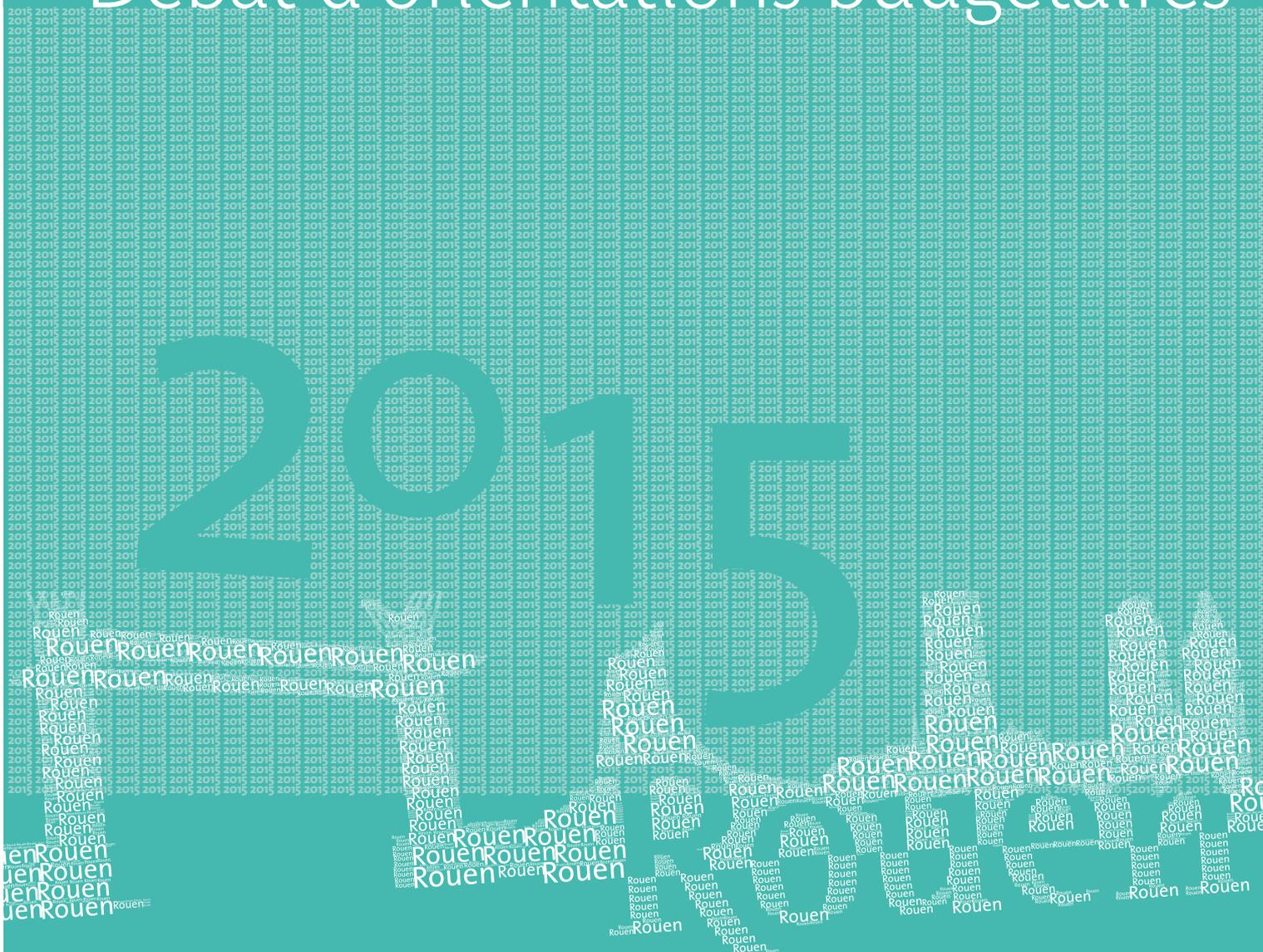




Débat d'orientations budgétaires



Présentation

Direction des finances

SOMMAIRE

INTRODUCTION	2
I. LE CONTEXTE ECONOMIQUE ET FINANCIER	3
A. FAIBLE CROISSANCE ET FAIBLE INFLATION	3
B. UN EFFORT DE REDUCTION DES DEFICITS PUBLICS	3
C. UNE PROSPECTIVE CONSTRUITE SUR DES HYPOTHESES PRUDENTES	3
II. UN EFFORT DE MAITRISE DE L'EVOLUTION DES DEPENSES A LA HAUTEUR DE L'ATONIE DES RECETTES	4
A. RECETTES DE FONCTIONNEMENT	4
B. DEPENSES DE FONCTIONNEMENT	5
C. AUTOFINANCEMENT	6
III. UNE PRESERVATION DES CAPACITES D'INVESTISSEMENT	6
A. RECETTES D'INVESTISSEMENT HORS EMPRUNT	6
B. DEPENSES D'INVESTISSEMENT	7
IV. UN RECOURS LIMITE A L'ENDETTEMENT POUR FINANCER LES PROJETS D'INVESTISSEMENT	7

INTRODUCTION

Ce premier budget de la mandature 2014-2020 s'ouvre dans le contexte de la création de la Métropole Rouen Normandie, à laquelle seront transférées et mutualisées de nouvelles compétences. Cette création attendue de la métropole rouennaise, l'une des douze retenues sur le plan national, représente une véritable opportunité pour la ville-centre de se développer dans l'intérêt de son territoire et de ses habitants. Ce budget est marqué par ailleurs par une réduction significative des dotations de l'Etat qui conduisent à diminuer sensiblement les ressources des collectivités locales.

Dans ce contexte financier extrêmement contraint, la Ville de Rouen pose comme préalable un choix budgétaire essentiel dans ce contexte, la non-augmentation des taux de fiscalité locale pour la 5^e année consécutive. Elle a par ailleurs décidé d'avancer le calendrier d'approbation du Budget Primitif au 17 décembre 2014, soit un mois plus tôt que les années précédentes. La municipalité veut porter ses priorités et ses choix, dans le souci de bonne gestion financière qui l'anime depuis plusieurs années, et dans l'optique de jouer son rôle moteur de ville-centre de la métropole. En ce qui concerne les transferts à la métropole, le budget primitif 2015 sera présenté à périmètre constant, ceci permettant de prendre acte de la réalité exacte des transferts de compétences et des flux financiers qui y sont associés au printemps 2015 dans le cadre de la première décision modificative.

La diminution des dotations de l'Etat devrait atteindre plus de 3 millions d'euros (M€) en 2015. Cette diminution aura un impact fort sur l'ensemble des collectivités françaises. Nombre d'entre elles ont d'ores et déjà annoncé que cela remet en cause des projets engagés ou à venir.

Ces contraintes appellent à la définition de priorités fortes. La municipalité propose ainsi des domaines sur lesquels ses actions se porteront prioritairement dans les années à venir : l'efficacité des services publics et des politiques de proximité ; les politiques en faveur de l'éducation et de la jeunesse ; la protection de l'environnement et les économies d'énergie. Toutes ces politiques publiques permettent le maintien de nombreux emplois locaux, directs ou indirects. Des économies sont recherchées dans les autres domaines de l'action municipale.

Le niveau d'investissements en 2015 demeurera élevé. La Ville poursuivra les grands chantiers en cours, qu'ils portent sur le cadre de vie (aménagement des quais, des quartiers Luciline, Chartreux et Hauts de Rouen), de la construction de nouveaux équipements publics (école Rosa Parks et complexe sportif Nelson Mandela, crèche Rose des Vents, rénovation de la bibliothèque Villon), mais également de l'entretien nécessaire de ses bâtiments publics, tels que les équipements sportifs et les écoles. Une attention particulière sera accordée à la mise en œuvre de la politique d'accessibilité handicap et aux économies d'énergie, en particulier dans les écoles.

Les investissements de la Métropole renforceront ceux de la Ville, avec une attention particulière apportée à la qualité des espaces publics sur l'ensemble du territoire communal ainsi qu'à l'attractivité économique et touristique.

I. LE CONTEXTE ECONOMIQUE ET FINANCIER

A. Faible croissance et faible inflation

Malgré une fin d'année 2013 plutôt encourageante, marquée par une croissance soutenue aux Etats-Unis et un rebond de l'économie chinoise, la croissance mondiale peine à se confirmer. Si une reprise et une amélioration globale de la situation économique pour le second semestre 2014 étaient initialement envisagées, la croissance des économies occidentales peine au contraire à repartir.

Après avoir connu une amélioration progressive de sa situation économique au cours de l'année 2013, se traduisant par une hausse de 0,4% de son PIB, la France a revu à la baisse ses prévisions de croissance. Le scénario macroéconomique sous-jacent au projet de loi de finances (PLF) 2015 prévoit aujourd'hui +0,4% de croissance en 2014 puis +1,0% en 2015.

L'inflation atteint également ses plus bas niveaux historiques. Elle s'élèverait à +0,6% en moyenne annuelle en 2014, après +0,9% en 2013. En 2015, l'inflation accélérerait (+0,9%), mais resterait encore très modérée. Ce constat est identique dans l'ensemble de la zone euro, qui ne devrait retrouver qu'à l'horizon 2017 sa cible proche de 2%, malgré les décisions sans précédent prises par la Banque Centrale Européenne (notamment abaissement du principal taux directeur à 0,05% et annonce d'un programme de rachat de dette privée pour soutenir le marché du crédit).

L'atonie de la croissance en France a des conséquences directes sur le marché du travail. Le nombre de demandeurs d'emploi reste ainsi à un niveau élevé. Le taux de chômage, après une hausse sur le 2^{ème} trimestre 2014, devrait se stabiliser sur la fin de l'année 2014 autour de 10,3% en France. Cette stabilisation devrait également s'observer au plan régional, même si l'emploi salarié marchand se redresse en Haute-Normandie (+ 0,3%) après une baisse continue depuis début 2012.

B. Un effort de réduction des déficits publics

La situation des finances publiques demeure un sujet de préoccupation et la France, à travers son pacte de stabilité portant sur 2014-2017, entend poursuivre ses efforts de réduction des déficits.

Le secteur public local est associé à cet effort. Les finances publiques locales sont en effet étroitement liées à celles des autres administrations publiques. Les ressources des collectivités locales sont constituées à près de 40% de transferts financiers de l'État qui représentent annuellement environ 100 milliards d'euros (Md€).

C'est ainsi qu'au titre de la participation des collectivités à l'effort de redressement des comptes publics, 50,5 Md€ de concours financiers de l'État aux collectivités locales ont d'abord été gelés en valeur à partir de 2011. En 2014, la loi de finances a prévu une baisse de 1,5 Md€ appliquée à la dotation globale de fonctionnement (DGF).

Le programme de stabilité de la France pour la période 2014-2017, adopté en Conseil des ministres en avril 2014, prévoit une baisse supplémentaire du montant annuel des dotations de l'État de 11 Md€ au terme de la période 2015-2017. Cet effort correspond à un abattement annuel de 3,67 Md€ pendant trois ans. Cette baisse sera répartie entre les catégories de collectivités locales selon les mêmes modalités qu'en 2014, c'est-à-dire au prorata des ressources totales de fonctionnement. Elle atteindrait 2,071 Md€ pour le « bloc communal », 1,148 Md€ pour les départements et 0,451 Md€ pour les régions en 2015.

C. Une prospective construite sur des hypothèses prudentes

Dans ce contexte financier difficile, la Ville de Rouen s'est engagée volontairement tôt dans la préparation du budget 2015.

Tout d'abord, il a été décidé de ne pas répercuter cette diminution des recettes de la Ville sur les taux de fiscalité directe (taxe d'habitation et taxes foncières). De même, les orientations se fondent sur des hypothèses de recettes prudentes liées à l'économie locale (produit des amendes de stationnement, droits de mutation, etc.), mais réalistes au regard du contexte de ces derniers mois. Afin de maintenir

la capacité d'autofinancement de la Ville, les dépenses de fonctionnement, que ce soit les dépenses de personnel ou les dépenses de fonctionnement général, ont été particulièrement examinées. Ce travail, associant les élus et les services, a permis de hiérarchiser les priorités communales et d'identifier des pistes d'économie et d'optimisation.

II. UN EFFORT DE MAITRISE DE L'EVOLUTION DES DEPENSES A LA HAUTEUR DE L'ATONIE DES RECETTES

Les contraintes qui pèsent sur les recettes nécessitent, dans une proportion plus importante que les années précédentes, d'effectuer des économies sur l'ensemble des secteurs d'intervention de la Ville.

A structure constante, l'effet ciseaux pourrait s'aggraver, entre, d'une part, la baisse des recettes (diminution des dotations de l'Etat et relative faiblesse de la revalorisation annuelle des bases de fiscalité) et, d'autre part, l'évolution mécanique de la majorité des dépenses de fonctionnement. La Ville gagne donc à maîtriser structurellement ces dynamiques afin de réaliser les investissements nécessaires au développement futur du territoire, tout en s'efforçant de maîtriser l'évolution de l'encours de dette sur le mandat.

A. Recettes de fonctionnement

Les dotations de l'Etat

La baisse de la dotation globale de fonctionnement au plan national (dotation forfaitaire, dotation de solidarité urbaine et compensation des exonérations fiscales) de 3,67 Md€ par rapport à 2014, devrait se traduire pour la Ville par une perte nette d'au moins 3,1 M€ en l'état du PLF 2015. Cette recette s'établirait donc à 33,2 M€ en 2015.

Au total, depuis 2008, la Ville aurait donc perdu 6,4 M€ de recettes provenant des dotations de l'Etat.

Les dotations de la Communauté de l'agglomération Rouen Elbeuf Austreberthe (CREA)

Dans la logique de construire le budget 2015 sans tenir compte de la création de la Métropole Rouen Normandie, le montant de l'attribution de compensation a été reconduit à l'identique, soit 20,9 M€.

Ce montant sera bien entendu révisé début 2015 pour prendre en compte l'effet des transferts à la Métropole.

Les recettes fiscales

La Ville a décidé de laisser les taux de fiscalité directe locale (taxe d'habitation et taxes foncières) inchangés pour l'année 2015. Le dynamisme des recettes fiscales directes proviendra exclusivement de l'évolution des bases de fiscalité et non des taux votés par la Ville. Le produit de la taxe d'habitation et des taxes foncières devrait ainsi s'élever à 72,9 M€ sur 2015.

Ces recettes ont été prévues en prenant pour hypothèses, d'une part, une actualisation des valeurs locatives décidées par le Parlement de 0,5% (inférieure à celle de 2014) et, d'autre part, une variation physique des bases de 0,9% liée aux nouvelles constructions sur le territoire rouennais. Au total, c'est une progression de 1,4% des recettes fiscales directes qui est anticipée pour 2015, ce qui représente une évaluation relativement prudente en l'état du PLF 2015 (pour mémoire, évolution 2014 = +1,8%).

Au-delà des contributions directes, la Ville de Rouen perçoit :

- La taxe additionnelle communale aux droits de mutation : les incertitudes sur le marché immobilier incitent à la prudence concernant les droits de mutation. Après un niveau de recettes élevé en 2012 (4,76 M€), celles-ci sont restées stables depuis, oscillant autour de 3,8 M€. Par prudence, ce chiffre est reconduit en 2015.

- La taxe sur l'électricité : cette ressource communale sera normalement transférée à la Métropole dans le cadre des transferts de compétences. En 2015, une légère hausse des recettes est attendue pour atteindre 2,3 M€ (+100 000 € par rapport à 2014).

Les recettes d'exploitation des services

De manière générale, la Ville de Rouen a décidé de revaloriser les tarifs perçus dans le cadre de l'exploitation des services publics culturels, sportifs et sociaux. Une modulation sera néanmoins effectuée en fonction des spécificités de chaque secteur et équipement.

B. Dépenses de fonctionnement

Les dépenses de personnel représentent historiquement une part significative des dépenses de fonctionnement de la Ville. Compte tenu des évolutions en termes de recettes de fonctionnement, et afin de conserver un niveau d'épargne compatible avec le programme d'investissement de la Ville, la maîtrise de ces dépenses constitue, pour l'ensemble des services, une exigence essentielle de la préparation budgétaire 2015.

Les dépenses de personnel

Si aucune économie budgétaire n'était recherchée sur l'exercice 2015, la masse salariale de la Ville progresserait de manière prévisionnelle de 3,26%, dont les trois quarts (2,44%) relèvent de facteurs exogènes auxquels la Ville ne peut se soustraire et un quart (0,83%) de facteurs endogènes.

La Ville a décidé de fixer la cible d'évolution des dépenses de personnel à +0,5% pour 2015 par rapport au compte administratif simulé 2014 (pour mémoire, taux de croissance annuel moyen sur la période 2001-2013 = +3,1%). Au stade actuel de la réalisation du BP 2014 et des perspectives pour 2015, cette augmentation implique la réalisation d'économies d'au moins 3,0 M€.

Maîtrise des dépenses de personnel



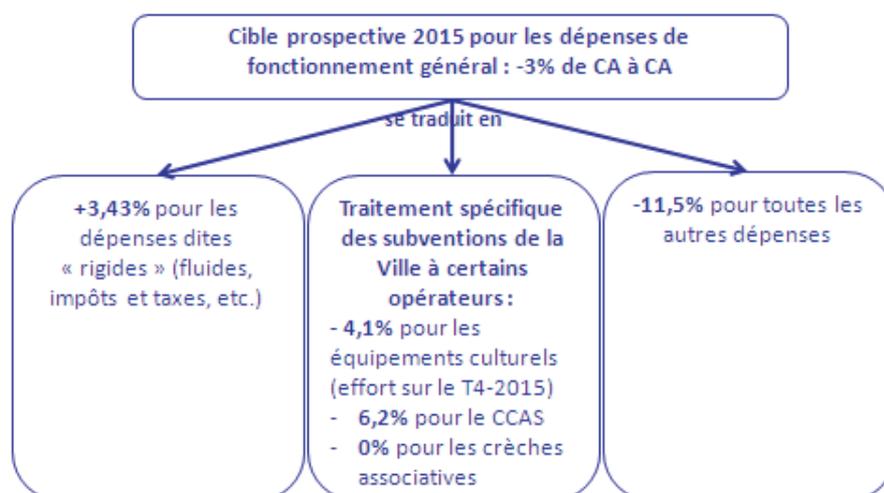
Les dépenses de fonctionnement général

Une cible globale de -3% de compte administratif à compte administratif a été décidée sur ces charges, soit une économie de 3,4 M€.

Cette baisse de 3% tient compte au niveau global des hausses inévitables pour certaines dépenses (fluides et énergie, impôts et taxes, assurances, contrats de maintenance, etc.) de l'ordre de 3,4% en moyenne. Par conséquent, l'effort à fournir sur les autres dépenses de cet ensemble est en réalité de -11,5%.

A noter que cet effort s'applique également au CCAS et aux budgets annexes. S'agissant des établissements culturels, les économies s'appliqueront seulement à compter du dernier trimestre de l'exercice 2015. Les crèches associatives ne seront en revanche pas concernées par ces économies.

Maîtrise des dépenses de fonctionnement général



Les frais financiers

Les taux d'intérêt sur les marchés financiers sont aujourd'hui à des niveaux historiquement bas sur tous les horizons, pouvant même être négatifs à très court terme. Dans ce contexte, la Ville devrait pouvoir continuer de bénéficier de conditions très favorables en matière de charges de la dette sur l'exercice 2015, même si la tension observée sur les marchés boursiers au mois d'octobre 2014 incite à la prudence.

Ainsi, les charges financières au budget 2015 peuvent être estimées à un niveau similaire à celui de 2014.

C. Autofinancement

Afin de dégager de l'autofinancement, la maîtrise des dépenses de fonctionnement est une nécessité pour la Ville compte tenu des contraintes qui pèsent sur ses recettes. Pour 2015, la section de fonctionnement du budget de la Ville dégagerait une capacité d'autofinancement de l'ordre de 8 M€, en l'état actuel de la préparation du budget primitif.

III. UNE PRESERVATION DES CAPACITES D'INVESTISSEMENT

A. Recettes d'investissement hors emprunt

En 2015, la Ville de Rouen anticipe une baisse de 4,52 M€ de ses recettes propres d'investissement, c'est-à-dire les recettes d'investissement hors emprunt, par rapport aux recettes anticipées initialement dans ses prospectives financières.

Ces recettes se décomposent en trois ensembles :

- Les subventions reçues par la Ville devraient diminuer en 2015. En effet, les participations versées principalement par l'Etat, la Région Haute-Normandie, le Département de la Seine-Maritime et la CREA seraient en baisse de 30%. Ces recettes sont directement liées à l'avancement des projets d'investissements portés par la Ville et donc sensibles à leur rythme de réalisation.
- Les recettes de cessions d'actifs de la Ville seraient en forte diminution. En effet, la complexité des opérations de vente d'immeubles et de terrains de la Ville engendre des délais supplémentaires qui retardent l'encaissement des recettes correspondantes. C'est pourquoi le budget primitif pour 2015 intègre les hypothèses les plus prudentes concernant ces ventes.

- Les autres recettes d'investissement perçues par la Ville demeureraient stables. En effet, les recettes du Fonds de compensation de la taxe sur la valeur ajoutée (FCTVA), le produit des amendes de police et la taxe d'aménagement devraient avoir un rendement similaire à celui de 2014.

La conjonction de ces évolutions entraînerait une perte de recettes d'investissement pour la Ville de Rouen de l'ordre de 19% par rapport aux prévisions antérieures.

B. Dépenses d'investissement

La Ville de Rouen a consenti un effort d'investissement croissant depuis plusieurs années. Les dépenses d'équipement, c'est-à-dire hors remboursement du capital de la dette, s'élèveraient à 44 M€ en 2015.

Parmi les principaux projets, la Ville mettra en particulier l'accent sur :

- L'amélioration continue des équipements scolaires, culturels et sportifs de proximité ainsi que des espaces publics en concertation avec les habitants
- La construction et la rénovation de trois équipements phares :
 - o Le complexe des Murs Saint-Yon (école, centre de loisirs et gymnase)
 - o La crèche Rose des Vents
 - o La bibliothèque Villon
- L'aménagement et la reconquête d'espaces urbains à fort potentiel :
 - o Les quais bas rive gauche
 - o Le quartier de la Luciline

Ces dépenses d'investissement demeurent à un niveau élevé afin d'entretenir le patrimoine de la Ville et d'aménager les espaces urbains en fonction des besoins des habitants.

Le remboursement en capital de la dette s'élèverait à 15,2 M€ en 2015 (pour mémoire, 15 M€ en 2014).

IV. UN RECOURS LIMITE A L'ENDETTEMENT POUR FINANCER LES PROJETS D'INVESTISSEMENT

L'encours de dette de la Ville a connu une croissance presque continue depuis 2001. Cet encours a néanmoins baissé en 2013 par rapport à 2012 de 3 M€. L'exécution du budget 2014 devrait aboutir à une augmentation du stock de dette de l'ordre d'environ 6 M€ (à fonds de roulement nul) pour aboutir à 193 M€ au 31/12/2014.

Pour 2015, l'encours de dette anticipée serait en progression, hausse liée à l'importance des dépenses d'investissement déjà engagées par la Ville.