



Débat d'orientations budgétaires



Présentation

Direction des finances

SOMMAIRE

INTRODUCTION	2
1. Le contexte économique et financier dans lequel s'inscrit la préparation du BP 2014 de la collectivité	3
2. Le budget primitif 2014 : la priorité donnée à la poursuite des projets structurants et à la stabilisation de l'encours de dette	5
2.1 Une évolution maîtrisée des dépenses dans un cadre contraint de recettes	5
2.1.1 Les recettes de fonctionnement	5
2.1.2 Les dépenses de fonctionnement	7
2.1.3 L'autofinancement dégagé par la Ville	9
2.2 La limitation de l'endettement de la Ville : une réalité en 2013 et un objectif en 2014	10
2.2.1 L'évolution de l'encours de dette	10
2.2.2 L'exposition au risque	11
2.3 La poursuite des priorités d'investissement du mandat	11

ORIENTATIONS BUDGETAIRES POUR 2014

INTRODUCTION

Grâce à sa gestion rigoureuse et responsable, à l'instar des années précédentes, la Ville de Rouen sera en mesure de poursuivre en 2014 son programme d'investissement ambitieux pour les Rouennais.

Agir pour le cadre de vie de chacun demeure une priorité. Celle-ci s'illustre par exemple par les efforts consentis en matière d'aménagement d'espaces publics et de voirie avec : 1.54 million d'euros consacrés à la fin des travaux de la place des Emmurées, 3.8 millions d'euros destinés à la transformation des quais de la rive gauche, 2 millions pour l'éco quartier Lucilline, 1.1 million pour les travaux de voirie ou encore 600 000 euros en faveur des circulations douces.

De plus, soucieuse d'offrir à tous les Rouennais des services publics de qualité et pour répondre à la forte attractivité de la rive gauche qui se traduit par une augmentation continue de sa population, après l'ouverture en septembre dernier de la crèche Etoile du Sud, le projet de complexe des Murs-Saint-Yon (école, centre de loisirs et gymnase) va entrer dans sa phase opérationnelle (7.73 millions d'euros). Sur les Hauts-de-Rouen également, le chantier qui démarre à la salle des fêtes Salomon et celui qui démarrera en 2014 à la crèche Rose des Vents, amélioreront les conditions d'accueil des familles. Dans les autres quartiers et dans le centre-ville, 1 million d'euros vise à rénover les bibliothèques et près de 500 000 € à abonder le plan Fisac pour l'aménagement de la rue aux Juifs, les subventions à la rénovation de vitrines et la signalétique.

Enfin, les engagements pris en début de mandature sont confortés, en matière de logement social (1.9 millions d'euros) et de travaux favorisant les économies d'énergie dans les bâtiments publics (1.2 millions d'euros). Il en va de même pour ce qui concerne le Grand projet de ville (1.5 millions d'euros).

Enfin, la maîtrise de nos finances durant le mandat qui s'achève permet de diminuer légèrement l'endettement de la collectivité en 2013, en gardant un niveau d'investissement important pour achever les grandes opérations d'aménagement urbain ou de construction d'équipement en cours, véritables enjeux de notre Ville et soutiens à l'activité économique de notre territoire.

1. Le contexte économique et financier dans lequel s'inscrit la préparation du BP 2014 de la collectivité

Au deuxième trimestre 2013, l'activité de l'économie mondiale a de nouveau accéléré. La zone euro a renoué avec la croissance après six trimestres de récession.

L'activité dans la zone euro devrait continuer de croître au second semestre (+0,1 % au troisième trimestre puis +0,3 % au quatrième), stimulée par le faible niveau de l'inflation et le redressement de l'investissement.

La demande extérieure adressée à la France devrait rester dynamique et soutenir les exportations.

L'année 2014 devrait donc marquer une évolution positive notamment pour la zone Euro. Des fragilités persistent néanmoins et doivent être analysées en prenant en considération les incertitudes qui pourraient remettre en cause ces espoirs d'amélioration :

- la résurgence toujours possible des risques sur la dette souveraine et bancaire.
- la politique économique américaine, du fait des interrogations actuelles sur l'évolution future des négociations sur le budget et le plafond de la dette
- les prévisions pour les économies émergentes dont la croissance est moins forte que les années précédentes.

Dans ce contexte, le projet de loi de finances pour 2014 veut favoriser le plus possible les déterminants de la reprise économique. Ainsi, si l'objectif de retour en dessous des 3 % du PIB du déficit public est maintenu pour 2015, il est fixé à 3,6 % en 2014 (contre 4,1 % attendu en 2013) afin de ne pas nuire à la croissance.

Dans ce cadre, le projet de budget pour 2014 intègre des économies à hauteur de 15 milliards d'euros.

Toutefois, le PLF pour 2014 est également l'occasion de marquer un engagement fort en faveur de la jeunesse et des dépenses d'avenir.

Ainsi, à travers la création fin 2014 de 150 000 emplois d'avenir et 100 000 contrats de génération, ce budget 2014 est avant tout tourné vers les jeunes générations. De même, la priorité donnée à l'enseignement (budget en hausse de 0,6 milliard d'euros) se traduit par la création de près de 9 000 postes d'enseignants et de 30 000 contrats aidés nécessaires à la réussite des élèves.

L'effort en direction des populations les plus fragiles fera l'objet d'une attention toute particulière avec la revalorisation du RSA, l'extension des tarifs sociaux de l'électricité et du gaz, la hausse de 25 % de l'allocation de rentrée scolaire.

Enfin, 12 milliards seront consacrés au nouveau programme d'investissement d'avenir pour cibler les dépenses les plus utiles au pays et notamment dans les secteurs liés à la compétitivité, à l'emploi et au développement durable.

- L'évolution des dotations de l'Etat aux collectivités locales

Comme cela avait été annoncé, « l'enveloppe normée » des concours financiers de l'Etat aux collectivités locales va connaître une diminution de 1,5 milliard d'euros en 2014. Cet effort se répartit entre le bloc communal (840 millions d'euros), les départements (476 millions d'euros) et les Régions (184 millions d'euros). Les communes et leurs groupements sont donc particulièrement mis à contribution.

La DGF, principale composante de l'enveloppe normée, passe de 41,505 milliards d'euros à 40,124 milliards d'euros (-3,3 % entre 2013 et 2014). Plus précisément, la baisse de 1,381 milliards d'euros résulte du solde entre une diminution de 1,5 milliard d'euros et une augmentation de 119 millions d'euros pour financer la progression des dotations de péréquation verticale (60 millions pour la Dotation de Solidarité Urbaine, 39 millions pour la Dotation de Solidarité Rurale et 10 millions pour la Dotation Nationale de Péréquation). Ce sont donc les allocations compensatrices d'exonération de fiscalité locale qui joueront le rôle de variable d'ajustement de l'enveloppe normée (-4,6 %).

Hors enveloppe normée, le fait le plus notable est la hausse du Fonds de compensation de la TVA (FCTVA : + 2,3 %). Cette évolution résulte de l'évolution des investissements locaux.

- Renforcement de la péréquation horizontale

Le PLF pour 2014 maintient le cap en matière de péréquation entre collectivités. Ainsi, la montée en charge progressive du fonds national de péréquation des ressources intercommunales et communales (FPIC) est maintenue telle que prévue initialement. Ce fonds passera donc de 360 millions d'euros en 2013 à 570 millions d'euros en 2014 pour représenter 0,75 % des recettes de fonctionnement des budgets communaux et intercommunaux. En outre, le PLF pour 2014 modifie les modalités de calcul du FPIC. En effet, la pondération du revenu par habitant passe de 20 % à 25 %, le plafond des prélèvements est relevé de 11 % à 13 % des recettes fiscales et enfin, le seuil minimum de l'effort fiscal requis pour être éligible à un reversement au titre de ce fonds est également relevé de 0,75 à 0,85.

La Ville de Rouen pourrait voir sa dotation de solidarité communautaire diminuée si la CREA devenait contributrice à ce fonds, ce qui n'a pas été le cas jusqu'à présent. A ce jour, on peut considérer que ce risque est faible pour 2014.

2. Le budget primitif 2014 : la priorité donnée à la poursuite des projets structurants et à la stabilisation de l'encours de dette

2.1 Une évolution maîtrisée des dépenses dans un cadre contraint de recettes

2.1.1 Les recettes de fonctionnement

- Les dotations de l'Etat

La baisse de la Dotation globale de fonctionnement (dotation forfaitaire, dotation de solidarité urbaine et compensation des exonérations fiscales) de 3,3 % par rapport à 2013 définie dans le projet de loi de finances pour 2014, devrait se traduire pour la Ville par une perte nette de 1,3 millions d'euros. Elle s'établirait ainsi à 41,4 millions d'euros

Au total, depuis 2008, la Ville aura donc perdu 3,34 millions d'euros de recettes provenant des dotations de l'Etat.

- Les dotations de la Communauté d'Agglomération Rouen Elbeuf Austreberthe (CREA)

L'attribution de compensation est prévue au même montant que ce qui a été effectivement encaissé en 2013 (20,9 millions d'euros). La dotation de solidarité communautaire qui a fait preuve de son dynamisme les années passées et qui représente 1,61 millions d'euros en 2013 a été évaluée à 1,60 millions d'euros dans le BP 2014. Les incertitudes qui pèsent sur le fonds de péréquation intercommunal et communal (FPIC), notamment à travers l'augmentation de son montant et les corrections apportées à ses modalités de calcul, conduisent à limiter son montant au BP 2014. Il s'agit d'une inscription prudente. En effet, on constate en 2012 et 2013 un ajustement à la hausse de la Dotation de Solidarité Communautaire en cours d'année (+ 120 000 euros en 2012 et + 160 000 euros en 2013).

- La fiscalité directe locale

En 2014, comme c'est le cas depuis quatre exercices, le dynamisme des recettes fiscales directes proviendra exclusivement de l'évolution des bases de fiscalité et non des taux votés par la Ville qui resteront inchangés.

Ces recettes ont donc été prévues en prenant pour hypothèses d'une part une actualisation des valeurs locatives décidée par le Parlement de 0,9 % correspondant à l'inflation anticipée pour l'année en cours (revalorisation inférieure à celle de 2013, qui, pour mémoire s'élevait

à 1,8 %) et d'autre part une variation physique des bases de 0,9 % liée aux nouvelles constructions sur le territoire municipal. C'est dire l'importance du développement de la construction de logements et de bureaux sur la Ville, que nous encourageons et facilitons très vigoureusement.

Au total, c'est une progression de 1,8 % des recettes fiscales directes qui est anticipée pour 2014 ce qui représente une évaluation relativement prudente, prudence nécessaire au moment des orientations budgétaires.

Evolution des bases notifiées	2008/2007	2009/2008	2010/2009	2011/2010	2012/2011	2013/2012	2014/2013
Taxe d'habitation	3,04 %	4,55 %	2,12 %	1,68 %	2,56 %	3,87 %	1,80 %
<i>dont revalorisation forfaitaire</i>	1,60 %	2,50 %	1,20 %	2,00 %	1,80 %	1,80 %	0,90 %
<i>dont évolution physique</i>	1,44 %	2,05 %	0,92 %	-0,32 %	0,76 %	2,07 %	0,90 %
Foncier bâti	2,37 %	3,06 %	2,63 %	5,14 %	2,46 %	2,77 %	1,80 %
<i>dont revalorisation forfaitaire</i>	1,60 %	2,50 %	1,20 %	2,00 %	1,80 %	1,80 %	0,90 %
<i>dont évolution physique</i>	0,77 %	0,56 %	1,43 %	3,14 %	0,66 %	0,97 %	0,90 %

- Les autres recettes fiscales
 - La taxe additionnelle communale aux droits de mutation.

Au cours de l'année 2012, la Ville avait bénéficié de l'anticipation de certaines transactions liées à la réforme des plus-values immobilières et ainsi elle avait enregistré un niveau de

recettes élevé (4,76 millions d'euros). En 2013, le produit de la taxe additionnelle communale aux droits de mutation devrait être plus modeste et s'établir à 3,8 millions d'euros. Dans la perspective du budget 2014, il est attendu une stabilisation de ces recettes.

- Les droits de stationnement

Ces recettes prévues à 3,6 millions d'euros en 2013 seraient identiques pour 2014, conformes au rythme d'encaissement de l'année en cours.

- La taxe sur l'électricité

La réforme de 2010 en matière de taxe sur l'électricité a conduit à une taxation sur la quantité d'électricité consommée et non plus sur le prix. Les recettes encaissées au cours de l'année 2013 permettent de maintenir la prévision à un niveau identique en 2014 (2,2 millions d'euros).

- Les recettes d'exploitation des services

Il est prévu une augmentation moyenne des tarifs de l'ordre de 2 %. Pour tenir compte des évolutions spécifiques à chaque service, cette revalorisation sera modulée entre 0 % et 4 %.

2.1.2 Les dépenses de fonctionnement

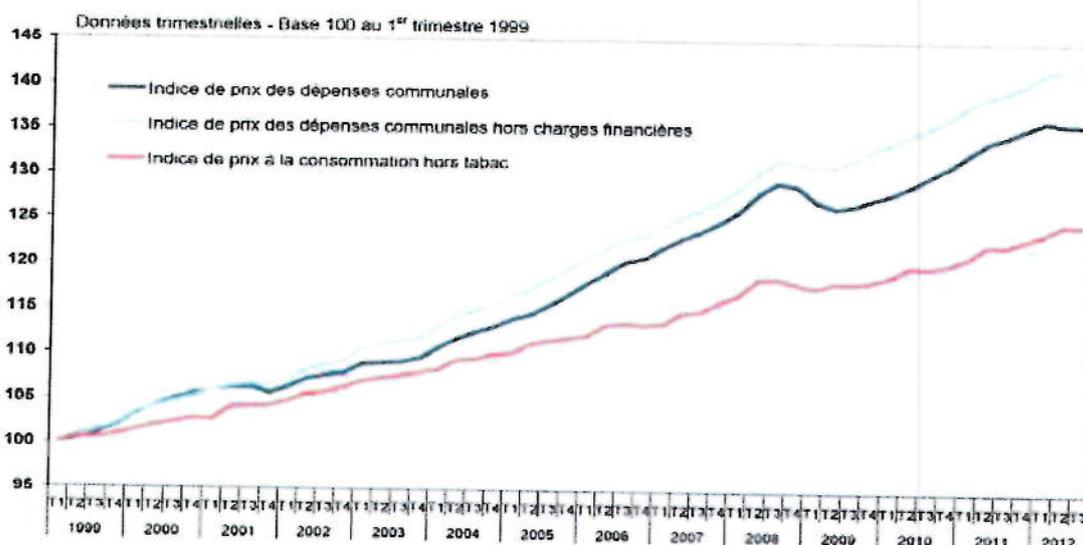
Les évolutions en matière de recettes telles que décrites ci-dessus, imposent à la Ville que des économies significatives soient à nouveau demandées aux services municipaux. Outre la baisse des dotations de l'Etat et la relative faiblesse de la revalorisation annuelle des bases de fiscalité, l'évolution mécanique de certains postes de dépenses et notamment des crédits de rémunération, implique une attention particulière sur l'ensemble dépenses. C'est uniquement sous cette condition que la Ville peut mener à bien les investissements nécessaires au développement futur du territoire tout en cadrant fortement l'encours de la dette.

- Les dépenses de fonctionnement général

La préparation du budget 2014 se fait en intégrant une baisse de 4 % de ces charges à périmètre constant (hors Armada, Normandie Impressionniste, gestion des parkings). Seules les dépenses dont l'évolution est contrainte ne sont pas soumises à cette diminution (énergie et fluides, assurances, impôts et taxes, contrats de maintenance).

Cet effort est d'autant plus important qu'à compter du 1^{er} janvier 2014, le taux de TVA normal passera de 19,6 % à 20,0 %. De plus, l'inflation prévisionnelle est estimée à 1,3 % en 2014. Il faut d'ailleurs noter que celle-ci est inférieure à l'indice des prix des dépenses communales, qui mesure l'inflation réellement supportée par les collectivités au regard de la structure de leur consommation.

Indice de prix des dépenses communales



- Les dépenses de personnel

L'année 2014 sera marquée par la multiplication des facteurs de hausse des crédits de rémunération qui peuvent être différenciés de la manière suivante :

- Des éléments qui s'imposent de manière exogène à la Ville pour un coût estimé à 2,75 millions d'euros : GVT (Glissement Vieillesse Technicité), revalorisation du SMIC, hausse des cotisations CNRACL, élections municipales et européennes, revalorisation de la catégorie C
- La mise en place de services nouveaux pour un coût net (recettes déduites) de 0,63 million d'euros : réforme des rythmes scolaires et le fonctionnement complet et en année pleine de la crèche Etoile du Sud
- Les dépenses liées aux avancées sociales pour un total de 0,39 million d'euros : revalorisation du régime indemnitaire et résorption de l'emploi précaire.

Afin de compenser partiellement ces hausses tout en maintenant un niveau élevé de service public, il a été demandé à l'ensemble des directions de réaliser 0,8 million d'euros d'économies en 2014, dans le droit fil des orientations budgétaires pour l'année 2013.

Au total, la masse salariale devrait donc progresser de 4,42 % entre 2013 et 2014, dont 3,03 % relèvent des seuls éléments totalement exogènes, soit une hausse de 1,39 % décidée par la Ville.

- Les frais financiers

Il est probable que les taux d'intérêt n'augmentent que très légèrement au cours de l'année 2014. La Ville devrait pouvoir continuer de bénéficier de conditions très favorables en matière de charges de la dette. De même, les tensions observées sur les liquidités à destination des collectivités locales au cours de l'année 2012 semblent désormais derrière nous. Outre l'arrivée sur le marché des collectivités locales dès la fin 2012 de la Banque Postale, la création du Fonds d'épargne de la Caisse des dépôts et consignations (20 milliards sur la période 2013-2017, indexé sur le livret A) et la création en octobre 2013 de l'Agence de financement des collectivités sont autant d'éléments qui contribueront à une détente des conditions de financement.

Ainsi, les charges financières au BP 2014 peuvent être estimées en légère baisse par rapport à 2013 (-0,1 million d'euros).

2.1.3 L'autofinancement dégagé par la Ville

Au stade actuel de l'élaboration du budget primitif pour 2014, le niveau d'épargne brute de la Ville devrait se situer entre 9 et 9,5 millions d'euros. Il serait donc en retrait par rapport à 2013 (11,35 millions d'euros). Néanmoins, il traduit un réel effort de maîtrise des dépenses de la Ville puisque le budget prend en compte la baisse des recettes ainsi qu'une hausse des crédits de rémunération qui pour 2,75 millions d'euros ne dépend pas de décisions municipales. Ainsi, ce sont 4,0 millions d'euros de coût net que la Ville a dû intégrer et qui ne se traduisent que par une diminution de son autofinancement comprise entre 1,8 et 2,3 millions d'euros, la différence représentant un effort substantiel d'économies.

2.2 La limitation de l'endettement de la Ville : une réalité en 2013 et un objectif en 2014

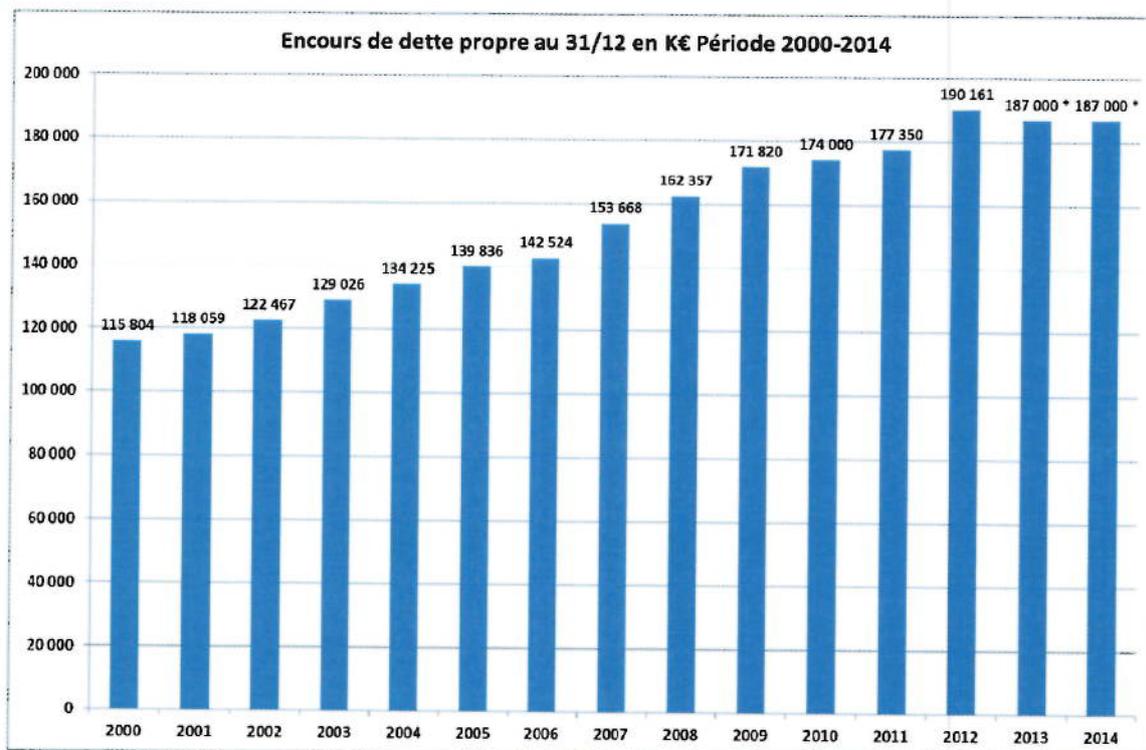
L'encours de dette de la Ville (190 millions d'euros fin 2012) connaît une croissance continue depuis 2001. La préservation des capacités d'action passe donc nécessairement par une stabilisation voir une diminution du stock de dette.

2.2.1 L'évolution de l'encours de dette

L'année 2013 sera marquée par la diminution de l'encours de dette de la Ville. Celui-ci devrait pouvoir se situer aux alentours de 187 millions d'euros. Les mesures prises dans le cadre de la préparation du BP 2013 et tout au long de l'année ont porté leurs fruits et permettent ainsi d'amorcer une décrue du stock de dette.

Pour l'année 2014, l'objectif est de stabiliser le recours à l'emprunt d'équilibre par rapport à ce qui était inscrit au BP 2013. Celui-ci devrait donc être limité à environ 26 millions d'euros.

Le graphique ci-dessous permet d'apprécier l'évolution de l'encours de dette sur une période longue et met en évidence la concrétisation des mesures de gestion prises depuis le début de ce mandat. Ceci se doit d'être souligné d'autant plus que l'année 2013, dernière année pleine du mandat, est aussi un exercice de fort investissement.



* : Prévisions

2.2.2 L'exposition au risque

Après une année 2012 consacrée à la désensibilisation de l'encours de dette, la Ville ne détient plus d'emprunts toxiques.

Les emprunts réalisés ou en cours de l'être en 2013, relèvent tous de la catégorie 1A de la Charte Gissler, c'est-à-dire des contrats ne présentant pas de risque financier. Il s'agit soit de contrats à taux fixe soit de contrat à taux variable (de type Euribor) ou à taux indexé (Livret A).

2.3 La poursuite des priorités d'investissement du mandat

Le plan pluriannuel d'investissement 2010-2014 a été élaboré sur la base de dépenses cumulées de 222 millions d'euros pour un total de recettes de 28 millions d'euros (soit un coût net de 194 millions d'euros). Suite aux différentes ajustements arrêtés depuis 2010 et aux modifications apportées lors de la préparation du budget 2014, le PPI 2010-2014 devrait atteindre 232 millions d'euros en dépenses et 52 millions d'euros en recettes, soit une charge nette de 180 millions d'euros.

Les crédits de paiement pour 2014 devraient s'inscrire dans une relative stabilité par rapport à 2013 et ainsi atteindre 48 millions d'euros (contre 49 millions d'euros en 2013). Ce montant de crédits de paiement permet d'assurer la continuité des projets structurants du mandat. A titre d'illustration, les principaux projets d'investissement de l'année 2014 seront :

- La construction du complexe des Mûrs Saint Yon : 7,7 millions d'euros
- L'aménagement des quais bas rive gauche : 3,7 millions d'euros
- La construction de terrains sportifs synthétiques : 3,2 millions d'euros
- L'aménagement du quartier Lucilline : 2,0 millions d'euros
- L'aide au logement social : 1,9 million d'euros
- L'aménagement de la place des emmurées : 1,5 million d'euros
- Les travaux d'économies d'énergie et les circulations douces : 1,2 million d'euros

Les recettes d'investissement propres (autofinancement, FCTVA, cessions, subventions d'investissement reçues) représentent plus de 50 % des dépenses d'investissement projetées. Les subventions attendues sont stables par rapport à 2013 et devraient atteindre 15 millions d'euros.

Parmi ces subventions, il peut être noté les subventions prévues pour les quais bas (4,2 millions d'euros), le complexe des Murs Saint Yon (2,0 millions d'euros), les terrains synthétiques (2,0 millions d'euros).

Enfin, les prévisions à inscrire au budget 2014 pour le fonds de compensation de la TVA (4,0 millions d'euros), le produit des amendes de police (4,0 millions d'euros) ainsi que pour le produit des cessions immobilières (5,7 millions d'euros) seront à affiner d'ici le vote du budget.

Les perspectives du budget 2014 malgré de fortes contraintes, sont à la stabilisation de la dette et à la poursuite des investissements engagés pendant ce mandat.