

MAIRIE DE METZ

CONSEIL MUNICIPAL DE LA VILLE DE METZ

PROJET DE DELIBERATION

Séance du 26 novembre 2015

DCM N° 15-11-26-1

Objet : Débat d'Orientation Budgétaire 2016.

Le Débat d'Orientation Budgétaire (DOB) est une étape réglementaire annuelle et obligatoire, qui se tient dans les deux mois précédant le vote du Budget Primitif.

Le DOB lance le processus budgétaire pour 2016, en permettant aux élus d'être informés et de débattre sur les orientations proposées, dans le cadre du prochain budget.

Conformément à la réglementation et à la jurisprudence, cette note explicative de synthèse présente des éléments substantiels d'information et d'analyse sur l'environnement économique international ou national, ainsi que sur la situation et les perspectives de la Ville.

Le document comporte en particulier un cadrage budgétaire global et les conditions d'équilibre financier pour 2016, les perspectives en matière fiscale, et les principaux projets d'investissement pour la Ville.

Prenant en compte les exigences nouvelles issues des lois de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles du 27 janvier 2014 et NOTRE du 7 août 2015, ce rapport sur les orientations budgétaires portera également sur l'évolution et les caractéristiques de l'endettement ainsi que sur la structure et l'évolution des effectifs de la collectivité.

Le document précise le contexte économique et financier de l'élaboration du Budget Primitif 2016 (I), avant de présenter une analyse de la situation financière de la collectivité (II) et de poser les grandes orientations du BP 2016.

I – le contexte d'élaboration du budget 2016 : une contrainte financière historique pour les collectivités locales

A / le contexte économique :

Au niveau mondial, le climat conjoncturel se caractérise par une dynamique positive des économies avancées alors que les économies émergentes semblent progresser au ralenti, notamment en Chine. La Russie et le Brésil demeurent en récession. L'OCDE prévoit une

croissance de l'économie chinoise de +6.8% en 2015, décélération se poursuivant en 2016 (+6.5%) et en 2017 (+6.2%). Les importations des pays émergents, qui avaient progressé de +3.5% en 2014, diminueraient de -1.4% sur l'année 2015, une première depuis 2009. Le commerce mondial s'est replié au second trimestre 2015 de -1.4%.

Les économies avancées apparaissent résilientes face à ce choc de demande des pays émergents. Au deuxième trimestre 2015, leur PIB a progressé de 0.4%, un rythme comparable à celui des deux dernières années. Aux Etats-Unis et au Royaume-Uni, l'activité a fortement augmenté au second trimestre (respectivement +1.0% et +0.7%). Quant à la zone euro, elle voit se poursuivre la reprise avec une activité en progression de +0.4% au second trimestre, notamment en Allemagne (+0.4%), en Espagne (+1%) et en Italie (+0.3%). La faiblesse de l'euro et une consommation des ménages soutenue par la baisse des prix du pétrole et l'amélioration des conditions sur le marché du travail conduit l'INSEE à prévoir une croissance de l'activité de +0.4 % au troisième trimestre et +0.5% au dernier trimestre 2015 (point de conjoncture, octobre 2015). Globalement, après une croissance de l'activité de 0.9% en 2014, la zone euro connaîtrait une croissance de 1.6% en 2015. L'OCDE prévoit quant à elle une hausse de +1.5% en 2015, +1.8% en 2016 et +1.9% en 2017.

En France, l'activité a connu des à-coups au premier semestre 2015 d'après l'INSEE qui fait état d'un redémarrage modéré au troisième trimestre (+0.2%) et d'une accélération au quatrième trimestre 2015 (+0.4%). Au total, la croissance du PIB s'établirait pour 2015 à +1.1% contre +0.2% en 2014. La croissance de l'économie française serait essentiellement portée par la consommation des ménages et une reprise des affaires, l'écart avec la croissance de la zone euro s'expliquant par le recul de l'investissement dans le secteur de la construction. Concernant l'emploi, l'INSEE prévoit la création de près de 120 000 emplois au total sur 2015, le CICE et le Pacte de responsabilité enrichissant la croissance en emplois marchands et les emplois aidés restant dynamiques dans le secteur non marchand. Ce volume de nouveaux emplois serait suffisant pour absorber la hausse de la population active et conduirait à une stabilisation du taux du chômage à 10.3%.

Au niveau régional, la conjoncture reste difficile selon l'INSEE (Insee Conjoncture Lorraine, octobre 2015). L'emploi salarié marchand a de nouveau diminué au second trimestre (-0.3%), notamment dans le secteur de la construction (-1.3%) et en dépit du rebond de l'emploi intérimaire (+3.1%). Le taux de chômage est stable (10.5%) mais la hausse du nombre de demandeurs d'emploi se poursuit (+1% entre mars et juin 2015). Entre juin 2014 et juin 2015, le nombre de défaillances d'entreprise a augmenté de +2.9%, soit plus qu'au niveau national (+0.9%). Si la conjoncture reste défavorable dans le secteur de la construction, la situation s'améliore sur le marché du logement neuf, les ventes augmentant de 33 % par rapport au second trimestre 2014. Les exportations lorraines sont portées par la reprise en Espagne (hausse des exportations à destination de l'Espagne de 38 % par rapport au second trimestre 2014) et dans la zone euro. Le second trimestre 2015 est favorable à l'hôtellerie avec 2% de nuitées en plus par rapport au second trimestre 2014.

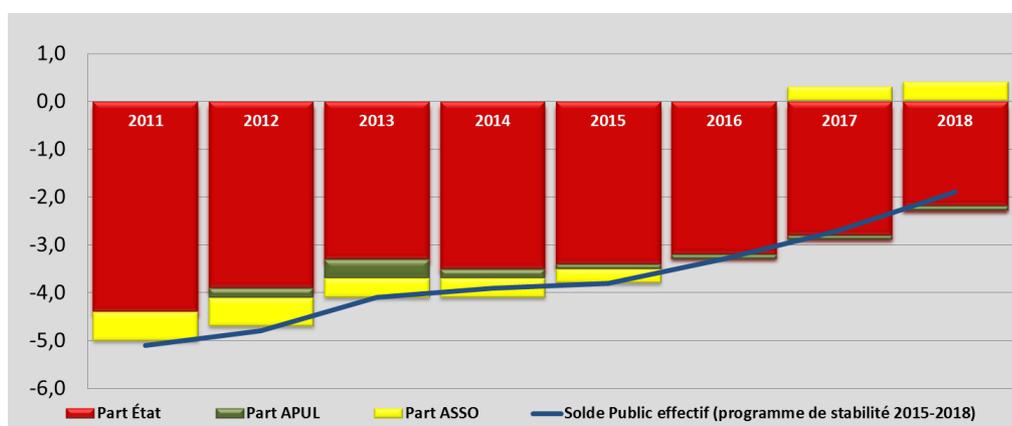
B/ le contexte budgétaire national : une réduction sans précédent des dotations de l'Etat

L'élaboration du budget de la collectivité s'inscrit dans un cadre budgétaire national caractérisé par une politique volontariste de redressement pluriannuel des comptes publics.

- 1) Le cadre pluriannuel : une montée en puissance de la contribution des collectivités au redressement des finances publiques :

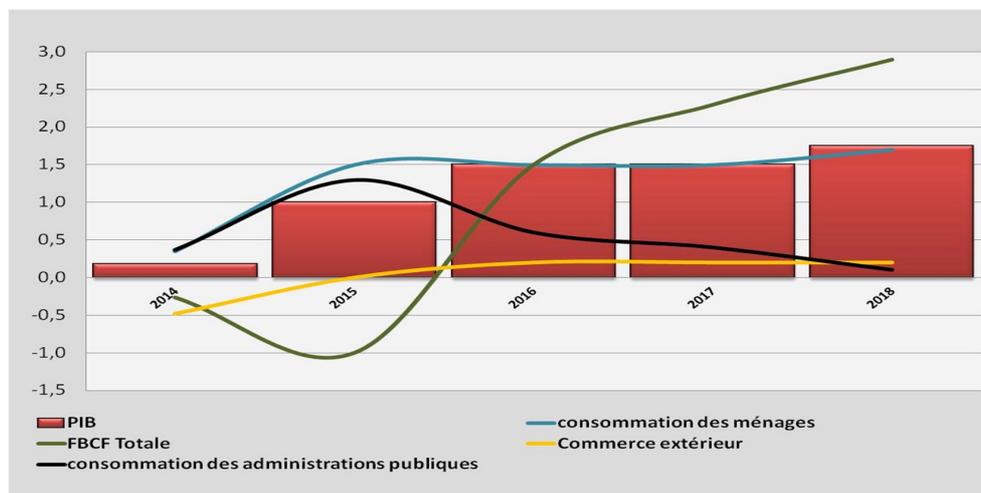
Dans le cadre de son programme de stabilité 2015-2018, l'Etat s'est engagé auprès de l'Union Européenne sur une réduction du déficit public à 1.9 point du PIB en 2018. Pour satisfaire cet objectif, l'Etat prévoit une diminution substantielle du déficit des administrations centrales de 3.5 points du PIB en 2014 à 2.2 points du PIB en 2018 et une inversion de la situation des administrations de sécurité sociale, passant d'un déficit de 0.4 points de PIB en 2014 à un excédent de 0.4 points de PIB en 2018. Concernant les collectivités locales (administrations publiques locales au sens de la comptabilité nationale), leur déficit (0.2 points de PIB en 2014) **doit se stabiliser à 0.1 points de PIB**. Par déficit des APUL, il faut entendre le besoin de financement consolidé des collectivités locales, c'est-à-dire le volume d'emprunt qu'elles contractent pour investir. Par construction, le budget des collectivités est équilibré et l'emprunt ne finance, contrairement au budget de l'Etat, que des dépenses d'investissement.

L'évolution des déficits publics dans les orientations du programme de stabilité 2015-2018



La loi de programmation des finances publiques 2014-2019 a posé le cadre législatif de ce redressement des finances publiques, décliné annuellement dans le Projet de Loi de Finance. Elle fixe l'objectif d'une diminution des prélèvements obligatoires de 44.7% du PIB en 2014 à 44.4% en 2017 et d'une réduction des dépenses publiques de 56.5% du PIB en 2014 à 54.5% en 2017. Elle est assise sur un scénario de croissance porté par la consommation des ménages, une légère amélioration du commerce extérieur et une reprise de l'investissement privé (FBCF) se substituant à l'investissement des administrations publiques.

Le scénario de croissance dans la programmation pluriannuelle des finances publiques



La LPFP a maintenu la norme « zéro volume » qui impose une stabilisation en euros constants de l'ensemble des dépenses de l'Etat, **y compris les prélèvements sur recettes au profit des collectivités territoriales**. Cette norme rend particulièrement importante l'hypothèse retenue en matière d'inflation et explique les économies supplémentaires que doit réaliser l'Etat en cours d'exercice en cas d'inflation réelle inférieure à la prévision de la Loi de Finances Initiale. L'ensemble des dépenses de l'Etat ne peut dépasser le montant fixé en 2014 (**372.95 Md €**) et corrigé de l'indice prévisionnel d'évolution des prix hors tabac.

La loi de programmation a substitué à la norme « zéro valeur » stabilisant en euros courant certaines dépenses de l'Etat (dépenses hors intérêts de la dette et pensions) une norme de diminution prévoyant un plafond de ces dépenses à 282.54 Md € en 2015, **280.67 Md €** en 2016 et 275.51 Md € en 2017.

En sus du cadrage pluriannuel des dépenses de l'Etat et de l'objectif national de dépenses d'assurances maladie (ONDAM), **la loi de programmation a instauré pour la première fois un objectif national d'évolution de la dépense publique locale (ODEDEL)** : 0.5% en 2015, 1.9% en 2016 et 2% en 2017. De nature indicative, l'ODEDEL fait l'objet d'un rapport au Comité des Finances Locales. Pour 2016, le projet de loi de finances 2016 l'a réduit à 1.2% (dont 1.6% pour les dépenses de fonctionnement) ; il se décline au niveau du bloc communal en un objectif de 1% (1.6% pour les dépenses de fonctionnement).

Enfin et plus concrètement, la LPFP 2014-2019 pose le cadre de la contribution des collectivités locales au redressement des finances publiques en diminuant pendant trois ans (2015-2017) le montant du plafond des concours financiers de l'Etat aux collectivités :

	2014	2015	2016	2017
concours financiers de l'Etat aux collectivités locales (Md€)	56,87	53,45	49,79	46,12
Variation (Md€)		-3,42	-3,66	-3,67

- 2) Le PLF 2016 : de la contribution au redressement des finances publiques à la réforme de la DGF :

Les principales mesures impactant les collectivités :

Après une baisse de 1.5 Md € entre 2013 et 2014, et une diminution de 3.67 Md entre 2015 et 2016, le Projet de Loi de Finances 2016 confirme **la baisse supplémentaire prévue des concours de l'Etat aux collectivités de 3.67 Md €**, avant une dernière baisse de 3.66 Md € en 2017.

Au total, la contribution des collectivités au redressement des finances publiques s'élèvera à 12.5 Md€ en 2017, soit un montant correspondant à 6.6 % des recettes réelles de fonctionnement 2012 de l'ensemble des collectivités locales.

Pour la Ville de Metz, cela conduit à **une baisse de sa dotation forfaitaire de 2.936 M€ par rapport à 2015**, diminution qui succède à celle de 2.903 M€ en 2015 et celle de 1.227 M€ en 2014. La diminution supplémentaire prévue pour 2017 est estimée à 3.059 M €, soit un rebasage de la dotation forfaitaire entre 2013 et 2017 de 10.124 M€ (-36.5%).

Le PLF 2016 est fondé sur une hypothèse de croissance du PIB de 1.5 %. Dans le scénario macro- économique associé au PLF 2016, la consommation des ménages demeure le principal vecteur de la croissance (+1.7%) ; est également prévu une reprise de la demande extérieure faite à la France et une croissance de +4.9% des investissements des entreprises. L'inflation prévisionnelle 2016 s'élève à 1%. **Cette hypothèse est importante pour les collectivités car elle détermine le coefficient d'actualisation des bases de TH et de TFB.** En l'état du débat parlementaire au moment de la rédaction du DOB, ce coefficient serait, comme en 2012, 2013 et 2015, identique au taux d'inflation prévisionnel de la Loi de Finances Initiale, **soit 1% pour 2016.** En 2014, il y avait eu une divergence entre le coefficient d'actualisation et le taux d'inflation prévisionnelle, la LFI retenant la valeur de l'inflation 2013 révisée. Une telle méthode aurait conduit à un coefficient d'actualisation des bases fiscales pour 2016 extrêmement limité (0.1%). Ce débat est loin d'être neutre pour la construction du budget de la Ville : à taux inchangé de fiscalité, **un coefficient d'actualisation de 1% fait progresser le produit fiscal de plus de 550 000 €** alors qu'un coefficient de 0.1 % limiterait la progression à un peu plus de 55 000 €. Entre 2013 et 2015, le ralentissement de l'inflation a créé un léger différentiel en faveur du coefficient d'actualisation (2.7% en cumulé).

En matière de péréquation, le PLF 2016 poursuit la politique de forte progression des enveloppes de la Dotation de Solidarité Urbaine (+ 180 M€) et de la Dotation de Solidarité Rurale (+ 117 M€). Pour mémoire, cette progression n'est pas financée par une hausse de l'enveloppe normée des concours de l'Etat aux collectivités mais par des réallocations au sein de cette dernière (pour moitié, au sein de la DGF et pour moitié des autres composantes de l'enveloppe normée vers la DGF). Cette hausse de la péréquation reste concentrée, concernant la DSU, sur les Villes des rangs 1 à 250 qui bénéficient jusqu'à présent de 97% de la progression de la DSU. **Les villes de rang 251 à 500 (dont Metz, rang 317) bénéficient d'à peine 3% de la progression.** La réforme de la DGF, reportée à 2017 mais dont les principes restent posés dans le PLF 2016, vise à modifier cette répartition de la progression de la péréquation dans un sens favorable aux villes de rang 251 à 500 qui se verraient allouer 30 % de la progression de la DSU.

Autre élément de la péréquation, le FPIC voit son volume porté à 1 Md€ (+ 220 M€) soit 1.9% des recettes fiscales des communes et des EPCI. La Loi de Finances 2012 avait prévu pour 2016 un volume du FPIC correspondant à 2% de ces recettes fiscales, objectif reporté par le PLF 2016 à 2017. Eligible pour la première fois à la contribution au FPIC en 2015, l'ensemble intercommunal constitué de Metz Métropole et des communes membres, verra sa contribution passer de 20 k€ en 2015 à 28 k€ en 2016. **La part de la Ville de Metz (un peu moins de 8 K€ en 2015) devrait s'élever à 11 k€ en 2016.**

Pour atténuer la baisse des dotations de l'Etat sur l'investissement des collectivités, le PLF 2016 prévoit la création d'un fonds de soutien à l'investissement d'un montant de 1 Md€. La gestion de ce fonds est confiée aux préfets de régions ; en outre, sur le milliard annoncé, seuls 150 M€ de crédits de paiement sont inscrits dans le PLF 2016.

Ce dernier introduit également une mesure technique pour soutenir l'investissement : l'élargissement du périmètre du FCTVA aux dépenses d'entretien des bâtiments publics et de la voirie (payées à partir du 1^{er} janvier 2016 donc un effet sur le FCTVA perçue en 2017 pour les Villes qui récupèrent la TVA en n+1 comme Metz). Cette mesure est neutre pour l'Etat puisque le FCTVA est intégré à l'enveloppe normée. Pour la Ville, cet élargissement permettrait d'augmenter les recettes 2017 au titre du FCTVA de 30 à 60 k€.

Enfin, le PLF 2016 reporte la dépénalisation du stationnement payant, introduite par la loi

MAPTAM du 27 janvier 2014, au 1^{er} janvier 2018.

Une réforme de la DGF reportée :

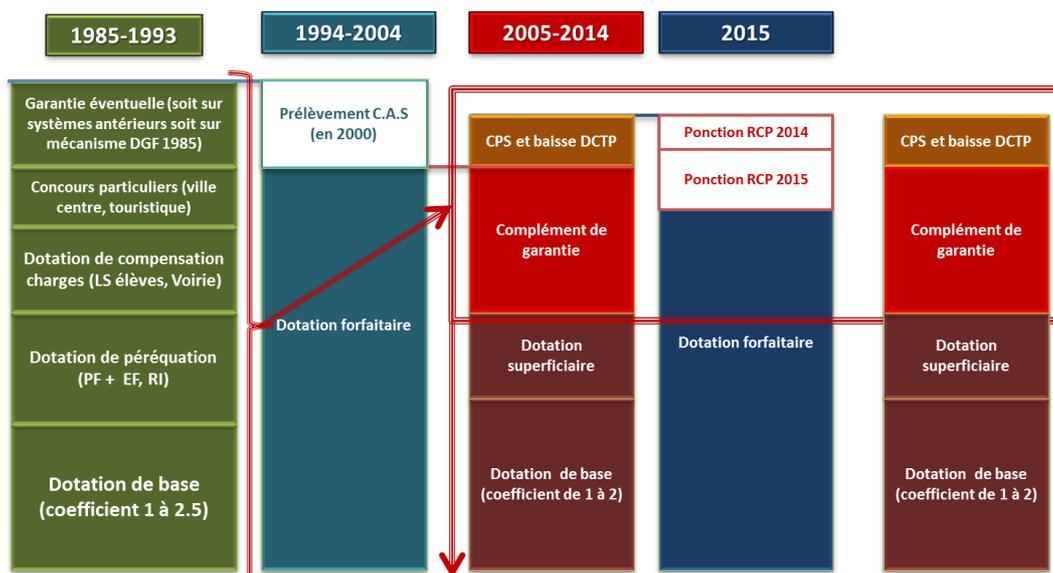
Dans sa rédaction initiale, le PLF 2016 intégrait une réforme profonde de la Dotation Globale de Fonctionnement qui comprend deux volets : une répartition renouvée de la progression de la péréquation et une refonte structurelle de l'architecture de la DGF.

Cette réforme fait suite au rapport de la députée Christine Pirès Beune (juillet 2015) et se veut une réponse à la complexité de la DGF et à l'existence d'écarts de montants entre collectivités similaires assimilés à des inégalités injustifiées. En effet, la dotation forfaitaire de la DGF des communes comprenait jusqu'en 2014 une dotation de base, fonction de la population affectée d'un coefficient logarithmique variant de 1 à 2. Ce coefficient est critiqué par les élus ruraux car il conduit à un montant de dotation par habitant croissant selon la taille de la commune.

En outre, la dotation forfaitaire comprenait un complément de garantie, sédimentation des réformes précédentes, un peu rapidement réduit à une cristallisation de ressources passées donc à une rente. En 2015, la dotation forfaitaire a été globalisée et n'évolue plus qu'en fonction de la population, de la contribution au redressement des finances publiques et de l'écrêtement (contribution des collectivités dont le potentiel fiscal est supérieur à 75 % de la moyenne nationale pour financer la péréquation).

Fondamentalement, toute modification de la DGF pose la question de l'appréciation des ressources d'un territoire mais aussi celle de ses charges (notamment des charges de centralité). Il conviendrait également de préciser le constat des injustices du système actuel ; en effet, pour une part importante, les écarts de DGF entre communes d'une même strate proviennent de la persistance, via le complément de garantie, des effets de la DGF de 1985 qui était fortement critérisée et avait un fort effet péréquateur.

Le complément de garantie : un effet péréquateur lié à la structure de la DGF 1985¹



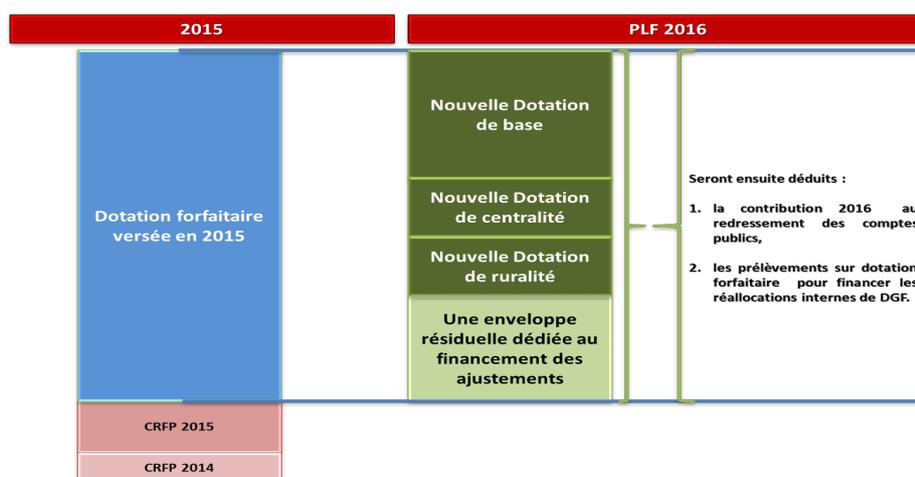
1 Les graphiques de la section I/B ont été créés par le cabinet Ressources Consultants Finance et reproduits avec son autorisation.

Le débat parlementaire a conduit au report de l'application de la réforme au 1^{er} janvier 2017, rejoignant partiellement le souhait des associations d'élus locaux d'un texte spécifique compte tenu de l'importance du sujet, de sa complexité et de l'absence de visibilité de l'impact des modifications des périmètres intercommunaux suite à l'adoption de la loi NOTRE.

Les principes de la réforme restent cependant inscrits dans le PLF 2016, notamment en ce qui concerne la nouvelle architecture de la dotation forfaitaire.

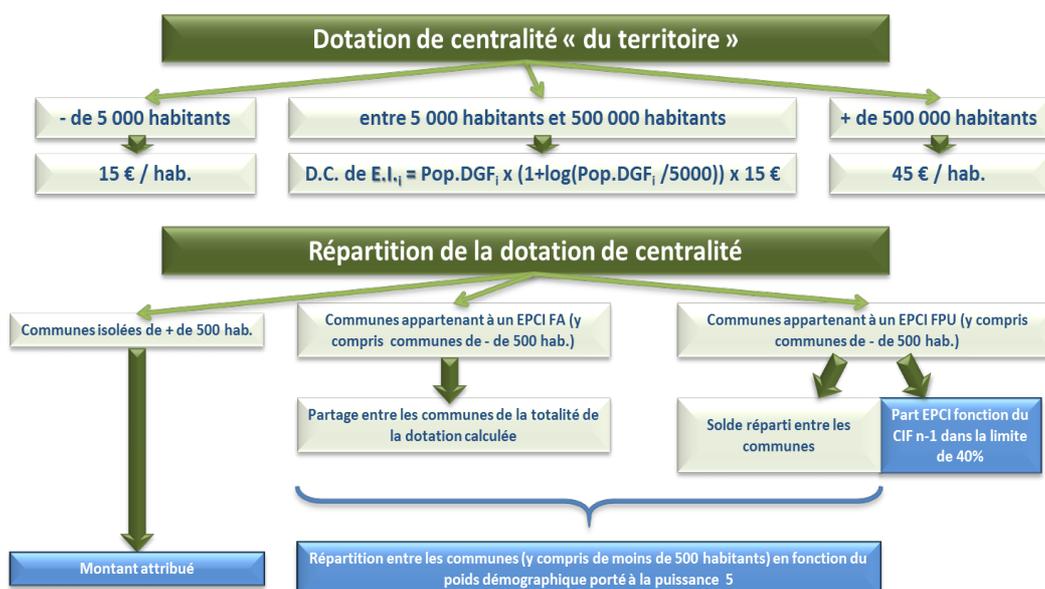
A la dotation forfaitaire globalisée de 2015, **la réforme vise à substituer une dotation de base et une dotation de centralité** (dotation de ruralité pour les communes rurales).

L'architecture de la dotation forfaitaire réformée :



La dotation de base est simple à appréhender : 75.72 € par habitant. La dotation de centralité est plus complexe, se calculant au niveau de l'ensemble intercommunal à l'instar du FPIC et étant répartie entre l'EPCI et les communes membres en fonction du coefficient d'intégration fiscal.

Les modalités de répartition de la dotation de centralité



Nos simulations conduisent à estimer la dotation de centralité de Metz à 47.73 €/hab. Soit une dotation forfaitaire cible de 15.05 M€ (123.44€/hab). A ce montant s'applique un coefficient national d'ajustement déterminant une **dotation réformée, avant contribution au redressement des finances publiques 2016, de 22,3 M€ en 2016**. La réforme de la dotation forfaitaire **aurait ainsi conduit à en minorer de près de 1.1 M€ le montant en 2016**.

Concernant le volet « péréquation » de la réforme, **il pourrait conduire à majorer de près de 900 000 € l'enveloppe DSU +DNP de la Ville de Metz**. En l'état actuel du dossier, **la réforme de la DGF aurait donc conduit à une diminution supplémentaire de 150 à 200 k€ de la DGF de la Ville en 2016**.

II- Analyse de la situation financière et budgétaire de la Ville de Metz :

Afin d'apprécier les marges de manœuvre financières de la collectivité en début de mandat, il est proposé une analyse rétrospective sur la période 2009-2014. La situation financière de la Ville peut s'analyser à partir de trois éléments principaux : l'épargne brute, les charges de personnels et la dette.

A / une stabilisation de l'épargne brute² préservant la capacité à investir :

Les grands équilibres de la collectivité s'étudient selon quatre soldes successifs : l'excédent brut courant, l'épargne de gestion, l'épargne brute et l'épargne nette. L'épargne brute, ou capacité d'autofinancement, constitue le solde de gestion le plus important et sert de référence à la définition de l'équilibre budgétaire puisqu'il doit a minima couvrir le remboursement du capital de la dette. L'épargne brute se définit comme la différence entre les recettes réelles et les dépenses réelles de fonctionnement ; elle équivaut à l'épargne de gestion diminuée des intérêts de la dette.

On observe une stabilisation de l'épargne brute de la collectivité à un niveau supérieur à 10 M€, préservant sa capacité à investir durablement 30 à 35 millions d'euros par an en recourant de manière raisonnée à l'emprunt :

K€	2009	2010	2011	2012	2013	2014
Epargne de gestion	17 428	16 565	23 492	15 555	13 501	12 945
- Intérêts	577	289	348	8	353	612
= Epargne Brute	16 851	16 276	23 143	15 547	13 148	12 333
Produits de fonctionnement	146 825	150 759	160 256	163 715	160 117	162 658
- Charges de fonctionnement	129 974	134 483	137 113	148 168	146 968	150 325
= Epargne Brute	16 851	16 276	23 143	15 547	13 148	12 333

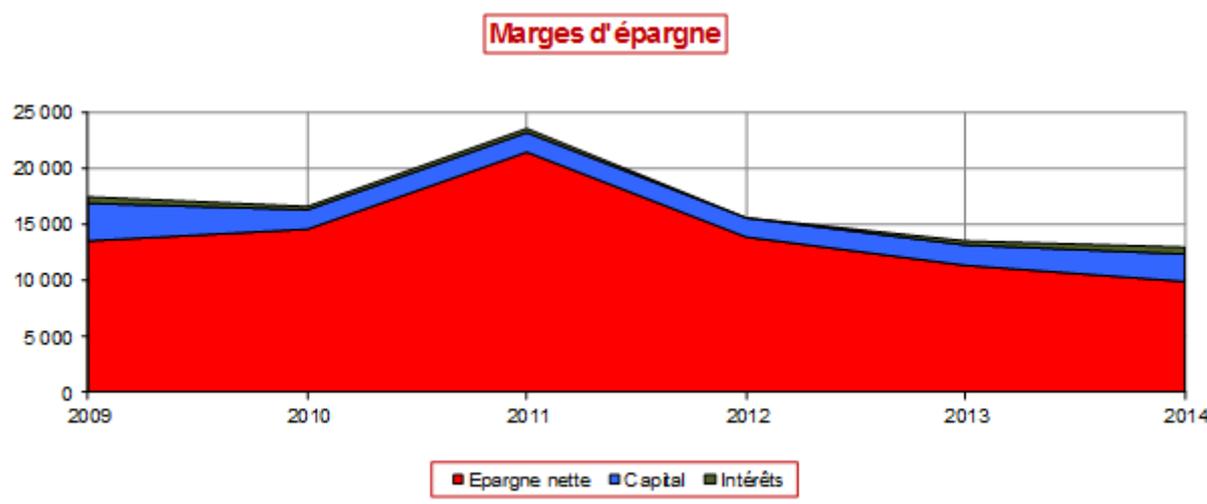
Plus précisément, le tableau ci-dessous récapitule les différentes marges de gestion :

² Données issues des comptes administratifs après reclassement liés à la M14.

K€	2009	2010	2011	2012	2013	2014
Produits de fct. courant	137 494	141 471	145 073	154 179	151 063	152 101
- Charges de fct. courant	128 981	133 785	136 580	147 554	146 014	149 137
= Excédent Brut Courant	8 513	7 686	8 494	6 625	5 049	2 964
+ Solde exceptionnel large	8 915	8 879	14 998	8 930	8 452	9 982
= Produits exceptionnels larges*	9 331	9 288	15 183	9 537	9 054	10 558
- Charges exceptionnelles larges*	416	409	185	606	602	576
= Epargne de Gestion	17 428	16 565	23 492	15 555	13 501	12 945
- Intérêts	577	289	348	8	353	612
= Epargne Brute	16 851	16 276	23 143	15 547	13 148	12 333
- Capital	3 344	1 725	1 749	1 696	1 824	2 441
= Epargne Nette	13 507	14 551	21 394	13 851	11 325	9 892

*y compris financiers hors intérêts (produits et charges) et provisions réelles (dotaions et reprises)

L'épargne nette correspond à l'épargne brute diminuée du remboursement du capital de la dette : elle représente l'épargne que la collectivité peut consacrer au financement des nouvelles dépenses d'investissement.



L'évolution de l'épargne brute s'explique par la persistance d'un effet ciseaux entre des dépenses dynamiques et difficilement compressibles et des recettes progressant moins rapidement.

Ce décalage entre la progression des dépenses et celle des recettes n'est pas propre à la Ville de Metz, comme le soulignent les rapports annuels de la Cour des Comptes. Il n'en demeure pas moins que la réduction de cet effet constituera un enjeu budgétaire majeur des prochaines années.

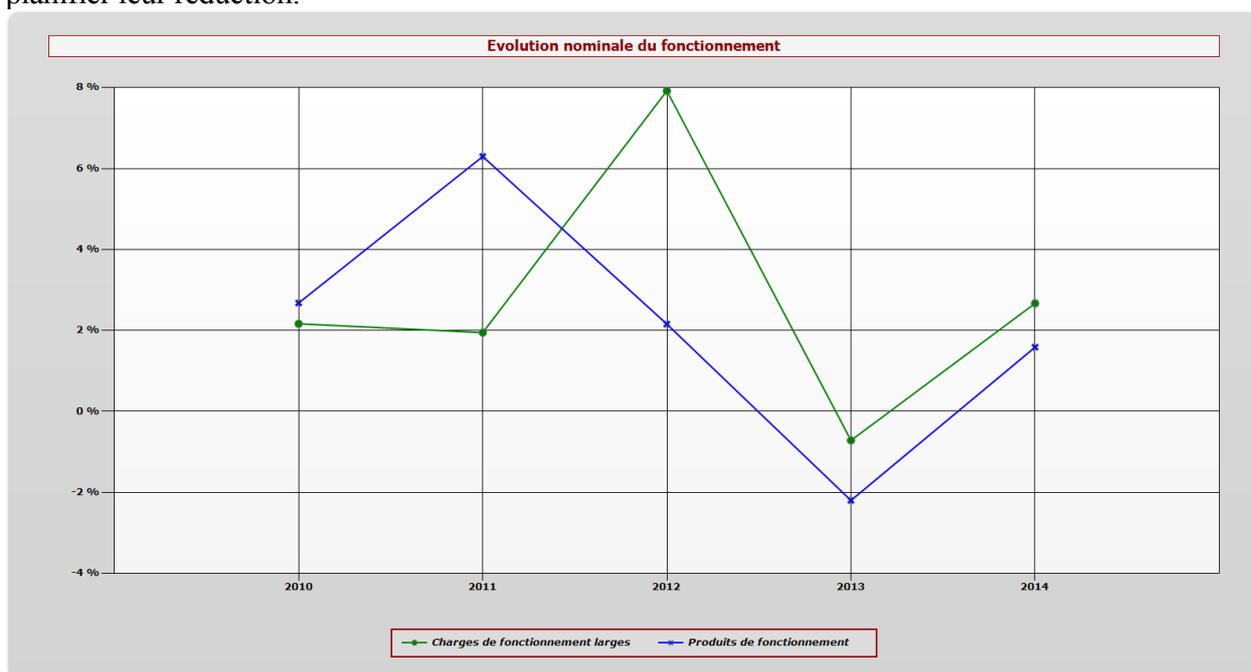
Evolution comparée des charges (hors intérêts) et des produits de fonctionnement :

Charges fct hors intérêts	Moy.	2010	2011	2012	2013	2014
Evolution nominale	3,0%	3,7%	1,9%	8,3%	-1,0%	2,1%
Evolution réelle (hors inflation)	1,6%	2,2%	-0,2%	6,3%	-1,7%	1,7%

Produits de fct	Moy.	2010	2011	2012	2013	2014
Evolution nominale	2,1%	2,7%	6,3%	2,2%	-2,2%	1,6%
Evolution réelle	0,7%	1,2%	4,1%	0,3%	-2,9%	1,2%
Inflation budgétaire	1,3%	1,5%	2,1%	1,9%	0,7%	0,4%

Les efforts de maîtrise des charges de fonctionnement menés par la collectivité ont permis de réduire entre 2012 et 2014 l'écart entre l'évolution des dépenses et celles des recettes : 6.1 points en 2012, 1.2 points en 2013 et 0.5 points en 2014.

Le BP 2015 prévoit une augmentation de l'écart entre l'évolution des dépenses et celle des recettes de fonctionnement. En effet, à périmètre constant (hors intégration de la petite enfance), l'effort très important de maîtrise des dépenses de fonctionnement (+0.18%) n'a toutefois pas suffi à compenser totalement la baisse drastique des recettes (-0.92%). La montée en puissance de la contribution au redressement des finances publiques modifie sensiblement les enjeux budgétaires : il ne s'agit plus tant de maîtriser une progression des dépenses que de planifier leur réduction.



Analyse de l'évolution des charges et des produits de fonctionnement :

La progression des dépenses de fonctionnement est essentiellement portée par les charges à caractère général, devant les charges de gestion courante et les charges de personnel³ :

<i>Evolution nominale</i>	Moy.	2010	2011	2012	2013	2014
Charges fct courant strictes	2,9%	3,7%	2,1%	8,0%	-1,1%	2,1%
Charges à caractère général	4,8%	4,7%	4,6%	14,3%	-1,9%	3,0%
Charges de personnel	2,3%	2,5%	1,7%	3,6%	1,8%	2,2%
Charges de gestion courante	2,5%	5,5%	0,7%	11,8%	-6,0%	1,2%
Groupes délus	-9,9%	-9,6%	0,6%	-8,8%	13,2%	-36,7%
Autres Charges fct courant	s.o.	s.o.	s.o.	s.o.	s.o.	s.o.
Atténuations de produits	67,8%	12,2%	5,1%	0,2%	335,9%	158,3%
Charges fonctionnement courant	2,9%	3,7%	2,1%	8,0%	-1,0%	2,1%

³ Charges de personnel retraitées des travaux en régie : les dépenses de personnel qui ont permis de réaliser des travaux en régie donc de créer de l'investissement sont retraitées et comptabilisées comme de l'investissement.

La progression des produits de fonctionnement sur la période 2010- 2014 est essentiellement due à la hausse des recettes des services publics municipaux. Il s'agit d'un effet volume (croissance des services périscolaires), l'évolution des tarifs municipaux étant globalement limitée à l'inflation.

<i>Evolution nominale</i>	Moy.	2010	2011	2012	2013	2014
Produits fct courant stricts	2,0%	2,9%	2,3%	5,0%	-0,8%	0,8%
<i>Impôts et taxes</i>	2,5%	5,2%	5,0%	0,8%	1,2%	0,7%
<i>Dotations et participations</i>	0,3%	0,5%	-1,0%	7,9%	-5,4%	-0,2%
<i>Autres produits fct courant</i>	3,6%	-4,2%	-5,8%	27,1%	0,5%	3,7%
Atténuations de charges	12,9%	13,5%	78,3%	209,7%	-66,8%	-11,7%
Produit fct courant	2,0%	2,9%	2,5%	6,3%	-2,0%	0,7%

Les dotations et participations connaissent une faible progression moyenne et diminuent fortement sur la fin de la période. Quant au produit de la fiscalité, depuis 2010, il n'évolue plus qu'en fonction de l'évolution des bases (évolution physique + actualisation nominale définie en LFI) :

BASES NETTES D'IMPOSITION

K€	2009	2010	2011	2012	2013	2014
Base nette TH	135 858	138 320	141 558	144 534	151 617	151 696
Base nette FB	138 384	142 555	146 706	150 841	154 672	157 766
Base nette FNB	247	218	212	200	198	194
Base nette TP	0	0				
Base nette CFE large		0	0	0	0	0

<i>Evolution nominale</i>	Moy.	2010	2011	2012	2013	2014
Base nette TH	2,2%	1,8%	2,3%	2,1%	4,9%	0,1%
Base nette FB	2,7%	3,0%	2,9%	2,8%	2,5%	2,0%
Base nette FNB	-4,7%	-12,0%	-2,5%	-6,0%	-1,1%	-1,7%
Base nette TP	s.o.	s.o.				
Base nette CFE large	s.o.	s.o.	s.o.	s.o.	s.o.	s.o.

<i>Evolution physique</i>	Moy.	2010	2011	2012	2013	2014
Base nette TH	0,7%	0,6%	0,3%	0,3%	3,0%	-0,8%
Base nette FB	1,1%	1,8%	0,9%	1,0%	0,7%	1,1%
Base nette FNB	-6,2%	-13,0%	-4,4%	-7,6%	-2,8%	-2,6%
Base nette TP	s.o.	s.o.				
Base nette CFE large	s.o.	s.o.	s.o.	s.o.	s.o.	s.o.

<i>Indice d'actualisation TH et FB</i>	1,015	1,012	1,020	1,018	1,018	1,009
--	--------------	--------------	--------------	--------------	--------------	--------------

La fiscalité économique ayant été transférée à l'agglomération, les recettes fiscales de la Ville sont réduites essentiellement à la fiscalité sur les ménages, peu dynamique. En particulier, l'évolution physique des bases de la taxe d'habitation est limitée (+0.7 % par an en moyenne sur la période 2009-2014) voire stagnante hors effet de la modification en 2013 du périmètre des locaux assujettis à la taxe sur les logements vacants (durée d'exonération passant de 5 à 2 ans).

En matière de concours financiers de l'Etat, la tendance est clairement à une diminution grandissante. L'érosion de la DGF, dès avant 2013 et la contribution au redressement des finances publiques, est sensible :

K€	DGF					
	2009	2010	2011	2012	2013	2014
Dotation forfaitaire	29 420	29 103	28 552	28 109	27 773	26 375
dont DF nette (DB+DS+Dpn+Gar)	28 570	28 250	27 700	27 256	26 920	26 749
dont minoration PC	0	0	0	0	0	-1 227
dont DC*	850	852	852	852	852	852
+ Dotation aménagement	4 917	5 038	5 149	5 447	5 393	5 758
dont DSU	4 745	4 802	4 874	4 957	5 043	5 109
dont DSR	0	0	0	0	0	0
DSR Bourg-Centre	0	0	0	0	0	0
DSR Péréquation	0	0	0	0	0	0
DSR Cible	0	0	0	0	0	0
dont DNP	172	236	275	490	350	649
DNP 1ère part	172	236	275	330	350	350
DNP Majoration	0	0	0	160	0	299
+ DGF DOM TOM ou divers	0	0	0	0	0	0
= DGF	34 337	34 141	33 701	33 556	33 166	32 133

* En 2011, la DC est augmentée à hauteur de la suppression du prélèvement FT et diminuée du montant de la TASCOM

Evolution nominale	Moy.	2010	2011	2012	2013	2014
Dotation forfaitaire	-2,2%	-1,1%	-1,9%	-1,6%	-1,2%	-5,0%
Dotation aménagement	3,2%	2,5%	2,2%	5,8%	-1,0%	6,8%
DGF	-1,3%	-0,6%	-1,3%	-0,4%	-1,2%	-3,1%

Evolution réelle	Moy.	2010	2011	2012	2013	2014
Dotation forfaitaire	-3,4%	-2,5%	-3,9%	-3,4%	-1,9%	-5,4%
Dotation aménagement	1,9%	0,9%	0,1%	3,8%	-1,7%	6,3%
DGF	-2,6%	-2,0%	-3,3%	-2,3%	-1,8%	-3,5%
Inflation	1,3%	1,5%	2,1%	1,9%	0,7%	0,4%

B / Une maîtrise accrue des charges de personnel :

Conformément aux exigences de la loi Notre, le présent rapport d'orientation budgétaire intègre un focus particulier sur l'évolution et la structure des dépenses de personnels.

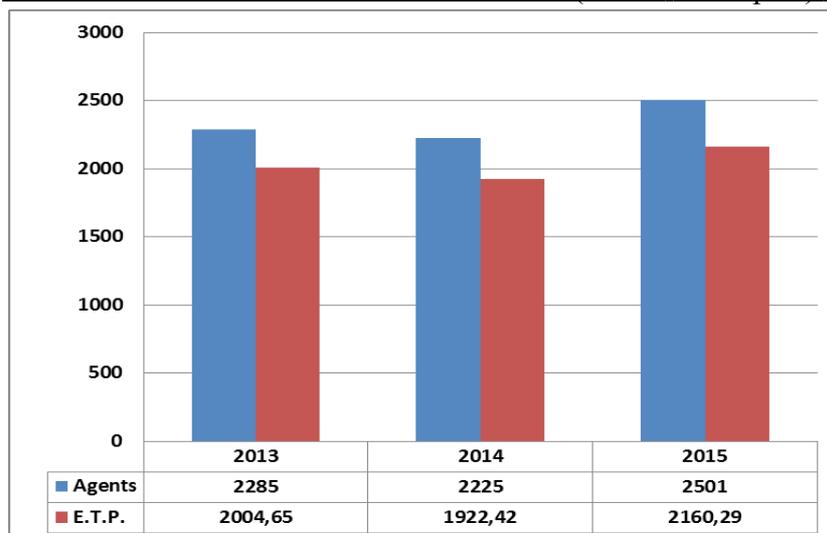
Hors retraitement des travaux en régies, *les charges de personnel* ont connu un ralentissement de leur progression qui témoigne de l'effort de maîtrise engagé par la collectivité :

	2009	2010	2011	2012	2013	2014
montant (M€) (source CA)	68 960	70 512	72 012	74 412	75 711	77 122
évolution n-1		2,25%	2,13%	3,33%	1,75%	1,86%
<i>toutes communes (observatoire des finances locales 2015)</i>		2,10%	1,80%	2,60%	2,60%	4,00%

Cet effort, qui a pris la forme de contrats de maîtrise de la masse salariale fixant des objectifs précis à chaque service municipal sur la période 2013-2015, est d'autant plus important que la collectivité a été impactée par des décisions nationales inflationnistes : fortes hausses des cotisations patronales en 2013 et 2014, mesures catégorielles en faveur des agents de catégorie C et B en 2014 (+ 552 k€).

En termes d'effectifs, on observe une inflexion de l'ordre de -3 % des effectifs rémunérés entre 2013 et 2014. L'intégration des agents de la petite enfance et la mutualisation du CCAS ont conduit à une augmentation des effectifs rémunérés de la Ville en 2015 parallèlement à la diminution des effectifs du CCAS.

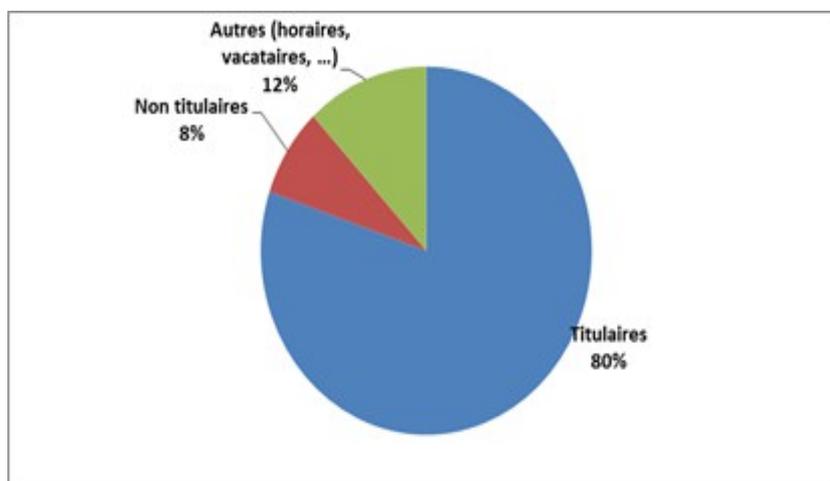
Evolution des effectifs rémunérés 2013-2015 (source : base paie) :



Concernant la structure des effectifs, les effectifs rémunérés étaient composés à 80 % d'agents titulaires en octobre 2015.

Structure des effectifs rémunérés (base paie octobre 2015) :

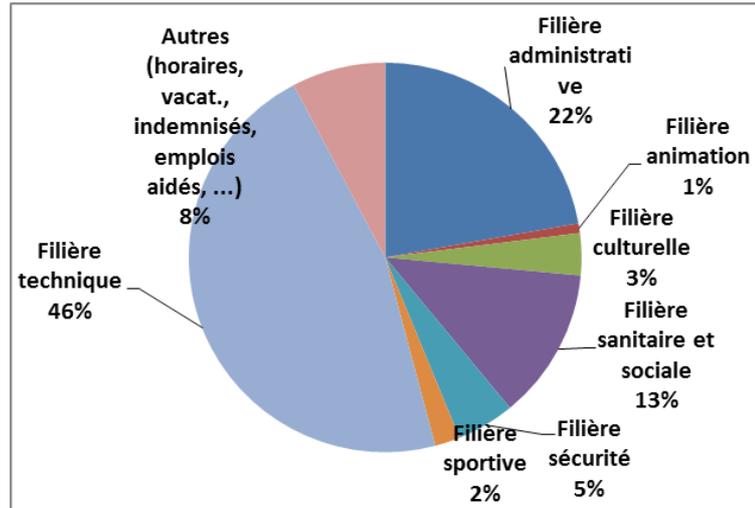
Titulaires	1 732,43
Non titulaires	169,36
Autres (horaires, vacataires, ...)	258,50
Total	2 160,29



Structuration des rémunérations :

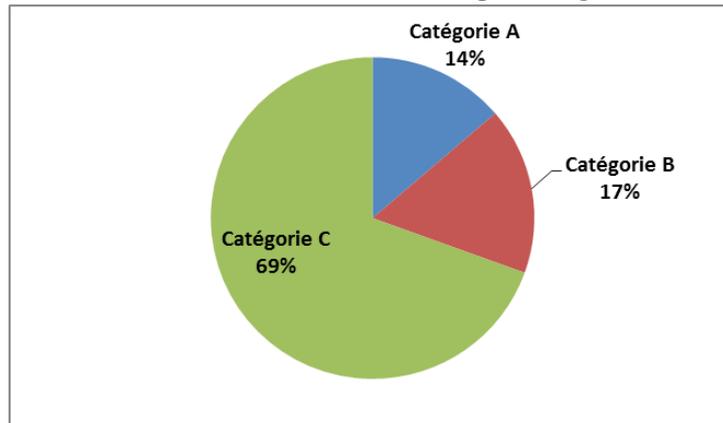
Sur la période octobre 2014 - octobre 2015 (source : base paie), 46% du montant des rémunérations versées concernent les agents de la filière technique, 22% la filière administrative et 13 % la filière sanitaire et sociale.

Structuration des rémunérations par filières



69 % des rémunérations versées concernent des agents de catégorie C, 17 % des agents de catégorie B et 14 % des agents de catégorie A.

Structuration des rémunérations par catégorie

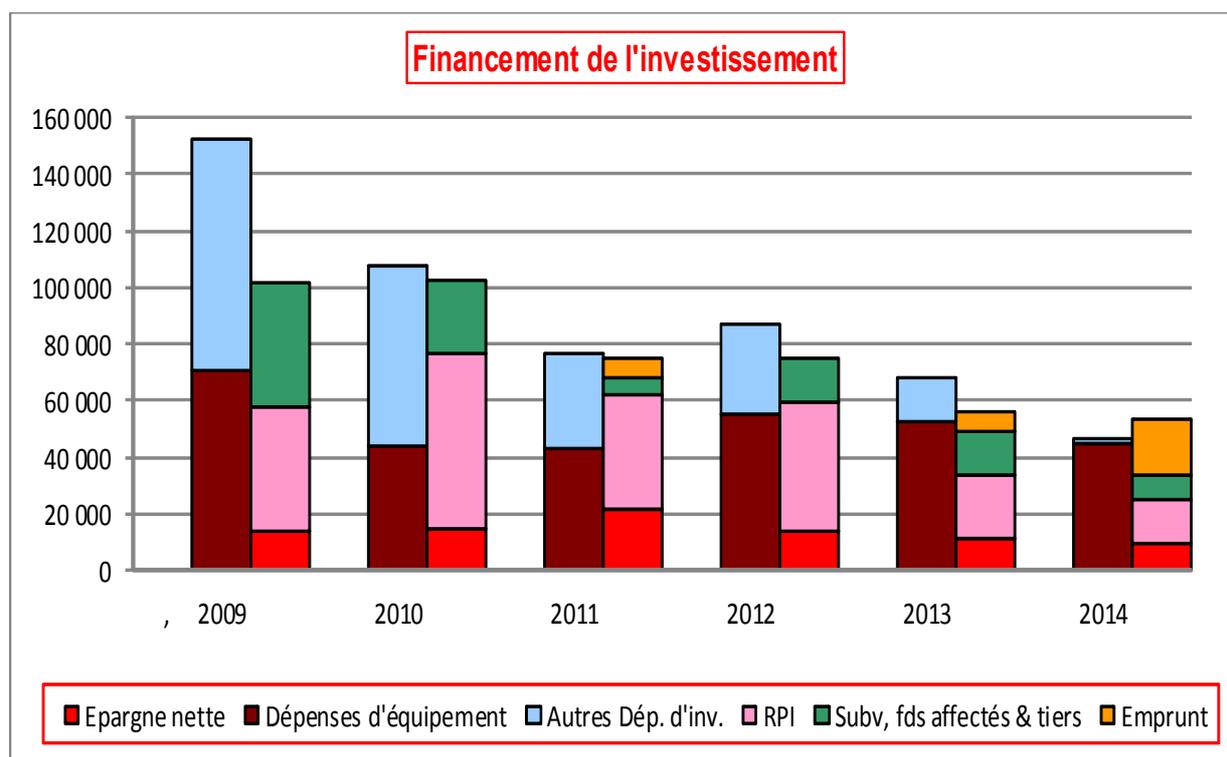


C / le financement des investissements et la structure de la dette :

Depuis 2013, la collectivité recourt à l'emprunt pour financer une part de ses programmes annuels d'investissement.

Financement de l'investissement

K€	2009	2010	2011	2012	2013	2014
Dép. d'inv. hs annuité en capital	152 242	107 330	76 758	86 906	68 156	46 932
Dépenses d'inv. hors dette	152 242	107 330	76 758	86 906	68 156	46 932
Dépenses d'équipement	70 532	44 080	43 445	55 570	52 330	44 536
Dépenses directes d'équipement	63 827	39 045	36 063	48 896	45 190	42 533
Dépenses indirectes (FdC et S.E.)	6 705	5 036	7 382	6 673	7 140	2 004
Opérations pour cpte de tiers (dep)	29 946	20 343	2 234	8 053	11 628	1 235
Dépenses financières d'inv.	51 764	42 907	31 079	23 283	4 198	1 161
Remboursements anticipés	0	0	0	0	0	0
Financement des investissements	101 676	102 129	75 034	75 023	55 759	53 078
Epargne nette	13 507	14 551	21 394	13 851	11 325	9 892
Ressources propres d'inv. (RPI)	44 234	62 506	40 313	45 603	22 119	15 343
FCTVA	11 540	9 624	5 764	5 258	7 424	5 979
Produits des cessions	13 698	2 897	3 894	1 993	849	8 623
Diverses RPI	18 996	49 984	30 655	38 352	13 846	742
Opérations pour cpte de tiers (rec)	32 782	18 322	246	9 082	8 132	701
Fonds affectés (amendes...)	3 146	2 186	2 963	3 121	2 960	3 592
Subventions yc DETR	8 008	4 565	3 117	3 365	4 724	4 550
Emprunt	0	0	7 000	0	6 500	19 000
Variation de l'excédent global	-50 566	-5 201	-1 724	-11 883	-12 397	6 146

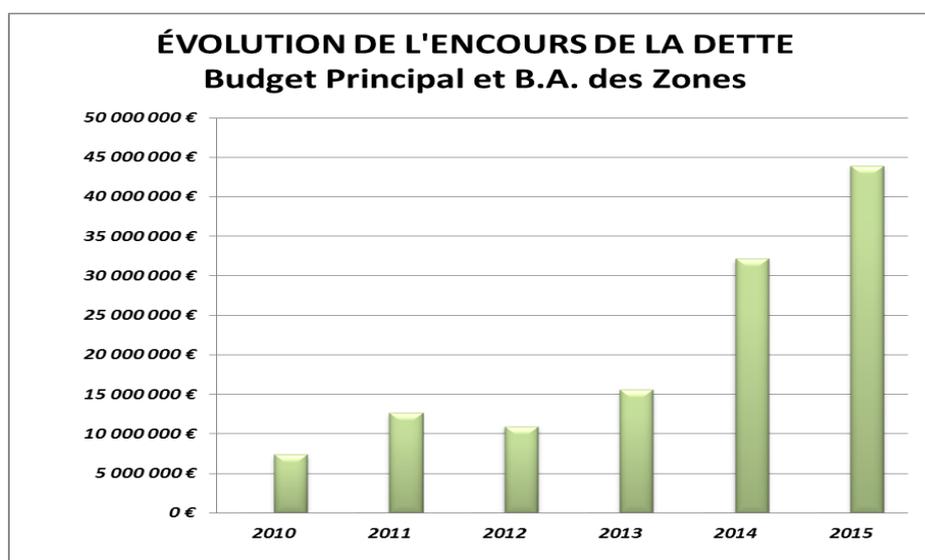


Ce recours à l'emprunt reste mesuré : sur la période 2009/2014, l'emprunt ne finance que 6 % de l'investissement. La collectivité respecte très largement les règles prudentielles qui suggèrent de limiter le recours à l'emprunt au financement du tiers des investissements.

STRUCTURE MOYENNE DU FINANCEMENT DE L'INVESTISSEMENT

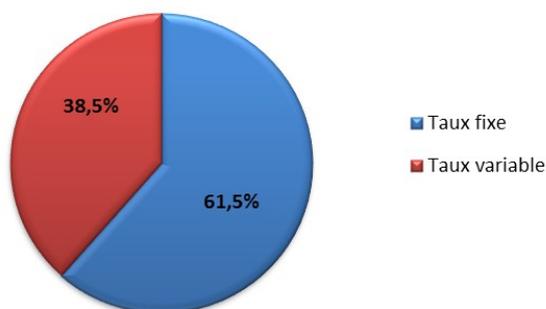
<i>Moyenne 2009/2014</i>	K€	€/hab	structure
Dép. d'inv. hors annuité en capital	89 721	721,1	100,0%
Dépenses d'inv. hors dette	89 721	721,1	100,0%
Dépenses d'équipement	51 749	415,9	57,7%
Dépenses directes d'équipement	45 926	369,1	51,2%
Dépenses indirectes (FdC et S.E.)	5 823	46,8	6,5%
Opérations pour compte de tiers (dép)	12 240	98,4	13,6%
Dépenses financières d'inv.	25 732	206,8	28,7%
Remboursements anticipés	0	0,0	0,0%
Financement des investissements	77 116	619,8	86,0%
Epargne nette	14 087	113,2	15,7%
Ressources propres d'inv. (RPI)	38 353	308,3	42,7%
FCTVA	7 598	61,1	8,5%
Produits des cessions	5 326	42,8	5,9%
Diverses RPI	25 429	204,4	28,3%
Opérations pour compte de tiers (rec)	11 544	92,8	12,9%
Fonds affectés (amendes...)	2 995	24,1	3,3%
Subventions yc DETR	4 722	37,9	5,3%
Emprunt	5 417	43,5	6,0%
Variation de l'excédent	-12 604	-101,3	-14,0%

Au 31 décembre 2015, l'encours de la dette consolidée (budget principal + budget annexe des zones) s'élèvera à 43.886 M€, soit un taux d'endettement de 359 € par habitant très inférieur à la moyenne des villes de taille comparable (1132 € par habitant).



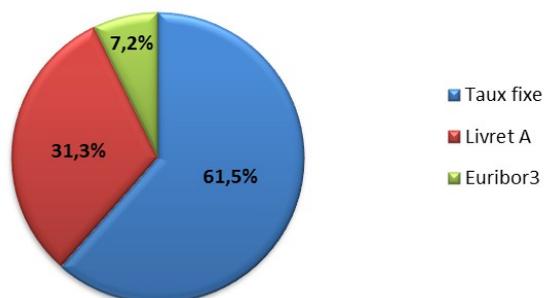
La dette de la Ville est actuellement constituée de 15 emprunts, dont 8 à taux fixes et 7 à taux variables. Deux contrats de prêts auprès de la CDC, contractés en 2000 et 2001, sont arrivés à échéance en 2015.

REPARTITION PAR TAUX Budget Principal et B.A. des Zones

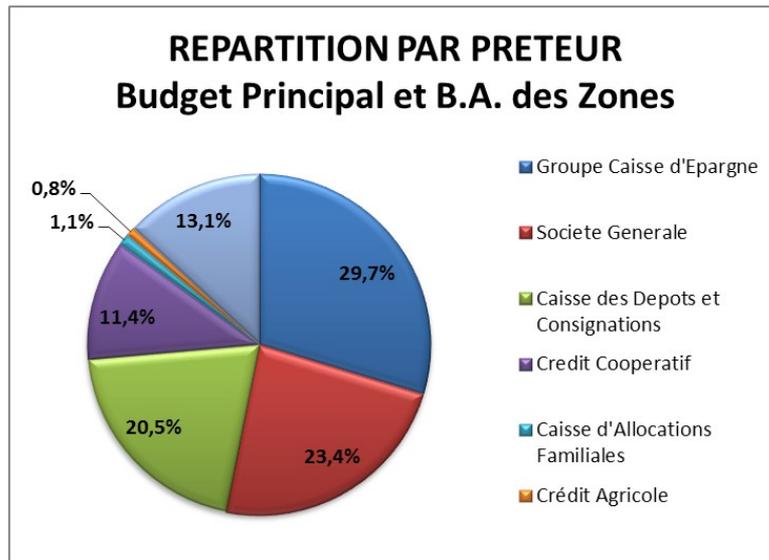


La quasi-totalité des emprunts à taux variables sont indexés sur le taux du livret A. Un seul emprunt est indexé sur l'Euribor 3.

REPARTITION PAR TYPE DE TAUX Budget Principal et B.A. des Zones



La dette de la Ville est actuellement contractée auprès de six établissements bancaires différents et de la CAF (prêt à taux zéro). 30% de l'encours correspond à des prêts contractés auprès de la Caisse d'Épargne.



La dette de la ville est relativement jeune puisque plus de 60 % de l'encours est constitué de prêts dont la durée résiduelle de remboursement est supérieure à 15 ans. La durée résiduelle de la dette de la Ville s'élève à 16 ans et quatre mois.

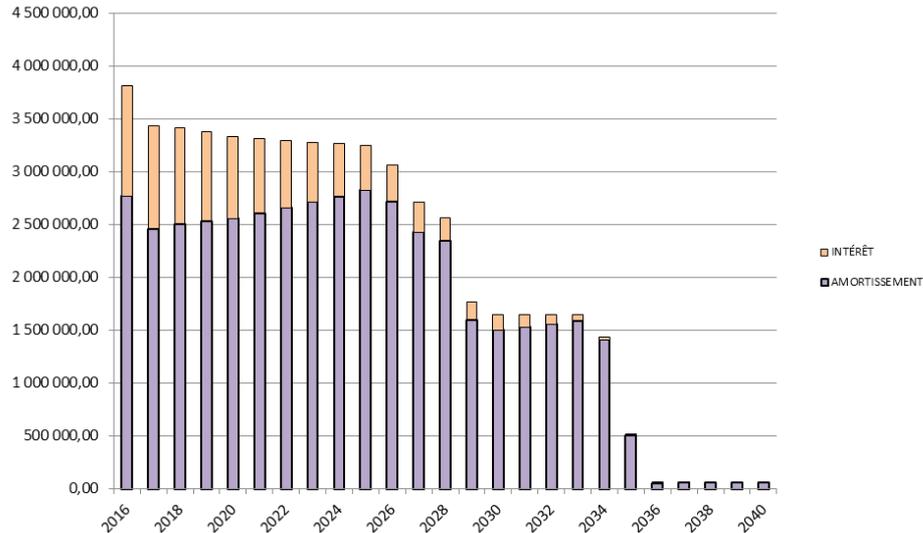
MATURITÉ DE LA DETTE	ENCOURS	%	NBRE DE CONTRATS
inférieure à 2 ans	357	0,81	1
de 2 à 5 ans	164	0,37	2
de 5 à 10 ans	484	1,10	1
de 10 à 15 ans	16 182	36,87	3
au-delà de 15 ans	26 698	60,84	8

L'extinction de la dette actuelle est fixée à 2040.

EXTINCTION DE LA DETTE
Budget Principal et B.A. des Zones
(valeur novembre 2015)

ANNÉE	AMORTISSEMENT	INTÉRÊT	ANNUITÉ	ENCOURS
2016	2 768 822,38	1 045 245,40	3 814 067,78	41 120 113,89
2017	2 458 419,56	974 743,82	3 433 163,38	38 665 024,54
2018	2 505 661,02	909 853,02	3 415 514,04	36 160 197,82
2019	2 535 156,67	843 704,32	3 378 860,99	33 625 891,54
2020	2 556 599,22	777 272,42	3 333 871,64	31 070 159,35
2021	2 607 849,98	708 495,51	3 316 345,49	28 463 192,92
2022	2 659 948,85	639 057,64	3 299 006,49	25 804 144,68
2023	2 713 463,08	568 214,63	3 281 677,71	23 091 599,60
2024	2 768 080,02	496 413,23	3 264 493,25	20 324 455,69
2025	2 824 896,51	422 155,07	3 247 051,58	17 500 512,93
2026	2 717 854,89	346 842,93	3 064 697,82	14 783 630,21
2027	2 427 460,25	281 122,69	2 708 582,94	12 357 160,90
2028	2 347 781,00	220 712,60	2 568 493,60	10 010 390,58
2029	1 597 785,34	173 877,43	1 771 662,77	8 413 634,82
2030	1 501 824,19	145 451,12	1 647 275,31	6 912 860,07
2031	1 530 455,86	117 453,17	1 647 909,03	5 383 473,92
2032	1 559 589,32	89 002,45	1 648 591,77	3 824 975,78
2033	1 589 373,61	59 839,46	1 649 213,07	2 236 713,59
2034	1 409 231,94	30 817,96	1 440 049,90	823 602,97
2035	509 350,86	9 935,90	519 286,76	295 440,54
2036	57 042,85	4 797,23	61 840,08	238 397,69
2037	58 047,67	3 792,41	61 840,08	180 350,02
2038	59 070,19	2 769,89	61 840,08	121 279,83
2039	60 110,73	1 729,35	61 840,08	61 169,10
2040	61 757,40	670,98	61 840,08	0,00
TOTAL GENERAL	43 885 633,39	8 873 970,63	52 759 015,72	

En matière d'amortissement, la Ville privilégie des profils progressifs permettant de diminuer avec le temps le montant des intérêts versés au titre d'un emprunt et ainsi, à encours constant, de diminuer l'impact de la dette sur la section de fonctionnement.



En 2015, la Ville a contracté cinq nouveaux emprunts :

- Un emprunt de 5 M€ auprès de la Société Générale au taux fixe de 1.89 % sur 20 ans
- Un emprunt de 3.380 M€ auprès de la Caisse d'Epargne au taux fixe de 2 % sur 20 ans
- Un emprunt de 5.M€ auprès de la Caisse d'Epargne au taux fixe de 2 % sur 20 ans (BA des zones)
- Un prêt à taux zéro de 483 900 € auprès de la CAF pour le financement du bâtiment périscolaire de la Corchade sur 10 ans (en cours)
- Un prêt à taux variable (livret A + 1%) de 1.25 M€ auprès de la Caisse d'Epargne sur 25 ans (en cours)

III- Les orientations budgétaires de la Ville pour 2016

A/ les principales orientations budgétaires : s'adapter au contexte financier en préservant les politiques publiques prioritaires :

L'adaptation au nouveau contexte financier :

L'orientation stratégique retenue pour le BP 2016 et les exercices suivants consiste à préserver la capacité de la collectivité à investir durablement 30 à 35 M€ d'euros par an pour préparer l'avenir, sans recourir à une hausse des taux de la fiscalité directe locale et en empruntant de manière raisonnée. L'ambition de la municipalité est d'investir 165 millions d'euros sur la durée du mandat en limitant l'encours de la dette à moins de 100 M€ à l'horizon 2020, soit moins de 850 € par habitant.

L'importance de la contribution au redressement des finances publiques et sa forte progression sur les années 2015-2017, associée à un dynamisme très limité des bases fiscales, ont conduit la collectivité à bâtir un plan d'adaptation au nouveau contexte financier 2016-2018 de près de **12.1 M€ d'économies de fonctionnement dont plus de 6 M€ concernent la masse salariale.**

Pour l'essentiel, il s'agira d'une optimisation du fonctionnement courant de la collectivité et d'une réinterrogation de la manière de répondre aux besoins de la population. A titre d'exemple, les dépenses de carburant diminueront de 90 k€ en 2016 et le budget consacré au Metz Mag sera réduit de 190 000 € en adaptant son format et en améliorant son articulation avec les supports numériques d'information. Les moyens des mairies de quartiers feront l'objet de redéploiements autorisés par l'existence d'Allo Mairie et des services en ligne.

Dès 2016, le plan d'économies engagé par les services doit permettre de réaliser une diminution des dépenses de fonctionnement de l'ordre de 4 M€.

Un volet d'optimisation des recettes de la collectivité complète ces économies à hauteur d'environ 1.5 M€ en 2016 pour préserver la capacité à investir de la Ville à horizon 2020. Il s'agit notamment des mesures adoptées lors du Conseil Municipal de septembre et de la renégociation des contrats de délégation de service public des parkings.

En matière de recettes d'investissement, un plan de cession du patrimoine de 10,5M€ sur la période 2015-2020 contribuera significativement au financement de l'investissement dont 2 M€ en 2016.

Au total, ces efforts d'économie et d'optimisation des moyens doivent permettre de dégager un autofinancement supérieur à 11 M€.

La préservation des moyens de fonctionnement des politiques publiques prioritaires :

Si toutes les politiques publiques contribuent au plan d'économies, les politiques publiques prioritaires que sont l'éducation, la petite enfance et la culture verront leurs budgets 2016 maintenus par rapport à 2015, redéploiement, optimisation et réforme de structure des moyens existants permettant de financer les besoins nouveaux.

Dans le cadre du Pacte Culture conclu avec l'Etat en juin dernier, le niveau d'engagement de la collectivité dans le champ culturel sera préservé en 2016. Une recherche accrue de financements européens participera à la pérennisation des moyens de la politique culturelle. TCRM Blida poursuivra son développement avec des moyens maintenus et globalisés dans la subvention versée à la future association (environ 500 k€). Ce nouveau mode de gestion facilitera les cofinancements régionaux et européens.

L'augmentation de la fréquentation des services périscolaires et l'amélioration en année pleine du périscolaire du soir conduiront à une augmentation de 450 k€ (+8%) du budget de fonctionnement consacré à la politique éducative. La transformation de l'école maternelle des primevères en crèche entrera dans une phase opérationnelle et mobilisera 600 k€ en 2016. Cette opération est emblématique de la réflexion que conduit la collectivité sur son patrimoine en réinterrogeant l'allocation des ressources bâtementaires en fonction des besoins.

Un niveau d'investissement élevé :

Hors remboursement du capital de la dette, la collectivité prévoit d'investir près de 37 M€. Dans le contexte de raréfaction des ressources, ce volume d'investissement reste élevé. Après un exercice 2015 qui aura vu se finaliser les projets initiés lors du précédent mandat (ouverture du restaurant scolaire le Grandgousier à la rentrée 2015, rénovation du centre

socio-culturel du Bon Pasteur), 2016 sera caractérisé par le lancement des nouveaux projets du mandat.

Concernant l'attractivité de la Ville, le projet de construction du centre de congrès entrera ainsi dans une phase opérationnelle avec le lancement des travaux ; il mobilisera 6.5 M€ en 2016. Quant aux travaux de l'Agora, ils débiteront au printemps 2016 et mobiliseront 3.8 M€. La réfection du plateau piétonnier fera l'objet d'une première tranche de travaux en 2016 (1,05 M€) suivie d'une seconde en 2017.

En matière d'équipements de proximité à destination des enfants et des familles, le déploiement du plan numérique dans les écoles se poursuivra avec une nouvelle tranche annuelle de 250 k€. 2016 verra également le lancement des projets de restaurants scolaires dans les écoles Debussy et la Seille avec des études de programmation pour 174 k€. Le programme de rénovation des écoles portera sur 1.6 M€ soit près du double de l'enveloppe 2015. Quant à la mise aux normes des locaux de la Maison de la culture et des loisirs, elle mobilisera une enveloppe de 180 k€.

Concernant le cadre de vie de Metz, 2016 verra l'achèvement de l'opération de renaturation de la Seille pour 400 k€. Quant au réaménagement de l'ancienne poste de Borny en centre de la propreté urbaine, les travaux commenceront dès le début de l'année pour un montant de 1,5 M€.

Maintien de politiques publiques ambitieuses, efforts au profit d'investissements productifs de premier ordre pour le territoire, recours à l'emprunt mesuré, taux d'imposition inchangés, voici les quatre fondamentaux du Débat d'Orientation Budgétaire proposé aujourd'hui au Conseil Municipal. A l'avenir, ce cadre devra tenir compte des effets majeurs et bénéfiques du passage en Communauté Urbaine de notre agglomération

B / La synthèse budgétaire pour 2016 :

	BP 2014	BP 2015	DOB 2016
Fonctionnement			
dépenses	148 998 908	157 846 105	152 700 000
recettes	160 568 127	167 852 051	163 700 000
Epargne brute	11 569 219	10 005 946	11 000 000
Investissement			
dépenses	41 525 738	32 980 337	39 700 000
recettes (<i>hors emprunt et ress.propres</i>)	16 438 038	12 644 391	12 400 000
Besoin de financement sur ressources propres ou ext.	13 518 481	10 330 000	16 300 000
<i>dont ressources propres</i>	6 974 481		

<i>dont emprunt</i>	6 544 000	10 330 000	16 300 000
DEPENSES TOTALES	190 524 646	190 826 442	192 400 000
RECETTES TOTALES	190 524 646	190 826 442	192 400 000
ENCOURS DE DETTE au 1er janvier	15 606 117	32 165 733	43 886 000

En conséquence, la délibération suivante est soumise à l'approbation du Conseil Municipal.

LE CONSEIL MUNICIPAL

VU le Code Général des Collectivités Locales en son article L 2312-1

APRÈS EN AVOIR DÉLIBÉRÉ

PREND ACTE :

- **DE** la tenue du Débat d'Orientation Budgétaire 2015, conformément à l'article L. 2312-1 du Code Général des Collectivités Territoriales.

Vu et présenté pour enrôlement,
Signé :
Le Maire de Metz,
Conseiller Départemental de la Moselle



Dominique GROS

Service à l'origine de la DCM : Finances Commissions : Référence nomenclature «ACTES» : 7.1 Décisions budgétaires
