

Accusé de réception - Ministère de l'Intérieur

076-217605401-20161213-24-DE

Accusé certifié exécutoire

Réception par le préfet : 16/12/2016

Publication : 16/12/2016

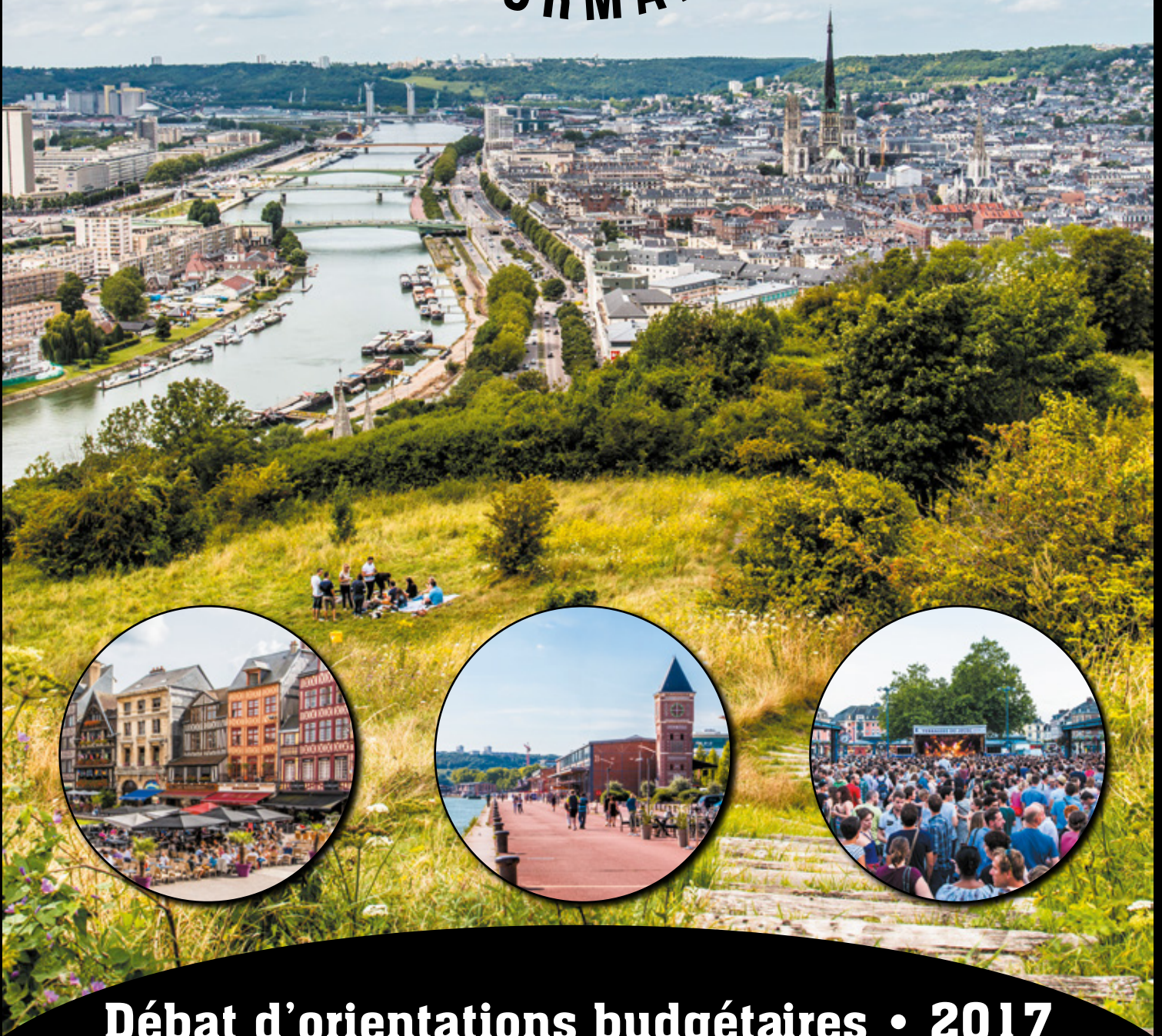
Pour l'"autorité Compétente"
par délégation



ROUEN

AU CŒUR DE

LA NORMANDIE



Débat d'orientations budgétaires • 2017

Rapport • **DIRECTION DES FINANCES**

**RAPPORT
D'ORIENTATIONS
BUDGETAIRES POUR
2017**

PREAMBULE

Conformément aux dispositions de l'article L.2312-1 du Code Général des Collectivités Territoriales, doit se dérouler en Conseil Municipal, dans un délai de deux mois précédant l'examen du budget, un débat sur les orientations budgétaires de l'exercice.

Celui-ci vise à préfigurer les priorités qui seront affichées dans le budget primitif.

Le débat doit avoir lieu sur la base du rapport de présentation qui vous est remis. Il participe directement à l'élaboration du budget primitif pour 2017 qui traduira les orientations politiques de la Ville dans ses différents domaines d'intervention.

Ce document a été préparé, compte-tenu des contraintes calendaires d'élaboration du budget primitif, en l'absence de connaissance définitive des dispositions prévues par la loi de Finances pour 2017, elle-même en cours de préparation. Il est largement tributaire des aléas de la croissance économique.

Les éléments qui vous sont présentés ci – après sont donc susceptibles d'évoluer au cours de la période comprise entre la tenue du Débat d'Orientations Budgétaires et la présentation du Budget Primitif 2017.

I. CONTEXTE ECONOMIQUE, FINANCIER ET LEGISLATIF

1. Un contexte économique mieux orienté

a. Perspectives plus encourageantes pour l'économie française

Après une croissance contrastée des économies avancées au printemps 2016 et malgré les incertitudes géopolitiques marquées, la croissance de la zone euro résisterait plutôt bien en cette fin d'année 2016 (+ 0,3 % au 3^{ème} trimestre puis + 0,4 % au quatrième trimestre), d'après les projections de l'INSEE.

En France, les prévisions de croissance des 3^{ème} et 4^{ème} trimestres devraient permettre le maintien de la croissance globale pour 2016 à un niveau comparable (+1,3 %) à celui de 2015 (+1,2 %) grâce au dynamisme de la consommation des ménages et à la vigueur de l'investissement des entreprises.

Selon les projections macro-économiques établies par la Banque de France en juin 2016, ce rebond de croissance constaté depuis 2015 devrait se poursuivre en 2017 (entre + 1,3 % et +1,5 % selon les analystes) puis en 2018 (+ 1,6 %).

L'inflation, quant à elle, après des niveaux historiquement bas atteints en 2015 (0,1 %) et en 2016 (0,2 %), devrait se redresser progressivement pour atteindre 1,4 % en 2018.

C'est à partir de ces hypothèses de reprise économique que le Projet de Loi de Finances (PLF) pour 2017 a été bâti.

b. Cadrage général du Projet de Loi de Finances (PLF) pour 2017

Après un déficit public 2016 estimé à 3,3 % du Produit intérieur brut (PIB), le déficit public prévu dans le PLF pour l'année 2017 repasserait sous le seuil de 3 %.

Ce passage sous la barre des 3 % permettrait à la dette publique de se stabiliser à 96 % du PIB, après avoir atteint 96,1 % en 2016.

⇒ Dispositions du PLF pour 2017 relatives aux collectivités locales :

○ Evolution de la Dotation Globale de Fonctionnement (DGF) :

Conformément à l'annonce du Président de la République faite aux maires lors du Congrès de juin 2016, la baisse des dotations du bloc communal pour 2017 sera divisée par deux par rapport à celle de 2016 et s'élèvera à 1,035 Md€.

La répartition de la réduction globale de la DGF au sein du bloc communal demeurera inchangée en 2017 avec l'application de la même clé de distribution que les années précédentes : 70 % pour les communes (soit 725 M€) et 30 % pour les EPCI¹ (soit 310,5 M€).

¹ EPCI : Etablissement Public de Coopération Intercommunale.

Les modalités de calcul des contributions individuelles sont également maintenues et seront donc établies de façon proportionnelle aux recettes réelles de fonctionnement (recettes figurant dans les comptes de gestion des comptables publics).

Comme les années précédentes, la réduction communale sera prélevée en priorité sur la dotation forfaitaire² de la DGF.

Par ailleurs, la réforme de la DGF est retirée du PLF pour 2017 et sera traitée dans un texte de loi spécifique courant 2017. Cependant, si la réforme de la DGF est reportée, des aménagements de différents dispositifs la concernant sont proposés et portent notamment sur le mécanisme de péréquation lié à la DSU.

o Aménagements du dispositif de la Dotation de solidarité urbaine (DSU) :

Les propositions de refonte du dispositif de répartition de la DSU sont majoritairement issues des travaux de réflexion du Comité des Finances Locales (CFL), des associations du bloc communal ainsi que du groupe de travail parlementaire. Elles s'articulent autour des trois points suivants :

- ✓ Réduction du nombre de communes éligibles à ce dispositif de péréquation : le nombre de communes de plus de 10.000 habitants éligibles serait ramené à 2/3 au lieu des trois quarts en vigueur aujourd'hui. Ne seraient également plus éligibles au dispositif les communes dont le potentiel financier par habitant³ est supérieur de 2,5 fois à la moyenne constatée pour son groupe démographique ;
- ✓ Modification de la redistribution de la hausse annuelle de la DSU : il est proposé que cette variation annuelle (et non pas le « stock » de DSU) soit répartie entre l'ensemble des communes éligibles à la DSU et non plus uniquement entre les communes relevant de la catégorie « DSU – cible », cette dernière étant supprimée ;
- ✓ Modification de la composition de « l'indice DSU » : cet indice utilisé pour déterminer l'éligibilité des communes et procéder à la répartition de la dotation est composé de quatre critères (Potentiel Financier par habitant, nombre allocataires APL⁴, nombre de logements sociaux et revenu des habitants) assortis chacun d'une pondération distincte. Il est proposé de revoir cette pondération, le poids du Potentiel Financier par habitant étant réduit au profit de celui du revenu des habitants et permettant ainsi de ré-équilibrer le poids de chacun des 4 critères.

² Dotation forfaitaire : composante de la Dotation Globale de Fonctionnement, elle en constitue la part la plus importante. Elle est principalement déterminée à partir de la population et de la superficie de la commune.

³ Potentiel financier par habitant : indicateur de ressources des collectivités locales prenant en compte les ressources fiscales mais également certaines dotations versées par l'Etat.

⁴ Nombre de bénéficiaires par commune de l'aide personnalisée au logement.

Cette évolution positive sera financée comme les années précédentes par un ajustement à la baisse des concours financiers servant de variables d'ajustement à l'Etat et par des mécanismes d'écrêtements internes à la DGF communale.

Ces différentes propositions d'ajustement ne remettent pas en cause l'éligibilité de la Ville de Rouen au dispositif de répartition de la DSU, laquelle devrait augmenter à Rouen de l'ordre de + 22%.

Ainsi, la Dotation de Solidarité Urbaine⁵ (DSU) devrait progresser de 180 M€ (soit +9,4 % par rapport à 2016), pour atteindre la somme globale de 2,09 Md€, pour permettre l'amélioration de la péréquation liée à la politique de la Ville.

- Maintien du niveau du Fonds National de Péréquation des Ressources Intercommunales et Communales (FPIC) à 1 Md€ :

Alors que le mécanisme du FPIC, mis en place en 2012, prévoyait qu'à partir de 2016 le montant à répartir correspondrait à 2 % des recettes fiscales du bloc communal, il a été décidé pour 2016 que ce montant serait plafonné à hauteur d'1 Md€ (le volume des recettes fiscales devant faire l'objet d'une répartition a en effet été estimée à 1,15 Md€ pour 2016, soit une progression de 370 M€ par rapport au montant du FPIC 2015).

Pour 2017, il est proposé de maintenir, comme en 2016, le montant du FPIC à 1Md€, notamment au regard de l'état d'avancement de l'élaboration de la nouvelle carte intercommunale, non encore pleinement stabilisée. Toutefois, la répartition des territoires contributeurs et bénéficiaires pourrait évoluer à l'aune de ces modifications de périmètre des EPCI et de l'évolution des critères de richesse et de charges.

Il est à noter que la Loi de Finances pour 2016 a introduit un mécanisme de garantie, permettant de lisser dans le temps les évolutions du FPIC liées à la fin de l'éligibilité de certaines collectivités à ce dispositif.

Ainsi, les ensembles intercommunaux devenus inéligibles au FPIC bénéficieront, l'année de sortie, d'une attribution de garantie égale à 90 % du montant perçu l'année précédente.

- Reconduction du Fonds de Soutien à l'Investissement Local (FSIL) :

S'élevant à 1,2 Md€, une enveloppe de 600 M€ (contre 500 M€ en 2016) sera consacrée à de grandes priorités d'investissement définies entre l'Etat, les communes et les intercommunalités. Les investissements financés dans ce cadre devront être axés sur les thématiques suivantes :

- Rénovation thermique, transition énergétique et développement des énergies renouvelables ;

⁵ Dotation de Solidarité Urbaine : composante de la DGF communale, cette dotation de péréquation est destinée aux communes de plus de 5.000 habitants dont les ressources ne permettent pas de couvrir l'ampleur des charges auxquelles elles sont confrontées.

- Mise aux normes et sécurisation des équipements publics ;
 - Développement d'infrastructures en faveur de la mobilité ou de construction de logements ;
 - Développement du numérique et de la téléphonie mobile ;
 - Réalisation d'hébergements et d'équipements publics rendus nécessaires par l'accroissement du nombre d'habitants.
- o Elargissement du périmètre des variables d'ajustement :

Chaque année, de façon à absorber les variations à la hausse de certaines dotations versées par l'Etat aux collectivités tout en respectant le taux d'évolution de l'enveloppe normée⁶, certains concours financiers se voient appliquer un coefficient de réfaction.

Pour les communes, ce sont les allocations compensatrices⁷ versées au titre de la fiscalité locale qui sont utilisées comme variables d'ajustement. Ainsi, chaque année, le montant des allocations compensatrices leur revenant est réduit de 10 à 15 %.

Pour 2017, le besoin de financement par prélèvement sur les variables d'ajustement de l'enveloppe normée devrait entraîner une baisse bien plus importante des allocations compensatrices versées aux communes.

Des discussions sont actuellement en cours au Parlement pour déterminer à quel niveau seront impactées les dotations servant de variables d'ajustement.

- o Evolution des bases fiscales : comme chaque année, le PLF pour 2017 ne contient pas, à ce stade de son élaboration, d'article indiquant l'évolution législative des bases de fiscalité locale. Cet élément est introduit en fin de discussion parlementaire du PLF, traditionnellement début décembre, sous la forme d'un amendement.

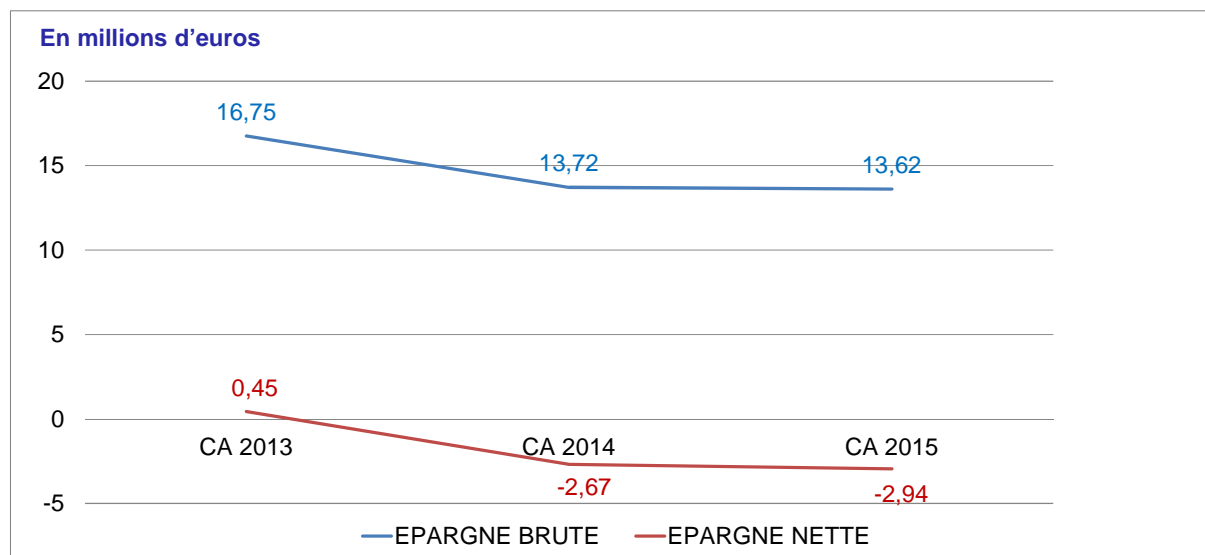
⁶« L'enveloppe normée » regroupe les principaux concours financiers de l'Etat aux collectivités locales, dont notamment la DGF. Elle est soumise chaque année à un taux d'indexation global indépendant du taux d'évolution de chacune de ses composantes.

⁷ Allocations compensatrices : correspondent au versement aux collectivités par l'Etat d'une compensation des pertes de recettes fiscales consécutives à certaines mesures d'exonération, de réduction des bases ou de plafonnement des taux prises par le législateur en matière de fiscalité directe locale.

2. La situation financière de la Ville

a. Une stabilisation des soldes d'épargne qui reste à confirmer

Après une dégradation importante des soldes d'épargne⁸ de la Ville entre 2013 et 2014, leurs niveaux se sont stabilisés entre 2014 et 2015, grâce notamment aux efforts de gestion entrepris au niveau des dépenses de fonctionnement général.



Les projections du Compte Administratif (CA) pour 2016 laissent même envisager une amélioration de ces soldes de gestion, pour la première fois depuis quatre ans.

L'épargne brute⁹ dégagée en 2016 sur la section de fonctionnement pourrait ainsi se stabiliser aux alentours de 13,0 M€.

Cependant, cette amélioration de l'épargne ne doit pas faire oublier la situation financière fragile de la collectivité qui pourrait enregistrer, pour la 3^{ème} année consécutive, une épargne nette¹⁰ négative.

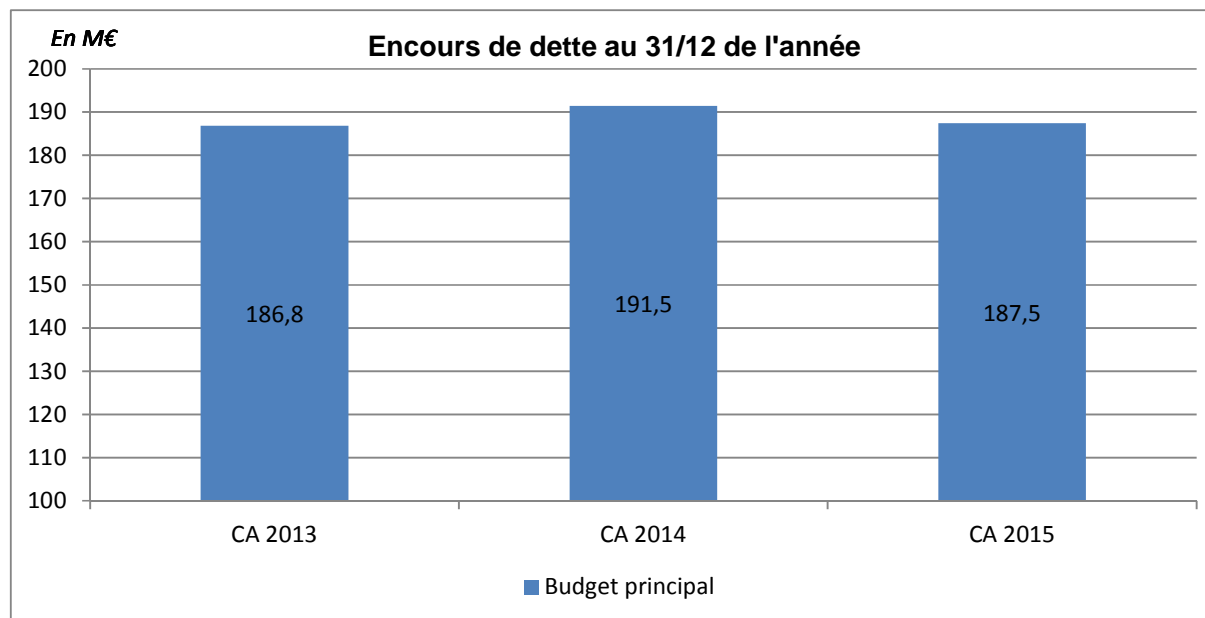
⁸ Ces soldes d'épargne sont calculés hors cessions immobilières et hors résultat de l'exercice antérieur

⁹ Epargne brute : se détermine par différence entre les recettes réelles et les dépenses réelles de fonctionnement. Cet agrégat illustre la capacité d'une collectivité à dégager un excédent qui lui permettra de couvrir ses besoins de financement en investissement.

¹⁰ Epargne nette : correspond à l'épargne brute diminuée du remboursement en capital de la dette. Elle mesure la capacité maximale de financement de la collectivité une fois couverte la dépense obligatoire que constitue le remboursement en capital de la dette.

b. La gestion de la dette

Après une progression de l'encours de dette de 4,6 M€ entre 2013 et 2014, un désendettement significatif de 3,87 M€ a pu être réalisé en 2015, portant le stock de la dette de la Ville à 187,5 M€ au 31 décembre 2015.



Les hypothèses retenues dans le cadre du CA 2016 projeté laisseraient apparaître, dans le scénario le plus favorable, une diminution de l'endettement qui permettrait de ramener l'encours de dette à un niveau comparable au niveau constaté au 31 décembre 2013.

La capacité de désendettement¹¹ de la Ville s'est stabilisée à 13,8 années au 31 décembre 2015.

Les efforts de gestion entrepris au cours de ces dernières années ont permis de stopper la dégradation des ratios fondamentaux de la Ville mais devront être poursuivis avec le même volontarisme dans les années à venir afin de garantir le maintien d'une situation financière acceptable.

¹¹ Capacité de désendettement : ratio exprimant le nombre théorique d'années nécessaires pour rembourser intégralement l'encours de dette existant en y consacrant la totalité de l'épargne brute.

II. PROSPECTIVES FINANCIERES POUR LE BUDGET DE LA VILLE

1. Le compte administratif 2016 projeté

A ce stade de la réalisation du budget de l'année 2016, l'intégralité des recettes prévues au budget en section de fonctionnement devrait être encaissée, pour un montant global de 152,7 M€. Ce montant serait en diminution de 8,1 M€¹² par rapport à 2015. Cette évolution s'explique principalement par la baisse de 3,67 M€ (soit – 10,4%) du montant de la Dotation Globale de Fonctionnement entre les deux exercices et par la réduction de 4,45 M€ de l'attribution de compensation versée par la Métropole à la Ville, en raison du transfert des Musées et du stade Robert Diochon.

S'agissant des dépenses de fonctionnement, il a été retenu une hypothèse globale de réalisation de 99,0 % (par rapport à un taux de réalisation constaté pour 2015 de 98,67 %), soit un total mandaté prévisionnel de 139,66 M€, en baisse de 7, 5 M€ (soit – 5,1 %) par rapport à 2015.

Cette évolution résulte de la réduction des dépenses de personnel (- 4,6 M€) liée au transfert des Musées à la Métropole au 1^{er} janvier 2016 et de la poursuite des efforts de gestion au cours de l'exercice 2016 (- 2,08 M€).

Les recettes d'investissement (hors dette) devraient s'établir autour de 12,1 M€, en forte baisse par rapport à 2015 (23 M€). Cette évolution est notamment liée à la perception en 2015 de recettes importantes à caractère non récurrent (préfinancement par la Caisse des Dépôts du FCTVA pour 2 M€, remboursement d'avance par Rouen Normandie Aménagement à hauteur d'1,5 M€ ou encore encaissement de produits de cessions d'immobilisations pour 5,1 M€).

Le total des dépenses mandatées en investissement (hors dette), avec un taux de réalisation estimé à 90 % (90,36 % en 2015), devrait s'élever à près de 26,3 M€, en baisse de 5,9 M€ par rapport à 2015. Cette réduction du volume mandaté est corrélée à la baisse des crédits d'investissement votés au titre de 2016. En effet, d'importants projets d'investissement, ayant fait l'objet de mandatements très importants en 2015, comme l'école Rosa Parks et le gymnase Nelson Mandela (6,77 M€ mandatés en 2015), ou le versement de 4 M€ au titre de la Convention Publique d'Aménagement Luciline, ne nécessitaient pas l'inscription de volumes de crédits aussi importants en 2016, compte tenu du degré de réalisation atteint.

Sur la base de ces différents éléments, l'exercice budgétaire 2016 devrait se clôturer avec un excédent global de 17,4 M€ en section de fonctionnement (en intégrant la reprise de résultat de l'exercice 2015). Le besoin d'emprunt d'équilibre pour financer les dépenses d'investissement s'établirait aux alentours de 15 M€. L'amortissement du capital de la dette étant de l'ordre de 16,8 M€ pour l'année 2016, la collectivité pourrait ainsi réduire son encours de dette.

¹² Hors produits de cessions immobilières et hors résultat de l'exercice antérieur, 160,8 M€ de recettes de fonctionnement ont été titrées au cours de l'exercice comptable 2015.

2. Eléments d'orientation pour l'année 2017

Si la baisse de moitié de l'effort demandé aux communes et intercommunalités en 2017 dans le cadre du redressement des comptes publics constitue pour la Ville de Rouen une atténuation de la perte de Dotation Globale de Fonctionnement, d'autres contraintes financières s'imposent toujours à la collectivité.

C'est pourquoi, afin de préserver les équilibres financiers de la Ville, le budget pour l'année 2017 sera construit autour des axes suivants :

⇒ En fonctionnement :

- La poursuite des économies de gestion et de fonctionnement de la collectivité doit permettre d'aboutir :
 - A une économie d'1,5 M€ sur les dépenses de fonctionnement général par rapport aux crédits votés en 2016, à l'issue de la Décision Modificative n°1. Cet effort est ciblé sur certains postes de dépenses.
 - A un effort d'1 M€ sur les dépenses de personnel, par rapport au besoin estimé à hauteur de 88,5 M€ et résultant pour l'essentiel de facteurs exogènes subis (revalorisation du point d'indice, accord de modernisation des parcours professionnels, des carrières et des rémunérations, augmentation mécanique du Glissement Vieillesse Technicité...). L'objectif est de maintenir la masse salariale à hauteur de 87,5 M€.
- Afin de garantir les fondamentaux financiers de la collectivité, la maîtrise budgétaire envisagée sur les dépenses de fonctionnement doit s'accompagner d'une évolution positive des recettes de fonctionnement.

Des discussions ont été menées avec la Métropole autour des charges de centralité supportées historiquement par la Ville de Rouen, au titre notamment de grands équipements sportifs, culturels et des dépenses d'entretien des espaces publics.

Ces négociations devraient permettre d'aboutir à une part de compensation financière inscrite dans le budget primitif pour 2017.

- ⇒ Concernant les projets d'investissements portés par la Ville, le volume de crédits ouverts au titre du budget 2017 devrait se stabiliser à un niveau proche de ceux votés en 2016. Ce volume d'investissement couplé aux efforts de gestion consentis au titre des dépenses de fonctionnement permettra de limiter le recours à l'emprunt d'équilibre en 2017 à hauteur de 20 M€ au maximum, et ainsi de contenir le niveau d'endettement de la Ville et de conserver sa capacité de désendettement sous le seuil des 15 ans.

3. Eléments prospectifs sur la fin du mandat (2018 – 2020) :

L'objectif financier de cette seconde partie du mandat est de stabiliser le niveau d'endettement, à la fin de l'année 2019, au montant de l'encours de dette constaté à la fin de l'année 2013, soit 186,7 M€.

Pour atteindre cet objectif et conserver des ratios financiers soutenables, la Municipalité devra poursuivre les efforts de gestion entrepris depuis le début du mandat.

De fortes incertitudes pèsent encore sur la possibilité du report de l'effort financier attendu des collectivités locales au redressement des comptes publics, suite à l'annonce pour l'année 2017 de sa réduction pour moitié.

Néanmoins, après l'absorption en 2016 et surtout en 2017, de mesures nationales impactant très significativement la masse salariale, une amélioration des ratios financiers de la Ville devrait pouvoir s'engager dès 2018.

Pour ce faire, la préparation du futur budget 2018 de la Ville sera l'occasion d'engager un travail important de refonte budgétaire et d'interrogation de l'utilité de chaque euro sollicité.

Les dépenses d'investissement de la Ville seront consacrées aux dépenses d'investissement récurrentes (grosses réparations, gros entretien, projets informatiques...) inhérentes à l'entretien de son patrimoine, à hauteur de 10 M€ par an.

Les projets d'investissement nouveaux portés par la Ville seront principalement axés sur les travaux d'accessibilité et d'économie d'énergie.

Enfin, la Ville poursuivra sa participation aux projets structurants d'équipement sur le territoire de la Métropole, au travers des différentes contractualisations auxquelles elle est partie prenante.

III. HYPOTHESES ET PREVISIONS POUR LE BUDGET PRIMITIF 2017

1. Section de fonctionnement

A. Poursuite de la maîtrise des dépenses de gestion

- a. Les dépenses de personnel :

Structure et évolution des effectifs :

La maîtrise de la masse salariale est assurée par l'activation de l'ensemble des leviers sur lesquels la collectivité peut agir comme le non remplacement de certains départs, le pilotage des heures supplémentaires ou encore la maîtrise du recours aux agents temporaires.

Toutefois, comme en 2016, l'effort de non remplacement demandé aux services relève d'une adaptation, sans rupture notable. Les réflexions relatives à l'optimisation des organisations et des processus se poursuivent et des ajustements sont opérés prolongeant ainsi la politique de maîtrise des effectifs voulue par la Ville.

Ainsi, les effectifs de la Ville devraient s'élever pour l'année 2017 à 1.940 emplois permanents, notamment après le transfert en 2016 de 89,5 postes à la Métropole (77 au titre des musées et 12,5 au titre du Muséum) retirés du tableau des effectifs.

Ces réflexions n'écartent pas des orientations en matière d'effectif qui interrogeront les politiques du service public municipal à moyen et long terme.

La rémunération :

La projection naturelle des dépenses de personnel, prenant en compte des facteurs exogènes de variation (représentant 65 % de l'accroissement des dépenses de personnel pour l'année 2017), comme la valorisation du point d'indice, la revalorisation des cotisations sociales, le coût de l'accord PPCR¹³ ou encore la hausse mécanique liée à l'application du GVT, mais également des facteurs endogènes, établit la dépense globale de personnel pour l'année 2017 à 88,5 M€, ce qui représenterait une évolution de + 4 % par rapport aux estimations du compte administratif 2016.

Les facteurs endogènes notables d'évolutions du BP 2017 s'élèvent à 1,24 M€.

Cependant, depuis plusieurs années, la Ville a engagé des mesures très volontaristes pour limiter – à périmètre constant – les augmentations de sa masse salariale. Ainsi, pour l'année 2017, le programme de réduction des dépenses est évalué, à ce stade, à 1 M€ et devrait permettre de compenser en partie la hausse endogène des dépenses de personnel.

Les avantages en nature :

L'optimisation volontaire des avantages en nature menée au cours de ces dernières années aboutit à la suppression quasi-complète des avantages en nature « véhicule », un seul subsistant à ce jour.

En termes d'avantages en nature « logement », 30 agents municipaux en bénéficient à ce jour en qualité de « gardiens logés ». Ce nombre d'avantages en nature a été divisé par deux au cours des 10 dernières années.

Temps de travail :

La maîtrise des dépenses en matière d'heures supplémentaires reste une orientation ferme assignée aux services de la Ville pour 2017, notamment en assurant la réalisation des activités récurrentes dans le cadre des cycles de travail.

Par ailleurs, une étude a été diligentée pour prévenir et traiter les phénomènes d'absence au travail. Quatre étudiants du Cycle Supérieur de Management de l'Institut National des Etudes Territoriales (INET) ont été missionnés pour mesurer et analyser les absences à la Ville.

¹³ PPCR : accord de modernisation des « Parcours Professionnels, des Carrières et des Rémunérations », négocié entre le Gouvernement et les partenaires sociaux. Il prévoit notamment la restructuration et la revalorisation des catégories A et C, une refonte des grilles indiciaires de l'ensemble des cadres d'emploi de la Fonction Publique, et le transfert d'une partie du régime indemnitaire sur le traitement indiciaire.

Sous leur égide, des groupes de réflexions ont été réunis afin d'identifier les leviers d'action possibles pour diminuer les effets de ces absences au travail pour la collectivité.

De plus, la Direction des ressources Humaines (DRH) renforce et structure l'offre de service de l'équipe pluridisciplinaire en matière de santé au travail placée sous la coordination technique du médecin de prévention. Cette équipe se dote de compétences en psychologie du travail, en ergonomie et en formation pour mieux anticiper et prévenir les phénomènes d'usure professionnelle.

Enfin, la DRH rencontre régulièrement les gestionnaires de proximité Ressources Humaines (GPRH) au sein des services pour garantir une homogénéité d'application du règlement du temps de travail et veiller à circonscrire toute dérive dans le recours aux autorisations spéciales d'absence dont le nombre et la nature sont excessivement complexes.

b. Les dépenses de fonctionnement général :

Les dépenses de fonctionnement général seront soumises en moyenne à une norme d'évolution de - 3,2 % en 2017.

Cependant, une déclinaison différenciée de cette évolution permettra de tenir compte de la spécificité de certaines dépenses et notamment de maintenir à niveau constant le soutien financier de la Ville auprès de ses partenaires.

Ainsi, les crédits de fonctionnement suivants seront – à ce stade – reconduits au niveau voté au titre de l'année 2016 :

- Participations de la Ville aux organismes de regroupement dont elle est membre (les différents établissements publics de coopération culturelle (EPCC), le Centre communal d'action sociale (CCAS), le Syndicat intercommunal de restauration collective de Rouen – Bois-Guillaume (SIREST), etc...) ;
- Certaines dépenses particulières, (eau, électricité, énergie, maintenance, assurances...) revêtant un caractère certain de rigidité, ne se verront pas appliquer une réfaction systématique, mais leur volume sera établi en fonction des besoins réels estimés par les services municipaux concernés.

Les efforts de gestion porteront donc sur les dépenses de fonctionnement général, non comprise dans la liste présentée ci-avant. L'économie à réaliser au titre du budget 2017 pour ces dépenses s'élève à 1,5 M€ et représente une réduction de 5,7 % de ces mêmes dépenses inscrites en 2016 (BP + DM1).

B. Recettes de fonctionnement :

La structure des recettes réelles de fonctionnement de la Ville ne devrait pas connaître de modification majeure au cours de l'année 2017.

Les hypothèses d'estimation des principales recettes de fonctionnement pour le budget 2017 sont les suivantes :

- ⇒ **Fiscalité directe** : l'évolution des bases fiscales des taxes ménages pour 2017 est anticipée à hauteur de +0.60%, représentant une hausse de produit de +0,45 M€ par rapport à 2016, dont +0,4% de revalorisation forfaitaire, laquelle est ordinairement intégrée tardivement en Loi de Finances par voie d'amendement, et +0,2% d'évolution physique, compte tenu des progressions erratiques constatées ces dernières années.
- ⇒ **Fiscalité indirecte** : composée essentiellement des droits de mutation, de la taxe sur la consommation finale d'électricité (TCFE) et de la taxe locale sur les enseignes et publicités extérieures (TLPE), l'évolution retenue pour ces recettes est une reconduction à l'identique des taux et un produit stable pour ces recettes.
- ⇒ **Dotations de l'Etat** : la Dotation Globale de Fonctionnement (DGF) continue de diminuer et le dispositif d'écrêtement de la part forfaitaire de la DGF, calculé sur la base du potentiel fiscal par habitant, est également maintenu. La composante « dotation forfaitaire » de la DGF de la Ville est ainsi attendue en recul de -7,2% (-2,1 M€) par rapport à 2016, tandis que sa composante « dotation de solidarité urbaine » devrait rester stable. Le recentrage du dispositif prévu dans le projet de loi de finances 2017 peut même permettre d'espérer une légère amélioration de la dotation.
- ⇒ **Dotations et transferts de la Métropole** : les transferts de compétences opérés de la Ville vers la Métropole depuis le 1^{er} janvier 2015 se sont traduits par la diminution importante de l'attribution de compensation¹⁴ versée par la Métropole à la Ville.

Ainsi, après une réduction de plus de 13,75 M€ en 2015, une nouvelle baisse de 3,78 M€ de l'attribution de compensation a été constatée en 2016, conséquence du transfert du stade Diochon en année pleine et des Musées. L'attribution de compensation reversée à la Ville de Rouen pour l'année 2016 s'est élevée à 3,39 M€.

Pour 2017, des négociations entre la Ville et la Métropole ont été engagées afin que soient prises en compte financièrement les charges de centralité supportées historiquement par la Ville. A ce stade de préparation du budget 2017, les modalités précises de ce soutien ne sont pas encore définitivement arrêtées.

La dotation de solidarité communautaire pour 2017, distribuée par la Métropole en direction de ses communes membres selon des critères à dominante péréquatrice, est évaluée à un montant identique de celle perçue au titre de l'année 2016 (pour mémoire : 1,76 M€).

- ⇒ **Le Fonds National de Péréquation des Ressources Intercommunales et Communales (FPIC)** : instauré en 2012, il constitue le premier mécanisme de péréquation horizontal pour le secteur communal et intercommunal, prenant appui sur la notion d'ensemble intercommunal composé d'un EPCI à fiscalité propre et de ses communes membres.

¹⁴ Attribution de compensation : dépense obligatoire pour les établissements publics de coopération intercommunale (EPCI) à Fiscalité Professionnelle Unique ou à fiscalité additionnelle, cette attribution a pour objectif d'assurer la neutralité budgétaire du passage à la fiscalité professionnelle unique et des transferts de compétences, à la fois pour l'EPCI et pour ses communes membres.

Ce fonds consiste à prélever une partie des ressources de certaines intercommunalités et communes pour le reverser à des intercommunalités et communes moins favorisées.

Ce fonds est alimenté par les ensembles intercommunaux et les communes isolées dont le Potentiel Fiscal Agrégé par habitant est supérieur à 90 % du Potentiel Fiscal Agrégé moyen par habitant.

Le prélèvement déterminé au niveau d'un ensemble intercommunal est réparti dans un premier temps entre l'EPCI et ses communes membres, puis dans un second temps entre les communes membres.

Ce fonds est redistribué en faveur des collectivités, selon un indice synthétique tenant compte de leurs ressources, du revenu moyen de leurs habitants et de leur effort fiscal.

Le montant du reversement est calculé au niveau de l'ensemble intercommunal éligible. Cette ressource est ensuite répartie entre l'EPCI et ses communes membres. Cette répartition, de droit commun, s'effectue en fonction de la richesse respective de l'EPI et de ses communes membres, au prorata de leur contribution au Potentiel Fiscal Agrégé de l'ensemble intercommunal. Toutefois, par dérogation, le Conseil communautaire peut décider de procéder à une répartition alternative.

En 2015 et 2016, le territoire de la Métropole a été bénéficiaire de ce dispositif de redistribution. La Ville de Rouen a perçu à ce titre les sommes d'1,38 M€ en 2015 et 1,72 M€ en 2016.

Pour l'année 2017, par mesure de prudence, le territoire de la Métropole étant toujours relativement proche du seuil d'éligibilité, il est prévu l'application du mécanisme de sortie d'attribution (institué par la Loi de Finances pour 2016), qui garantit aux collectivités cessant d'être éligibles au FPIC en année N le versement de 90 % du montant perçu l'année N-1. Cela représente pour la Ville au minimum la somme d'1,55 M€ en 2017.

2. La section d'investissement

A. Les priorités de la Municipalité :

L'inscription à hauteur de 25 M€ environ du volume des crédits d'investissement envisagés pour l'exercice 2017 permettra la poursuite des projets engagés par la Ville, mais également le démarrage de nouveaux projets structurants du mandat.

Ces projets se déclinent autour des axes suivants :

a. Priorité à l'accessibilité et la rénovation énergétique du patrimoine municipal :

Dans la lignée des actions entamées les années précédentes, la Ville poursuivra en 2017 ses efforts en matière d'accessibilité des bâtiments accueillant du public et de rénovation énergétique des locaux municipaux.

Cette volonté se traduira budgétairement par l'inscription de crédits :

- Destinés aux travaux d'accessibilité, en cohérence avec l'Agenda d'Accessibilité Programmée (Ad'Ap) adopté par la Ville en 2016 ;
- Consacrés aux travaux d'économies d'énergie dans les écoles et les équipements sportifs comme les années précédentes. Cet effort est complété en 2017, pour plusieurs années, grâce à des subventions substantielles de la part de l'Etat, par des crédits destinés au début de la rénovation énergétique de l'Hôtel de Ville.

b. Renforcement de l'attractivité et amélioration du cadre de vie du territoire :

- Dans le cadre de la politique sportive, seront lancés les travaux d'extension de la patinoire intégrant la rénovation et la mise aux normes des locaux du centre Guy Boissière, pour un meilleur confort des usagers et des clubs utilisateurs. Ces travaux sont subventionnés à hauteur de 75 % de leur montant total hors taxe par la Métropole et la Région Normandie. Enfin, des crédits supplémentaires seront consacrés à l'entretien des terrains de sport.
- La politique en faveur des espaces verts sera marquée par le début des travaux de rénovation des Serres du Jardin des Plantes. Ce jardin botanique d'exception connaît un développement très important tant dans sa politique événementielle (« Graine de Jardin » mené avec la Métropole, le festival « Vibrations » accompagné par le service culturel de la Ville...), que dans ses actions scientifiques et de médiation, en passant par le développement de ses partenariats internationaux (le « Jardin Chinois » mené en collaboration avec Ningbo). A noter, en parallèle, la rénovation en 2017 d'un autre espace vert majeur en cœur de ville : le Square Verdrel, rénovation inscrite dans le programme Cœur de Métropole et portée par cette dernière. Enfin, les premiers travaux du Parc Naturel Urbain de Repainville (incluant les études complémentaires) permettront des aménagements pédagogiques de la réserve de biodiversité, la renaturation des cours d'eau et l'amélioration des structures accueillant les différents publics, et notamment les associations. Ils font aussi l'objet de subventions importantes. Ils seront complétés par plusieurs actions de gestion et valorisation des milieux naturels sur l'ensemble du territoire de la ville.
- Dans le cadre de la politique culturelle seront menées les études de rénovation et de mise en accessibilité du cinéma Omnia, dont l'objectif est d'accompagner l'essor de ce complexe art et essai de centre-ville, dont la fréquentation a été en forte hausse en 2016 (200 000 spectateurs attendus). Ce projet s'inscrit pleinement dans l'attractivité du cœur de ville, l'Omnia étant tout à la fois un établissement culturel structurant et un établissement commercial majeur.
- Concernant le cadre de vie des rouennais, ce sont aussi des crédits qui seront consacrés au changement et à la rénovation des aires de jeux pour enfants, ainsi qu'à l'achèvement de l'importante rénovation de la Maison de Quartier Grieu.
- Dans le cadre de la politique en faveur du commerce rouennais, l'Office du Commerce et de l'Artisanat, association subventionnée par la Ville jouera un rôle de

plus en plus important dans la coordination des opérations de promotion commerciale. Cette association, permettant la concertation entre les commerçants rouennais, la Ville et les Chambres Consulaires, jouera un rôle relais essentiel dans le contexte du début des travaux du programme Cœur de Métropole (programme qui permet d'achever en 2017 la rénovation des voies piétonnes de centre-ville). Dans le cadre du Fisac, la Ville poursuivra par ailleurs son programme de soutien à l'accessibilité des commerces.

c. Agir pour l'Enfance, la Solidarité et la Citoyenneté :

- Dans le cadre de la politique sociale, la municipalité aura pour objectif en 2017 de relancer l'analyse des besoins sociaux, avec pour ambition d'élaborer un nouveau projet social participatif et partenarial. Une réflexion sera également lancée en 2017 au sujet de la politique de soutien aux associations du secteur de la solidarité.
- En termes de politique d'accompagnement des personnes âgées, l'année 2017 sera consacrée à l'élaboration du projet d'établissement de l'Etablissement d'Hébergement pour Personnes Âgées Dépendantes (EHPAD) La Pléiade et à la mise en œuvre du forfait autonomie au bénéfice des quatre résidences pour personnes âgées municipales par le département de la Seine – Maritime.
- Dans le domaine de l'enfance, l'année 2017 sera marquée par l'ouverture de la nouvelle crèche « Rose des Vents » et du Relais d'Assistants Maternels Rive Droite « Pierre de Lune ». La démarche de lutte contre les inégalités dès la petite enfance sera également poursuivie (dépistage précoce des troubles du comportement et stimulation langagière précoce).
- Dans le cadre des relations citoyennes, la Ville poursuivra en 2017 l'amélioration des conditions d'accueil des usagers. Ainsi, le déploiement et l'évaluation, dans le cadre du projet relations usagers, des guichets uniques mis en œuvre par la collectivité en 2016 seront réalisés en cours d'année 2017. Dans cette optique, la restructuration physique des mairies de proximité Saint Sever et Châtelet sera quant à elle poursuivie.

B. Poursuite des financements partenariaux

⇒ L'appel à projets « Territoires à énergie positive pour la croissance verte » (TEPCV) :

Suite à sa participation à l'appel à projet TEPCV lancé par le Ministère de l'écologie, du développement durable et de l'énergie à l'automne 2014, la Ville s'était vue attribuer un premier financement d'un montant de 500 K€ en 2015.

Un financement complémentaire d'1,5 M€ a été notifié à la Ville au cours de l'exercice 2016 au titre de la rénovation énergétique de l'hôtel de ville. Un premier acompte (600 K€) a été perçu en 2016 et des recettes correspondant à des acomptes complémentaires pourront être perçues en 2017 en fonction de l'avancée des travaux.

⇒ Le Fonds de soutien aux Investissements Communaux (FSIC) :

Suite à la mise en place par la Métropole en 2016 d'un fonds de concours en investissement destiné à ses 71 communes membres, la Ville de Rouen a déposé des dossiers qui lui permettront de bénéficier d'un financement global s'élevant à 627 K€ en 2016.

Parmi les projets retenus par la Métropole, on peut citer les travaux de reprise de toiture de l'école Marie Dubocage, le changement des chaudières des Serres de Franqueville-Saint-Pierre ou encore le remplacement des menuiseries du centre André Malraux.

Ce fonds de concours, établi pour une période de 5 ans (2016 – 2020) et pour un montant global de 60 M€ se décline en quatre grands axes : accessibilité/bâtiments/aménagement de l'espace public communal/investissements ANRU, dont chacun se voit doté d'une enveloppe financière de 15 M€.

Les taux de financement appliqués par la Métropole dans le cadre de ce fonds de concours s'élèvent à 25 % des dépenses HT pour les travaux d'accessibilité et 20 % des dépenses HT pour les travaux dans les bâtiments (hors accessibilité) tout comme pour les travaux d'aménagement de l'espace public.

Ce fonds de concours est réparti entre chaque commune membre en fonction de la population communale et de critères économiques et sociaux. Ainsi, la Ville de Rouen s'est vue attribuer une enveloppe de 3,4 M€ pour chacun des trois premiers axes et peut mobiliser ces financements jusqu'en 2020. Il sera mobilisé à nouveau en 2017 pour financer les projets d'investissement portés par la Ville.

C. Le financement par l'emprunt

A ce stade d'orientation et de préparation du budget 2017, l'estimation de l'emprunt nécessaire à l'équilibre du budget se situe dans un intervalle compris entre 18 M€ et 20 M€. Cette évaluation est supérieure au remboursement en capital de la dette. Néanmoins, le besoin estimé se révèle inférieur chaque année au montant d'emprunt d'équilibre voté lors du budget primitif 2016 (pour mémoire : 21 M€).

De plus, ce montant théorique devrait suivre la tendance habituelle de réduction progressive lors des étapes budgétaires qui suivront le budget primitif 2017. La reprise du résultat de l'exercice 2016 lors de la décision modificative n°1 2017 permettra - a priori – de réviser à la baisse le besoin d'emprunt nécessaire à l'équilibre budgétaire.