDEL et la « contractualisation » de l'évolution des dépenses

Entre 2014 et 2017, les collectivités ont contribué au redressement des finances publiques par une minoration de la dotation globale de fonctionnement de 11,475 milliards d'euros.

Pour mémoire, la loi de programmation des finances publiques pour les années 2018 à 2022 impose un objectif national de désendettement des collectivités de 13 milliards d'euros sur la période.

En 2018, les dépenses des collectivités locales ont progressé de 2 %, comme en 2017, l'accélération des dépenses d'investissement en lien avec le cycle électoral (+8,1 % en 2018 contre 4,4 % en 2017) a été compensée par la maîtrise des dépenses de fonctionnement (+0,8 % en 2018, contre 1,5 % en 2017). Les dépenses de fonctionnement des collectivités ont donc fortement ralenti en 2018.

Ce ralentissement de la progression des dépenses de fonctionnement est imputable de la mise en œuvre des dispositions de la loi de programmation des finances publiques pour la période 2018-2022 qui prévoit :

- d'une part, la réduction du « besoin de financement » (emprunts contractés – remboursements de dette) de 2,6 milliards d'euros par an sur les cinq années à venir
- d'autre part, la définition d'un objectif national d'évolution des dépenses de fonctionnement plafonné à 1,2 % par an en valeur (inflation comprise).

Cette stratégie de la loi de programmation financière a été déclinée localement par un dispositif de contractualisation financière entre l'Etat et les 322 plus grandes collectivités.

Les collectivités locales concernées se sont ainsi engagées à limiter pour les années 2018, 2019 et 2020 :

- l'évolution annuelle de leurs dépenses de fonctionnement ;
- leur endettement net (c'est-à-dire le solde entre les nouveaux emprunts souscrits et les emprunts remboursés).

Dans l'application de ces dispositions, la commune de Saint-Denis et le préfet de la Seine-Saint-Denis ont signé, en juin 2018, un contrat fixant à 1,35% le taux d'évolution annuelle maximum des dépenses communales, au regard de la base constatée en 2017. Alors que le développement territorial se poursuit qui génère des besoins accrus de financement du service public, ce plafonnement contraint la commune à dégager des marges de manœuvre supplémentaires, sous peine de se voir appliquer des sanctions financières par l'État.

Bien que très réservé sur le dispositif, le conseil municipal a fait un choix de responsabilité en approuvant en juin 2018 le contrat financier avec l'État. Ce contrat met les collectivités à contribution pour réduire la dette publique nationale, essentiellement due aux politiques nationales des gouvernements successifs. Il marque une très nette rupture dans la politique de décentralisation menée depuis 3 décennies, suscitant de fortes craintes des élus locaux.

Cependant, refuser la contractualisation aurait pénalisé la commune encore davantage. Dans les hypothèses les plus pessimistes (taux de contractualisation bas et dépassement des plafonds), la commune aurait pu être sanctionnée par l'État jusqu'à 2,7 M€ sur les 3 années, ce qui aurait réduit d'autant son épargne.

La signature du contrat a permis d'obtenir des subventions d'équipement majorées. À titre illustratif, les subventions au titre de la dotation de soutien à l'investissement local et de la dotation politique de la ville ont évolué de la façon suivante :

*Evolution de la DSIL et de la DPV notifiée entre 2016 et 2019*

	DSIL		DPV	
	Demandé	Notifié	Demandé	Notifié
2016	35 929 270,00 €	744 000,00 €	- €	- €
2017	- €	- €	1 885 000,00 €	1 608 000,00 €
2018	11 250 630,00 €	899 657,50 €	2 832 000,00 €	2 528 332,00 €
2019	17 879 025,00 €	NC2	23 321 981,00 €3	2 707 657,00 €

Au titre de l'exercice 2019, la ville de Saint-Denis s'est vue attribuer 12 % de l'enveloppe départementale dédiée à la DPV, contre 10 % en 2018.

La signature du contrat a permis à la commune d'obtenir du préfet un taux d'évolution des dépenses modulé à la hausse, et partant de disposer d'un plafond de dépenses supérieur, plus favorable compte-tenu de l'évolution des charges de la collectivité. La commune a davantage de marges de manœuvre du fait du contrat.

Dans le même temps, le taux de reprise financière (ponction sur les recettes opérée par l'État) est limité à 75% du dépassement du plafond des dépenses du fait de la signature ; il aurait été de 100% du dépassement en l'absence de signature. La commune sera moins sanctionnée en cas de dépassement du fait du contrat.

Conformément à l'engagement contractuel de la ville, l'évolution des dépenses de fonctionnement a fait l'objet d'une vigilance renforcée. Au cours de l'année 2018, les dépenses réelles de fonctionnement ont été de 204,1 M €, soit une progression de 0,34 %.

Par courrier en date du 24 juillet 2019, la préfecture prend acte de l'effort de gestion de la commune et confirme que la municipalité a respecté son engagement contractuel en limitant la progression de ses dépenses de fonctionnement en deçà du plafond de 210,3 M € prescrit par la contractualisation financière.

Pour autant, la municipalité ne se satisfait pas des dispositions du contrat, qui ne prend pas suffisamment en compte les besoins de financement du service public communal au vu du développement du territoire. Le dispositif légal qui fonde le contrat ne permet pas non plus de considérer certaines dépenses à leur juste mesure. Il conviendrait notamment de retraiter les dépenses gagées sur des recettes pour entretenir la dynamique vertueuse de financement de l'action communale, et de sortir certaines dépenses nouvelles ou accrues par des modifications législatives ou des transferts de charges de l'État.

Dans le cadre de la préparation du projet de loi de finances pour 2020, le gouvernement indique que la logique de contractualisation avec les collectivités locales sera reconduite pour poursuivre la maîtrise des dépenses de fonctionnement. Pour autant, à ce stade, aucune déclaration n'a été faite en ce qui concerne le devenir du dispositif de contractualisation, prévu pour les exercices 2018, 2019 et 2020, au-delà de cette échéance.

La municipalité reste mobilisée pour faire évoluer favorablement le dispositif, tant en cohérence avec les démarches engagées au plan national par plusieurs associations d'élus, qu'au plan local en négociation avec le préfet.

En ce sens, dans le prolongement de la publication du rapport parlementaire du 31 mai 2018, sur l'évaluation de l'action de l'Etat dans l'exercice de ses missions régaliennes en Seine-Saint-Denis<sup>2</sup>, la ville de Saint-Denis a introduit un recours en vue de l'indemnisation de la carence fautive de l'Etat dans son obligation de concours financier envers les collectivités. Au soutien de sa requête, la ville fait valoir que les concours financiers de l'Etat doivent contribuer à l'égalité territoriale alors que le mode de calcul actuel des dotations (assis sur un recensement incomplet et inexact de la population) pénalise les collectivités du département.

### *1.1.2 Les mesures 2020 d'ajustement des concours financiers de l'État aux collectivités*

La LPFP dispose que l'enveloppe des concours financiers de l'État aux collectivités comprend :

- les prélèvements sur recettes de l'État établis au profit des collectivités (comme le remboursement de la TVA acquittée sur les investissements locaux)
- les crédits du budget général de l'État relevant de la mission (LOLF) « Relations avec les collectivités territoriales »
- le produit de l'affectation de la TVA aux régions et à certaines collectivités

Après une période de baisse des dotations, l'instauration du mécanisme de contrôle de l'évolution de la dépense locale a trouvé une contrepartie dans l'arrêt de la baisse des concours financiers de l'État aux collectivités.

Le projet de loi de finances pour 2020 prévoit une légère augmentation de ces concours, qui passent de 48,32 Mds € à 48,9 Mds €. Les concours financiers aux collectivités territoriales progressent donc de 0,6 Mds € par rapport à la LFI 2019.

### *1.2.3 Principales mesures 2019 spécifiques au bloc communal intéressant la commune*

Après quatre années de baisse entre 2014 et 2017, la dotation globale de fonctionnement (DGF) des départements et du bloc communal reste stable en 2020, comme en 2019, à hauteur de 27 Mds €.

Le projet de loi de finances prévoit également de renforcer la péréquation, en faveur des collectivités les plus fragiles (180 M € pour les communes et 10 M € pour les départements). La ville de Saint-Denis devrait notamment bénéficier du dynamisme de la DSU.

Le soutien à l'investissement local est légèrement accru :

- Sous l'effet du cycle électoral et de la reprise de l'investissement local, le fonds de compensation de la taxe sur la valeur ajoutée (FCTVA) devrait bénéficier, en 2020, de 6 Mds de crédits supplémentaires (soit une progression de 0,4 Md € par rapport à la loi de finances pour 2019).
- Les dotations d'investissement sont maintenues à un niveau de 2 Mds € dont 1,8 Mds € pour le bloc communal et 0,2 Md € pour les départements : la dotation de soutien à l'investissement local (DSIL) atteint 570 M € ; les crédits ouverts au titre de la dotation politique de la ville (DPV) devraient être de 150 M €.

Le PLF 2020 anticipe également le financement des mesures du projet de la loi « Engagement et proximité » (10 M €) qui devrait être examiné à l'automne par le Parlement. Les communes bénéficient, par ailleurs, d'un accompagnement financier renforcé pour mener à bien leurs missions : 1,5 M € pour le fonds d'aide au relogement d'urgence (FARU) et 6 M € supplémentaires au titre du déploiement de nouvelles bornes de demandes de titres d'identité (dotation « titres sécurisés »).

Toutefois, le projet de loi de finances, tel que présenté par le Gouvernement, ne prévoyait pas de revalorisation forfaitaire des valeurs locatives retenues pour l'établissement de la TH pour les locaux affectés à l'habitation principale. Les années antérieures, cette revalorisation était assise sur le taux d'inflation anticipé.

<sup>2</sup> Rapport d'information n° 1014 du Comité de contrôle et d'évaluation des politiques publiques, MM. François CORNUT-GENTILLE et Rodrigue KOKOUENDO, Assemblée nationale, 31 mai 2018.

Cette disposition a été vivement contestée dans son principe. Il aurait pu en résulter, du fait du gel de la revalorisation forfaitaire à la base, pour la commune de Saint-Denis, un manque à gagner de l'ordre de 300 000 €.

Compte tenu de l'hostilité unanime des élus locaux à l'encontre de cette disposition du projet de loi de finances pour 2020, l'Assemblée nationale a réintroduit une revalorisation forfaitaire de l'assiette de la TH de l'ordre de 0,9 %. L'adoption de cette revalorisation ne constitue qu'une revalorisation partielle au regard du taux d'inflation anticipé (1,20 %) pour 2020.

Par ailleurs, en l'état de la réforme fiscale, les taux ou montants d'abattements sont gelés.

### **1.3 La réforme de la taxe d'habitation : de l'exonération de 80% des foyers à sa suppression**

#### *1.3.1 L'exonération de 2018 à 2020 de 80% des foyers français*

À compter de 2018, les contribuables<sup>3</sup> bénéficient d'un dégrèvement<sup>4</sup> d'office afférent à leur habitation principale, sous condition de revenus : le revenu fiscal de référence ne doit pas excéder 27.000 € pour la première part fiscale, majorés de 8.000 € pour chacune des deux premières demi-parts puis de 6.000 € pour chaque demi-part supplémentaire. Les contribuables dont le revenu fiscal excède les plafonds, le montant du dégrèvement est progressivement réduit (dans la limite de 28.000 € pour la 1<sup>e</sup> part, majorés de 8.500 € pour les deux 1<sup>ères</sup> demi-parts puis de 6.000 € par demi-part).

En 2018, le dégrèvement a été plafonné à 30% de la cotisation de taxe d'habitation, puis 65% en 2019. Il atteindra 100% en 2020 pour les contribuables concernés.

En se substituant aux contribuables dégrévés, l'État assure le maintien du produit fiscal aux collectivités concernées. L'État prendra en charge le dynamisme des bases fiscales, et assurera le versement à hauteur du produit calculé à taux constant. En revanche, si la commune décide d'augmenter ses taux d'imposition, l'État ne prendra pas en charge le différentiel et certains contribuables seront à nouveau imposés pour la fraction additionnelle. Si la commune diminue ses taux, l'État réduira le montant des versements à la collectivité.

A compter de 2020, pour 80 % des foyers fiscaux, la taxe d'habitation sera définitivement supprimée. Cette exonération dont bénéficie 80% de la population n'aura pas la même incidence sur tout le territoire national. Les contribuables des communes dont la population est paupérisée sont davantage concernés par le dégrèvement. Ainsi, pour Saint-Denis, environ 91 % des contribuables en sont bénéficiaires.

#### *1.3.2 La suppression totale de la taxe d'habitation pour toutes les résidences principales en 2023*

Le Président de la République a annoncé début 2018 la volonté de supprimer la taxe d'habitation, pour tous les foyers. Cette suppression de la TH pour tous les foyers fiscaux devrait être effective en 2023.

Pour les 20 % des ménages non encore exonérés, l'allègement sera de 30 % en 2021, puis de 65 % en 2022. En 2023, plus aucun foyer ne paiera de la taxe d'habitation sur sa résidence principale.

Toutefois, la taxe d'habitation sur les résidences secondaires et sur les logements vacants sera maintenue, sous le nom de taxe d'habitation sur les résidences secondaires et autres locaux meublés non affectés à l'habitation principale » (THRS) et de taxe sur les locaux vacants (TLV).

La taxe d'habitation représenterait une recette de l'ordre de 25 Mds € d'ici 2020 pour les collectivités (26,3 Mds en intégrant les compensations d'exonérations déjà pré-existantes à la réforme de 2018). Le gouvernement s'est engagé à compenser par une recette équivalente le montant de ces dégrèvements.

<sup>3</sup> À l'exception de ceux bénéficiant des exonérations prévues à l'article 1414 du code général des impôts (titulaires de l'allocation solidarité personnes âgées, allocation supplémentaire d'invalidité, adultes handicapés sous condition de revenus, adultes de plus de 60 ans à faibles revenus)

<sup>4</sup> Un dégrèvement est une décharge d'impôts accordée par l'administration fiscale soit pour des raisons légales, soit par bienveillance. En l'espèce, la loi prévoit que les contribuables sont dégrévés et c'est l'État qui se substituera à eux pour verser aux communes le produit équivalent (à taux d'imposition constant).

Une réflexion a été engagée sur les possibilités de recettes de substitution pour les communes, et la mission « Richard-Bur » a été chargée de formuler des propositions pour la refonte de la fiscalité locale.

La mission a identifié deux scénarii de remplacement de la taxe d'habitation :

1) remplacement de la taxe d'habitation par un impôt local, avec deux variantes :

- a) transfert de la part départementale de taxe foncière (15,1 Mds €) aux communes et aux EPCI. Dans cette hypothèse, les EPCI et les communes sont compensés en grande partie par un impôt local avec pouvoir de taux. Le produit ainsi transféré étant néanmoins insuffisant, des compléments de ressources (sous forme d'impôt national reversé) sont nécessaires ;
- b) transfert de la part départementale de taxe foncière aux communes uniquement, qui récupérerait en outre la part de taxe foncière actuellement perçue par les EPCI. Le produit gagné par les communes serait supérieur à la perte de taxe d'habitation, et les EPCI bénéficieraient d'une fraction d'impôt national partagé.

L'avantage de ce scénario (option a ou b) est de remplacer la taxe d'habitation essentiellement par un autre impôt local. Mais il nécessite un effort de compensation des départements par un impôt national partagé.

2) remplacement de la taxe d'habitation par un impôt national partagé. Dans ce scénario, les collectivités ne disposeraient pas de pouvoir de taux.

A ce stade de la préparation budgétaire pour l'année 2020, l'exécutif opterait pour un transfert de la part départementale de la taxe foncière au bénéfice des seules communes (hypothèse 1.b décrite ci-dessus)

En effet, le gouvernement dans le cadre de la préparation du projet de loi de finances pour 2020 indique que « *la part départementale de la taxe foncière sur les propriétés bâties sera transférée aux communes. Ainsi, la taxe foncière sera intégralement affectée au bloc communal* ». Cette nouvelle architecture devrait être effective à compter de 2021.

L'Etat s'engagerait, par ailleurs, à assumer sur ses propres ressources le coût afférent à la suppression de la taxe d'habitation :

- L'Etat compenserait aux communes la différence entre la recette de la taxe d'habitation supprimée et la ressource de la taxe foncière départementale transférée. Au niveau de chaque commune, un mécanisme correcteur s'appliquera afin de neutraliser les écarts de compensation entre la recette de la taxe d'habitation sur la résidence principale supprimée et la recette de la taxe foncière transférée.
- Pour les intercommunalités et les départements, les pertes de recettes seraient intégralement compensées par l'affectation d'une recette dynamique, sous forme d'une fraction de TVA, comme cela existe déjà pour les régions.

Le transfert de la part de taxe foncière des départements aux communes devrait compenser leurs pertes. Un coefficient correcteur permettra de corriger les effets de ce transfert entre les communes qui bénéficieront d'un surcroît de recettes fiscales et celles qui seront pénalisées<sup>5</sup>.

Enfin, l'exécutif indique que la suppression de la taxe d'habitation pour les résidences principales est l'occasion de réviser en profondeur la fiscalité locale. En ce sens, il prévoit d'engager des travaux préparatoires à la révision des valeurs locatives des locaux d'habitation, actuellement déterminées en

<sup>5</sup> Les communes dont les recettes fiscales augmenteront du fait de la redescende de la taxe foncière des départements verront le produit de cette imposition corrigé d'un coefficient correcteur inférieur à 1 ; à l'inverse, les communes qui se verront attribuer un produit de taxe foncière inférieur au produit antérieur de TH, bénéficieront d'un coefficient correcteur supérieur à 1. Selon France urbaine, 24 656 communes seront surcompensées (dont Saint-Denis).

fonction de valeurs fixées en 1970. Cette révision des valeurs locatives devrait produire ses effets à l'horizon de 2026. Un rapport d'étape serait soumis au Parlement, en 2024.

La réforme de la fiscalité locale se traduit par une mise sous cloche temporaire, du pouvoir fiscal local :

- Taxe d'habitation : pas de pouvoir de taux (ni d'abattement) en 2020 ;
- TFB (Taxe sur le foncier bâti) : pouvoir de taux maintenu, y compris en 2021 (mais gel du pouvoir d'exonération jusqu'en 2022) ;
- THRS et THLV (TH sur les résidences secondaires et TH sur les logements vacants) : reprise du pouvoir de taux en 2023.

## **2. Une forte dynamique du territoire à accompagner**

La commune et le territoire poursuivent les efforts engagés pour faire face à l'afflux de population nouvelle, mettant en œuvre une politique de solidarité régionale et nationale, compte-tenu notamment des besoins considérables de la population en matière de logement et en services publics.

En termes de population, Saint-Denis est devenue la 3ème commune d'Île-de-France après Paris et Boulogne-Billancourt. Au 1er janvier 2019, sa population totale est de 112.309 habitants, soit 4.350 habitants supplémentaires entre 2014 et 2019 (+ 4 %).

Cette évolution résulte de la construction soutenue de logements neufs dans la période ainsi que d'une plus forte occupation de ce parc.

Cette forte croissance démographique génère des besoins en termes de services publics communaux ou territoriaux, qu'ils soient obligatoires (écoles, état civil, aide sociale...) ou nécessaires aux attentes des Dionysiens (propreté, crèches, tranquillité publique, accueils de loisirs, sport, culture, environnement...) et l'ensemble des services du quotidien rendu aux habitants.

La municipalité entend poursuivre sa politique de développement du service public, malgré la contraction des ressources publiques et la nécessité impérieuse de conserver un équilibre budgétaire pérenne pour le financement de l'action communale, tant en fonctionnement qu'en investissement.

## **3. Une population en besoin d'action publique**

Les données disponibles permettent de caractériser une population communale globalement précarisée et de fait en besoin accru de services publics locaux.

### **- Indice de développement humain**

En 2012, l'indice de développement humain, qui combine les indicateurs d'espérance de vie à la naissance, la part de la population de plus de quinze ans sortie diplômée du système scolaire et le revenu imposable médian des ménages, était de 0,30 pour Saint-Denis. Il était de 0,39 pour la Seine-Saint-Denis, de 0,57 pour l'Île-de-France<sup>6</sup> et de 0,89 pour la France (20e rang mondial).

### **- Revenus, pauvreté**

Le taux de pauvreté est établi selon un seuil fixé en 2015 à 12.180 € par an (1.015 € par mois) et par adulte, ce qui correspond à 60% de la médiane du niveau de vie en France métropolitaine (20.300 € par an et 1.692 € par mois). Le « niveau de vie » correspond au revenu disponible (salaires + prestations sociales – impôts).

En 2015, 38,8% de l'ensemble des ménages dionysiens étaient sous le seuil de pauvreté (36,7% en 2013), contre 29,0% en Seine-Saint-Denis (27,8% en 2013) et 15,0% en France métropolitaine (14,5% en 2013). En 2013, la proportion atteignait 38,3% des couples avec enfant(s) (13,2% en France) et 42,1% des familles monoparentales de la ville (30,8% en France)<sup>7</sup>.

<sup>6</sup> Source : Agence Régionale de Santé et IAU

<sup>7</sup> Source : INSEE, FiLoSoFi, 2013

En 2013, 24,2% des allocataires dionysiens de la CAF disposaient d'un revenu constitué à 100% de prestations sociales, contre 22,3% des allocataires de Seine-Saint-Denis et 15,5% des allocataires d'Île-de-France<sup>8</sup>.

En 2016, 27,3% de la population dionysienne (18.843 personnes) était bénéficiaire de la couverture maladie universelle, contre 22,6% des habitants de la Seine-Saint-Denis et 11,0% des Franciliens<sup>9</sup>.

#### - Accès à la santé

En 2014, le nombre de praticiens accessibles pour 10.000 habitants est inférieur pour le canton de Saint-Denis à celui de la Seine-Saint-Denis et à celui de l'Île-de-France sur toutes les disciplines (sauf 2 pour la Seine-Saint-Denis). Ainsi, étaient recensés 5,84 généralistes pour 10.000 habitants (6,51 en Île-de-France), 0,17 gynécologues (1,17), 0,35 pédiatres (0,65) 2,44 infirmiers (5,07) ou encore 2,87 masseurs-kinésithérapeutes (7,57)<sup>10</sup>.

Plus spécifiquement, l'offre visant à répondre aux problématiques socio-éducatives est insuffisante et il manque notamment de structures et de places d'accueil pour les enfants et adolescents handicapés.

#### - Politique de la ville

La commune de Saint-Denis comprend 7 quartiers prioritaires « Quartiers Politique de la Ville » (QPV). Ces sept QPV réunissent 79.659 personnes, soit 72% de la population communale.

La combinaison de ces facteurs illustre la fragilité extrême d'un nombre considérable de ménages dionysiens, ce qui représente un risque majeur de dégradation du tissu social. Cette réalité nécessite un engagement majeur de la puissance publique tant nationale que locale. Or, force est de constater qu'en matière de droits fondamentaux, l'Etat ne s'engage pas à la hauteur des besoins, notamment en ce qui concerne l'éducation nationale.

Parce que **la municipalité entend répondre au mieux de son possible aux besoins de tous les Dionysiens dans la diversité de leur situation**, la commune assume des prestations de service et des développements nouveaux, même si ceux-ci relèvent de compétences qui ne sont pas les siennes (par exemple : création de services non accessibles aux habitants par la seule voie du marché (centres de santé, crèches...), politique d'emploi local, accueil des populations précarisées non bienvenues sur d'autres territoires...

Les finances communales supportent donc des charges relativement supérieures aux autres territoires, alors que les recettes, notamment fiscales, sont très réduites et que la péréquation nationale ou régionale demeure insuffisante.

Dans un contexte global défavorable et compte-tenu des choix ambitieux de service public de la municipalité, les efforts de gestion sont particulièrement difficiles à réaliser. Mais ces efforts sont faits chaque année car ils sont indispensables pour assurer l'équilibre financier qui seul permet de maintenir des marges de manœuvre financières et donc la capacité d'action de la municipalité au service de notre population.

<sup>8</sup> Source : INSEE, Caisse Nationale d'Allocations Familiales, 2013

<sup>9</sup> Source : Système national d'information inter-régimes de l'Assurance Maladie, 2016

<sup>10</sup> Sources : SNIIRAM, ADELI, RPPS

#### 4. Les orientations politiques cadrant la construction du budget 2020

Comme chaque année depuis le début de la mandature, la construction budgétaire 2020 entend sécuriser les conditions de financement pérenne du service public communal.

##### 4.1 **Maintenir la situation financière saine de la commune face à un effet de « ciseaux » structurel**

Le budget primitif 2020 doit consolider les principes d'une gestion rigoureuse portée durant tout le mandat et ayant permis de :

- Financer un service public fort et présent pour les Dionysiens ;
- Maintenir le cap de la situation financière saine de la commune, sans obérer l'avenir.

Le budget doit ainsi s'inscrire dans une trajectoire de pérennité financière, permettant à la commune de continuer à financer les services utiles aux habitants tout en respectant les fondamentaux des équilibres budgétaires (ratios de gestion qui marquent la qualité de la gestion municipale et démontrent la capacité de la commune à répondre aux besoins) compte tenu des contraintes structurelles qui sont les siennes (atonie des recettes et contraction des dépenses).

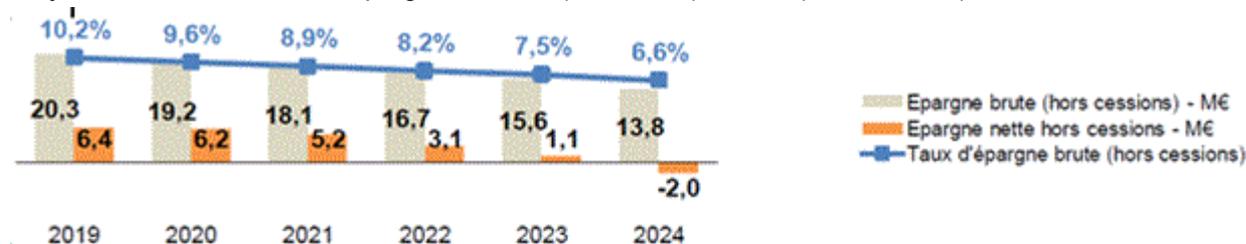
La politique de bonne gestion et les efforts menés pour consolider les marges de manœuvre nécessaires, tant en terme de dynamisation des recettes qu'en termes de recherche d'économies, ont permis chaque année de construire des budgets communaux conformes aux exigences de pérennité financière de la commune.

Pour autant, la commune demeure dans une situation fragile du point de vue structurel, alors que l'évolution tendancielle dénote chaque année une évolution plus rapide des charges que des recettes. De ce fait, l'épargne est contrainte.

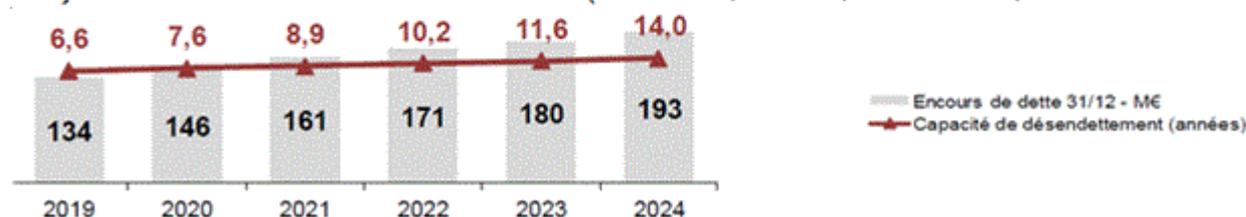
**L'analyse prospective au fil de l'eau, réalisée en mai 2019 par le cabinet d'analyse financière FCL, indique que de manière tendancielle et sans ajustement, les perspectives de long terme sont à la dégradation des principaux indicateurs :**

*La prospective sur les ratios d'analyse financière permet de donner des indications de tendance. Toutefois, selon les cabinets et/ou les collectivités, les données utilisées pour les calculer peuvent faire l'objet de retraitements divers. Il en résulte ainsi qu'il est possible de constater des écarts pour une même collectivité selon l'auteur de la prospective.*

Projection de l'évolution de l'épargne de 2019 (CA simulé) à 2024 (source : FCL)



Projection de l'évolution de la dette de 2019 (CA simulé) à 2024 (source : FCL)



Suivre cette tendance, sans mesures correctrices, conduirait la commune à l'incapacité de financer son développement. **Il convient donc d'inscrire dans le temps la poursuite de l'objectif de maîtrise des dépenses de fonctionnement qui a prévalu depuis 2014.**

La contractualisation limite de fait l'évolution de la dépense communale indépendamment de celle des recettes ou de nouvelles charges issues de dispositions légales. En ce sens, dans la mesure où les plafonds ne seraient pas tenus, elle est susceptible de générer des pénalités financières qui vont mécaniquement impacter l'épargne et réduire d'autant les marges de manœuvre financière de la commune. Respecter les plafonds issus du contrat est donc un impératif de bonne gestion.

**La municipalité entend poursuivre la stratégie de sécurisation des équilibres budgétaires communaux pour permettre de financer le projet municipal sans obérer la situation financière de la commune sur le long terme.**

#### **4.2. 2020, un budget de transition entre deux mandatures**

Les municipalités dionysiennes successives ont su relever les défis du développement économique, de la solidarité, du logement et de l'aménagement d'un territoire pour une population confrontée à de grandes difficultés économiques et sociales.

**L'action municipale a ainsi à son actif l'héritage des solidarités fortes, la réalisation de très nombreux équipements, la mise en œuvre d'une citoyenneté active, le déploiement de services publics locaux pour tous les quartiers et la volonté de porter des politiques éducatives et culturelles exigeantes pour l'ensemble des Dionysiens. Au cours des vingt dernières années, l'action municipale a su tourner la page de la désindustrialisation, particulièrement sur le secteur de La Plaine, et promouvoir un devenir urbain alliant dynamisme démographique, développement économique et solidarités.**

Pour le mandat 2014-2020, l'équipe municipale a fait le choix de maintenir le cap d'un service public communal fort, présent dans l'ensemble des quartiers, pour répondre aux besoins quotidiens des Dionysiens.

**Les grands objectifs du mandat ont été de garantir un cadre de vie apaisé, la préservation de l'environnement, l'accès à un logement décent, à la santé et à l'emploi, un cadre éducatif, sportif et culturel épanouissant notamment pour l'enfance et la jeunesse et le maintien de la solidarité envers les plus démunis et les personnes âgées.**

**Le budget 2020 est le dernier budget de la mandature 2014-2020 et le premier budget d'une nouvelle mandature sur la période 2020-2026. Il doit permettre d'achever la mise en œuvre des engagements municipaux tout en préservant pour l'avenir la santé financière et les marges de manœuvre de la commune. Dans un souci de responsabilité à l'égard de la future équipe municipale, le budget 2020 doit être la traduction de la gestion rigoureuse de l'actuelle mandature.**

Compte tenu de ces éléments, le budget 2020 vise à :

- stabiliser les ratios de gestion dans la perspective de soutenabilité financière de long terme ;
- contenir les dépenses réelles de fonctionnement dans les plafonds déterminés au contrat afin d'éviter une pénalité financière ;
- assurer le financement des engagements municipaux.

#### **4.3 Écarter toute augmentation de la fiscalité communale**

Conformément à l'engagement pris, la municipalité n'augmentera pas les taux d'imposition des taxes d'habitation ou foncières.

L'équilibre du budget est assuré principalement par les économies réalisées sur les dépenses et en complément par la consolidation de financements externes. La municipalité entend amplifier la

recherche et l'obtention de financements externes en dotant cette mission de ressources humaines supplémentaires.

Dans le prolongement de la mise en œuvre de la loi portant sur le dégrèvement de la taxe d'habitation qui bénéficie à plus de 90% des contribuables dionysiens, ces derniers seront exonérés en totalité en 2020 (sauf changement intervenu dans la base d'imposition).

#### **4.4 Les orientations de gestion : un budget 2020 rigoureux et prudent**

La commune pourvoit, de par les compétences assignées par la loi et du fait de la continuité des choix politiques des municipalités successives, notamment en termes de gestion directe des services publics, aux nombreux besoins de la population.

Or, les modes de financement historiques des collectivités territoriales sont remis en cause ; tendanciellement, le service public local et les ressources qui lui sont affectées sont remis en question. Cela nécessite des adaptations alors que la contraction des ressources, l'augmentation choisie ou subie des charges (développement des services, inflation, normes nationales...) contraignent à faire des choix.

Le budget communal est l'outil financier permettant de mettre en œuvre le projet municipal. Afin d'assurer sa capacité et son autonomie financières, la municipalité met en œuvre une politique de gestion rigoureuse, visant à assurer à court terme et à garantir à moyen / long terme la pérennité financière de la commune.

Pour tenir dans une trajectoire financière responsable, le budget communal doit :

- dégager une marge d'autofinancement des investissements, **via une épargne brute supérieure à 8%** des recettes réelles de fonctionnement
- **maintenir le ratio d'endettement sous le plafond des 10 années** facilitant l'accès au financement par l'emprunt des investissements
- **stabiliser l'évolution des dépenses de fonctionnement dans les plafonds déterminés au contrat financier conclu avec l'État**, soit 1,35 %.

La proposition budgétaire pour 2020 s'inscrit dans cette logique et traduit une démarche sérieuse de la municipalité.

### **5. Construction du budget 2020 et perspectives pluriannuelles**

Le maintien dans la durée de bons ratios de solvabilité permet de consolider, année après année, un cadre financier assurant la pérennité et le développement du service public. A contrario, un budget qui s'affranchirait, même temporairement, des impératifs de tenue des ratios, conduirait la commune à se dessaisir de la maîtrise de son devenir : croissance des charges (intérêts de la dette...), perte des marges de manœuvre, nécessité de réduire les investissements voire prise en main par le préfet qui se substituerait au conseil municipal dans le règlement des affaires communales dans le cas d'un budget en déséquilibre.

Le budget 2020 sera proposé dans le respect des principes de rigueur de gestion présidant aux nécessaires équilibres financiers de la commune.

Les hypothèses présentées dans le présent chapitre sont issues du travail technique de préparation du budget 2020, dans le respect des équilibres établis dans la lettre de cadrage. La commune est également partie prenante du travail mené par l'association France Urbaine.

## 5.1 Équilibre prévisionnel des recettes et dépenses communales

### - Une évolution modérée des recettes

Dans la mesure où la loi de finances pour l'année 2020 n'a pas encore été adoptée, les prévisions de recettes sont basées sur le principe d'une reconduction du cadre budgétaire de 2019. Ces prévisions devront, selon toute vraisemblance, faire l'objet d'un recalage lors d'une prochaine décision modificative en cours d'exercice.

De manière générale, les hypothèses en matière d'évolution des recettes sont prudentielles.

En l'état actuel de la proposition budgétaire, les recettes réelles de fonctionnement devraient atteindre 237,7 M €, en légère hausse par rapport à 2018 (+0,5%). Retraitées du FCCT (Métropole du Grand Paris), elles atteindraient 197,8 M€ (en stabilité par rapport au budget primitif 2018).

*Evolution des recettes réelles de fonctionnement entre 2016 et 2022*

Recettes réelles de fonctionnement	CA2016	CA 2017	CA2018	BP2019	BP 2020		Hyp. 2021	Hyp. 2022
Fiscalité	168 210 900	166 573 300 €	167 869 467 €	170 199 429 €	170 577 340 €	0,2%	172 608 054 €	174 427 594 €
Dotations et subventions	47 060 305	44 245 210 €	44 934 022 €	43 491 271 €	43 935 820 €	1,0%	44 225 725 €	45 532 909 €
Produits des services	12 837 858	13 161 086 €	13 849 997 €	14 954 821 €	15 020 148 €	0,4%	12 505 411 €	12 752 519 €
Autres recettes	9 526 963	9 164 799 €	9 569 230 €	7 878 647 €	8 477 693 €	7,6%	8 374 999 €	8 333 013 €
<b>Total RRF</b>	<b>237 636 026</b>	<b>233 144 395 €</b>	<b>236 222 716 €</b>	<b>236 524 168 €</b>	<b>238 011 001 €</b>	<b>0,6%</b>	<b>237 714 189 €</b>	<b>241 046 035 €</b>
FCCT	37 720 992	38 212 042 €	38 635 558 €	38 759 308 €	39 866 065 €	2,9%	40 224 860 €	40 586 883 €
<b>Total RRF nettes du FCCT</b>	<b>199 915 034</b>	<b>194 932 353 €</b>	<b>197 587 158 €</b>	<b>197 764 860 €</b>	<b>198 144 936 €</b>	<b>0,2%</b>	<b>197 489 330 €</b>	<b>200 459 152 €</b>

### - Une stabilité des dépenses

Les dépenses réelles de fonctionnement 2019 devraient atteindre 221 M€ (181,44 M€ hors flux Métropole du Grand Paris : fonds de compensation des charges territoriales).

*Evolution des dépenses réelles de fonctionnement entre 2016 et 2022*

Dépenses réelles de fonctionnement	CA2016	CA 2017	CA2018	BP2019	BP2020		Hyp. 2021	Hyp. 2022
Masse salariale	112 012 514	115 208 740 €	115 706 499 €	119 167 228 €	120 724 637 €	1,3%	122 535 507 €	124 373 539 €
Charges générales	39 774 309	37 413 404 €	37 995 834 €	39 249 995 €	38 317 614 €	-2,4%	38 705 840 €	39 092 899 €
Autres charges courantes	54 253 335	54 634 203 €	55 397 524 €	55 344 265 €	56 763 972 €	2,6%	56 163 517 €	56 330 166 €
Frais financiers (intérêt dette)	3 910 469	4 016 781 €	3 181 901 €	3 571 240 €	3 730 681 €	4,5%	3 819 206 €	4 101 718 €
Autres dépenses	1 828 835	2 053 300 €	1 813 680 €	1 783 500 €	1 768 113 €	-0,9%	1 870 704 €	1 873 321 €
<b>Total DRF</b>	<b>211 779 462</b>	<b>213 326 427 €</b>	<b>214 095 440 €</b>	<b>219 116 228 €</b>	<b>221 305 017 €</b>	<b>1,0%</b>	<b>223 094 774 €</b>	<b>225 771 643 €</b>
FCCT	37 720 992	38 212 042 €	38 635 558 €	38 759 308 €	39 866 065 €	2,9%	40 224 860 €	40 586 883 €
<b>Total DRF nettes du FCCT</b>	<b>174 058 470</b>	<b>175 114 385 €</b>	<b>175 459 882 €</b>	<b>180 356 920 €</b>	<b>181 438 952 €</b>	<b>0,6%</b>	<b>182 869 914 €</b>	<b>185 184 759 €</b>

La municipalité se fixe pour objectifs de contenir l'évolution des dépenses réelles de fonctionnement de la commune dans celle des recettes et dans le plafond « contractualisé » avec l'État.

**Au regard des dispositions du contrat conclu entre la ville et l'Etat, en juin 2018, les dépenses réelles de fonctionnement ne doivent pas excéder 216 031 914 €, en 2020. En l'état, les DRF<sup>11</sup> inscrites au projet de budget primitif pour 2020 sont de 214 682 682 € et sont donc inférieures de 1 349 232 € au plafond des dépenses autorisées.**

**La préparation budgétaire 2020 doit se traduire par un net effort de maîtrise de la progression des dépenses de fonctionnement de la ville. Lors de son adoption, le BP 2019 était inférieur de 279 000 € aux dépenses autorisées par le contrat pour l'exercice.**

Compte-tenu de son dynamisme propre (développement territorial, besoins en services publics), la commune est soumise à une forte pression à la hausse de ses dépenses de fonctionnement.

## 5.2 Une épargne qui tend à se contracter

Tendanciellement, en projetant l'évolution « naturelle » des dépenses et des recettes sans action correctrice, l'on assiste à une érosion de l'épargne brute, donc de la capacité d'autofinancement de la collectivité.

*Evolution de l'épargne brute entre 2016 et 2022*

Épargne brute (nette du FCCT)	CA2016	CA 2017	CA2018	BP2019	BP 2020	Hyp. 2021	Hyp. 2022
Épargne brute	25 856 564	19 817 968 €	22 127 276 €	17 407 940 €	16 705 984 €	14 619 416 €	15 274 392 €
% épargne brute	12,93%	10,2%	11,2%	8,8%	8,4%	7,4%	7,6%

Faute d'un autofinancement suffisant, la commune devrait, à terme, réduire son programme d'équipement.

Le budget 2020 devrait atteindre les objectifs en termes de ratios de bonne gestion. Pour autant, les efforts engagés d'économies devront être poursuivis dans les années à venir. Cela permettra tout à la fois de consolider les équilibres financiers et de respecter les plafonds de dépenses issus du contrat avec l'État.

## 5.3 En perspective : un besoin d'investissement soutenu

Le vote du budget primitif 2020 sera l'occasion de voter le plan pluriannuel d'investissements (PPI) pour les années 2020-2026.

La programmation devrait rester soutenue sur toute la période pour répondre au développement du territoire et à l'accroissement de la population municipale. Seul le maintien d'un bon niveau d'autofinancement permettra de financer ces investissements sans recours excessif à l'emprunt.

A ce stade de la préparation budgétaire, la programmation pluriannuelles des investissements doit encore faire l'objet de recalages entre les élus et les services opérationnels afin de répondre au mieux aux besoins d'investissement tout en préservant la situation financière saine de la ville.

Le tableau ci-dessous présente la dernière hypothèse des travaux relatifs à la préparation du PPI 2020-2026 :

<sup>11</sup> Au sens du contrat, c'est-à-dire après déduction des atténuations de produits et des atténuations de charges des dépenses de fonctionnement.

Scénario PPI	2020	2021	2022	2023	2024	2025	2026	Total 2020-2026
Dépenses	39 981 106 €	42 620 412 €	42 278 320 €	42 934 920 €	42 971 682 €	36 176 537 €	28 249 802 €	275 212 779 €
Recettes	7 714 051 €	4 225 787 €	8 362 400 €	9 879 513 €	4 181 865 €	7 538 281 €	7 843 017 €	49 744 914 €
Besoin de financement	32 267 055 €	38 394 625 €	33 915 920 €	33 055 407 €	38 789 817 €	28 638 256 €	20 406 785 €	225 467 865 €

## 5.4 Pilotage de la dette

Tendanciellement, l'endettement communal poursuit sa croissance. Le niveau d'épargne demeure en effet relativement faible et le volume des investissements envisagés nécessite le recours à l'emprunt. Les volumes d'emprunts nouveaux, en complément de notre autofinancement, pourraient se situer autour de 17 M € chaque année<sup>12</sup>.

Le tableau ci-dessous présente le profil d'extinction de la dette tel qu'il résulte du stock constitué au 31/12/2019 (hors emprunts à venir).

*Profil d'extinction de la dette actuelle jusqu'en 2022*

Dette communale au 31/12	CA 2018	2019	BP 2020	Hyp. 2021	Hyp. 2022
Capital restant dû	128 730 752 €	131 836 160 €	141 816 440 €	129 533 528 €	129 533 528 €
Intérêts	3 645 300 €	3 280 110 €	3 253 012 €	2 825 610 €	2 545 505 €
Annuité	15 221 999 €	16 299 830 €	20 825 113 €	14 817 368 €	13 827 448 €

L'érosion tendancielle de l'épargne brute et la croissance de l'encours conduiraient, sans mesures correctrices, à une dégradation du ratio de capacité de désendettement.

*Evolutions projetées de l'encours de dette, de l'épargne brute et de la capacité de désendettement jusqu'en 2022*

Capacité de désendettement	CA 2018	BP 2019	Hyp. 2020	Hyp. 2021	Hyp. 2022
Encours de la dette	128 730 752 €	131 836 160 €	141 144 339 €	134 791 770 €	135 751 584 €
Épargne brute	22 127 276 €	17 407 940 €	16 705 984 €	14 624 466 €	15 279 493 €
Capacité de désendettement (en années)	5,8	7,6	8,4	9,2	8,9

Dans le contexte de contraction des recettes, seule une action résolue sur le niveau des dépenses de fonctionnement permettra d'inverser cette tendance et de contenir le ratio de désendettement au maximum sous la barre des 10 années.

## 6. Structure et évolution des dépenses de personnel et des effectifs

### 6.1 Les dépenses de personnel

*6.1.1 La part des dépenses de personnel illustre les choix de gestion en interne des services publics ainsi que l'accompagnement de la dynamique démographique du territoire*

En 2019, les dépenses de personnel (rémunérations et cotisations sociales) devraient atteindre 66,1% des dépenses réelles de fonctionnement totales (hors FCCT).

<sup>12</sup> Cette hypothèse est supérieure à la moyenne de recours à l'emprunt constaté pendant la mandature 2014-2016. Le recours moyen à l'emprunt a été de 16,5 M.

Masse salariale	CA 2013	CA 2014	CA 2015	CA 2016	CA 2017	CA 2018	BP2019	CA prévisionnel
Masse salariale	101 240 437	105 569 931	109 191 664	112 012 514	115 208 740 €	115 706 499 €	119 167 228 €	118 960 997€
Dépenses réelles hors FCCT	157 638 044	163 936 279	168 229 552	174 058 470	175 114 385 €	175 459 882 €	180 873 660 €	
<b>Part des dépenses de personnel dans les dépenses totales</b>	<b>64,2%</b>	<b>64,4%</b>	<b>64,9%</b>	<b>64,4%</b>	<b>65,8%</b>	<b>65,9%</b>	<b>65,9%</b>	
Évolution annuelle des dépenses de personnel		4,3%	3,4%	2,6%	2,9%	0,4%	3,0%	2,8%
Évolution annuelle des dépenses totales		4,0%	2,62%	3,46%	0,61%	0,2%	3,1%	

*Part de la masse salariale dans les dépenses totales et évolution depuis 2014*

La part de la masse salariale dans le budget de fonctionnement traduit le choix de la municipalité d'accompagner le dynamisme démographique de la ville en développant le service public. Cela explique une augmentation moyenne des dépenses de personnel de 2,7% par an entre 2013 et 2018.

**Ainsi, 50 % du budget de la ville est consacré aux secteurs de l'enfance et de la jeunesse. Au-delà du volontarisme sur ses compétences obligatoires, 18,8% des effectifs de la ville sont affectés à la mise en œuvre de compétences municipales non obligatoires afin de répondre à des besoins non couverts par le droit commun. Enfin, la gestion en régie des compétences municipales explique également la part de la masse salariale, la collectivité faisant le choix de l'emploi public et de la lutte contre la précarité.**

Ce volontarisme s'accompagne d'un pilotage et d'une maîtrise de la croissance de la masse salariale. Après un net ralentissement de la hausse des dépenses de personnel entre 2013 et 2016, pour atteindre entre 2016 et 2017 une quasi-stabilité, l'augmentation constatée entre 2018 et 2017 se situe à un niveau modeste, soit +0,3% entre les deux exercices. Entre le CA 2018 et le CA 2019 prévisionnel, les dépenses de personnel reprennent, mais sur un rythme similaire à celui de 2017.

Cette augmentation a notamment permis de financer les dépenses de personnel nécessaires au développement du service public (création de la foncière commerce, renforcement des équipes de la police municipale et de la brigade verte, finalisation des groupes scolaires Confluence/Pina Baush et Diez, développement dans les centres de loisirs de l'accueil des enfants en situation de handicap, renforcement de l'activité ludothèque, poursuite de la montée en puissance de la lutte contre l'habitat indigne et mise en œuvre du permis de louer, développement de l'offre de soin sur le territoire, création de places supplémentaires en crèche, mise en place d'un médiateur de service public, travail sur le permis de végétaliser, renforcement des capacités d'accueil de l'Ecole municipale des sports ....).

Cette dynamique de maîtrise de la masse salariale se poursuivra en 2020 afin de combiner pérennité des ratios financiers, respect de la contractualisation et accompagnement du développement de service public.

#### 6.1.2 Les perspectives d'évolution réglementaire

Si la Municipalité déplore le gel du point d'indice qui grève l'évolution des rémunérations des agents publics, certaines mesures nationales ont toutefois impacté à la hausse les dépenses de personnel (mise en place de la 2ème phase de la réforme PPCR, revalorisation du SMIC, hausse des cotisations employeur, etc.).

Décomposition de l'évolution annuelle réglementaire de masse salariale

Évolution de la masse salariale	2015 > 2016	2016 > 2017	2017 > 2018	2018 > 2019	2019 > 2020
Parcours professionnels, carrières et rémunérations (PPCR)		696 250 €		447 263 €	250 000 €
Revalorisation du SMIC	3 439 €	6 048 €	6 500 €	10 000 €	10 000 €
Revalorisation du point d'indice	165 071 €	489 262 €			
Glissement vieillesse technicité (GVT)	468 455 €	450 435 €	432 416 €	369 857 €	481 910 €
Réforme des quotas d'avancement de grade C1 vers C2			150 288 €	75 200 €	75 200 €
<b>TOTAL</b>	<b>636 965 €</b>	<b>1 641 995 €</b>	<b>589 204 €</b>	<b>902 320 €</b>	

Pour l'année 2020, il convient d'appréhender l'évolution des dépenses de personnel et des effectifs sous le prisme de plusieurs mesures d'ordres législatif et réglementaire, instaurées dans la loi de finances pour 2019 et les diverses annonces gouvernementales :

- le point d'indice de la fonction publique restera « gelé » en 2020, la dernière revalorisation datant de février 2017 ;
- le protocole d'accord « Parcours professionnels, carrières et rémunérations » (PPCR) continuera pour la dernière année ;
- la garantie individuelle du pouvoir d'achat (Gipa) est reconduite ;
- l'augmentation légale du SMIC au 1er janvier 2020 est inconnue à ce jour. Le montant de 2019 a été maintenu dans l'attente de la publication des textes.

La loi de transformation de la fonction publique prévoit un certain nombre de mesures applicables immédiatement. Toutefois, les mesures ayant un impact budgétaire (ex : prime de précarité) auront un impact en 2021.

Par ailleurs, l'organisation des élections municipales en 2020 aura un coût en masse salariale estimé à 110 000€.

### *6.1.3 La commune poursuivra sa stratégie de maîtrise de la masse salariale tout en assurant le développement du service public nécessaire aux Dionysiens*

Dans un contexte de contraction des marges de manœuvre et au regard du processus de contractualisation mis en place par l'État, le pilotage de la masse salariale est un enjeu majeur pour la collectivité, afin de maintenir un service public de qualité et un niveau d'investissement élevé sur le territoire.

Les dépenses de personnel représentant plus de 65% du budget, la stratégie de maîtrise de la masse salariale porte en partie sur les arbitrages opérés lors du processus budgétaire. Les économies validées permettent de financer une partie des ouvertures d'équipements et des engagements de la municipalité tout en maîtrisant le dynamisme des dépenses induit par le développement du territoire.

Les réorganisations engagées au sein de nombreux services sont des processus de moyen terme qui portent leur fruit de façon pluriannuelle en tenant compte des délais nécessaires à l'accompagnement des agents concernés dans des parcours de reconversion professionnelle.

Par ailleurs, la municipalité a enclenché un plan d'action pour l'amélioration des conditions de travail validé en 2018 qui présente des leviers de mobilisation au travail dont l'objectif est de prévenir l'absentéisme, dont le coût global est estimé à 11 M€ pour la collectivité. **Ainsi, en 2018, l'absentéisme pour raisons médicales diminue (passe de 13,9% à 13,5%) alors qu'il avait connu une progression continue depuis ces dernières années.**

Le travail sur les parcours professionnels et la prévention de l'usure, sur l'application équitable et ferme des règles, sur le matériel de travail et l'ergonomie, sur la relation avec les usagers et sur la qualité

de nos collectifs sont autant de leviers de reconnaissance qui valorisent la présence et l'engagement au quotidien. La participation de tous dans la construction comme dans la mise en œuvre de ce plan d'actions est le gage de l'amélioration des conditions de travail et du service public.

Au-delà du processus budgétaire, la masse salariale fait l'objet d'un pilotage infra-annuel. Des outils de suivi sont transmis aux directions de façon mensuelle et un suivi est organisé au niveau de la direction générale de façon mensuelle. Ce suivi a permis de maîtriser la consommation des dépenses de personnel en cours d'année et de présenter des comptes administratifs avec un taux de consommation des crédits situé entre 98% et 99% en 2016, 2017 et 2018.

## 6.2 Les effectifs

### 6.2.1 Structure des effectifs de la Ville entre 2014 et 2018

Effectif	2014	2015	2016	2017	2018
Fonctionnaires	1 890	1 929	1 960	2 020	1972
Contractuels sur emploi permanent	161	166	167	142	146
Contractuels sur emploi permanent : remplaçants de titulaires absents	124	183	210	249	286
Contractuels non permanents	1 177	1 219	1 172	1 038	994
<b>Effectif total</b>	<b>3 352</b>	<b>3 497</b>	<b>3 509</b>	<b>3 449</b>	<b>3 398</b>

**NB : les chiffres présentés représentent les agents présents au 31/12 de l'année.**

Année	2014	2015	2016	2017	2018
Nombre d'équivalent temps-plein (ETP)	2798	2 850	2 893	2 884	2 881

*Attention, par rapport au DOB de l'an passé, les chiffres ont été recalculés sur l'ensemble de la période afin de tenir compte de l'ensemble des heures travaillées au cours de l'année (et non des seules heures générées par les agents présents au 31 décembre)*

	2016	2017	2018	2019
Nombre de postes créés au BP	36	56	20	13

La stabilisation de l'effectif total sur les trois dernières années couvre plusieurs dynamiques :

- **Une augmentation du nombre de fonctionnaires depuis 2014.** Il faut noter qu'en 2018, le nombre d'agents diminue pour rester supérieur à 2017. Cela s'explique par un nombre de postes vacants plus important au 31/12. Toutefois, si on prend en compte l'ensemble des fonctionnaires présents sur toute l'année, on note en 2018 4 fonctionnaires de moins. Au 31/12/2018, 93% des emplois permanents (hors remplaçants) sont occupés par des fonctionnaires.
- **Une stabilisation du nombre de contractuels sur emploi permanent**
- **Une augmentation constante du nombre d'agents remplaçants** (multiplié par 140% depuis 2014) afin de pallier aux vacances de poste et à l'absentéisme
- **Une diminution du nombre de contractuels non permanents qui traduit la politique de lutte contre la précarité menée depuis plusieurs années.** L'effectif des agents contractuels non permanents répond à des besoins spécifiques tels que ceux de l'animation, de la santé ou encore de l'enseignement. La diminution notable de cet effectif traduit la politique municipale de lutte contre la précarité en activant deux leviers : des créations de postes permanents et la mise en place d'un contrat unique qui permet à ces agents de travailler plus d'heures et de bénéficier de rémunérations plus conséquentes.

Par ailleurs, cette diminution s'explique également par la diminution sensible du nombre d'enfants fréquentant les ADL du fait du retour sur la réforme des rythmes scolaires qui a impliqué une diminution du nombre d'animateurs.

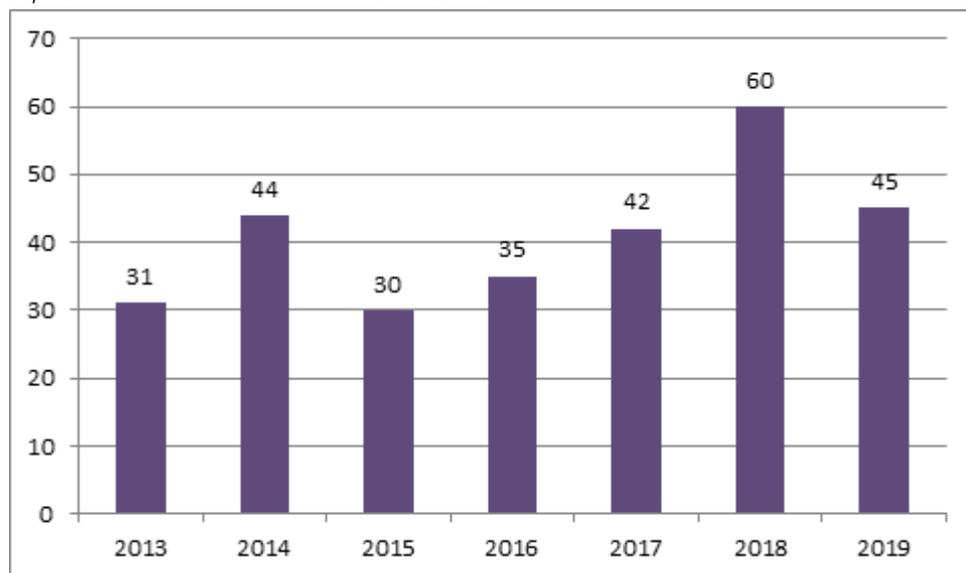
## 6.2.2 Projection en matière d'évolution des effectifs

Les facteurs suivants impactent l'évolution des effectifs de la collectivité :

- les projections de développement pour mettre en œuvre le projet municipal (créations de groupes scolaires et accueils de loisirs, de maisons du petit enfant, développement de la police municipale et renforcement de la lutte contre l'habitat indigne...)
- les projets de réorganisations internes qui viennent modifier les besoins futurs et nécessitent un besoin d'accompagnement des agents concernés
- la gestion des agents en situation de reclassement, population en croissance compte-tenu de la pyramide des âges et de la politique municipale volontariste en matière de prévention, et dont l'affectation sur de nouveaux postes plus adaptés induit des délais de traitement importants
- les départs en retraite (cf. infra), qui vont s'accroître sur les 3 prochains exercices (cf. pyramide des âges). Une nouvelle réforme des retraites ainsi que le durcissement des conditions d'obtention de la retraite à taux plein peuvent constituer des variables d'ajustement qui ne sont pas maîtrisées à ce stade et ne peuvent donner lieu à une projection sérieuse en matière de masse salariale. Une tendance au report de départs en retraite d'agents qui n'obtenaient pas les conditions optimales du fait des précédentes réformes a pu être observée.

Les tableaux suivants illustrent le potentiel de départs à la retraite d'ici 2024, sur une base de départ à 62 ans (âge de départ légal), comparé avec les départs effectivement constatés entre 2013 et 2019 (NB : pour l'année 2019, les données sont arrêtées au 1er septembre. On peut estimer que les données pour l'année atteindront une soixantaine d'agents).

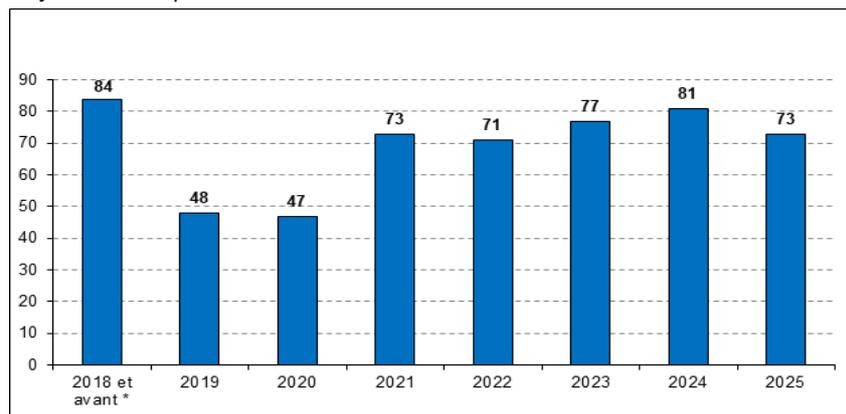
Départs en retraite effectifs constatés entre 2013 et 2019



On constate depuis 2015 une accélération continue du nombre de départs effectifs à la retraite, soit un doublement du nombre d'agents entre 2015 et 2018.

Cette tendance s'accroîtra particulièrement à partir de 2021 avec plus de 70 départs par an à anticiper. Entre 2019 et 2025, 554 agents environ seront susceptibles de quitter la collectivité (soit 18 % de l'effectif total actuel).

### Projections de départs en retraite d'ici 2024



\* Ces agents ont atteint l'âge de 62 ans et plus au 31 décembre 2017 et sont donc susceptibles de partir à la retraite dans les prochaines années.

### 6.3 La rémunération des agents communaux, les avantages en nature et la politique sociale

La masse salariale totale, incluant l'ensemble des rémunérations aux agents et des cotisations employeur, devrait atteindre le montant de 115,6 M€ (hors allocations de retour à l'emploi et stagiaires) en 2018 (compte administratif prévisionnel).

#### Décomposition des éléments de rémunération des agents permanents

Masse salariale fonctionnaires + contractuels permanents	CA 2015	CA 2016	CA 2017	CA 2018	Réalisé sept 2019	CA 2019 prév*.
Traitements	63 160 144	65 804 214	69 074 468	69 527 702	52 414 389	69 885 852
Dont primes & indemnités	15 581 129	16 277 103	16 929 388	16 481 392	11 663 269	15 551 025
Dont NBI	1 300 827	1 353 539	1 402 046	1 395 661	1 053 334	1 404 445
Dont heures supplémentaires	403 496	487 631	419 040	555 341	473 027	630 702
Charges patronales	24 937 242	25 892 497	27 307 562	26 755 126	20 659 212	27 545 616
<b>Total coût brut chargé</b>	<b>88 097 386</b>	<b>91 696 711</b>	<b>96 382 030</b>	<b>96 282 828</b>	<b>73 073 600</b>	<b>97 431 466</b>

\* le CA prévisionnel est calculé en projetant une réalisation linéaire du réalisé constaté en septembre. Le CA de 2019 sera probablement supérieur à cette estimation

#### Décomposition des éléments de rémunération des agents non permanents

Masse salariale des non permanents	CA 2015	CA 2016	CA 2017	CA 2018	Réalisé sept 2019	CA 2019 prév.
Traitements	14 522 262	13 680 527	12 211 373	13 574 493	9 234 129	13 249 417
Charges patronales	4 931 017	4 646 853	4 220 559	4 648 287	3 262 788	4 711 236
<b>Total coût brut chargé</b>	<b>19 453 279</b>	<b>18 327 380</b>	<b>16 431 932</b>	<b>18 222 780</b>	<b>12 496 917</b>	<b>17 959 834</b>

\* afin de tenir compte du caractère saisonnier des emplois non permanents, le CA prévisionnel est calculé en projetant une réalisation similaire à celle constatée en 2018

#### Total dépenses salariales agents permanents et non permanents (hors ARE, stagiaires)

Dépenses salariales permanents et non permanents	CA 2015	CA 2016	CA 2017	CA 2018	Réalisé sept 2019	CA 2019 prév.
<b>Total coût brut chargé</b>	<b>107 550 665</b>	<b>110 024 091</b>	<b>112 813 962</b>	<b>114 505 608</b>	<b>85 570 517</b>	<b>115 391 300</b>

### 6.3.1 La rémunération des agents sur emploi permanent

En 2018, le salaire brut moyen d'un fonctionnaire s'élevait à 27.269 € pour 26.575 € en 2016 et 27 130€ en 2017. La stabilisation de la rémunération s'explique par plusieurs tendances :

- Hausse des rémunérations du fait du GVT.  
NB : en 2018, la réforme PPCR a été reportée. L'augmentation de rémunération sera constatée en 2019.
- Diminution des rémunérations du fait des réformes gouvernementales : réduction des primes d'installation et de la prime annuelle.
- Par ailleurs, 2017 intégrait 250 000€ de forfait élections versés aux agents pour la tenue des bureaux de vote, somme conjoncturelle qui n'avait pas lieu d'être en 2018 au vu du calendrier électoral.
- Enfin, on note en 2018 une augmentation du nombre d'heures supplémentaires payées, lesquelles viennent en partie compenser un taux de vacance de poste particulièrement important en 2018 du fait notamment de départs à la retraite.

### 6.3.2 La rémunération des agents sur emploi non-permanent

On note qu'après une tendance à la baisse, la rémunération des agents sur emploi non-permanent a fortement augmenté en 2018. En 2019, elle redescend légèrement du fait de la baisse des effectifs d'enfants dans les ADL mais reste supérieure à 2017.

*Focus vacations* : les besoins en vacations sont très liés à certaines activités de la commune : médecins, animateurs... Ces rémunérations représentent un montant de 11.790.541 € en 2018 contre 12.127.154 € en 2017 et 12.989.021 € en 2016, soit une baisse de -9,2% sur trois ans. Avec un consommé de 8,2M € au mois de septembre 2019, cette trajectoire se confirme. Elle est en cohérence avec la dynamique de résorption d'emploi précaire par la création de postes permanents plutôt que par le recours aux vacations.

### 6.3.3 Indemnités liées à la perte d'emploi

Les allocations de retour à l'emploi (ARE) sont générées par la rotation des effectifs de contractuels et sont donc soumises à fluctuation.

Elles s'élèvent à 1.524.923 en 2018 contre 1,6M€ en 2017 et 1,4M€ en 2016. Après une forte croissance depuis 2015, l'année 2018 enregistre une baisse du montant des ARE versées, lequel revient à un niveau plus comparable à celui de 2013. Avec 1,1M€ réalisés en septembre 2019, le montant d'ARE devrait être stable par rapport à 2018.

Des changements en termes de gestion des effectifs d'agents non permanents qui privilégie des durées de contrats et un nombre d'heures de travail plus importants expliquent la diminution du coût lié au versement des allocations de retour à l'emploi. Toutefois, cette enveloppe est difficile à prévoir du fait des règles d'ouverture de droits.

Enfin, le taux de vacance de poste et l'absentéisme influent directement sur ce budget car ils induisent un recours important à des agents remplaçants ou à des renforts temporaires.

### 6.3.4 Les avantages en nature

Les avantages en nature résultent de la mise à disposition ou de la fourniture par l'employeur d'un bien ou service à l'agent lui permettant de faire l'économie des frais qu'il aurait dû normalement supporter.

- Logements de fonction

Les logements sont concédés soit pour nécessité absolue de service, lorsque l'agent ne peut accomplir normalement son service sans être logé dans les bâtiments où il doit exercer ses fonctions, soit sous le

régime de la convention d'occupation précaire assortie d'une obligation d'astreinte. Ce dernier régime remplace la notion d'utilité de service et a été mis en place à la Ville en mars 2018 en application du cadre réglementaire. Elle a également donné lieu à la remise à plat du système d'astreintes et de la contribution des agents aux charges locatives.

- Restaurant inter-entreprises

La contribution de l'employeur au Restaurant Inter-Entreprises était de 340.000 € en 2019 et sera maintenue en 2020. Un point sera organisé en novembre avec l'élue au personnel afin que le RIE puisse apporter des réponses aux problèmes pointés par le personnel sur l'organisation du service et la qualité de la prestation apportée.

#### 6.3.5 La politique sociale en direction du personnel

- Le financement de la protection sociale complémentaire des agents

Les agents choisissant la mutuelle complémentaire santé ou la couverture prévoyance proposées par la commune bénéficient d'une participation employeur. En 2019, en prévision du renouvellement de ces marchés, un travail a été mené en lien étroit avec les organisations syndicales.

#### **Les négociations menées avec les prestataires ont permis de finaliser des offres avantageuses pour les agents :**

Pour la prévoyance :

- **Aucun questionnaire santé** ne leur sera demandé pendant toute la durée de la convention
- Durant les 6 premiers mois de la mise en œuvre de la convention, aucun délai de carence n'est appliqué
- **Les taux de cotisation sont sensiblement équivalents, voire en diminution**
- **Ces taux seront stables pendant les 2 premières années** du contrat, puis leur évolution est strictement encadrée

Pour la santé :

- **Des garanties renforcées** : orthodontie, chambre particulière, prime de naissance
- **Des tarifs négociés** en diminution pour une grande partie des agents. Pour ceux qui vont connaître des hausses, elles ont été largement maîtrisées
- **Des tarifs stables pendant 3 ans** puis un plafonnement de leur évolution annuelle à 7%

#### **La Municipalité a fait le choix d'augmenter substantiellement la participation employeur, en particulier sur la mutuelle santé afin de :**

- Réduire le coût pour les agents et notamment pour les familles pour lesquelles le taux de cotisation est plus élevé
- De tenir compte des augmentations de cotisations avec l'âge des agents
- De compenser une partie de l'augmentation de cotisations que vont connaître certains agents
- D'élargir la participation aux contractuels sur postes non permanents ayant des contrats de plus d'un an

**Ainsi, à partir du 1er janvier 2020, les agents bénéficieront d'une participation employeur pour leur couverture santé allant de 8€ à 47€ (contre 8€ à 25€ précédemment). Pour la couverture prévoyance, la Ville participe à hauteur de 50% de l'option de base.**

**Cet investissement de la Ville représente une dépense supplémentaire de 115 000€ soit +64% par rapport aux années précédentes.**

- la subvention au CASC

Le Comité d'Action Sociale et Culturelle de Saint-Denis bénéficie d'une subvention annuelle et de la mise à disposition de 3 postes.

La subvention versée au CASC en 2019 est de 826.409 € et est stable par rapport à 2018 (elle était de 811.410 € en 2017). 725.476 € de cette enveloppe sont alloués aux activités. Ce montant de subvention sera revu à la hausse en 2020 afin de tenir compte de l'augmentation des effectifs.

#### **6.4 Le temps de travail**

Les agents sont placés sur 2 régimes principaux : 35 heures et 37h30 hebdomadaires. Le second seul ouvre droit aux RTT, au nombre de 16. Certaines équipes bénéficient d'un régime de travail annualisé pour faciliter la gestion de l'activité sur l'année. Ce régime sera par exemple étendu en 2019 aux agents des centres de vacances qui se verront proposer des emplois permanents avec une durée de travail annualisée, dans un objectif de lutte contre la précarité.

Le recours au temps partiel par des agents occupant des postes à temps complet concerne 6% du personnel permanent de la ville.

Suite au constat posé d'un taux d'absentéisme important au sein de la ville, un plan d'action pour l'amélioration des conditions de travail a été validé en 2018.

En 2018 et 2019, des actions phares de ce plan d'action ont été mises en œuvre afin de renforcer les collectifs de travail, assurer une application équitable des règles, diversifier les parcours et renforcer les perspectives professionnelles, améliorer les conditions matérielles de travail et apaiser la relation avec les usagers.

A titre d'exemple, on peut citer les actions suivantes : passage à temps plein de la psychologue du travail, l'ouverture du Saint Jean avec des locaux renouvelés et améliorés, la mise en place d'une enveloppe de 500 000€ pour renouveler le matériel, la diffusion du nouveau guide du personnel et d'un règlement intérieur en santé et sécurité au travail, le renforcement des contrôles et expertises en matière d'absence, le développement du dispositif mobilité choisie afin de renforcer les perspectives professionnelles, la formalisation d'un nouvel intranet permettant la diffusion de l'information (et notamment une place importante donnée aux postes vacants et aux formations), l'amélioration et le renforcement des dispositifs de remplacement de la vie scolaire et de la petite enfance, le développement d'un portail de prestation en ligne afin de faciliter l'accès aux prestations et les relations avec les usagers, le lancement d'un travail sur l'accompagnement des parcours des auxiliaires de puériculture et des agents d'office....

La mise en œuvre de ce plan d'action se poursuivra en 2020 afin de prévenir les causes de l'absence et d'en diminuer le coût.

\*

**En conclusion, il sera proposé au conseil municipal d'acter les éléments de cadrage du débat d'orientation budgétaire présentant :**

- **le contexte général d'élaboration du budget 2020**
- **les orientations politiques de la municipalité qui réaffirment, en responsabilité :**
  - **la poursuite du développement du service public communal répondant aux besoins de la population**
  - **le non recours à une augmentation de la fiscalité communale**
  - **la poursuite des efforts d'économies entamés depuis le début du mandat**
  - **la nécessaire gestion rigoureuse dans l'établissement du budget primitif 2020 et dans son exécution, en intégrant les impacts de la contractualisation**
- **les grands équilibres prévisionnels de la section de fonctionnement, avec :**
  - **un taux d'épargne brute supérieur à 8% des recettes réelles de fonctionnement**
  - **une stabilité des taux d'imposition communaux**
- **la trajectoire de la dette communale**
- **les orientations en matière de gestion du personnel et d'évolution des effectifs.**

Les membres de la Commission ont débattu de cette affaire le mercredi 13 novembre 2019.

**Conclusion des passages en commissions :**  
**Avis favorable de la 1ère commission**

## ANNEXE 1 – RÉFÉRENCES RÉGLEMENTAIRES

L'article L.2312-1 du code général des collectivités territoriales dispose :

« Dans les communes de 3.500 habitants et plus, le maire présente au conseil municipal, dans un délai de deux mois précédant l'examen du budget, un rapport sur les orientations budgétaires, les engagements pluriannuels envisagés ainsi que sur la structure et la gestion de la dette. Ce rapport donne lieu à un débat au conseil municipal, dans les conditions fixées par le règlement intérieur [...]. Il est pris acte de ce débat par une délibération spécifique ».

« Dans les communes de plus de 10.000 habitants, le rapport mentionné au deuxième alinéa du présent article comporte, en outre, une présentation de la structure et de l'évolution des dépenses et des effectifs. Ce rapport précise notamment l'évolution prévisionnelle et l'exécution des dépenses de personnel, des rémunérations, des avantages en nature et du temps de travail. Il est transmis au représentant de l'État dans le département et au président de l'établissement public de coopération intercommunale dont la commune est membre ; il fait l'objet d'une publication. Le contenu du rapport ainsi que les modalités de sa transmission et de sa publication sont fixés par décret ».

La loi de programmation des finances publiques pour les années 2018 – 2022 dispose, en son article 13 :

« À l'occasion du débat sur les orientations budgétaires, chaque collectivité territoriale ou groupement de collectivités territoriales présente ses objectifs concernant :

- L'évolution des dépenses réelles de fonctionnement, exprimées en valeur, en comptabilité générale de la section de fonctionnement
- L'évolution du besoin de financement annuel calculé comme les emprunts minorés des remboursements de dette.

Ces éléments prennent en compte les budgets principaux et l'ensemble des budgets annexes.

Le décret n°2016-841 du 24 juin 2016 relatif au contenu ainsi qu'aux modalités de publication et de transmission du rapport d'orientation budgétaire vient préciser les dispositions légales et réglementaires en matière de débat sur les orientations budgétaires, désormais codifiées dans le code général des collectivités territoriales.

### ➤ En matière financière :

L'article D.2312-3 du code général des collectivités territoriales dispose que le rapport sur les orientations budgétaires comporte les informations suivantes :

- a. Les orientations budgétaires envisagées par la commune portant sur les évolutions prévisionnelles des dépenses et des recettes, en fonctionnement comme en investissement
  - y sont précisées les hypothèses d'évolution retenues pour construire le projet de budget, notamment en matière de concours financiers, de fiscalité, de tarification, de subventions
  - y sont précisées les principales évolutions relatives aux relations financières entre la commune et l'établissement public de coopération intercommunale à fiscalité propre dont elle est membre
- b. La présentation des engagements pluriannuels, notamment les orientations envisagées en matière de programmation d'investissement comportant une prévision des dépenses et des recettes
- c. Des informations relatives à la structure et la gestion de l'encours de dette contractée et les perspectives pour le projet de budget, notamment le profil de l'encours de dette visé par la collectivité pour la fin de l'exercice

En outre, le rapport doit permettre d'évaluer l'évolution prévisionnelle du niveau d'épargne brute, d'épargne nette et de l'endettement à la fin de l'exercice.

➤ En matière de ressources humaines :

L'article D.2312-3 dispose également que le rapport comporte des informations relatives :

- d. À la structure des effectifs
- e. Aux dépenses de personnel comportant notamment des éléments sur la rémunération tels que les traitements indiciaires, les régimes indemnitaires, les nouvelles bonifications indiciaires, les heures supplémentaires rémunérées, les avantages en nature
- f. À la durée effective du travail dans la commune

En outre, le rapport doit présenter l'évolution prévisionnelle de la structure des effectifs et des dépenses de personnel pour l'exercice.

Le rapport peut également détailler la démarche de gestion prévisionnelle des ressources humaines ; il peut s'appuyer sur les informations contenues dans le rapport sur l'état de la collectivité.

➤ Publication et mise à disposition du public :

Aux termes du décret n°2016-841, le rapport est transmis au président de l'EPCI de rattachement dans un délai de quinze jours à compter de son examen par l'assemblée délibérante.

Le rapport est mis à la disposition du public à l'hôtel de ville, dans les quinze jours suivant la tenue du débat d'orientation budgétaire.

L'article L.2313-1 du code général des collectivités territoriales dispose :

« Une présentation brève et synthétique retraçant les informations financières essentielles est jointe au budget primitif et au compte administratif afin de permettre aux citoyens d'en saisir les enjeux.

La présentation prévue au précédent alinéa ainsi que le rapport adressé au conseil municipal à l'occasion du débat sur les orientations budgétaires de l'exercice [...], la note explicative de synthèse annexée au budget primitif et celle annexée au compte administratif [...] sont mis en ligne sur le site Internet de la commune, lorsqu'il existe, après l'adoption par le conseil municipal des délibérations auxquelles ils se rapportent [...] ».

Le décret n° 2016-834 du 23 juin 2016 relatif à la mise en ligne par les collectivités territoriales et par leurs établissements publics de coopération de documents d'informations budgétaires et financières précise les modalités de mise en ligne en créant un article R.2313-8 du code général des collectivités territoriales qui dispose :

« Les documents mentionnés à l'avant-dernier alinéa de l'article L. 2313-1 sont mis en ligne sur le site Internet de la commune, lorsqu'il existe, dans des conditions garantissant :

- leur accessibilité intégrale et sous un format non modifiable
- la gratuité et la facilité de leur accès par le public, pour leur lecture comme pour leur téléchargement
- leur conformité aux documents soumis à l'organe délibérant de cette collectivité
- leur bonne conservation et leur intégrité

Cette mise en ligne intervient dans un délai d'un mois à compter de l'adoption, par le conseil municipal, des délibérations auxquelles ces documents se rapportent ».

## ANNEXE 2 – PROFIL SOCIODÉMOGRAPHIQUE DE SAINT-DENIS

### 1. Une forte croissance démographique

Saint-Denis est la 3<sup>ème</sup> commune d'Île-de-France après Paris et Boulogne. Au 1<sup>er</sup> janvier 2016, sa population totale est de **112.309** habitants (population municipale : 111.354 habitants). Avec 13.228 habitants supplémentaires entre 2006 et 2015 (+ 13%) la ville poursuit son développement démographique.

Ce développement résulte de la construction soutenue de logements neufs de façon continue depuis 2000. Le parc de logements a ainsi progressé de 8.397 unités entre 1999 et 2015 (+21,8%) ainsi que le taux d'occupation de ce parc, du moins entre 1999 et 2009, période durant laquelle le taux de vacance des logements passe de 11,6% à 5,2%, pour se stabiliser aujourd'hui à 6,5%.

Cette dynamique démographique liée à l'évolution urbaine de la ville devrait se poursuivre compte tenu des 15.000 logements encore prévus à la construction horizon 2019-2030 et +. La population pourrait donc atteindre 140 à 146.000 habitants à terme<sup>15</sup>.

### 2. Une population familiale

Ce dynamisme démographique s'exprime par la présence importante de jeunes ménages, actifs, et des enfants. C'est toujours parmi ces catégories (30-44 ans et des - de 15 ans) que les effectifs augmentent le plus. Cependant, les effectifs des 60-74 ans progressent de façon non négligeable (+ 1445 personnes) en 5 ans (+16%).

Ainsi en 2015, près de 23,5% des dionysiens ont moins de 15 ans, correspondant à un solde de 744 personnes de plus par rapport à 2010. La population scolaire des écoles primaires de la ville a augmenté de 34% en 15 ans (les projections sur les 15 prochaines années poursuivent la tendance + 36%).

En 2015, on compte un total de 43.600 ménages, soit 2.315 ménages de plus qu'en 2010. Compte-tenu de cette installation familiale, la taille des ménages demeure importante, autour de 2,5 personnes par ménage.

Parmi les 25.076 familles dionysiennes, 18.726 (74,7%) sont des familles avec enfant(s). 25,2% des familles sont monoparentales, soit 33,8% des familles avec enfants.

### 3. Une ville populaire dont l'hétérogénéité s'accroît

#### 3.1 Des précarités qui se renforcent

Avec 63% d'ouvriers et d'employés, Saint-Denis reste une ville populaire (51% en France). Son dynamisme démographique est toujours relié aux dynamiques migratoires : 38,4% de la population est immigrée (11,6% en France). Ces caractéristiques ainsi que la faiblesse des niveaux de diplômes (59% de la population non scolarisée est sans qualification contre 31,2% en France métropolitaine) renforcent les risques de chômage, qui touche 23,7% de la population active, soit un taux presque 2 fois plus important que la moyenne nationale (14%), en particulier le chômage des 15-24 ans, de 41,4% (25% en France).

Pour les actifs occupés, l'emploi stable en CDI s'effrite, 16% ont des emplois précaires. En 2018, on compte 11.773 allocataires du RSA+ PPA dont les ménages représentent 25.941 personnes (soit 23,4% de la population couverte). À Saint-Denis, 24% des allocataires de la CAF dépendent à 100% des prestations sociales (contre 15% en Île-de-France), pour ces personnes dans leurs démarches quotidiennes, les services publics sont un levier contre la pauvreté.

L'importance du chômage et de la présence des familles monoparentales induisent également la faiblesse des ressources globales des ménages. Le revenu médian par unité de consommation s'élève à 12.014€ à Saint-Denis, contre 21.415€ pour la France métropolitaine.<sup>16</sup> Les 10% les plus modestes déclarent moins de 2.572€ par unité de consommation (7.000 € en France). Le taux de pauvreté s'élève à 38% à Saint-Denis (14,9% en France ; 29% en Seine-Saint-Denis). Comme en moyenne nationale, les familles monoparentales sont plus

<sup>15</sup> Les estimations du secteur études locales sont proches de celles de l'Observatoire Départemental

<sup>16</sup> Source : Insee, FiLoSoFi, 2015

touchées (30,8% en France contre 42% à Saint-Denis), en revanche le taux de couples avec enfants en dessous du seuil de pauvreté interpelle (13% en France, 38 % à Saint-Denis).

Au regard des nouvelles délimitations QPV, s'appuyant sur l'indicateur « revenu », 72% des Dionysien.ne.s vivent en quartier prioritaire soit 78.839 hab. (39% en Seine-Saint-Denis).

Dans le contexte de la métropole parisienne, cette situation entraîne de fortes tensions sur le logement. En 2015, la ville dispose d'un total de 46.934 logements soit 2.819 logements de plus qu'en 2010 (+6,4%). La part de logements vacants est passée de 11,6% en 1999 à 6% en 2009, cette évolution correspondant pour beaucoup à l'occupation d'un parc ancien en partie dégradé. Aujourd'hui, 39% des ménages sont locataires d'un logement social familial, 35,2% d'un logement privé et/ou meublé, 23,4% sont propriétaires occupants.

### 3.2 Une structure sociale plus hétérogène

La persistance des difficultés sociales que connaît un bon nombre de ménages se déroule dans le contexte d'une plus grande hétérogénéité de la structure sociale de la ville. Le poids des ménages issus des catégories socio-professionnelles intermédiaires reste stable (20,3% contre 25% en France) et celui des catégories supérieures se renforce, (cadres : de 9% en 2009 à 12,7% en 2015 / 16,3% en France).

Saint-Denis, évolution des déciles de revenus/ UC 2001-2008-2015

	2001	2008	2015	évol15/08	évol08/01
1er décile	2673	2808	2572	-8,4	5,1
2ème décile	4639	5400	5500	1,9	16,4
3ème décile	6327	7491	7584	1,2	18,4
4ème décile	8185	9475	9704	2,4	15,8
médiane	10218	11720	12014	2,5	14,7
6ème décile	12570	14299	14834	3,7	13,8
7ème décile	15184	17346	18342	5,7	14,2
8ème décile	18348	21282	22984	8,0	16,0
9ème décile	23206	27381	30348	10,8	18,0
Rapport Interdécile	8,7	9,8	11,8		

Si, on l'a vu, les revenus médians des ménages restent faibles, les écarts s'accroissent entre le décile le plus faible et le plus élevé (rapport interdécile).

Entre 2008 et 2015, le seuil du revenu du 1<sup>er</sup> décile a reculé.

Cette plus grande hétérogénéité de la structure sociale accompagne le développement économique et urbain de la ville et s'exprime également au sein et entre les différents quartiers de la ville, posant le défi de sa cohésion interne.

## 4. Le pôle d'emplois de Saint-Denis/Plaine Commune poursuit son développement

Le nombre d'emplois localisés à Saint-Denis s'élève à 84.851, soit une progression de 15% depuis 2010 (72% depuis 1999). Cette évolution tient beaucoup à des transferts d'établissements et de salariés. Les emplois sont désormais essentiellement tertiaires (84,8 %).

La structure des emplois localisés est différente de celle des actifs résidents : 38% d'entre eux sont occupés par des cadres. En particulier les conditions d'embauche des actifs travaillant à Saint-Denis diffèrent de celles des habitants (11,3% des femmes en emplois à temps partiel contre 24,5% des Dionysiennes).