

COMMUNE DE SAINT-DENIS

RAPPORT SUR LES ORIENTATIONS BUDGÉTAIRES 2018

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 spécifique¹.

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. Un contexte de contraintes financières renforcées et d'incertitudes institutionnelles majeures.....	2
1.1. Le contexte macro-économique, financier et budgétaire national.....	2
1.2. La répartition des efforts entre administrations pour réduire le déficit et l'endettement publics et l'impact sur les collectivités territoriales	3
1.3. La contribution des collectivités territoriales au redressement des finances publiques	4
1.4. L'instauration du dégrèvement de taxe d'habitation visant à en exonérer 80% de la population nationale fragilise l'autonomie fiscale des communes.....	6
1.5. Un paysage institutionnel incertain.....	7
2. Une très forte dynamique du territoire à accompagner	7
3. Le projet territorial de Plaine commune et les flux financiers entre la commune et l'EPT	8
4. Une population majoritairement en forte attente d'action publique.....	9
5. Les orientations politiques cadrant la construction du budget 2018.....	10
5.1. Promouvoir le maintien du service public tout en maintenant les efforts de bonne gestion pour la pérennité financière de la commune, face à un effet de « ciseaux » structurel.....	10
5.2. Les orientations politiques et les priorités municipales.....	10
5.3. Les orientations de gestion : un budget 2018 rigoureux au service du projet.....	12
5.4. Le cadre budgétaire	13
6. Construction du budget 2018 et perspectives pluriannuelles	14
6.1. Évolution prévisionnelle des recettes et des dépenses communales.....	14
6.2. En perspective : un besoin d'investissement soutenu	16
6.3. Pilotage de la dette.....	17
7. Structure et évolution des dépenses de personnel et des effectifs	18
7.1. Les dépenses de personnel	18
7.2. Les effectifs	20
7.3. La rémunération des agents communaux, les avantages en nature et la politique sociale	21
7.4. Le temps de travail	23
Annexe 1. Références réglementaires	24
Annexe 2. Profil socio-démographique de la ville	26

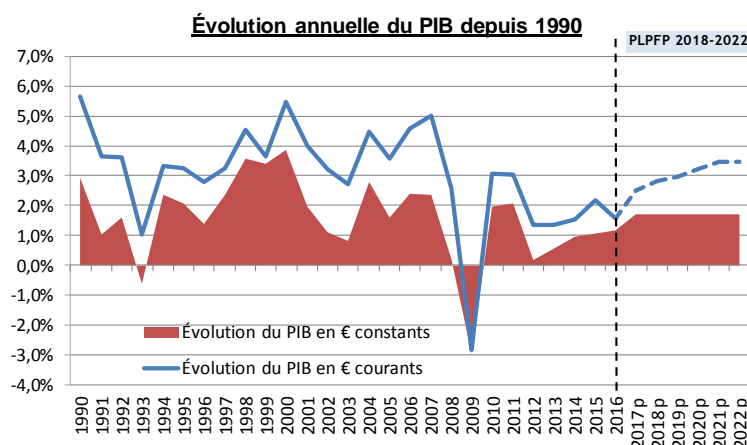
¹ Les références réglementaires pour l'adoption du rapport sur les orientations budgétaires sont décrites en annexe 1 du présent rapport d'actualité.

1. Un contexte de contraintes financières renforcées et d'incertitudes institutionnelles majeures

1.1. Le contexte macro-économique, financier et budgétaire national

1.1.1. Perspectives de croissance et d'inflation prises en considération dans les lois de finances

La loi de programmation des finances publiques pour les années 2018 à 2022 retient une hypothèse de croissance réelle (hors inflation) du Produit Intérieur Brut de 1,7% par an, légèrement supérieure à celle retenue dans le programme de stabilité 2017-2020 remis en avril 2017 aux institutions européennes, et en cohérence avec les prévisions de la Banque de France ou du Fonds Monétaire International.



L'inflation serait contenue autour de 1% en 2018 et 2020, et connaîtrait une hausse à partir de 2020.

Évolution de l'indice des prix à la consommation hors tabac	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022
	0,20%	1,00%	1,00%	1,10%	1,40%	1,75%	1,75%

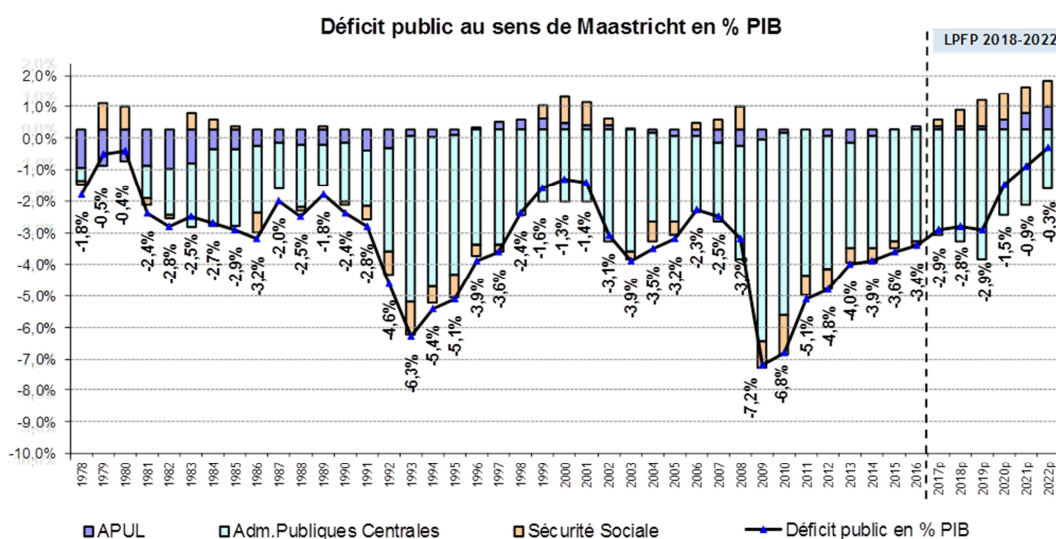
Source : LPFP 2018-2022, rapport annexé

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 fait l'objet d'une procédure pour déficit excessif, la Commission européenne ayant donné au Gouvernement jusqu'en 2017 pour revenir au seuil des 3,0%.

Le déficit public est prévu à hauteur de 2,9% pour 2017. La loi de programmation des finances publiques envisage une baisse sensible du déficit à partir de 2020.



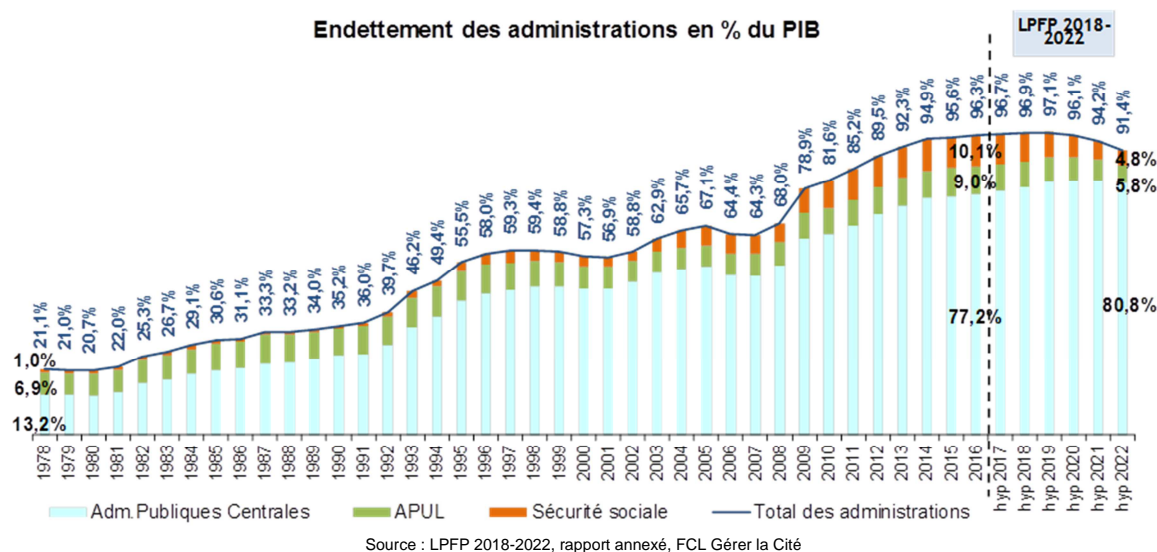
Au sens européen, le « déficit public » recouvre les soldes de l'ensemble des administrations publiques : État et administrations centrales (APUC ou ODAC), Sécurité sociale (ASSO ou ODASS), collectivités territoriales et établissements publics locaux (APUL ou ODAL).

En outre, la France s'est engagée à respecter une trajectoire de réduction de son déficit « structurel » sous les 0,5% du PIB.

Ces 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.

1.1.2. ... visant à endiguer puis réduire l'endettement national

La loi de programmation des finances publiques vise une réduction de l'endettement public global, toutes administrations, de 5,3 points entre 2018 et 2022. Selon cette hypothèse, l'endettement public passerait de 96,7% du PIB en 2017 à 91,4% du PIB en 2022.



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 équilibrés et qui empruntent uniquement pour financer leurs investissements).

1.2. La répartition des efforts entre administrations pour réduire le déficit et l'endettement publics et l'impact sur les collectivités territoriales

1.2.1. Pour mémoire, entre 2013 et 2016, les collectivités ont été les principales contributrices au redressement des comptes publics imposé par l'État :

En effet, si le déficit public global a été diminué de -4,0% à -3,4% du PIB, les administrations centrales ont creusé le leur de -3,2% à -3,4%, alors que la Sécurité sociale l'a réduit de -0,4% à -0,1% et les administrations locales l'ont amélioré de -0,4% à +0,1%.

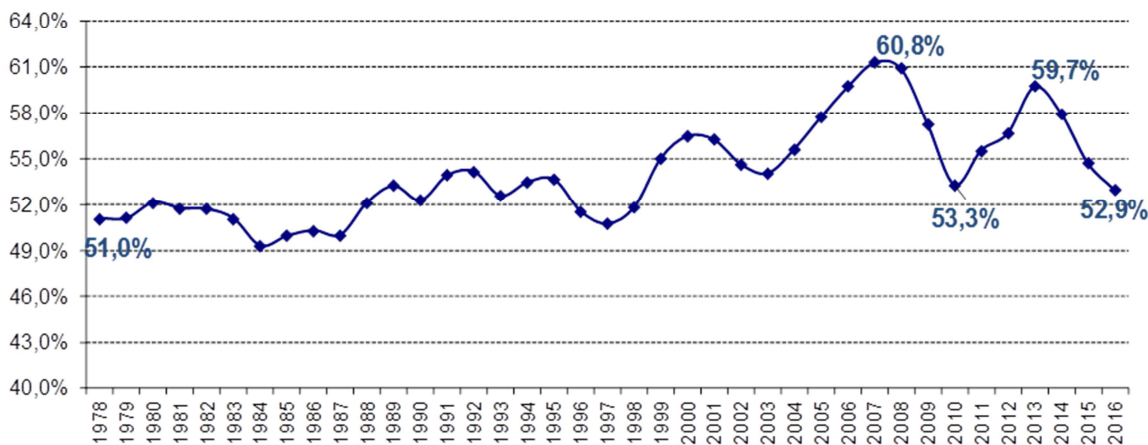
Solde public en % du PIB	2013	2014	2015	2016
Administrations centrales	-3,2%	-3,4%	-3,4%	-3,4%
Administrations de Sécurité sociale	-0,4%	-0,4%	-0,2%	-0,1%
Administrations locales	-0,4%	-0,2%	0,0%	0,1%
Ensemble	-4,0%	-3,9%	-3,6%	-3,4%

Source : LPFP 2018-2022, rapport annexé, FCL Gérer la Cité

Les collectivités ont globalement préservé leur épargne mais fortement réduit le financement de leurs investissements de 10 milliards d'euros sur la période (soit une baisse de 18%)... et permis à l'État de diminuer son déficit de 7,8 milliards (via notamment la baisse des concours financiers aux collectivités).

Or, les collectivités représentent plus de la moitié de l'investissement public du pays.

Part des APUL dans la Formation Brute de Capital Fixe



Source : LPPF 2018-2022, rapport annexé, FCL Gérer la Cité

1.2.2. Entre 2018 et 2022, la baisse des dépenses demandée par l'État aux collectivités serait supérieure à l'inflation :

La trajectoire d'évolution du solde public retenue dans la loi de programmation repose sur l'hypothèse d'une croissance modérée des dépenses publiques en volume. Les dépenses des collectivités diminueraient en volume sur la période : dans ce scénario elles seraient les seules administrations impactées en ce sens entre 2020 et 2021.

Croissance des dépenses publiques en volume	2017	2018	2019	2020	2021	2022
Administrations centrales	1,0	0,3	0,8	1,2	0,7	0,2
Administrations de Sécurité sociale	0,6	0,9	0,4	0,1	0,6	0,4
Administrations locales	1,7	0,2	0,9	- 0,4	- 1,6	- 0,6
Ensemble	0,9	0,6	0,7	0,3	0,2	0,1

Source : LPPF 2018-2022, rapport annexé

Outre l'effet attendu de baisse des investissements en fin de période liée au cycle électoral sur le volume des dépenses, le nouveau pacte financier entre l'État et les collectivités vise à contenir l'évolution de leurs dépenses de fonctionnement, dans la perspective de réduction des déficits et de l'endettement publics nationaux.

1.3. La contribution des collectivités territoriales au redressement des finances publiques

1.3.1. Une modalité nouvelle d'« association » 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.

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, selon les deux modalités suivantes :

- la limitation de l'évolution des dépenses réelles de fonctionnement à 1,2% en valeur (dont inflation) et à périmètre constant (cf. ODÉDEL : Objectif d'Évolution de la DÉpense Locale)²
- 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

Dans la mesure où la loi de programmation retient une hypothèse de reprise de l'inflation à compter de 2020, la plupart des collectivités produiront de fait un effort de gestion supérieur à l'évolution des prix.

Mettant en œuvre les engagements du président de la République, et suite aux deux conférences nationales des territoires ayant fondé le principe d'un nouveau « pacte financier » entre l'État et les collectivités territoriales, le gouvernement propose aux conseils régionaux, aux conseils départementaux ainsi qu'aux communes et EPCI dont la surface financière présentait un niveau de dépenses réelles de fonctionnement en 2016 supérieur à 60 millions d'euros de passer un « contrat » avec le représentant de l'État dans le département (préfet), après approbation préalable de leur assemblée délibérante.

Ce contrat, conclu pour trois années, aura pour finalité de limiter l'évolution des dépenses de la collectivité et de réduire son endettement et fixera les objectifs pris en la matière.

La loi de programmation prévoit que la trajectoire de base de 1,2% (inflation comprise) pourra être modulée par le préfet, à la hausse ou à la baisse selon trois critères (démographie/logements, richesse/pauvreté de la population, efforts de gestion déjà réalisés). Le maximum étant de 1,65%.

L'évolution annuelle devrait être calculée sur le dernier exercice réalisé connu, soit le compte de gestion 2017 pour 2018. Le compte de gestion devrait être connu d'ici la fin du mois de février, mais il n'est pas possible d'intégrer des simulations précises de ce que représenterait l'encadrement de l'évolution des dépenses pour 2017 avant le vote du budget primitif 2018.

Il est fort probable que cela aura un impact qu'il faudra prendre en compte au budget supplémentaire.

Chaque année, un bilan de l'exécution du contrat sera établi entre la collectivité et le préfet :

- si l'objectif est atteint, la collectivité pourra bénéficier d'une majoration du taux de subvention de la dotation de soutien à l'investissement local
- si l'objectif n'est pas atteint, la collectivité subira une « reprise financière », c'est-à-dire une sanction pécuniaire, égale à 75% du dépassement, dans la limite de 2% de ses recettes réelles de fonctionnement.

La loi de programmation des finances, validée par le conseil constitutionnel le 18 janvier 2018, doit être complétée par les mesures d'application (décret, circulaires...). Nombre d'incertitudes demeurent quant à la base, aux périmètres, aux critères pris en compte et aux modalités de mise en œuvre des futurs contrats.

L'enjeu majeur pour Saint-Denis sera que l'État prenne en compte à sa juste mesure la participation considérable de la commune à l'effort national et régional en matière de logement ainsi qu'aux charges générées par l'arrivée de population et l'augmentation croissante de service public et privé résultant de la précarisation de nombreuses familles dionysiennes.

² L'Objectif d'Évolution de la DÉpense Locale (ODÉDEL) est un outil d'analyse et de pilotage de la dépense locale, visant à mesurer l'impact des dépenses locales dans la formation de l'équilibre financier global. Il a été créé par la loi de programmation des finances publiques pour la période 2014-2019 : « Les collectivités territoriales contribuent à l'effort de redressement des finances publiques, selon des modalités à l'élaboration desquelles elles sont associées. Il est institué un objectif d'évolution de la dépense publique locale, exprimé en pourcentage d'évolution annuelle et à périmètre constant ». En soi, il n'a pas de valeur contraignante.

La loi de programmation pour la période 2018-2022 transpose cet objectif national en objectifs d'évolution des dépenses réelles de fonctionnement des « grandes » collectivités, à travers la signature d'un contrat avec le représentant de l'État.

R/ L'ODÉDEL s'inspire de l'ONDAM, l'Objectif National des Dépenses d'Assurance Maladie qui détermine un plafond de dépenses, et non une enveloppe limitative de crédits.

1.3.2. Des mesures « classiques » d'ajustement des concours financiers de l'État aux collectivités

La loi de finances initiale pour 2018 prévoit plusieurs ajustements des dotations et concours financiers de l'État aux collectivités territoriales. Dans l'ensemble, leur volume financier est réduit de 591 millions d'euros.

L'enveloppe nationale de DGF subit une baisse de 3,9 milliards d'euros. Cette baisse permet essentiellement de financer le versement aux régions d'une fraction de TVA pour financer le transfert de compétences en matière de développement économique.

La baisse de l'enveloppe nationale de DGF permet aussi, à hauteur de 91 millions d'euros, de financer des prélèvements sur les variables d'ajustement de l'enveloppe normée : hausse de la compensation pour exonération de taxe d'habitation (exonération bénéficiant aux personnes âgées et aux veuves à revenus modestes) et limitation du prélèvement sur la dotation de compensation de la réforme de la taxe professionnelle (DCRTP) du bloc communal qui devient une variable d'ajustement³ (-30 millions).

Outre ces prélèvements, la dotation forfaitaire est réduite de 200 millions pour financer la progression équivalente des dotations de péréquation (DSU, DSR).

Enfin, la dotation unique de compensation de la suppression de taxe professionnelle est supprimée.

À l'exception de ces prélèvements, l'État gèle les mécanismes de baisse de la dotation forfaitaire antérieurement utilisés (« baisse des dotations ») : en contrepartie, il instaure le principe de la contractualisation pour limiter la hausse des dépenses.

1.4. L'instauration du dégrèvement de taxe d'habitation visant à en exonérer 80% de la population nationale fragilise l'autonomie fiscale des communes

Les contribuables⁴ bénéficient d'un dégrèvement⁵ d'office afférent à leur habitation principale dès 2018, 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^e part, majorés de 8.500 € pour les deux 1^e demi-parts puis de 6.000 € par demi-part).

Le dégrèvement atteindra 100% en 2020 pour les contribuables concernés. En 2018, il sera plafonné à 30% de la cotisation de taxe d'habitation, puis 65% en 2019.

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 la compensation 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 de la compensation versée aux collectivités.

L'objectif d'exonérer 80% de la population n'aura pas la même incidence sur tout le territoire national. Les collectivités à dominante de population paupérisée seront davantage concernées. Ainsi, pour Saint-Denis, environ 91 % des contribuables seraient bénéficiaires du dégrèvement.

La suppression du paiement de la taxe d'habitation pourrait distendre le lien que les habitants entretiennent avec leur commune. Des habitants ne paieraient plus aucun impôt local et ne contribueraient plus au financement des services publics locaux.

La collectivité perd en autonomie financière et fiscale, puisque les changements de taux seront à sa charge pour les contribuables concernés par le dégrèvement.

Par ailleurs, l'État assure la prise en charge financière du dégrèvement, qui à taux constant n'aura pas d'impact sur le budget de la collectivité concernée. Des élus locaux, relayés par l'Association des Maires de France ou France Urbaine, craignent, au regard de la contrainte financière pesant sur les comptes publics, que l'État à terme ne transforme ce dégrèvement en compensation incluse dans l'enveloppe normée. Ce mécanisme a été utilisé à plusieurs reprises par le passé. Ainsi en 2018, la DCRTP, qui visait à compenser aux collectivités les pertes de produit fiscal liées à la réforme de la taxe professionnelle, rentre dans l'enveloppe normée et subit une baisse répercutée sur les collectivités bénéficiaires.

³ Les variables d'ajustement sont des enveloppes permettant de financer, dans le cadre de l'évolution de l'enveloppe « normée » des concours financiers de l'État aux collectivités, les évolutions des dotations. Par exemple, pour financer une baisse de N milliards d'euros de la dotation forfaitaire, l'État va solliciter différents financements historiques des collectivités. Ainsi, les compensations fiscales sont sollicitées. Par ce mécanisme, les collectivités financent elles-mêmes les baisses de dotations. Jusqu'à présent, la DCRTP était préservée ; la loi de finances pour 2018 l'intègre dans les variables et elle va désormais diminuer chaque année. Les élus locaux craignent qu'à terme le dégrèvement mis en place en 2018 relatif à la taxe d'habitation ne soit transformé par l'État en variable d'ajustement de l'enveloppe normée et subissent une réduction annuelle similaire aux autres compensations.

⁴ 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)

⁵ 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).

1.5. Un paysage institutionnel incertain

L'évolution de l'organisation institutionnelle et administrative de la France scande régulièrement l'agenda politique et médiatique national et par conséquent territorial.

L'Île-de-France est particulièrement concernée. La création de la Métropole du Grand Paris au 1^{er} janvier 2016 a induit l'achèvement de la carte intercommunale par la création des 12 établissements publics de territoire. Plaine commune y a perdu son statut d'établissement public de coopération intercommunale, même si elle a conservé jusqu'à présent les compétences que les communes membres lui avaient transférées avant la création de la MGP.

Des flux financiers complexes ont été instaurés entre la Métropole du Grand Paris, les communes et les établissements publics territoriaux pour maintenir la neutralité financière. Pour Saint-Denis, cela représente un flux de transit (recettes versées par la Métropole à la ville qui les transfère à Plaine commune via le fonds de compensation des charges territoriales) de 38,5 M€.

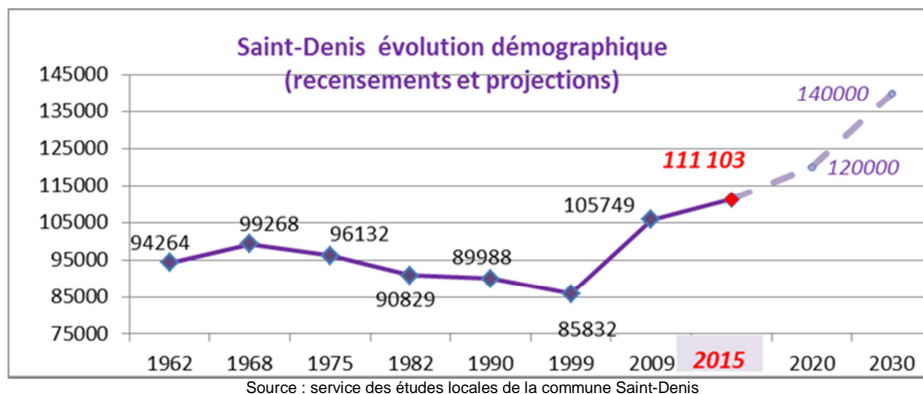
Par ailleurs, les annonces récentes du président de la République, dont l'issue semble ouverte, sont susceptibles de remettre une nouvelle fois en question le paysage institutionnel de la région francilienne. Après plusieurs reports, une conférence métropolitaine est annoncée pour le 14 février 2018, à l'occasion de laquelle le président de la République devrait annoncer la nouvelle organisation administrative de la métropole.

Quoiqu'il en soit, des changements qui induiraient une redistribution des compétences entraîneraient un bouleversement considérable des flux financiers.

2. Une très forte dynamique du territoire à accompagner

La commune et le territoire poursuivent les efforts engagés pour accueillir une population nouvelle, mettant en œuvre une politique de solidarité régionale et nationale, compte-tenu des besoins considérables de la population en matière de logement.

En termes de population, Saint-Denis est devenue la 3^{ème} commune d'Île-de-France après Paris et Boulogne-Billancourt. Au 1^{er} janvier 2015, sa population totale est de 112.113 habitants, soit 25.271 habitants supplémentaires entre 1999 et 2013 (+ 29,4%).



Cette évolution résulte de la construction soutenue de logements neufs dans la période (+22,6%) ainsi que d'une meilleure occupation de ce parc. Entre 1999 et 2009, le taux de vacance des logements est passé de 11,6% à 5,2%, pour se stabiliser aujourd'hui à 6%⁶.

L'afflux de population nouvelle génère des besoins en terme de services publics communaux ou territoriaux, qu'ils soient obligatoires (écoles, état civil, aide sociale...) ou nécessaires au besoin des Dionysiens (propreté, crèches, tranquillité publique, accueils de loisirs, sport, culture, environnement...) et l'ensemble des services du quotidien rendu aux habitants.

La municipalité poursuit une 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.

⁶ Voir annexe n°2, *Le profil socio-démographique de Saint-Denis*, service des études locales de Saint-Denis, mise à jour 2018.

3. Le projet territorial de Plaine commune et les flux financiers entre la commune et l'EPT

Plaine commune entend poursuivre cinq axes du projet de mandat :

- poursuivre la requalification et le développement du territoire
- tendre vers un développement plus sobre, plus équilibré, plus soutenable
- renforcer le développement économique endogène et l'emploi local et valoriser la richesse, l'identité, la mémoire du territoire
- faire autrement pour améliorer le service public, avec les usagers et les agents des villes

La gouvernance repose sur le modèle de la coopérative de villes, alors que de fortes incertitudes pèsent sur l'environnement institutionnel métropolitain et dont l'issue pourra avoir un impact majeur sur l'exercice des compétences entre les collectivités.

La stratégie financière de Plaine commune vise, dans un contexte d'atonie des recettes et la recherche d'économies sur les dépenses de gestion, à préserver le niveau d'épargne et à contenir le recours à l'emprunt, ce qui permettra de réaliser le programme « ambitieux » des investissements inscrits au PPI.

Les recettes de fonctionnement de l'EPT « reposent désormais en grande partie sur les contributions des villes, via le fonds de compensation des charges territoriales (FCCT) », alors que la part des recettes fiscales ne représente plus que 47% des ressources (elle était de 60% avant la création de la Métropole du Grand Paris).

L'EPT poursuit ses efforts de maîtrise sur les dépenses de gestion, « malgré une dynamique induite par le programme d'investissement », en rationalisant la gestion budgétaire et en recherchant la maîtrise des coûts.

Déclinant les choix du pacte financier territorial, la stratégie financière retient ainsi :

- la confirmation du niveau d'économies sur les dépenses de gestion (à minima -5M € sur la période 2017-2020) ;
- l'affectation de l'épargne supplémentaire à l'investissement afin de financer un PPI situé à 232 M€ sur la période 2017-2021 ;
- l'activation du levier fiscal tout en neutralisant ses impacts pour les contribuables les plus fragiles : relèvement du taux de cotisation foncière des entreprises (CFE) de 36,26% à 37,29% (produit supplémentaire attendu de 3 M€) ;
- le maintien d'une contribution complémentaire des villes en sus du FCCT « de droit commun » (195 k€ pour Saint-Denis en 2017 augmentée de 1,9% en 2018) ce qui a un impact sur le budget de fonctionnement des villes.

Le PPI voté en 2017 à 232 M€ en coût net dépassait l'objectif fixé à 200 M€. Les priorités opérationnelles du PPI portent notamment sur les politiques patrimoniales liées aux espaces publics (éclairage public, rénovations de voiries, maintenance des ouvrages d'art), le financement du logement social, la rénovation des quartiers anciens dégradés et la lutte contre l'habitat indigne, l'achèvement des travaux inscrits au PNRU et la réalisation des études du NPNRU, la poursuite des opérations d'aménagement déjà lancées, l'accompagnement des espaces publics en lien avec l'arrivée des gares du Grand Paris Express, la poursuite du projet Bibliothèque Numérique de Référence au sein des médiathèques.

Avec ce PPI, Plaine commune porte un très haut niveau d'investissement, qui illustre le choix de l'EPT de privilégier le développement du territoire. La mise en œuvre des mesures de gestion sus-énoncées doit permettre de financer cette nouvelle jauge sans réduire le niveau de service aux habitants du territoire.

Les flux financiers entre la commune et l'EPT seront relativement stables entre 2017 et 2018.

Intégrant l'actualisation de la contribution additionnelle communale et sous réserve des éléments d'actualisation d'éléments de base fiscale par l'administration fiscale, le FCCT devrait se situer autour de 38,35 M€ (38,2 M€ en 2017).

La mise à jour des conventions de mutualisation de locaux et de services⁷ est en cours en vue d'un passage dans les instances respectives au premier semestre 2018. L'objectif est de neutraliser les impacts financiers des changements du cadre conventionnel (actuellement 1,3 M€ en dépenses, 0,63 M€ en recettes communales).

⁷ Les conventions de mutualisation permettent de retracer les interventions exercées par une partie dans le cadre de ses compétences alors que les moyens nécessaires ont été conservés par l'autre partie. Cette dernière facture à la première les coûts dédiés. Par exemple, Plaine commune recourt aux prestations du garage municipal pour l'entretien de ses véhicules intervenant sur les UT de Saint-Denis ; la commune lui facture chaque année ces prestations.

4. Une population majoritairement en forte attente 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-France⁸ et de 0,89 pour la France (20^e rang mondial).

➤ **Revenus, pauvreté**

Le taux de pauvreté est établi selon un seuil fixé en 2013 à 12.110 € par an (1.009 € par mois) et par adulte, ce qui correspond à 60% de la médiane du niveau de vie en France métropolitaine. Le « niveau de vie » correspond au revenu disponible (salaires + prestations sociales – impôts).

En 2013, 36,7% de l'ensemble des ménages dionysiens étaient sous le seuil de pauvreté, contre 27,8% en Seine-Saint-Denis et 14,5% en France métropolitaine. La proportion atteint 38,3% des couples avec enfant(s) (13,2% en France) et 42,1% des familles monoparentales de la ville (30,8% en France)⁹.

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-France¹⁰.

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 Franciliens¹¹.

➤ **Accès aux soins**

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)¹².

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 fait peser un risque majeur sur le maintien du tissu social. Cette dimension n'est pas suffisamment prise en compte dans les politiques menées au plan national, et, sans que des données chiffrées quantitatives soient disponibles, il est indéniable que le désengagement de l'État est criant sur des pans entiers de politique publique, notamment en matière d'Éducation nationale.

Conséquemment, et parce que la municipalité entend tout mettre en œuvre pour amortir les conséquences de ces situations pour les Dionysiens, la commune sur-investit des pans entiers de services à la population, par rapport à ses compétences ou en comparaison avec des territoires dont la population cumule moins de difficultés. Les modalités sont diverses : création de services inaccessibles 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.

Les efforts de gestion réalisés sont d'autant plus difficiles mais néanmoins nécessaires pour assurer l'équilibre financier permettant de poursuivre l'engagement municipal de répondre aux besoins des Dionysiens.

⁸ Source : Agence Régionale de Santé

⁹ Source : INSEE, FiLoSoFi, 2013

¹⁰ Source : INSEE, Caisse Nationale d'Allocations Familiales, 2013

¹¹ Source : Système national d'information inter-régimes de l'Assurance Maladie, 2016

¹² Sources : SNIIRAM, ADELI, RPPS

5. Les orientations politiques cadrant la construction du budget 2018

5.1. Promouvoir le maintien du service public tout en maintenant les efforts de bonne gestion pour la pérennité financière de la commune, face à un effet de « ciseaux » structurel

La municipalité poursuit activement le combat pour le renforcement des moyens dédiés au financement des services publics locaux et ne se résigne pas à voir les ressources publiques nationales se contracter, alors même que les besoins ne cessent de croître.

Pour autant, la responsabilité de construire un budget en équilibre, permettant le fonctionnement régulier des services aux habitants et de garantir sa pérennité, nécessite de tenir compte des contraintes et de poursuivre les efforts de gestion.

Ainsi, la politique de bonne gestion menée a permis de dégager les économies et les ressources nécessaires au financement du projet municipal et de maintenir, année après année, une situation financière globalement saine pour la commune.

La Chambre Régionale des Comptes a d'ailleurs reconnu les enjeux spécifiques liés au dynamisme du territoire et salué, dans son rapport d'observations définitives du 8 décembre 2017, « une situation financière structurellement saine mais qui se détériore », mettant en exergue des « produits supérieurs [aux] charges », un « excédent brut de fonctionnement [ainsi qu'une] capacité d'autofinancement par habitant [...] supérieurs à ceux des communes de sa strate démographique ». La Chambre souligne également que la dette communale est « sécurisée » et son encours « maîtrisé ».

Néanmoins, la Chambre pointe à juste titre la contraction tendancielle des marges de manœuvre, face au maintien d'un « niveau d'investissement important pour faire face aux besoins générés par la croissance démographique de son territoire et notamment pour construire des groupes scolaires » qui met en tension également la trésorerie de la commune.

La Chambre estime que, faute de pouvoir réduire le niveau des investissements, il conviendra d'augmenter les sources de financement, soit par une hausse de la capacité d'autofinancement (mais à condition que les dépenses n'augmentent pas plus vite que les recettes, ce qui est compte-tenu du dynamisme territorial est un défi), soit en recourant à l'emprunt « au risque détériorer [...] sa capacité de désendettement ».

La municipalité partage ces observations de la Chambre et entend sécuriser ses équilibres budgétaires de façon pérenne pour permettre le projet municipal sans obérer la situation financière de la commune sur le long terme.

5.2. Les orientations politiques et les priorités municipales

Depuis des décennies, les municipalités dionysiennes ont su relever les défis du développement économique, 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 dynamique démographique, développement économique et solidarités.

L'attractivité et le dynamisme de Saint-Denis ne permettent pas toujours, pourtant, de surmonter les vulnérabilités des Dionysiens qui subissent de plein fouet la crise économique et sociale, les politiques d'austérité et le recul des services publics étatiques.

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 Dionysiennes que sont un cadre de vie apaisé, l'accès à un logement décent, un cadre éducatif, sportif et culturel épanouissant et le maintien de la solidarité envers les plus démunis et les personnes âgées. Cette détermination se retrouve dans le projet d'engagement municipal, qui s'articule autour de 3 priorités :

- la **ville éducative**, par le développement des modes d'accueil du petit enfant, la priorité aux équipements de l'enfance et de l'enseignement, l'accompagnement vers l'autonomie de la jeunesse, l'essor des activités éducatives, culturelles et sportives ;
- la grande **ville populaire et solidaire**, dans laquelle chacune et chacun trouve sa place, par l'accès aux droits et le respect des règles commune ;
- le **renouveau du centre-ville**, ouvert sur tous les quartiers et à tous les habitants, par l'amélioration de l'habitat, la diversification des commerces et la présence accrue des grands services publics.

Ces priorités viennent consolider les orientations approuvées, à la fin du précédent mandat, de l'Agenda 21, qui structure l'action locale au regard des objectifs de respect de l'environnement et du cadre de vie, de cohésion sociale et de développement économique durable.

Ces priorités se traduisent par plus de 200 engagements pris devant les Dionysiens. Un grand nombre d'entre eux sont d'ores et déjà réalisés, ce qu'a démontré le bilan de mi-mandat présenté aux habitants à l'automne 2017. Le bilan de mi-mandat a permis de faire le constat des évolutions importantes de la ville durant ces dernières années et aussi de mettre en perspectives tous les projets à venir.

Les actions engagées dès 2017 poursuivent leur montée en charge :

- le Plan Lecture
- le ConVersatoire
- la pérennisation des budgets participatifs via le budget citoyen

La Brigade Verte de la propreté sera également installée en 2018.

Le budget 2018 permettra de développer les priorités de l'action municipale et de renforcer le service public communal pour tous les Dionysiens. Ainsi, l'année 2018 verra se poursuivre la mise en œuvre des engagements du contrat de mandature. Elle verra également se consolider et/ou se réaliser les actions portées par le Maire lors de son investiture et ayant pour ambition de consolider Saint-Denis comme **la ville du faire-ensemble, solidaire au cœur de la métropole, écologique et créative**.

Parmi les projets portés en 2018 figureront notamment :

- La ville éducative :
 - **Petite enfance**
 - Poursuite du développement et de la diversification de l'offre
 - Recrutement de personnels pour améliorer l'encadrement des enfants
 - **Éducation**
 - Suite à la concertation menée fin 2017, retour à la semaine de 4 jours d'école en septembre 2018
 - Accompagnement des ouvertures de classes nécessaires pour accueillir les nouveaux enfants
 - **Enfance**
 - Pérennisation des animations estivales
 - Organisation de bases de loisirs d'animation enfance en extérieur
 - **Jeunesse**
 - Année de plein exercice et ouverture des espaces jeunesse Saint-Rémy et Confluence
 - Hausse de l'enveloppe dédiée aux bourses étudiants solidaires
 - **Restauration**
 - Plan de lutte contre le gaspillage alimentaire et d'amélioration de la qualité des repas
 - **Sports**
 - Instauration de l'aide à l'acquisition de la première licence sportive pour les enfants et jeunes Dionysiens
- La grande ville populaire et solidaire :
 - **Accueil des usagers**
 - Ouverture de la mairie annexe La Courtille
 - Installation des assistantes sociales du quartier Plaine Stade de France dans des locaux plus adaptés
 - **Citoyenneté, démocratie participative**
 - Dotation au conseil consultatif des citoyens étrangers
 - **Hygiène**
 - Renforcement de l'équipe dans le cadre du développement des missions obligatoires

- **Tranquillité publique**
 - Création de 7 postes supplémentaires de policiers municipaux, revalorisation de la rémunération des policiers municipaux pour améliorer l'attractivité de la commune sur ces métiers en tension
 - Extension de la vidéo-protection, couverture intégrale du centre commercial Basilique avec raccordement au réseau communal
 - Extension du périmètre du GIP médiation nocturne à la Porte de Paris
- **Environnement**
 - Soutien au développement de projets « nature en ville »
 - Pérennisation de la Journée Sans Voiture
 - Participation au financement de stations de vélo libre-service « Vélib 2 »
- **Santé**
 - Renforcement de l'offre médicale et optimisation de l'accès aux rendez-vous pour les patients
- Le renouveau du centre-ville :
 - **Lutte contre l'habitat indigne**
 - Création de 4 postes au regard de l'augmentation très forte des besoins
 - **Vivre ensemble**
 - Soutien au fonctionnement du futur centre social coopératif
 - **Soutien à l'attractivité et au renouvellement commercial**
 - Mise en place de la foncière commerce
- La ville du faire-ensemble :
 - Montée en puissance du plan lecture et du ConVersatoire
 - Pérennisation des budgets participatifs via le budget citoyen
 - Mise en place de la brigade verte de la propreté

Ces mesures sont permises, malgré une atonie des recettes, par les économies réalisées sur l'ensemble de l'action de l'administration. Ces économies portent tant sur la structure de l'activité communale et la modernisation du service public que sur la gestion quotidienne.

Ainsi, le budget 2018 visera à renforcer ou à développer des actions nouvelles ou existantes en direction des Dionysiens.

5.3. Les orientations de gestion : un budget 2018 rigoureux au service du projet

La commune pourvoit, de par les compétences assignées par la loi et de par l'histoire des choix politiques faits par les municipalités successives, 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 baisse des dotations de l'État et la contraction des ressources, l'augmentation des charges (développement des services, inflation, normes nationales...) contraignent à faire des choix.

Le budget communal est au service du projet municipal. En ce sens, 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.

Ainsi, la construction du budget 2018 s'inscrit dans la double perspective du financement des investissements inscrits au PPI et des services du quotidien aux habitants (PPF).

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 7,5 années facilitant l'accès au financement par l'emprunt des investissements

Le respect de ces deux ratios est impératif pour permettre à la commune de rester maîtresse de ses choix. Il nécessite *a minima* de contenir l'évolution des dépenses de fonctionnement dans celle des recettes et de limiter, via un autofinancement soutenu, le recours à l'emprunt.

5.4. Le cadre budgétaire

5.4.1. La contractualisation : une contrainte et une opportunité nouvelles

Malgré les efforts menés dans un contexte toujours plus contraint, la bonne tenue des ratios de solvabilité ne suffit plus à compter de l'exercice 2018.

La loi de programmation des finances publiques contraint en effet la commune à contenir l'évolution de ses dépenses de fonctionnement à un niveau maximal de 1,2 % (hors modulations négociées avec le préfet), quelle que soit l'évolution de ses recettes. Selon l'État, le niveau de pertinence de la trajectoire financière de la commune s'appréciera désormais en termes de soldes (ratios « traditionnels » de solvabilité) et en termes de flux de dépenses (nouveau taux d'évolution des dépenses pour répondre à l'ODEDEL).

Depuis 2014, la municipalité a pris les mesures nécessaires pour maîtriser l'évolution des dépenses et déjà réussi à la contenir dans l'évolution des recettes, de façon à lutter contre l'effet « ciseaux » structurel et autofinancer l'investissement par un niveau d'épargne assuré.

En ce sens les démarches engagées de modernisation du service public doivent être poursuivies.

Néanmoins sur un territoire dynamique comme celui de Saint-Denis, les dépenses augmentent bien plus rapidement que les 1,2%. De fait, entre 2012 et 2016, la hausse annuelle moyenne des dépenses réelles communales (hors Métropole du Grand Paris) est de 3,3 %.

Dépenses réelles hors MGP	CA 2012	CA 2013	CA 2014	CA 2015	CA 2016	Var. 12-16	Var. annuelle moy. 12-16
Total	153 911 134 €	157 638 044 €	163 936 279 €	168 229 552 €	174 058 470 €		
Évolution annuelle		2,4%	4,0%	2,6%	3,5%	13,1%	3,3%

En déconnectant l'évolution des dépenses de celle des recettes, la loi semble méconnaître le lien entre dynamisme d'un territoire et évolution de l'activité communale, matérialisée dans l'évolution de ses recettes et de ses charges.

Le compte de gestion 2017 sera la base d'application du taux d'évolution de 1,2%. Les données issues du compte de gestion 2017 ne sont pas disponibles. Il n'est pas possible de déterminer avec la précision nécessaire à des arbitrages éclairés le volume de dépenses supplémentaires « autorisés » par la règle des 1,2%.

Il ne sera donc pas possible d'intégrer au budget primitif 2018 cette nouvelle donnée. À défaut de visibilité précise sur l'impact réel de cette mesure à ce stade, la commune s'engage néanmoins à prendre les mesures nécessaires pour se conformer à l'objectif qui sera contractualisé.

Il faudra en conséquence saisir l'opportunité de la contractualisation pour faire valoir la dynamique spécifique du territoire et porter une négociation politique sur le niveau de financement nécessaire des services publics pourvus par la commune, compte-tenu notamment du contexte de désengagement global de l'État.

Dès lors que les objectifs en matière d'évolution de la dépense seront connus et contractualisés avec l'État, la municipalité mettra en œuvre les conditions d'un financement assuré et pérenne des services communaux, en conformité avec l'ensemble des ratios d'équilibre.

Sachant que, si le résultat des négociations n'est pas fructueux, cette contrainte légale nouvelle risque de peser particulièrement sur Saint-Denis, commune dont le dynamisme de ses dépenses est à l'aune de celui de son territoire. Saint-Denis pourrait donc être particulièrement pénalisée, davantage que des territoires peu dynamiques.

Paradoxe supplémentaire de la politique de l'État qui impose la construction de logements pour répondre à la demande sociale, sans accompagnement financier à la hauteur des besoins (suppression de la modeste aide aux maires bâtisseurs, au bénéfice conditionné par l'atteinte des objectifs du contrat d'une possible majoration de la Dotation de Soutien à l'Investissement Local – DSIL) et *a fortiori* en ajoutant des contraintes qui pèseront sur les communes les plus dynamiques.

Quoiqu'il en soit, tenir les objectifs contractualisés permettra :

- d'éviter une « reprise » de dotations en 2019
- une majoration de la dotation de soutien à l'investissement local

5.4.2. La stabilité de la pression fiscale commune : pas de hausse des taux d'imposition

Les objectifs en termes de ratios de solvabilité sont atteints. Aucune modification des taux d'imposition communaux ne sera effectuée en 2018, et la municipalité confirme son engagement de ne pas recourir à ce levier d'ici la fin du mandat.

Compte-tenu de la mise en place du dégrèvement de taxe d'habitation pour plus de 90% des contribuables dionysiens à cette taxe, ces derniers seront impactés favorablement à hauteur d'environ 30% de leur cotisation de 2017, sauf changement intervenu dans la base d'imposition.

6. Construction du budget 2018 et perspectives pluri-annuelles

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 2018 sera proposé dans le respect des principes de rigueur de gestion présidant aux nécessaires équilibres financiers de la commune.

À noter que les hypothèses présentées dans le présent chapitre sont issues du travail technique de préparation du budget 2018, dans le respect des équilibres établis dans la lettre de cadrage, en lien avec le cabinet extérieur *FCL*, conseil de la commune en matière financière. La commune est également partie prenante du travail mené par l'association France Urbaine.

6.1. Évolution prévisionnelle des recettes et dépenses communales

6.1.1. Fonctionnement

6.1.1.1. Évolution modérée des recettes

Les recettes réelles de fonctionnement devraient atteindre 197,3 M€ (hors flux Métropole du Grand Paris), soit une hausse de 0,7 M€ et de 0,4% par rapport au budget primitif 2017.

Recettes réelles de fonctionnement	CA 2016	BP 2017	2018 (€)	2018 (variation cf BP 2017)	Hyp. 2019	Hyp. 2020	Hyp. 2021
Fiscalité	168 210 900 €	168 074 258 €	167 953 113 €	- 121 145 € -0,1%	169 674 254 €	171 429 601 €	173 219 838 €
Dotations et subventions	47 060 305 €	45 333 990 €	44 537 119 €	- 796 871 € -1,8%	44 152 752 €	43 846 860 €	43 631 685 €
Produits des services	12 837 858 €	13 752 992 €	14 509 471 €	756 479 € 5,5%	14 580 768 €	14 652 422 €	14 724 434 €
Autres recettes	9 526 963 €	8 057 525 €	8 951 371 €	893 846 € 11,1%	7 674 496 €	7 606 098 €	7 539 027 €
Total RRF dont MGP	237 636 026 €	235 218 765 €	235 951 074 €	732 309 € 0,3%	236 082 270 €	237 534 982 €	239 114 984 €
Recettes versées par MGP	38 449 634 €	38 593 709 €	38 603 114 €	9 405 € 0,0%	38 607 370 €	38 611 803 €	38 617 335 €
Total RRF hors MGP	199 186 392 €	196 625 056 €	197 347 960 €	722 904 € 0,4%	197 474 901 €	198 923 179 €	200 497 649 €

Les hypothèses en matière d'évolution des recettes sont prudentielles :

- évolutions de fiscalité qui se fondent sur la base fiscale actuelle projetée compte-tenu des évolutions constatées par le passé ;
- moratoire des dotations¹³ de l'État compte-tenu du nouveau « pacte financier » instauré par le gouvernement entre l'État et les collectivités
- évolution modérée des autres recettes

¹³ Plus précisément, les dotations évolueraient de la manière suivante (estimations cabinet FCL)

- dotation forfaitaire : 8.610.000 € (9.299.000€ en 2017). La baisse due aux mécanismes d'écrêtement de la dotation : Saint-Denis devrait être mise à contribution pour financer les ajustements de l'enveloppe normée (cf.§1.3.2) permettant d'abonder les enveloppes de péréquation
- dotations de péréquation : DSU : 15.937.000€ (14.874.000€ en 2017), FPIC : 2.100.000€ (1.970.000€), RSIF : 8.191.000€ (7.929.000€ en 2017), soit une hausse globale estimée de 1,45 M€

6.1.1.2. Évolution dynamique des dépenses

Les dépenses réelles de fonctionnement devraient atteindre 180,6 M€ (hors flux Métropole du Grand Paris : fonds de compensation des charges territoriales), soit une hausse de 2,4 M€ et de 1,3% par rapport au budget primitif 2017.

Dépenses réelles de fonctionnement	CA 2016	BP 2017	2018 (€)	2018 (variation cf BP 2017)		Hyp. 2019	Hyp. 2020	Hyp. 2021
Masse salariale	112 012 514 €	117 516 698 €	118 736 575 €	1 219 877 €	1,0%	120 517 624 €	122 325 388 €	124 160 269 €
Charges générales	39 774 309 €	38 148 010 €	38 916 162 €	768 152 €	2,0%	41 926 023 €	44 579 088 €	47 074 125 €
Autres charges courantes	54 253 335 €	54 650 976 €	55 966 384 €	1 315 408 €	2,4%	56 270 781 €	56 613 233 €	56 977 070 €
Autres dépenses	5 739 304 €	6 137 736 €	5 368 328 €	- 769 408 €	-12,5%	4 918 426 €	4 658 735 €	4 426 358 €
Total DRF dont MGP	211 779 462 €	216 453 420 €	218 987 449 €	2 534 029 €	1,2%	223 632 853 €	228 176 443 €	232 637 821 €
FCCT	37 720 992 €	38 212 043 €	38 339 872 €	127 829 €	0,3%	38 468 004 €	38 632 428 €	38 816 457 €
Total DRF hors MGP	174 058 470 €	178 241 377 €	180 647 577 €	2 406 200 €	1,3%	185 164 849 €	189 544 016 €	193 821 364 €

Les hypothèses d'évolution des dépenses intègrent :

- à périmètre constant, le dynamisme « naturel » des charges : inflation, « Glissement-Vieillesse Technicité » en matière de coût salarial, impact des normes...
- les charges nouvelles induites par la création des équipements communaux (plan pluriannuel de fonctionnement)
- les projets nouveaux mis en œuvre conformément aux engagements de la municipalité

La municipalité se fixe pour objectifs de contenir l'évolution des dépenses réelles de fonctionnement de la commune dans celle des recettes et dans l'épure du taux qui sera contractualisé avec l'État.

Compte-tenu de son dynamisme propre, la commune est soumise à une forte pression à la hausse de ses dépenses de fonctionnement.

Atteindre les objectifs des 1,2% nécessitera l'amplification des efforts de gestion pour dégager des économies et diminuer l'augmentation des dépenses. À ce stade de la construction budgétaire, il est particulièrement difficile d'en apprécier la portée.

6.1.1. Une épargne qui a tendance à se contracter

Dans le scénario de base « au fil de l'eau », hors ODÉDEL et hors modification de périmètre, l'évolution des dépenses plus rapide que celle des recettes conduirait à une érosion continue de l'épargne brute.

Épargne brute	CA 2016	BP 2017	2018 (€)	2018 (variation cf BP 2017)		Hyp. 2019	Hyp. 2020	Hyp. 2021
Épargne brute dont MGP	25 856 564 €	18 765 345 €	16 963 625 €	- 1 801 720 €	-9,6%	12 449 417 €	9 358 538 €	6 477 163 €
MGP	728 642 €	381 666 €	263 242 €	- 118 424 €	-31,0%	139 366 €	20 625 €	199 122 €
Épargne brute hors MGP	25 127 922 €	18 383 679 €	16 700 383 €	- 1 683 296 €	-9,2%	12 310 051 €	9 379 163 €	6 676 285 €
Taux d'épargne brute hors MGP	12,6%	9,3%	8,5%		-9,5%	6,2%	4,7%	3,3%

Dans ce scénario, dès 2019, le taux d'épargne brute serait inférieur au seuil minimal de 8% et poursuivrait sa baisse. La commune ne serait plus en capacité d'**auto**financer ses investissements, et devrait réduire son programme d'équipement.

Logiquement, l'épargne nette (épargne brute – remboursement en capital de la dette) suit la même tendance et serait négative à partir de 2020.

Épargne nette (cf. état dette 31/12/17)	CA 2016	2017	2018	Hyp. 2019	Hyp. 2020	Hyp. 2021
Épargne brute hors MGP	25 127 922 €	18 383 679 €	16 700 383 €	12 310 051 €	9 379 163 €	6 676 285 €
Capital de la dette remboursé	9 731 957 €	11 142 288 €	11 615 770 €	11 832 569 €	10 980 707 €	9 331 292 €
Épargne nette	15 395 965 €	7 241 391 €	5 084 613 €	477 482 €	- 1 601 544 €	- 2 655 007 €

Si le budget 2018 atteindra les objectifs en termes de ratios de bonne gestion, les efforts d'économies devront être amplifiés pour les années à venir, sans préjuger du montant d'économies à dégager pour atteindre les objectifs fixés au contrat qui sera signé avec l'État.

6.2. En perspective : un besoin d'investissement soutenu

Le vote du budget primitif sera l'occasion de voter le plan pluriannuel d'investissements pour les années 2018-2024.

La programmation des équipements demeure soutenue sur toute la période, compte-tenu notamment des nouveaux équipements nécessaires à l'accueil des habitants et des dépenses importantes engagées sur la rénovation et l'amélioration du patrimoine.

Scénario d'investissements	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024	TOTAL 18-24
Travaux	32 900 000 €	34 450 000 €	28 450 000 €	34 650 000 €	28 300 000 €	15 500 000 €	14 000 000 €	188 250 000 €
Investissements hors travaux	7 100 000 €	5 000 000 €	6 050 000 €	5 400 000 €	5 400 000 €	5 400 000 €	5 400 000 €	39 750 000 €
Total dépenses	40 000 000 €	39 450 000 €	34 500 000 €	40 050 000 €	33 700 000 €	20 900 000 €	19 400 000 €	228 000 000 €
Recettes d'équipement	3 900 000 €	1 600 000 €	1 350 000 €	3 250 000 €	5 050 000 €	6 100 000 €	1 000 000 €	22 250 000 €
Solde net	36 100 000 €	37 850 000 €	33 150 000 €	36 800 000 €	28 650 000 €	14 800 000 €	18 400 000 €	205 750 000 €

Les investissements 2018 porteront notamment sur les domaines suivants :

- **Éducation**
 - Construction, extension et rénovation de groupes scolaires
 - Opérations de mise aux normes des offices de restauration
 - Acquisition de terrains pour la réalisation du collège intercommunal d'Aubervilliers et Saint-Denis et du collège Confluence
 - Plan écoles numériques
- **Petite enfance**
 - Rénovation de la Maison du Petit Enfant Ribambelle
 - Acquisition des locaux et aménagement de la crèche Montjoie
- **Tranquillité publique**
 - Déploiement de 25 caméras de vidéo-protection
- **Soutien au commerce**
 - Participation de la commune à la capitalisation d'une SEM foncière pour le portage des locaux commerciaux stratégiques du centre-ville
 - Poursuite de la mise en sécurité de la grande halle du marché
- **Santé**
 - Maison de santé pluri-professionnelle de Floréal
 - Renouvellement du mobilier et du matériel médical
- **Sport**
 - Études pour la rénovation lourde du Palais des Sports
- **Culture**
 - Études pour la réalisation du futur conservatoire
 - Crédits d'acquisition et de restauration d'œuvres d'art pour le musée
- **Conditions d'accueil des usagers et de travail des agents communaux**
 - Réhabilitation de l'immeuble Saint-Jean, rénovation du 15 rue Catulienne, réaménagement intérieur du centre administratif
 - Modernisation de la salle du conseil municipal
 - Conditions de travail, prévention des risques professionnels et mobilier
- **Modernisation du service communal**
- **Animation sociale**
 - Création d'un centre social coopératif au centre-ville
- **Seniors**
 - Réhabilitation des résidences pour personnes âgées Croizat et Dionysia
- **Politique écologique et énergétique**
 - Rénovation de la chaufferie bois du centre de vacances de Montrem
 - Rénovation d'un bâtiment agricole de la ferme urbaine (ex-Kersanté)
- **Accessibilité**
- **Entretien du patrimoine**
- **Habitat**
 - Travaux d'office sur le parc de logements insalubres
 - Résorption de l'habitat insalubre / PNRQAD

Seul le maintien d'un bon niveau d'autofinancement permettra de financer ces investissements sans recours excessif à l'emprunt.

Il s'agit d'un moyen de ne pas grever l'avenir de la commune en permettant d'assurer, chaque année, le financement des services du quotidien et les investissements.

6.3. Pilotage de la dette

6.3.1. Tendances sur le profil de la dette

Le recours à l'emprunt est contenu au maximum compte-tenu de l'autofinancement dégagé chaque sur la section de fonctionnement, des recettes d'investissement que la commune s'efforce de maximiser sur chaque projet, et du volume des investissements inscrits au PPI.

À condition de maintenir un niveau d'épargne supérieur à 8% des recettes et de maintenir un niveau d'investissement compatible avec l'autofinancement dégagé sur la section de fonctionnement, l'endettement communal devrait se stabiliser entre 2018 et 2021 et commencer à décroître à partir de 2022.

Le tableau ci-dessous présente le profil d'extinction de la dette tel qu'il résulte du stock constitué au 31/12/2017 (hors emprunts à venir).

Dette communale (dette au 31/12/2017)	2018	2019	2020	2021	2022
Capital restant dû	128 730 752 €	117 114 982 €	105 282 413 €	94 301 705 €	84 970 413 €
Intérêts	3 484 562 €	3 209 522 €	2 954 853 €	2 860 550 €	2 668 339 €
Total annuité	132 215 314 €	120 324 504 €	108 237 266 €	97 162 255 €	87 638 752 €

Le besoin de financement annuel, calculé comme les emprunts nouveaux minorés des remboursements de dette, devrait être relativement stable dans les années à venir.

L'érosion de l'épargne brute, appliquée par hypothèse à un encours de dette stable, conduit donc, mécaniquement, à une dégradation du ratio de capacité de désendettement.

Capacité de désendettement	2018	2019	2020	2021
Encours de la dette	135 000 000 €	135 000 000 €	135 000 000 €	135 000 000 €
Épargne brute hors MGP	16 700 383 €	12 310 051 €	9 379 163 €	6 676 285 €
Capacité de désendettement (en années)	8,1	11,0	14,4	20,2

Dans le contexte de contraction des recettes, seule une action résolue sur le niveau des dépenses de fonctionnement permettra d'inverser cette tendance, de contenir le ratio de désendettement voire de réduire le niveau d'endettement de la commune. À défaut de maîtriser le ratio de désendettement, le volume d'investissements devrait être réduit drastiquement.

6.3.2. Une gestion active de la dette

Le pilotage et la gestion de la dette communale s'inscrivent dans une stratégie financière de maîtrise de l'endettement, afin de garantir de façon pérenne la capacité d'investir de la ville dans les meilleures conditions, fondée sur les orientations suivantes :

- diversifier l'encours, par le recours à des interlocuteurs financiers solides proposant des produits simples et optimisés,
- concilier les objectifs d'optimisation des charges financières de la dette avec les objectifs de simplicité et de lisibilité des produits,
- privilégier, à conditions comparables, le recours à des partenaires publics, notamment la Caisse des Dépôts et l'Agence France Locale opérationnelle depuis 2015.

Chaque année, la municipalité présente au conseil municipal un rapport spécifique sur la gestion de la dette communale au moment du vote du budget primitif. Le rapport de l'état de la dette arrêté au 31/12/2017 sera soumis au conseil du 29 mars.

7. Structure et évolution des dépenses de personnel et des effectifs

7.1. Les dépenses de personnel

7.1.1. Une part importante des dépenses de personnel illustrant les choix de gestion en interne des services publics

Au budget 2018, les dépenses de personnel devrait atteindre 65,6 % des dépenses totales réelles de fonctionnement hors MGP.

Masse salariale	CA 2013	CA 2014	CA 2015	CA 2016	BP 2017	2018	Var. annuelle moy. 13-18
Masse salariale	101 240 437 €	105 569 931 €	109 191 664 €	112 012 514 €	117 516 698 €	118 536 675 €	3,4%
Dépenses réelles hors MGP	157 638 044 €	163 936 279 €	168 229 552 €	174 058 470 €	178 241 377 €	180 647 577 €	
Part des dépenses de personnel dans les dépenses totales hors MGP	64,2%	64,4%	64,9%	64,4%	65,9%	65,6%	
Évolution annuelle des dépenses de personnel		4,3%	3,4%	2,6%	4,9%	0,9%	

L'augmentation des dépenses de personnel est en moyenne de +3,43% par an entre 2013 et 2017. Après une tendance au ralentissement de la hausse entre 2014 et 2016, le ratio des dépenses de personnel affiche une relative stabilité entre le BP 2017 et les prévisions 2018.

La dynamique d'augmentation de la masse salariale est liée la fois à des créations de postes dues notamment à l'ouverture de nouveaux équipements, mais également à des mesures statutaires catégorielles depuis 2012 et à des dispositifs nationaux (revalorisation du SMIC, revalorisations indiciaires, hausse des cotisations employeur).

En 2017, l'augmentation des dépenses de personnel est notamment liée à :

- l'ouverture de nouveaux équipements à l'exemple d'un groupe scolaire comprenant les écoles maternelle *Les Petits Pianos* et élémentaire *Lili Boulanger*
- l'organisation de deux scrutins nationaux comprenant deux tours chacun (élections présidentielle et législative).

L'année 2017 aura également été marquée par la deuxième phase de mise en œuvre des mesures issues du Protocole sur les Parcours, les Carrières et les Rémunérations (PPCR) qui consistent notamment en une revalorisation des grilles indiciaires des 3 catégories d'agents (A, B et C).

2017 aura vu également la revalorisation de la valeur du point d'indice de la fonction publique intervenue le 1^{er} février (+0,6%).

L'augmentation des remplacements et des allocations de retour à l'emploi, ainsi que l'augmentation du nombre d'agents en reconversion expliquent également la progression des dépenses de personnel.

7.1.2. Les perspectives d'évolution réglementaire

En termes de perspectives pour l'année 2018, 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 2018 et les diverses annonces gouvernementales :

- le point d'indice de la fonction publique sera « gelé » en 2018, après une hausse de 1,2% décidée par le précédent gouvernement (0,6% en juillet 2016 et 0,6% en février 2017) ;
- l'application des mesures liées au PPCR pour l'année 2018 est reportée en 2019 ;
- le dispositif de compensation de la hausse de la CSG, mise en œuvre au 01/01/2018, entraîne la suppression de la contribution exceptionnelle de solidarité (CES) ainsi que la création, par décret, d'une indemnité compensatrice en faveur de tous les agents de droit public, calculée sur la base de la rémunération perçue durant l'année 2017 (en contrepartie de son versement, les employeurs publics locaux bénéficieront d'une baisse de taux des cotisations « employeur maladie », qui passera de 11,5% à 9,9%) ;
- le rétablissement du jour de carence pour maladie des agents publics (fonctionnaires et contractuels) en 2018 à compter de la parution de la circulaire.

Sur le plan des réformes impactant le budget du personnel, l'année 2018 devrait être une année de transition en attendant la poursuite, dès 2019, du dispositif PPCR, la mise en œuvre du nouveau régime indemnitaire RIFSEEP (régime indemnitaire tenant compte des fonctions, des sujétions, de l'expertise et de l'engagement professionnel).

7.1.1.4. La commune poursuivra sa stratégie de maîtrise de la masse salariale

Dans un contexte de diminution des dotations 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.

Ainsi, les budgets primitifs de 2015, 2016 et 2017 intégraient respectivement 1,2M€, 1,5M€ et 1,5M€ d'économies en matière de dépenses de personnel. Cet effort est la traduction des réformes de structure engagées et a porté sur des gels ou des suppressions de postes ou sur l'optimisation de la politique de vacation et de remplacement.

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. Ainsi, en 2018, les réformes lancées au sein des directions de la petite enfance, des solidarités, de la tranquillité, de la santé ou encore des sports commenceront à porter leurs fruits.

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 trimestrielle. Ce suivi a permis en 2017 et en 2016 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 et 2017.

En 2018, ces outils seront étoffés afin d'offrir aux directions et à la direction générale de véritables outils de pilotage afin d'éclairer les décisions en cours d'année, et notamment à l'issue du processus de contractualisation.

Enfin, le plan d'action pour l'amélioration des conditions de travail qui sera mis en œuvre en 2018 présente des leviers de mobilisation au travail dont l'objectif est de prévenir l'absentéisme, dont le coût global est estimé à 11M€ pour la collectivité. 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 et de l'adaptation du service public.

7.2. Les effectifs

7.2.1. Structure des effectifs de la Ville entre 2013 et 2016 (source : bilans sociaux)

Effectif	2013	2014	2015	2016	Évolution 2015-2016	Évolution an. moy. 13-16
Fonctionnaires	1 982	2 012	2 048	2 068	1,0%	1,4%
Contractuels permanents	403	306	379	413	9,0%	0,8%
Contractuels non permanents	1 109	1 209	1 234	1 181	-4,3%	2,2%
Effectif total	3 494	3 527	3 661	3 662	0,0%	1,6%

	2015	2016	2017
Nombre de postes créés au BP	90	36	56

La municipalité est engagée dans une politique de lutte contre la précarité. Ainsi, 83% des effectifs permanents sont des fonctionnaires. L'augmentation de l'effectif des contractuels sur emploi permanent constatée depuis 2014 est notamment due à l'accroissement du nombre de remplaçants de titulaires absents. Quant à l'effectif des agents contractuels non permanents, il répond à des besoins spécifiques tels que ceux de l'animation, de la santé ou encore de l'enseignement.

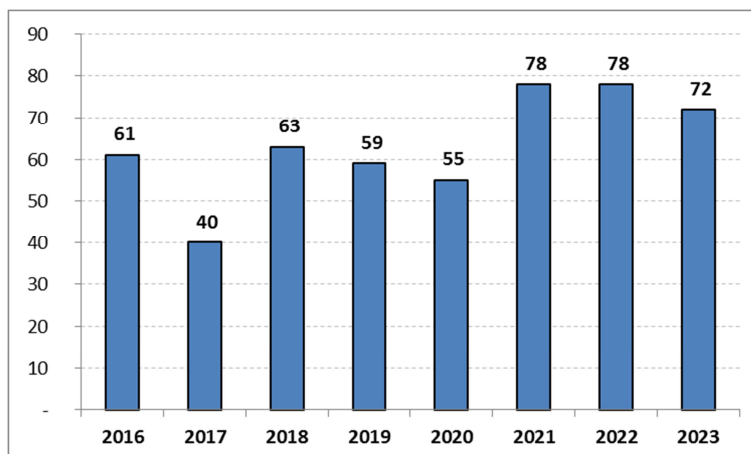
Par ailleurs, on note un fléchissement en 2016 qui s'explique en partie par la politique municipale visant la pérennisation de certains emplois dans le cadre du dispositif de lutte contre la précarité des agents de la fonction publique.

7.2.2. Projection en matière d'évolution des effectifs

La commune renforce également son dispositif de gestion prévisionnelle des emplois et des compétences, qui intègre :

- les projections de développement pour mettre en œuvre le projet municipal
- 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 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.

Le tableau suivant illustre le potentiel de départs à la retraite entre 2016 et 2023, sur une base de départ à 62 ans (âge de départ légal).



Ces agents ont atteint l'âge de 62 ans et plus au 31 décembre 2016 et sont donc susceptibles de partir à la retraite dans les prochaines années.

Au total, 445 agents environ seront susceptibles de quitter la collectivité entre 2017 et 2023 (soit 18 % de l'effectif total actuel).

7.3. La rémunération des agents communaux, les avantages en nature et la politique sociale

7.3.1. La rémunération des agents sur emploi permanent

La masse salariale totale, incluant l'ensemble des rémunérations aux agents et des cotisations employeur, s'élevait à 112.012.514 € au compte administratif 2016.

En 2016, le salaire brut moyen d'un fonctionnaire s'élevait à 26.923 € (soit 40.504 € pour un agent de catégorie A, 29.901 € pour un agent de catégorie B, 24.905 € pour un agent de catégorie C), pour 26.615 € en 2015.

La masse salariale des agents fonctionnaires et contractuels sur emplois permanents se répartissait comme suit :

Masse salariale fonctionnaires + contractuels permanents	CA 2015	CA 2016	Prév. CA 2017	Évolution 2017/2016
Traitements	62 872 476	65 486 781	68 773 484	5,0%
Dont primes & indemnités	15 581 129	16 277 103	16 929 388	4,0%
Dont NBI	1 300 827	1 353 539	1 402 046	3,6%
Heures supplémentaires	403 496	487 631	419 040	-14,1%

7.3.2. *La rémunération des agents sur emploi non-permanent*

Les besoins en vacances sont très liés à certaines activités de la commune : médecins, animateurs...

Un travail est engagé avec les directions pour transformer certaines fonctions présentant un caractère récurrent en emploi titulaire, dès lors que les conditions statutaires et les budgets des directions le permettent.

Ces rémunérations représentent un montant de 12.127.154 € en 2017 contre 12.989.021 € en 2016, soit une baisse de 6,64% entre les 2 exercices. Cette tendance à la baisse demeure un objectif en 2018.

7.3.3. *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 1.602.961 € en 2017 (1.349.166 € en 2016), soit une forte augmentation de 18,81 %. Pour 2018, le budget est estimé à 1.494.962 euros.

L'absentéisme influe directement sur ce budget car il induit un recours plus ou moins important selon les directions à des agents remplaçants (absences maladie de longue durée, obligation de maintenir des taux d'encadrement de l'activité). Réduire l'absentéisme contribue à réduire le coût des ARE.

7.3.4. *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.

Les avantages en nature concernent essentiellement les avantages liés à l'attribution d'un logement ou d'un véhicule (délibération du 22 novembre 2001).

7.3.4.1. 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 depuis mai 2012.

En 2017, 36 logements étaient concédés pour nécessité de service et 6 sous le régime de la convention d'occupation précaire avec astreinte.

Une réforme entrera en vigueur en septembre 2018 afin de remettre à plat les conditions d'octroi de ces logements au regard de la nature des fonctions occupées.

7.3.4.2. Restaurant inter-entreprises

La contribution de l'employeur au Restaurant Inter-Entreprises était de 340.000 € en 2017, et sera maintenue à ce même montant en 2018.

7.3.5. *La politique sociale en direction du personnel*

7.3.5.1. Le financement de la protection sociale complémentaire des agents

Les agents choisissant la mutuelle complémentaire santé proposée conjointement avec la commune bénéficient d'une participation employeur qui varie entre 8 € et 25 €.

Pour la couverture prévoyance, elle correspond à la moitié de la cotisation sur l'option de base.

Ces deux mutuelles couvrent chacune environ 750 agents à la fin 2016. L'ambition est de développer encore leur usage pour atteindre environ 1.000 agents d'ici la fin 2018.

En 2016, le montant total de la part prise en charge par la commune était de 185.511 € ; il atteignait 197.498 € en 2017. Le montant proposé au budget 2018 est de 201.500 €.

7.3.5.2. 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 2017 est de 811.410 € (794.567 € en 2016), dont 710.000 € pour l'enveloppe liée aux activités. Cette dernière est maintenue à ce niveau depuis plusieurs exercices.

7.4. Le temps de travail

Une étude a été réalisée par le Centre Interdépartemental de Gestion de la Petite Couronne apportant un éclairage sur le temps de travail des agents et sur l'absentéisme.

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.

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

Les agents permanents ont totalisé 141.075 jours d'absence en 2017 (contre 131.250 jours d'absence en 2016). Cela représente un taux d'absentéisme (hors congés) en 2017 évalué à 14,9 % tous motifs confondus et une augmentation de 7,49 % entre 2016 et 2017.

Une concertation a été lancée en 2017 visant à améliorer les conditions de travail à Saint-Denis et prévenir les causes d'absentéisme. Le plan d'actions issu des débats et réflexions menés au sein des ateliers sera présenté en février 2018 et mis en œuvre dans l'ensemble des services.

Conclusion :

Il est proposé au conseil municipal de prendre acte de la tenue du débat sur les orientations budgétaires 2018 sur le fondement du rapport présentant :

- **le contexte général d'élaboration du budget 2018, et notamment le changement du cadre des relations financières entre les collectivités et l'État**
- **les orientations politiques de la municipalité qui réaffirment, dans un contexte de désengagement de l'État et en responsabilité :**
 - o **la poursuite du développement du service public communal répondant aux besoins de la population**
 - o **le non recours à une augmentation de la fiscalité communale**
 - o **l'engagement de la commune dans les négociations de l'ODÉDEL et de sa trajectoire en valorisant les spécificités qui caractérisent la dynamique territoriale et le développement urbain et social de notre commune**
 - o **la poursuite des efforts d'économies entamés depuis le début du mandat**
 - o **la nécessaire gestion rigoureuse dans l'établissement du budget primitif 2018 et dans son exécution, en anticipant l'impact des +1,2%**
- **les grands équilibres prévisionnels de la section de fonctionnement, avec :**
 - o **un niveau d'autofinancement équivalent à un taux d'épargne brute supérieur à 8% des recettes réelles de fonctionnement**
 - o **une stabilité des taux d'imposition communaux**
- **les perspectives en matière d'investissement sur la période 2018-2024**
- **la trajectoire de la dette communale**
- **les orientations en matière de gestion du personnel et d'évolution des effectifs**

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 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 :

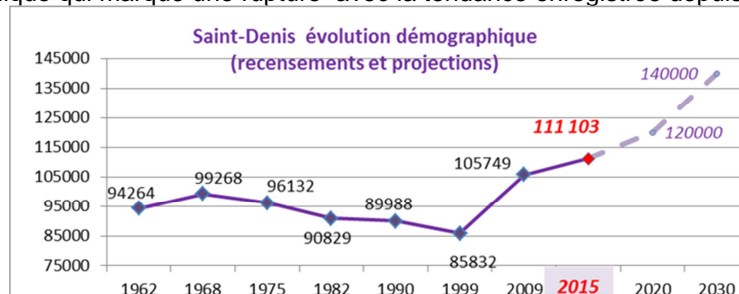
- leur accessibilité intégrale et sous un format non modifiable
- la gratuité et la facilité de leur accès par le public, pour leur lecture comme pour leur téléchargement
- leur conformité aux documents soumis à l'organe délibérant de cette collectivité
- leur bonne conservation et leur intégrité

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 SOCIO-DÉMOGRAPHIQUE DE LA VILLE

1. Une forte croissance démographique

Saint-Denis est la 3^{ème} commune d'Île-de-France après Paris et Boulogne. Au 1^{er} janvier 2015, sa population totale est de **112.113** habitants. Avec 25.271 habitants supplémentaires entre 1999 et 2013 (+ 29,4%) elle fait preuve d'une vitalité démographique qui marque une rupture avec la tendance enregistrée depuis les années 1970.

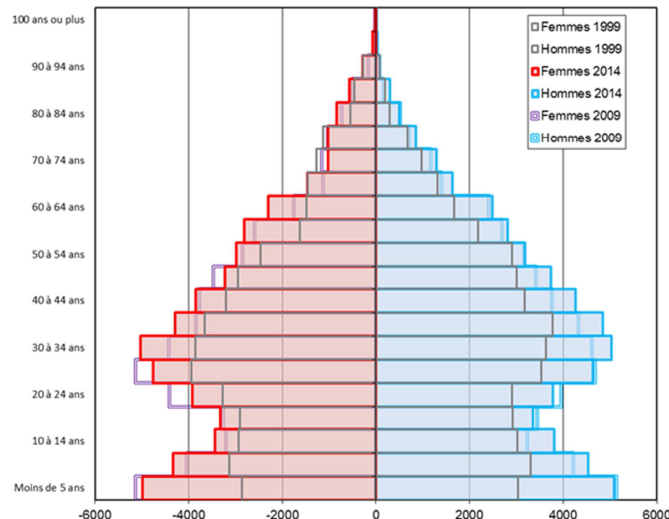


Cette évolution résulte de la construction soutenue de logements neufs dans la période (+ 22,6%) ainsi que d'une meilleure occupation de ce parc, du moins entre 1999 et 2009, période durant laquelle le taux de vacance des logements passe de 11,6% à 5,2%, pour se stabiliser aujourd'hui à 6%.

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 2018-2030. La population pourrait donc atteindre 140.000 à 146.000 habitants à terme.

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 - de 15 ans) que les effectifs augmentent le plus.



Ainsi en 2014, près de 24% des Dionysiens ont moins de 15 ans, correspondant à un solde de 1.289 personnes de plus par rapport à 2009. 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 2014, on compte un total de 43.123 ménages, soit 2.401 ménages de plus qu'en 2009. Compte tenu de cette installation familiale, la taille des ménages demeure importante, autour de 2,5 personnes par ménage. Parmi les 25.103 familles dionysiennes, 18.737 (74,6%) sont des familles avec enfant(s). 24,9% des familles sont monoparentales, soit 33,4% 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 (52% en France). Son dynamisme démographique est toujours relié aux dynamiques migratoires : 38,5% de la population est immigrée (11,6% en France).

Ces caractéristiques ainsi que la faiblesse des niveaux de diplômes (46,3% de la population non scolarisée est sans qualification contre 31,2% en France métropolitaine) renforcent les risques de chômage, qui touche 23,6% de la population active, soit un taux 2 fois plus important que la moyenne nationale (en particulier le chômage des 15-24 ans, de 41%, contre 25% en France).

Pour les actifs occupés, l'emploi stable en CDI s'effrite, 17,6% ont des emplois précaires. En 2017, on compte 11.379 allocataires du RSA + PPA dont les ménages représentent 24.974 personnes (soit 21% 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).

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 12.262 € à Saint-Denis, contre 20.098 € pour la France métropolitaine¹⁴. Les 10% les plus modestes déclarent moins de 2.674 € par unité de consommation (7.168 € en France). Le taux de pauvreté s'élève à 36,7% à Saint-Denis (14,5% en France ; 28% en Seine-Saint-Denis). Comme en moyenne nationale, les familles monoparentales sont plus touchées (42% à Saint-Denis, 30,8 % en France) ; le taux de couples avec enfants en-dessous du seuil de pauvreté interpelle (38% à Saint-Denis, 13% en France).

Au regard des nouvelles délimitations QPV, s'appuyant sur l'indicateur « revenu », 72% des Dionysiens 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 2014, la ville dispose d'un total de 46.202 logements soit 2.664 logements de plus qu'en 2009 (+6%). 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, 40,3% des ménages sont locataires d'un logement social familial, 34,2% d'un logement privé et/ou meublé, 23% 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 (20,2% / 25% en France) et celui des catégories supérieures se renforce : de 9% de cadres en 2009 à 11,7% en 2014 / 16% en France).

	2001	2008	2013	évo/13/08	évo/08/01	France Métrop. 2013
1er décile	2673	2808	2674	-4,8	5,1	7168
2ème décile	4639	5400	5624	4,1	16,4	11472
3ème décile	6327	7491	7822	4,4	18,4	14696
4ème décile	8185	9475	9880	4,3	15,8	17442
médiane	10218	11720	12262	4,6	14,7	20098
6ème décile	12570	14299	14994	4,9	13,8	22968
7ème décile	15184	17346	18362	5,9	14,2	26436
8ème décile	18348	21282	22764	7,0	16,0	31308
9ème décile	23206	27381	29702	8,5	18,0	40392
Rapport Interd	8,7	9,8	11,1			5,6

Si les revenus médians des ménages restent faibles, les écarts s'accroissent entre le décile le plus faible et celui le plus élevé.

Entre 2009 et 2013, le seuil du revenu du 1^{er} 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 81.157, soit une progression de 64,5% depuis 1999. Cette évolution tient beaucoup à des transferts d'établissements et de salariés. Les emplois sont désormais essentiellement tertiaires (83,3%).

La structure des emplois localisés est différente de celle des actifs résidents : plus de 35% 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 (11,8% des femmes en emplois à temps partiel contre 24,4% des Dionysiennes).

¹⁴ Source : INSEE FiLoSoFi 2013