EXTRAIT DU REGISTRE DES DELIBERATIONS DU CONSEIL MUNICIPAL

SEANCE DU **04 novembre 2016 à 18 h 00**

AUJOURD'HUI **quatre novembre deux mille seize**

LE CONSEIL MUNICIPAL de la Ville de Clermont-Ferrand, convoqué par Monsieur le Maire le 28 octobre 2016, s'est réuni dans la salle ordinaire des séances.

Après avoir ouvert la séance, Monsieur le Maire procède à l'appel.

Etaient présents Mmes et MM. les Membres du Conseil dont les noms suivent :

Olivier BIANCHI, Maire, présidant la séance

Présent(e)s :	**Olivier BIANCHI, Françoise NOUHEN, Christine DULAC-ROUGERIE, Monique BONNET, Manuela FERREIRA DE SOUSA, Philippe BOHELAY, Simon POURRET, Isabelle LAVEST, Grégory BERNARD, Cécile AUDET, Jérôme GODARD, Cyril CINEUX, Jérôme AUSLENDER, Nicaise JOSEPH, Marion CANALES, Saïd Akim BARA, Gérard BOHNER, Nicolas BONNET, Dominique ADENOT, Géraldine BASTIEN, Valérie BERNARD, Christophe BERTUCAT, Jean-Luc BLANC, Jean-Pierre BRENAS, Dominique BRIAT, Edith CANDELIER, Jean-Christophe CERVANTES, Alparslan COSKUN, Louis COUSTÈS, Sondès EL HAFIDHI, Pascal GUITTARD, Christiane JALICON, Claudine KHATCHADOURIAN-TECER, Jean-Pierre LAVIGNE, Marianne MAXIMI, Abdelmajid MELLOUKI, Fabienne MONTEL, Didier MULLER, Florent NARANJO, Christian PORTEFAIX, Nicole PRIEUX, Antoine RECHAGNEUX, Dominique ROGUE-SALLARD, Laurence SCHLIENGER, Sylviane TARDIEU, Odile VIGNAL, Guillaume VIMONT**
Excusé(e)s ayant donné pouvoir :	**Magali GALLAIS à Cyril CINEUX, Nadia GUERMIT-MAFFRE à Jean-Luc BLANC, Patricia GUILHOT à Laurence SCHLIENGER, Alain LAFFONT à Florent NARANJO, Pierre MIQUEL à Jean-Christophe CERVANTES**
Excusé(e)s :	
Absent(e)s :	**François BARRIÈRE, Anne FAUROT, Isabelle PADOVANI**
Secrétaire :	**Marianne MAXIMI**

M. Alparslan COSKUN quitte la séance pendant le débat de la question n°3 et donne pouvoir à M. Guillaume VIMONT.
M. Antoine RECHAGNEUX quitte la séance pendant la présentation de la question n°4 sans laisser de pouvoir.
Jérôme GODARD quitte la séance pendant le débat de la question n°6 et donne pouvoir à Mme Cécile AUDET.
Christian PORTEFAIX quitte la séance pendant la présentation de la question n°11 et donne pouvoir à M. Saïd Akim BARA.
M. Dominique ADENOT quitte la séance pendant la présentation de la question n°11 sans laisser de pouvoir.

Rapport N° 1

RAPPORT D'ORIENTATIONS BUDGETAIRES

Rapporteur : Madame Françoise NOUHEN

Le débat sur les orientations budgétaires - introduit par le présent rapport - est une étape obligatoire dans le processus aboutissant à la proposition au vote du budget primitif 2017 de la Ville de Clermont-Ferrand lors du Conseil Municipal. Il s'agit donc d'un document à la fois généraliste et stratégique, situant le contexte général dans lequel notre Ville se situe, et replaçant l'exercice de construction budgétaire dans le cadre des orientations politiques qui sont celles définies par l'exécutif municipal.

La spécificité du budget 2017 est qu'il se situera dans une forte continuité par rapport aux décisions prises depuis 2014 par la municipalité en même temps qu'il reflétera un profond bouleversement du périmètre des interventions municipales.

- La continuité, premièrement, est l'inscription de ce budget dans un contexte qui reste globalement très contraint sur le plan national, et dans une stratégie financière de mandat qui a été élaborée au fil de décisions successives tout au long des années 2014 à 2016.

  Cette continuité se retrouve à la fois dans des politiques de développement ambitieuses, incarnées par un plan pluriannuel d'investissement clair et précis, porteurs de projets structurants, mais aussi dans le développement de services publics de proximité au service d'une ville harmonieuse au service de ses habitants. Parallèlement la municipalité poursuit sans relâche ses efforts de gestion partout où cela est possible, et en particulier sur le domaine de la gestion du personnel. Cette politique de sobriété permet à la fois de contenir les dépenses de fonctionnement mais aussi de dégager des moyens là où le service public l'exige.

  Le budget 2017 sera également le moment d'une déclinaison précise des actions contenues dans le pacte proposé en janvier 2016 aux clermontois en accompagnement de la décision d'une hausse maîtrisée de la fiscalité, suivie d'une évolution à 0% en 2017, 2018, 2019 et 2020.

- La rupture, elle, se situe dans les conséquences concrètes, qui seront observées dans les documents budgétaires, de la mutation institutionnelle historique que représente le transfert d'un grand nombre de compétences des communes composant Clermont Communauté vers la Communauté d'Agglomération, permettant à cette dernière de se transformer en Communauté Urbaine au 1er janvier 2017. Ces transferts vont considérablement impacter le budget de la Ville dans toutes ses composantes, recettes et dépenses, fonctionnement et investissement. Les discussions se poursuivent à la fois au sein de la Ville mais aussi avec les vingt autres communes et Clermont Communauté sur la rédaction d'un Pacte Fiscal et Financier qui formalisera des relations financières Ville / EPCI, tenant compte des actions que la CU devra engager, mais aussi et surtout des moyens que les communes lui transféreront pour ce faire.

C'est donc dans ce contexte à la fois de cohérence et de mutation, dont tous les effets budgétaires et financiers ne seront pas connus avant le courant de l'année 2017, que nous situons le débat concernant les orientations budgétaires de l'année à venir.

I – LE CONTEXTE NATIONAL ET INTERNATIONAL

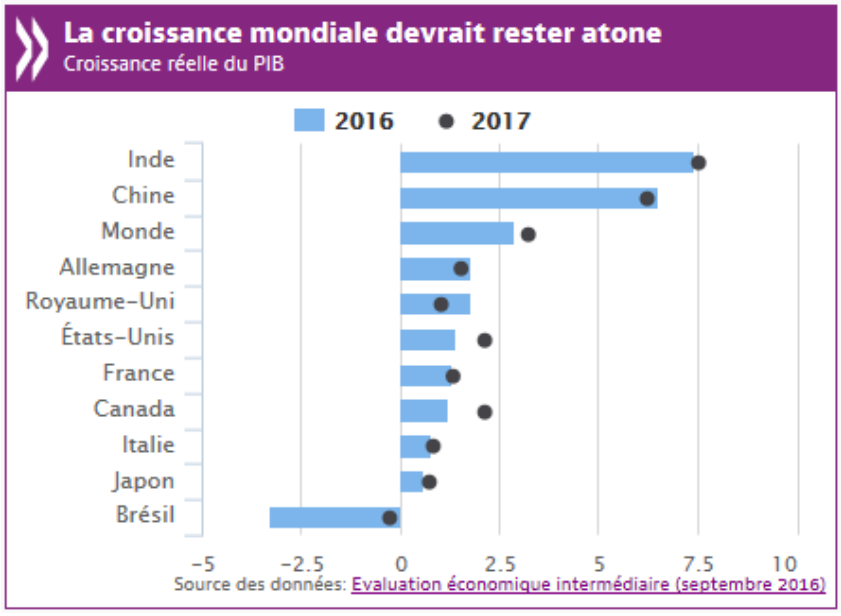
1/ Des prévisions de croissance mondiale estimées en légère hausse pour 2017 dans un contexte mondial et européen incertain :

Dans ses dernières publications, le Fonds Monétaire International prévoit un ralentissement de la croissance mondiale en 2016 à 3,1 % (3,2 % en 2015), et anticipe un léger rebond à 3,4 % en 2017. Ce rebond masque cependant de grandes disparités, puisqu'il sera essentiellement le fait de fortes évolutions de croissance des économies émergentes.
Le chef économiste du FMI estime que "la croissance est trop faible depuis trop longtemps, et dans de nombreux pays ses bénéfices touchent trop peu de monde".

La situation des deux grandes puissances mondiales génère des inquiétudes.
Le FMI constate la décélération de l'économie américaine, se traduisant par une croissance révisée à la baisse pour 2016, à 1,6 %, et qui pourrait au mieux atteindre 2,2 % en 2017.
La Chine, malgré sa forte croissance estimée pour 2016 à 6,6 %, présente de forts risques du fait de sa dépendance dangereuse au crédit. En effet, le facteur d'une dette publique et privée approchant les 250 % du PIB, conjugué à une reprise économique incertaine, entraîne une envolée des ratios de créances douteuses des banques du pays. Le risque de désordres financiers plane sur l'Asie, et n'améliore pas les perspectives économiques mondiales.

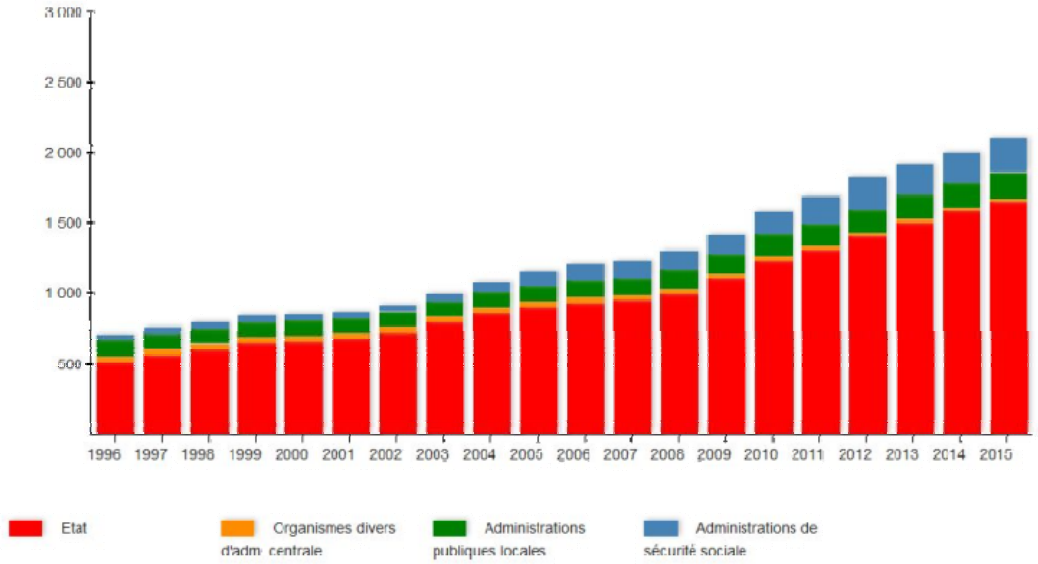
Malgré une très légère inflation, les projections du FMI pour la zone euro ne sont pas très optimistes. La croissance restera modérée autour de 1,7 % en 2016 et pourrait se tasser à **1,5 % en 2017**. Ce tassement s'explique par la situation fragile de la Grande-Bretagne qui mettra à partir de 2017 le Brexit voté en 2016. La croissance du PIB britannique pourrait ralentir à 1,1 % en 2017 (contre 1,8 % en 2016).
Le FMI porte ses prévisions pour l'Allemagne à 1,4 % en 2017 et 0,9 % pour l'Italie.
La Grèce pourrait quant à elle voir son économie repartir avec une anticipation de croissance 2017 à 2,8 %.

La France devrait se situer en dessous de la moyenne de la zone euro à **1,3 %** en 2016 d'après l'INSEE. Une stabilité de ce niveau de croissance est attendue pour 2017.



Dans ce contexte de croissance ralentie, la dette publique reste un sujet de préoccupation majeur, d'autant qu'elle est en constante progression, confortée par une inflation qui reste stable à des niveaux très bas. En 2016 (fin du deuxième trimestre) la dette de l'ensemble des administrations publiques se situait ainsi à 98,4 % du Produit Intérieur Brut, à hauteur de 2107 milliards d'euros.

Répartition de la dette publique en milliards d'euros :



Source *: INSEE, «* Dette de Maastricht des APU, répartition par sous-secteur et par instrument *»*

2/ Le contexte contraint collectivités territoriales pour 2017 :

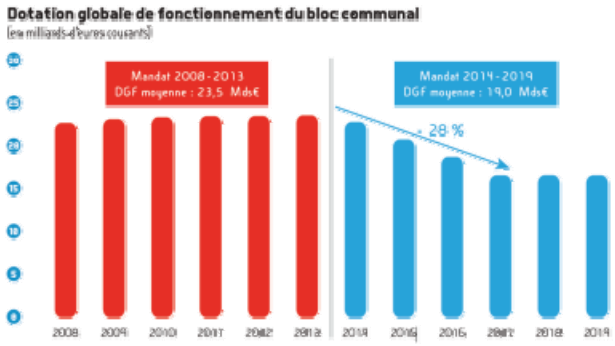
Les communes et leurs groupements représentent 55 % des dépenses publiques totales des collectivités locales (et 64 % des dépenses d'investissements pour 48% de la dette). Les départements qui pèsent pour 36 % ont un poids plus important que les régions qui portent 9 % des dépenses publiques locales.
(source DGCL)

Les Collectivités Territoriales perçoivent de l'État des dotations importantes, notamment la Dotation Globale de fonctionnement. Il est nécessaire de rappeler que la DGF n'est pas un subventionnement de l'État aux Collectivités, mais qu'elle correspond à des remboursements de deux natures :

- des remboursements de fiscalité transférée, due aux Collectivités (taxe locale en 1967, compensation de la suppression de la part salaire de la taxe professionnelle en 2000) ;

- des compensations financières de charges transférées par l'État aux Collectivités.

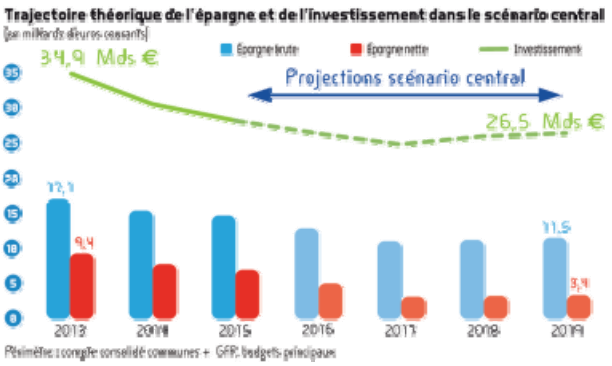
Depuis 2014, l'État a procédé à des réductions annuelles de la Dotation Globale de fonctionnement des Collectivités, afin de les faire participer à l'effort de redressement des finances publiques. Les communes ont contribué à hauteur de 2 milliards par an, soit une perte de plus de 2 %/an de leurs recettes de fonctionnement.



Source Études Territoires et Finances 2015 – AMF/La Banque Postale

Ces baisses de recettes se sont traduites depuis 2014 par un chute de l'épargne nette des communes, qui, ne souhaitant pas augmenter leur stock de dette, ont fait le choix de réduire de façon importante le niveau des investissements. Les dépenses d'équipement en euro constant des communes, qui s'élevaient à 381 €/hab. en moyenne entre 2008 et 2013, a chuté à 308 €/hab. en 2015. La contraction des investissements semble se poursuivre en 2016.

Afin d'atténuer l'impact de la baisse des dotations sur leur niveau d'épargne, les communes ont contracté leurs dépenses de fonctionnement mais également activé le levier fiscal, conjuguant des hausses de taux à des bases fiscales dynamiques.



Source Études Territoires et Finances 2015 – AMF/La Banque Postale

En 4 ans, l'enveloppe nationale de la DGF est passée de 41,5 milliard à 31 milliards d'euros, et aucune date de fin de ces ponctions sur la DGF n'est annoncée, ce qui crée évidemment un important facteur d'incertitudes au moment de penser la prospective financière pour la période postérieure à 2017.

Concernant les charges de fonctionnement, s'il est admis que les collectivités vont poursuivre une stabilisation des dépenses en 2016, elles seront en difficulté pour atteindre en 2017 le même niveau de maîtrise de la masse salariale que celui constaté sur les dernières années. En effet, la double hausse du point d'indice et la réforme sur les parcours professionnels, les carrières et les rémunérations, permettent de douter de la possibilité d'une évolution globale inférieure à 1 % comme en 2014 et 2015.

3/ Un projet de loi de finances 2017 sans grandes surprises et qui acte de nombreuses demandes des associations d'élus :

Le projet de loi de finance, divulgué fin septembre 2016, fera l'objet de plusieurs séances d'examen des amendements déposés, avant son vote définitif au plus tard le 23 décembre 2016.

Deux mesures majeures pour les finances locales à moyen et long terme ont été inscrites dans ce projet de loi.

La première concerne la création, pour 2018 d'un texte de loi de finances spécifique aux Collectivités Territoriales. En effet, la Loi de Finances dans sa forme actuelle a pour objet de déterminer, pour un exercice, la nature, le montant et l'affectation des ressources et des charges de l'État, ainsi que l'équilibre budgétaire et financier qui en résulte. Elle comporte un large panel de mesures couvrant un périmètre très vaste. Certaines mesures, noyées dans la masse, ont des conséquences indirectes sur les Collectivités territoriales. Une loi spécifique permettra une lecture directe et un recensement exhaustif des mesures impactant les finances locales. Elle apportera la garantie qu'aucune ressource des Collectivités ne sera touchée en dehors de ce texte.

La seconde confirme le report à 2018 de la réforme de la DGF, dans le cadre de la Loi de Finances spécifique décrite ci-dessus. En effet, la position commune des associations d'élus en faveur du report a été entendue. Ces derniers ont estimé qu'une réforme de cette ampleur ne pouvait être sereinement examinée dans le cadre du débat général extrêmement dense qui est celui d'un projet de loi de finances, mélangeant les enjeux de l'Etat à ceux propres aux Collectivités Locales.

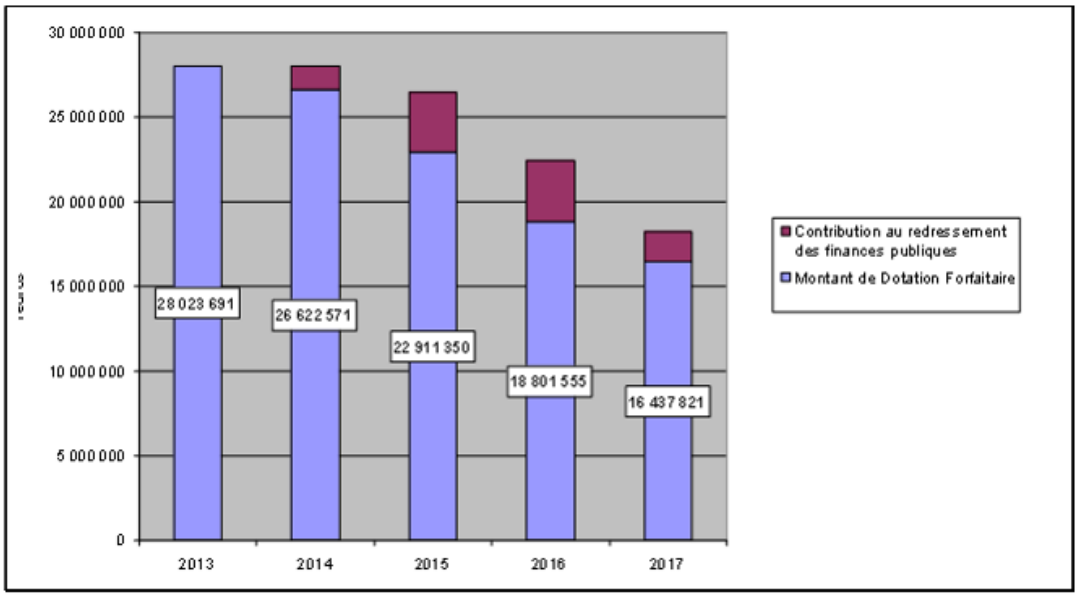
Les principales mesures pour l'année 2017

Les dotations de l'Etat :

- **La Dotation Forfaitaire (DF)** :

L'annonce du Président de la République en juin dernier de réduire de moitié la contribution des Collectivités au redressement des finances publiques pour 2017 a bien été inscrite dans le projet de loi de finances. Cela permettra d'alléger la ponction annuelle de l'État sur la Dotation Forfaitaire de la ville. Pour la Ville de Clermont-Ferrand, les baisses de DGF ont atteint 3,7 M€ par an sur les exercices 2015 et 2016. La réduction 2017 devrait atteindre plus de 1,8 M€ (soit la moitié des années précédentes). 41 % de la DF auront disparu entre 2013 et 2017.

	2013	2014	2015	2016 (prev)	2017 (prev)
Montant de Dotation Forfaitaire (en euros)	28 023 691	26 622 571	22 911 350	18 801 555	16 437 821
variation cumulée de DF		-5%	-18%	-33%	-41%



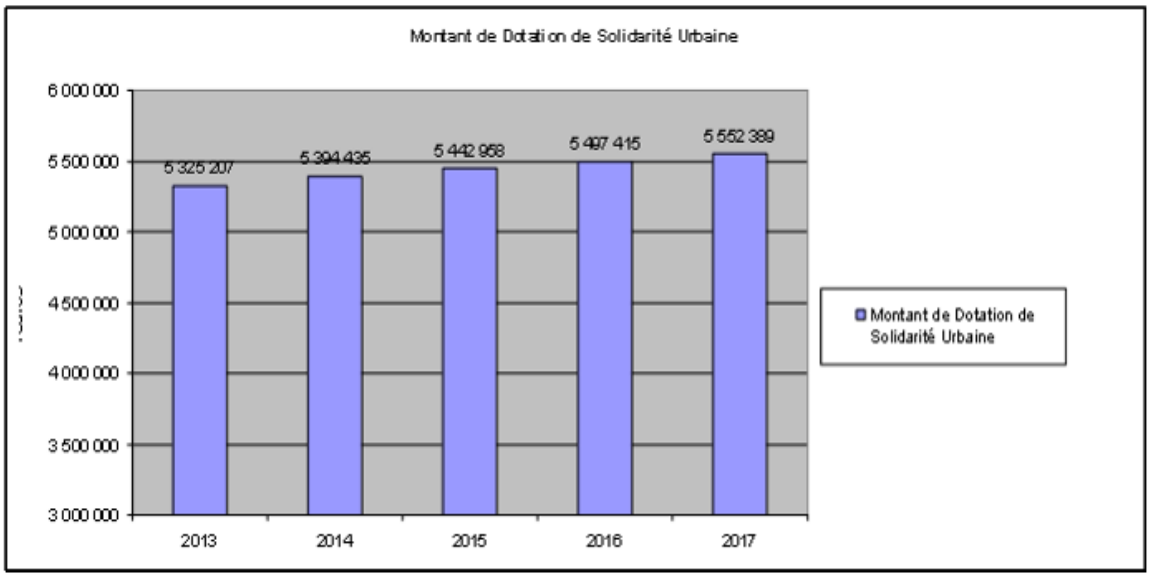
La DGF fait également l'objet d'un écrêtement de péréquation, jusqu'à présent plafonné à 3 % de la dotation forfaitaire. Le plafond a été porté à 4 %, ce qui aura certainement un impact négatif pour la Ville de Clermont-Ferrand, au profit d'autres communes.

- **La Dotation de Solidarité Urbaine (DSU) :**

Cette dotation bénéficiera aux 2/3 des communes des plus de 10 000 habitants, et non plus aux 3/4 des communes des plus de 10 000 habitants comme précédemment. De plus, la notion de DSU cible est supprimée. Elle permettait aux 250 premières communes de bénéficier chaque année d'une hausse importante de leur DSU, ayant pour effet de creuser un écart important avec les communes suivantes.
Les sommes dégagées par ces mesures seront réparties entre les toutes les communes éligibles, ce qui représentera un gain pour Clermont-Ferrand, au détriment d'autres communes.

De plus, le Projet de loi de finances introduit une modification dans le calcul du rang d'éligibilité des communes à la DSU. Ce nouveau calcul, bien qu'il n'apporte pas de ressource financière supplémentaire, permettra à la ville de Clermont-Ferrand de conforter sa position de commune bénéficiaire.

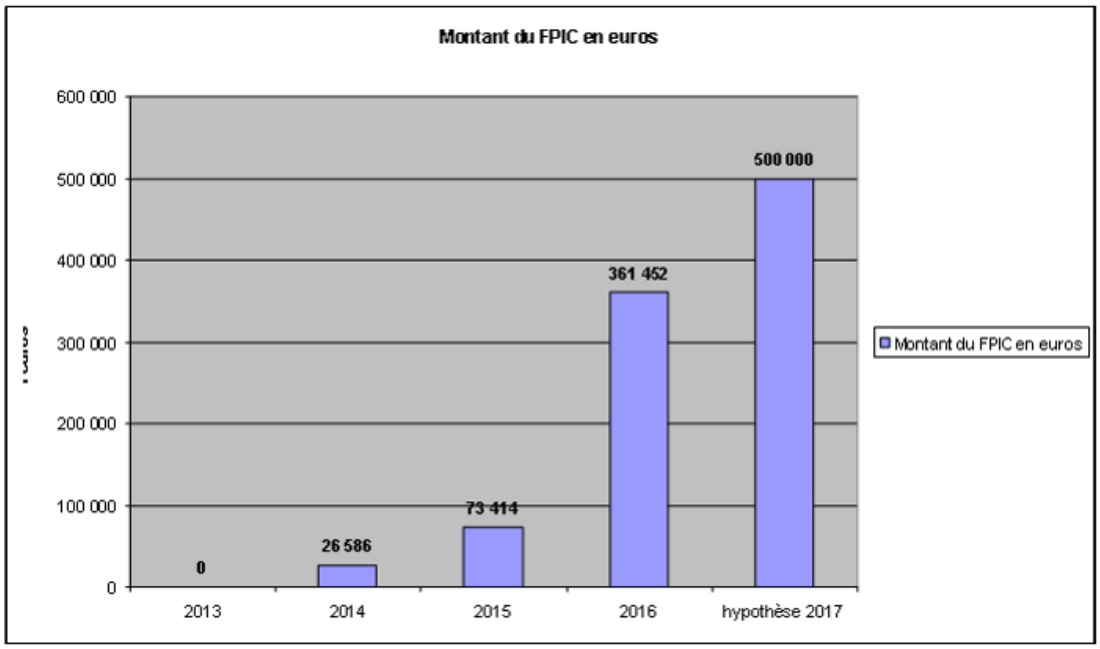
	2013	2014	2015	2016 (prev)	2017 (prev)
Montant de Dotation de Solidarité Urbaine	5 325 207	5 394 435	5 442 958	5 497 415	5 552 389
variation cumulée de DSU		1%	2%	3%	4%



- **Le Fonds de Péréquation Intercommunal et Communal (FPIC) :**

La Ville de Clermont-Ferrand est contributrice à ce fonds dont l'enveloppe nationale croît chaque année. Dans un contexte de fortes mutations territoriales, le gouvernement a souhaité stabiliser l'enveloppe à 1 milliard en 2017, alors qu'il devait le porter à 1,2 milliards. Cette mesure n'empêchera pas la contribution de Clermont Communauté d'augmenter, et par ricochet celle de ses communes membres, dans le cadre de la péréquation avec les autres groupements intercommunaux.

	2013	2014	2015	2016 (prev)	2017 (prev)
Montant du FPIC en euros	0	26 586	73 414	361 452	500 000
variation cumulée de FPIC			176%	1260%	1781%



La fiscalité :

Chaque année, un coefficient de minoration est appliqué à certaines compensations fiscales versées aux Collectivités, et permet à l'Etat de dégager à son profit une source de financement. En 2017 le volume des abattements et exonérations fiscales accordés aux contribuables est en hausse, provocant un besoin accrû de l'Etat. Afin de le financer, le projet de loi de finance prévoit le doublement de la minoration des allocations compensatrices des Collectivités Locales, à hauteur de -21,5 % en 2017 (contre -11,4 % en 2016). Cette mesure impacte négativement l'ensemble des communes.

Dans le cadre de la suppression de la taxe professionnelle, qui représentait source importante de revenu pour les Collectivités, l'État s'est engagé à compenser intégralement la perte par le biais d'une dotation de compensation dont le montant est figé l'année de la suppression de la recette fiscale. Depuis 2009, les Collectivités perçoivent une somme fixe, la DCRTP (dotation de compensation de la réforme de la taxe professionnelle), et les départements perçoivent la FDPTP dans le même cadre. Le Projet de Loi de Finance pour 2017 incite les communes à la prudence quant à la pérennité de cette dotation puisqu'il acte une minoration de cette compensation pour les départements dès 2017. Cela laisse envisager une mesure similaire pour les communes dans un avenir proche. Pour la commune de Clermont-Ferrand, la DCRTP s'élève à 81 060 €.

La réforme du FCTVA avancée par Bercy ne figure pas dans le projet de loi de finances.

Le fonds de soutien à l'investissement local :

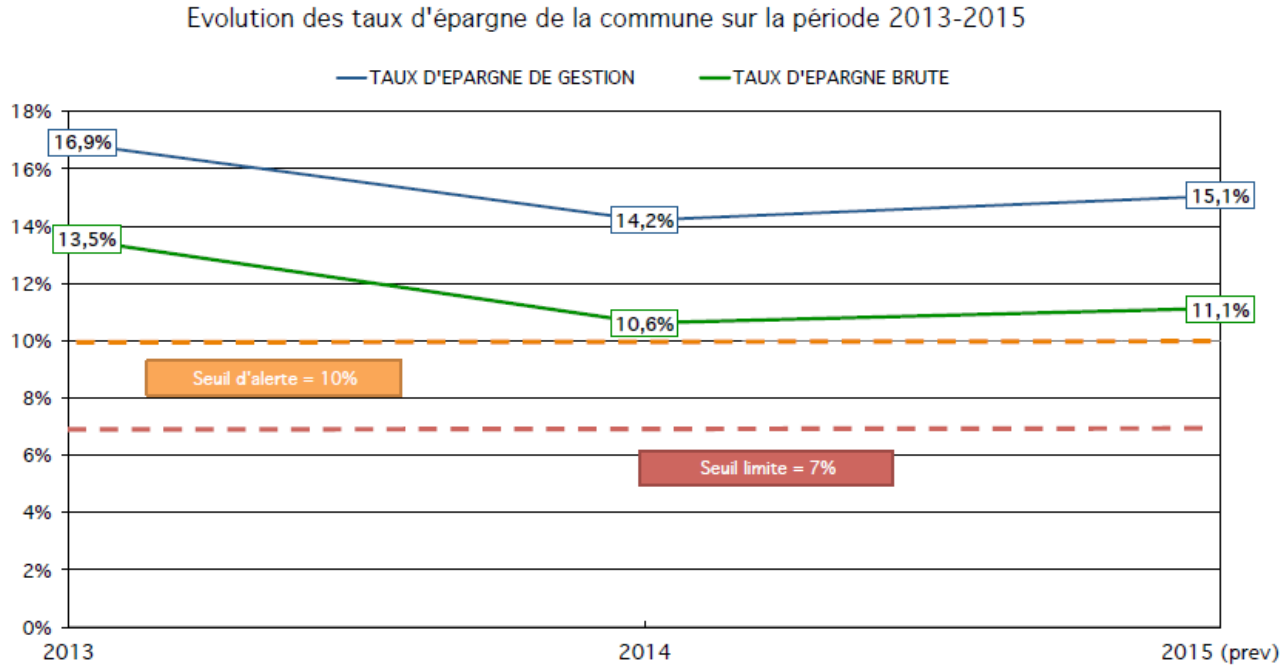
Il est porté de 1 à 1,2 milliards d'euros en 2017.

En 2016, la ville de Clermont-Ferrand a pu bénéficier de ce fonds à hauteur d'environ 220 000 € pour la réfection d'une salle culturelle (La Diode) ainsi que pour la mise aux normes et l'accessibilité de différents bâtiments publics (salle polyvalente, maison du peuple, groupes scolaires, crèche, …). La Ville reste pleinement mobilisée pour faire co-financer par ce fonds géré par la Préfecture de Région, les projets inscrits au PPI et répondant aux priorités inscrites au niveau national (transition énergétique, etc.…)

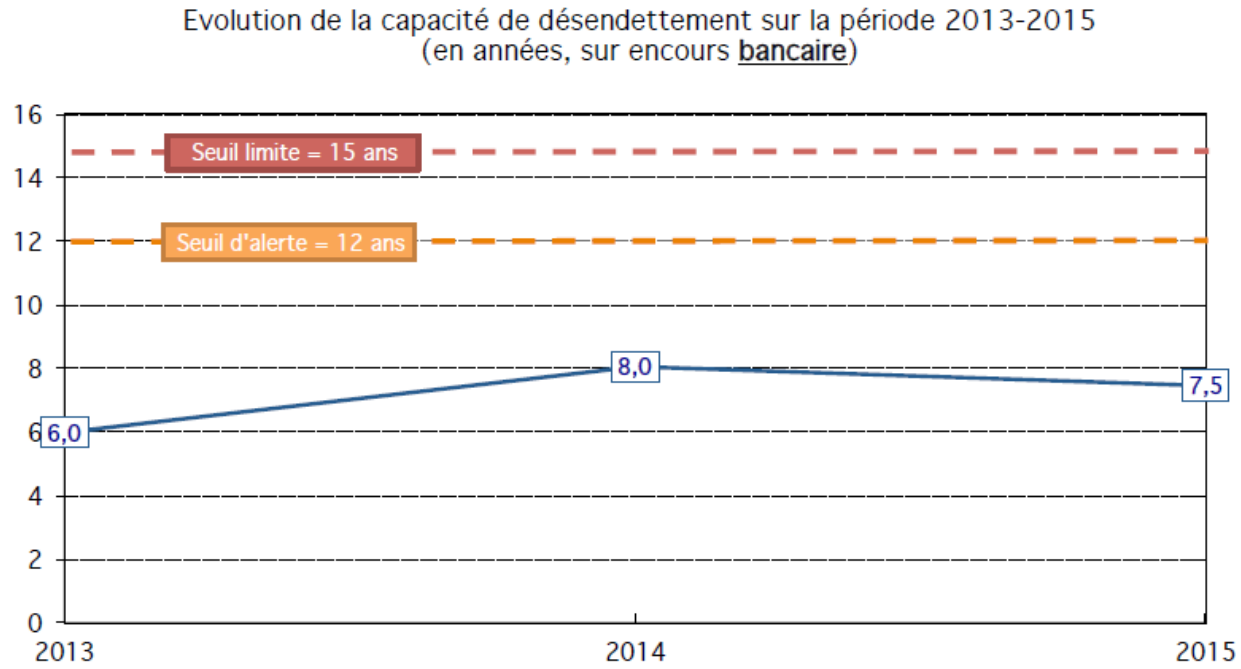
II – LES ORIENTATIONS STRATEGIQUES QUE LA COLLECTIVITE A DEJA ARRETEES

A – L'analyse rétrospective de la Ville

L'analyse rétrospective des comptes administratifs de 2013 à 2015 dresse le constat d'une situation financière saine, où les principaux indicateurs d'épargne brute et de capacité de désendettement sont et conformes aux objectifs de santé financière fixés par la Municipalité.

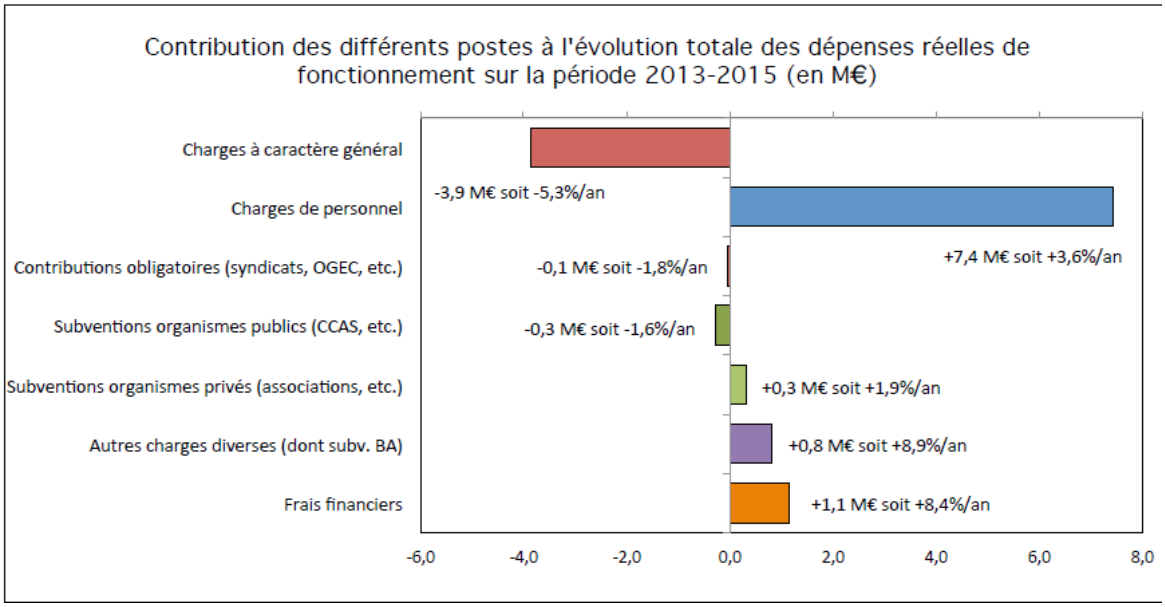


Source Cabinet Michel Klopfer



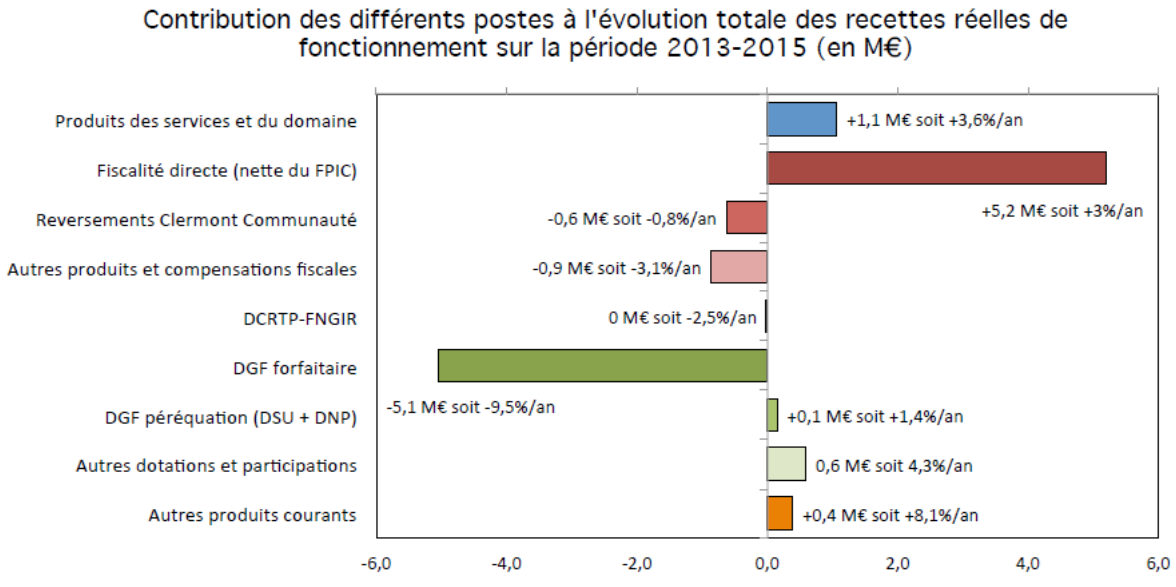
Source Cabinet Michel Klopfer

La situation 2015 montre les fruits des efforts de gestion entrepris par la Municipalité sur les charges de fonctionnement. C'est le cas pour les charges à caractère général, poste sur lequel des économies structurelles ont pu être réalisées grâce à des évolutions dans les manières de faire avec la mise en place de nouvelles procédures et de nouveaux modes de faire (dématérialisation, simplification, réinterrogation des pratiques existantes etc.). C'est aussi vrai sur les dépenses de personnel, agrégat budgétaire qui pèse plus de 60 % des dépenses de fonctionnement, et sur lequel l'évolution constatée entre 2014 et 2015 s'élève à + 0,7 % contre + 6,7 % entre 2013 et 2014.



Source Cabinet Michel Klopfer

Au niveau des recettes de fonctionnement, force est de constater que la dynamique de baisse des dotations connue depuis 2014 est contrecarrée par la dynamique des produits de fiscalité, dont les principaux facteurs d'évolution sont l'augmentation des bases (revalorisation forfaitaire votée par le Parlement et croissance physique de la matière imposable) et l'évolution des taux votés par le Conseil municipal en 2015 (+1,5 % d'augmentation des taux).



Source Cabinet Michel Klopfer

Ces évolutions représentent parfaitement la volonté de maîtrise et d'efforts de gestion impulsés par la Municipalité depuis 2014. Elles ont permis d'absorber la baisse des dotations d'État constatée sur 2014 et 2015. Elles illustrent également l'objectif de sobriété de l'administration souhaité par la Municipalité, dans un contexte de raréfaction des ressources et dans un souci de préserver les niveaux d'autofinancement permettant de développer le programme d'investissement de notre commune, à hauteur de 35 M€ de dépenses par an.

Les perspectives budgétaires de la Ville pour 2017 sont conformes aux orientations stratégiques élaborées en 2015 et la hausse des taux d'imposition décidée au titre de 2016 est liée à un pacte signé avec les Clermontois de ne plus utiliser le levier fiscal jusqu'en 2020 : c'est donc bien la capacité à poursuivre les efforts de gestion entrepris depuis 2014 sur le fonctionnement global de la collectivité qui déterminera les marges de manœuvre dont la Ville disposera pour répondre aux besoins des Clermontois.

La désensibilisation de la dette structurée

Au 1er janvier 2016, la ville détenait dans son encours quatre prêts structurés pour un capital restant dû de 43 227 179 €. Les caractéristiques de ces prêts faisant porter à la Collectivité un risque important de dérapage des charges d'intérêts, la ville a souhaité procéder à la désensibilisation complète de cette dette tout en profitant de l'opportunité du fonds de soutien mis en place par le gouvernement.

Deux mécanismes différents ont été mobilisés :

Pour deux de ces contrats, dits de pente, la Collectivité à fait le choix de les conserver, mais de s'inscrire dans le mécanisme dérogatoire de la bonification des échéances dégradées. En cas de forte montée des taux, la ville bénéficiera du fonds de soutien en déduction de ses charges d'intérêt supplémentaires.

Pour les deux autres contrats, dits de parité, la ville a choisi de procéder à leur renégociation totale et définitive.

De ce fait, les pénalités de sortie, s'élevant à 32 799 000 € ont été financées comme suit :
- 19 830 000 € par recapitalisation ;
- 9 969 000 € par majoration des intérêts ;
- 3 000 000 € par autofinancement.

En face, la ville bénéficie d'une recette du fonds de soutien pour ces deux prêts à hauteur de 16,8 millions d'euros versés sur 15 ans.

Financièrement cette opération permettra une amélioration de l'épargne nette anticipée estimée à + 1 516 400 € en 2017 et 1 732 000 € en 2018. Des jurisprudences récentes rendues par la Cour d'Appel de Versailles sont en définitive venues conforté totalement la stratégie d'abandon des contentieux choisie par la Ville, qui conditionnait à la fois le réaménagement des prêts, et le versement de l'aide du fonds de soutien.

B – La préparation du budget primitif 2017 :

Un budget de continuité et de cohérence :

La construction budgétaire 2017 s'inscrit dans la continuité de la stratégie de mandat initiée en 2014 avec la maîtrise de la plupart des grandes variables financières.

- les investissements ont été programmés via le programme pluriannuel d'investissement sur la période 2016/2022, à hauteur de 35 millions d'euros/an en moyenne, une clause de revoyure annuelle permettant d'actualiser les phasages des différents programmes.

On note les 3 projets emblématiques inscrits au PPI : La construction des locaux de la Scène Nationale (31 M€), le réaménagement du stade Philippe Marcombes (35 M€) ainsi que l'acquisition foncière sur le site de l'Hôtel Dieu (10 M€).
Une version actualisée de ce PPI sera proposée avec le budget primitif pour 2017, qui tiendra compte des opérations modifiées depuis janvier 2016 à la fois dans leur contenu ou leur phasage, sans remettre en cause l'équilibre général qui a présidé aux choix de l'an dernier. Une refonte plus profonde sera certainement conduite en 2017 après les transferts de compétences à la Communauté Urbaine.

- **le maintien de notre épargne et le recours à la dette** sont encadrés par l'objectif de rester en dessous du seuil des dix années de capacité de désendettement,

- **les charges financières** ont été sécurisées par la désensibilisation de la dette, actée lors du conseil municipal de février 2016,

- **l'ensemble des tarifs «enfance»** aux familles ont été harmonisés avec la refonte des grilles tarifaires votée lors du conseil municipal du 29 avril 2016, dans l'objectif de rendre plus lisibles et plus modernes les démarches des familles. A terme, le bilan financier de l'ensemble de la remise à plat des tarifs « enfance » devrait représenter, à effectifs constants, une perte de recettes de 250 k€ en 2017 et de 190 k€ les années suivantes.

- **la politique fiscale** a été actée pour la durée du mandat avec une augmentation des taux de 9 % en 2016 suivie d'une évolution à 0 % en 2017, 2018, 2019 et 2020.
A ce jour, le taux de taxe d'habitation de la commune s'élève à 21,08 %. Ce taux est légèrement inférieur au taux moyen des villes de Métropole hors Paris, qui se situe à 22,06 %, ainsi qu'à celui de la moyenne de notre strate de commune. Le taux de taxe foncière a lui été porté à 26,12 % en 2016 et est légèrement supérieur à la moyenne des grandes villes de France.

<u>Des efforts de gestion à poursuivre pour une administration sobre et efficace</u>

Ces éléments étant déterminés, c'est donc sur les autres agrégats financiers, et notamment sur les charges et recettes de gestion que la Collectivité poursuit sa définition des orientations pour l'avenir.

- **les charges à caractère général,** dont le volume représente environ 49,9 M€ tous budgets confondus au BP 2016, et 36,2 M€ au budget principal, soit près d'un quart des dépenses de fonctionnement. Des efforts ont déjà été fournis sur les années passées et c'est ainsi que l'évolution constatée entre 2014 et 2015 s'élève à – 5,61 % sur le budget principal. Une partie de ces dépenses est liée à l'activité directe des services et des études sont en cours pour rationaliser autant qu'il sera possible ce poste budgétaire. D'autres charges paraissent plus incompressibles ou nécessaires au maintien du service public voire à son développement.

- **les autres charges de gestion courante, notamment les subventions versées au secteur associatif et au C.C.A.S**. s'élèvent à 21,7 M€ au BP 2016. Ce poste de dépenses connaît une évolution stable d'une année sur l'autre, la Municipalité étant attachée à ne pas relâcher, contrairement à certaines collectivités de taille comparable, son soutien au monde associatif.

- **les charges de personnel** dont le volume atteint 111,4 M€ au BP 2016 est le poste le plus important, représentant près de 57 % de l'ensemble des dépenses de fonctionnement de la Collectivité.

La mise en place de l'Agenda social 2015-2017 (conseil municipal de 25 septembre 2015) a permis de définir de nouvelles orientations pour la gestion des ressources humaines de la Ville permettant de :

- favoriser l'épanouissement au travail et accompagner les parcours professionnels ;
- améliorer les conditions de travail au service des agents et des projets municipaux ;
- construire un dialogue social au service de l'efficacité collective.

Le Bilan social de l'année 2015 de la Ville, présenté au comité technique du 24 octobre dernier, fait ressortir que 2.485 agents titulaires et 79 agents contractuels occupent un emploi permanent. A ces 2.564 agents, s'ajoutent 333 agents sur emplois non permanents (remplacements, renforts…). Ainsi, au 31 décembre 2015, 2.897 agents intervenaient très régulièrement dans les services de la Ville. 83,84 % des agents travaillent selon un cycle hebdomadaire de 35 heures et les 14 % restants, principalement dans les secteurs scolaires, selon un cycle annualisé.

Au 31 décembre 2016, les dépenses liées à la masse salariale devraient être de 109 millions d'euros à périmètre constant, ou plus précisément de 108,3 millions en intégrant les transferts des agents mutualisés au 1er septembre 2016. La progression de la masse salariale entre le CA 2015 (108,091 millions d'euros) et le 31 décembre 2016 devrait être de +0,87 % (périmètre constant) et +0,22 % (intégrant les transferts des agents mutualisés au 1er septembre 2016).

Cette maîtrise de la progression de la masse salariale intervient dans un contexte national de revalorisation de la valeur du point (+0,6 % au 1er juillet 2016, soit +230.000 €) cumulée aux premières mesures du PPCR en faveur de agents de catégorie B (+95.000), et de lutte contre la précarité qui a été poursuivie (déprécarisation des responsables de centres de loisirs, stagiairisation de 13 emplois d'avenir…).

Pour compenser ces différentes mesures, les efforts de sobriété en matière de ressources humaines ont été poursuivis à savoir notamment :
*24 postes supprimés en 2016,
*non-remplacement systématique des agents absents (sauf en cas de face à face enfant),
*diminution des heures supplémentaires payées (-15.000 €),
*développement de la mobilité interne (40,8% des recrutements ont été pourvus grâce aux mobilités internes).

En 2017, les efforts de rationalisation dans le fonctionnement des services seront maintenus et se traduiront principalement par le non-remplacement d'une trentaine de postes liés à des départs à la retraite, fins de contrats et mutations éventuelles. Ces efforts permettront de compenser pour partie la revalorisation de la valeur du point de +0,6 % au 1er février 2017 (+440.000€) et les nouvelles mesures du PPCR en faveur des catégories C et A (+700.000 €). En raison des effets du plan Vigipirate, une vigilance toute particulière sera menée pour les services impactés par un surcroît d'activité (police municipale, direction de la logistique…). Dans le cadre du pacte aux Clermontois, des créations de postes ont été identifiées en 2017 (+ 5 postes) auxquelles s'ajouteront l'accroissement des effectifs de la Police municipale (+ 2 postes en 2017) afin de respecter les engagements.

Le volume de la masse salariale de l'année 2017 sera naturellement impacté par le transfert de près de 650 agents à Clermont-Communauté. Ces transferts sont évalués actuellement pour le budget principal à 22 millions d'euros minimum mais se traduiront par une baisse automatique d'un même montant de l'attribution de compensation.

***

On pourrait donc considérer à la lecture de ces éléments que le budget primitif pour 2017 ne sera donc que l'expression d'un ajustement par rapport à celui voté en 2016, déjà ambitieux et précis. Cette affirmation est néanmoins remise en cause par deux éléments qui seront détaillés dans la suite de ce rapport :

- Premièrement par la mise en œuvre d'un plan pluriannuel d'innovations, portant sur l'investissement comme sur le fonctionnement, et qui contribuera au développement de l'attractivité du territoire clermontois et au renforcement de ses services publics ;
- Deuxièmement par la profonde mutation institutionnelle que représente le passage de l'Établissement Public de Coopération Intercommunal de Clermont Communauté du statut de Communauté d'Agglomération à celui de Communauté Urbaine au 1er janvier 2017, qui se traduit par un transfert de nombreuses compétences municipales et la mise en commun de plusieurs services.

Le budget primitif 2017 de la Ville de Clermont-Ferrand devra traduire ces deux orientations majeures.

III – LA PACTE ET LES ENGAGEMENTS ENVERS LES CLERMONTOIS :

En même temps que la stratégie de mandat proposée pour le budget 2016, et notamment la hausse de 9 % des taux d'imposition, la Municipalité s'est engagée auprès de l'ensemble des Clermontois, à maintenir ces taux à 0% en 2017, 2018, 2019 et 2020.

Cela s'est traduit par un Pacte entre la Municipalité et les citoyens. Un courrier a été adressé à tous les Clermontois en ce sens en janvier 2016.

Ce contrat a pour objectif de poursuivre la transformation et le développement de notre Ville, dans un contexte en pleine mutation et pour donner à la Ville un rôle majeur dans la grande région Auvergne Rhône Alpes. Clermont-Ferrand est à la croisée des chemins.

Dans un contexte de contraintes budgétaires importantes, il s'agit à la fois de réaliser tous les efforts nécessaires à la modernisation de l'administration, tout en dégageant des marges de manœuvre et continuer à investir fortement pour Clermont-Ferrand, pour transformer la ville.

Ce pacte se décline en 10 mesures prises par la Municipalité :

1. Aucune autre augmentation des taux durant toute la durée du mandat
2. Une gestion rigoureuse des dépenses publiques
3. Un service public de qualité et ambitieux pour tous
4. La poursuite des grandes politiques publiques et des réalisations innovantes
5. Le maintien des subventions aux associations
6. Des tarifs d'accès aux services revisités pour être plus justes
7. Un plan d'action de plusieurs années pour préserver la tranquillité publique à Clermont-Ferrand
8. L'amélioration de notre cadre de vie et de notre développement.
9. Un plan d'investissements tous les ans pour tous les quartiers et tous les secteurs
10. La création d'un Observatoire indépendant pour l'application de ce pacte

La Municipalité déclinera son programme pluriannuel des politiques publiques lors du vote du budget prévisionnel 2017.

Conformément à ses engagements depuis le début du mandat, un accent sera porté à la proximité et à l'efficacité du service rendu aux usagers, tout en développant le dynamisme du territoire.

Toutes les politiques publiques seront concernées, pour construire, au service de tous, une ville harmonieuse, attractive et juste.

IV – LA MISE EN PLACE DE LA COMMUNAUTÉ URBAINE ET LES CONSEQUENCES FINANCIERES

Dans le prolongement de la loi "RCT" de 2010, la loi "MAPTAM" de janvier 2014 a consolidé le statut de métropole de droit commun et créé un statut spécifique pour les métropoles du Grand Paris, de Lyon et d'Aix-Marseille-Provence. Dans le même temps, cette loi a abaissé le seuil de création des communautés urbaines de 450 000 à 250 000 habitants, ouvrant ainsi la possibilité à une dizaine de communautés d'agglomération de faire le choix d'une évolution statutaire, dont l'agglomération clermontoise.

La loi NOTRe, promulguée en août 2015 portant nouvelle organisation territoriale de la République est considéré comme « l'acte III de la décentralisation ». Elle se concentre autour de trois axes : une nouvelle définition des compétences portant accroissement du rôle des régions, un renforcement de l'intercommunalité et enfin l'amélioration de la transparence et de la gestion des collectivités territoriales.

L'ensemble intercommunal de Clermont-Ferrand est directement impacté par le chapitre concernant le renforcement de l'intercommunalité. En effet, à présent éligible à une transformation en Communauté Urbaine, Clermont Communauté a piloté le transfert des compétences fixé par les textes et met en place son schéma de mutualisation.

Cette transformation institutionnelle vise à doter l'échelon intercommunal qui, par définition, intervient sur un périmètre élargi par rapport à celui des communes, de l'ensemble des compétences et moyens nécessaires au développement des infrastructures et de l'attractivité du territoire. Il s'agit là d'une priorité qui s'est renforcée depuis la fusion des deux régions Auvergne et Rhône-Alpes, l'objectif étant de faire à terme du territoire clermontois la métropole d'équilibre de l'Ouest Régional. Cette communauté, dont la gouvernance associe l'ensemble des maires du territoire, sera adossée sur un projet politique, un pacte de gouvernance ainsi qu'un pacte fiscal et financier actuellement en cours de discussion.

Concrètement, pour la Ville de Clermont-Ferrand, l'impact de la création de la Communauté Urbaine est immédiat sur le plan budgétaire, et prendra plusieurs formes décrites ci-dessous.

1/ L'intensification de la mise en commun des moyens des communes

Les transferts de compétences

La communauté urbaine exerce les compétences qui lui sont transférées par ses communes membres.

Certaines des compétences sont obligatoires :

- aménagement et développement économique, social et culturel de l'espace communautaire ;
- équilibre social de l'habitat ;
- politique de la ville ;
- protection et mise en valeur de l'environnement ;
- politique du cadre de vie ;
- gestion des services d'intérêt collectif.

Dans le cas de Clermont-Ferrand, les compétences transférées seront les suivantes :

- voirie et espace public ;
- eau et assainissement ;
- urbanisme ;

- habitat et politique de la ville ;
- développement économique ;
- tourisme (dont les musées) ;
- énergie.

Des problématiques de définition des périmètres transférés se sont posées tout au long de l'année écoulée, notamment pour ce qui concerne la compétence voirie, qui ont été résolues au fur et à mesure par la volonté de l'exécutif communautaire composé de représentants de l'ensemble des communes du territoire. Aujourd'hui, ce périmètre est stabilisé et la Communauté d'Agglomération se prépare à recevoir, en même temps que les compétences, les agents chargés de les mettre en œuvre ainsi que les recettes et les dépenses permettant aux services concernés de fonctionner.

Des exceptions à ce principe pourront exister, à titre transitoire, pour une durée et un objet déterminés, avec la mise en place limitée de conventions de continuité de services sur certains périmètres d'activité ou certains marchés spécifiques correspondant aux compétences transférées. En ce cas le budget de la Ville pour 2017 continuera d'engager certaines dépenses et/ou recettes, mais avec des reversements transparents depuis/vers le budget de la Communauté Urbaine.

Les services communs

Afin d'inciter à la mutualisation, la loi NOTRe assouplit et élargit les possibilités de mise en place des services communs. Ils peuvent désormais s'organiser entre un EPCI et une ou plusieurs de ses communes membres, ainsi qu'entre un EPCI et « un ou plusieurs des établissements publics rattachés à un ou plusieurs d'entre elles ». La nature des services pouvant être mis en commun est élargie et concerne « l'ensemble des missions opérationnelles ou fonctionnelles » des collectivités, à l'exception des emplois de cabinet et des missions dévolues aux centres départementaux de gestion de la fonction publique territoriale. S'il est habituel de voir des EPCI gérer des services communs, il est toutefois possible également d'en confier la gestion à une des communes membres.

Clermont Communauté et ses communes membres ont affirmé une politique volontaire en créant des services communs supports, effectifs depuis le 1er septembre 2016, pour les fonctions « informatique », « affaires juridiques » et « commande publique ». Un service commun d'autorisation du droit des sols avait déjà vu le jour en 2015.

De plus, dans le cadre des transferts de compétences, la création d'autres services communs, plus opérationnels, est envisagée afin de conserver un périmètre homogène et un employeur unique pour les services transférés.

Les activités de compétence municipale regroupées dans ces services communs en cours de constitution seront :

- l'urbanisme, l'action foncière et le pilotage des opérations d'aménagement restant de la responsabilité des communes ;
- les espaces verts hors voirie, le mobilier urbain et les arrêtés de voirie ;
- le système d'information géographique ;
- la mission développement durable et le plan communal de sauvegarde.

Les Services mis à disposition :

Dans des cas où des services municipaux interviennent dans des proportions plus faibles sur des compétences transférées, il a été décidé de conserver l'intégralité des équipes à la ville, ces dernières intervenant pour le compte de Clermont-Communauté.

Ce sera le cas pour les activités suivantes :

- l'entretien du patrimoine bâti, le garage, le nettoyage de certains locaux transférés, la maîtrise d'ouvrage bâtiments
- la documentation

2/ La prise en charge financière de ces changements d'organisation

Cas des transferts de compétences

Les compétences transférées font l'objet d'une évaluation de l'ensemble des recettes et dépenses qu'elles génèrent, aussi bien en fonctionnement qu'en investissement. Le solde de ces calculs (recettes – dépenses) représente le montant qu'il faudra verser, chaque année, à la Communauté Urbaine, afin qu'elle soit en capacité de faire fonctionner ces activités en lieu et place des communes. Ce montant, validé dans une première version provisoire par la Commission Locale des Charges Transférées fin 2016, révisé courant 2017 sur la base des comptes administratifs des communes, sera déduit en 2017 de l'attribution de compensation (AC) versée annuellement par Clermont-Communauté, dont le montant s'élevait au BP 2016 à 33 571 00 €.

Cas des services communs

Le principe est que les services communs engageront pour le compte de chaque collectivité membre les recettes et les dépenses qui la concernent spécifiquement.

Le paiement des prestations fournies par les services communs de la Communauté Urbaine aux communes s'effectuera pour le reste également par l'intermédiaire de l'attribution de compensation, mais de façon révisable chaque année, en fonction du niveau d'utilisation des services par les communes. Seront ainsi répercutées l'ensemble des charges mutualisées supportées par ces services pour le compte des communes, que ce soit la masse salariale des agents ou tout achat groupé, en investissement comme en fonctionnement.

Cas des services mis à disposition

La commune de Clermont-Ferrand qui créera des services mutualisés conservera la gestion de ces services et refacturera l'EPCI des prestations effectuées pour son compte.

3/Une neutralité budgétaire de rigueur

Le budget primitif 2017 fera apparaître de fortes variations par rapport aux années précédentes, rendant délicate toute comparabilité des montants affichés. En effet, les transferts de compétences vont engendrer la disparition d'une part importante des dépenses de la ville (masse salariale, charges à caractère général, investissement...), la disparition de certaines recettes liées aux compétences transférées (produit des amendes de police, subventions, taxe d'aménagement...), ainsi qu'une réduction massive des compensations versées par Clermont-Communauté. In fine tout le travail cherché par l'Agglomération avec les vint-et-une communes qui la composent, travail qui se

poursuivra tout au long de l'année 2017, sera de garantir à chacun la neutralité financière de ces transferts. Un excès de prélèvement sur l'AC pourrait mettre en difficulté les communes. A contrario, un prélèvement sous-évalué empêcherait la CU de faire face à ses nouvelles obligations et de mettre en œuvre ses projets de développement.

Dans le cas de la création de la Communauté Urbaine, les charges et recettes affectées aux compétences transférées sont en cours d'évaluation.

Pour chacune des compétences, il s'agit de recenser les dépenses de fonctionnement et d'investissement liées aux compétences transférées. Il en va de même pour les recettes affectées à ces compétences transférées et qui sont actuellement encaissées par la commune.

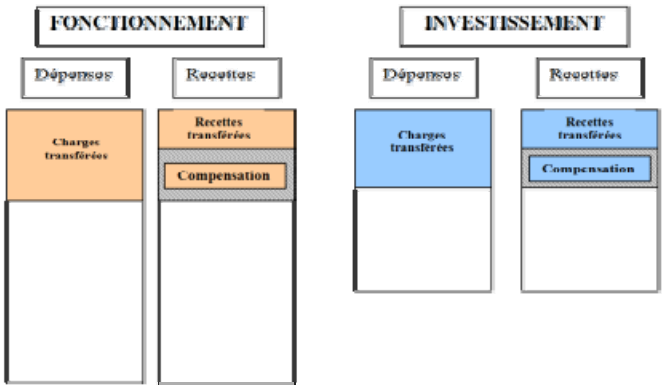
On distingue 3 types de charges :

- les charges directes (salaire des agents transférés, coût des consommables nécessaires à l'exécution des tâches, ...) ;
- les charges semi-directes (assurances, véhicules, …), qui sont des charge de fonctions supports mais qui peuvent être rattachées précisément à l'exercice d'une compétence ;
- les charges indirectes (services supports comme la comptabilité, les ressources humaines, ...).

En section de fonctionnement, la période permettant l'évaluation de ces charges est la dernière année d'exécution des recettes et des dépenses. En section d'investissement il s'agira d'une moyenne pluriannuelle, en général trois ans, afin de lisser les effets des années atypiques. Les charges semi-directes des investissements seront également prises en compte. Les recettes d'investissement liées à ces compétences seront déduites (subventions, amendes de police, FCTVA, ...).

Ces calculs de transferts faisant apparaître un solde négatif pour la commune (les charges transférées sont supérieures aux recettes), c'est donc en toute logique une perte d'AC qui caractérisera le BP 2017 des communes, cette perte impactant pour l'ensemble des charges transférées les recettes de fonctionnement.

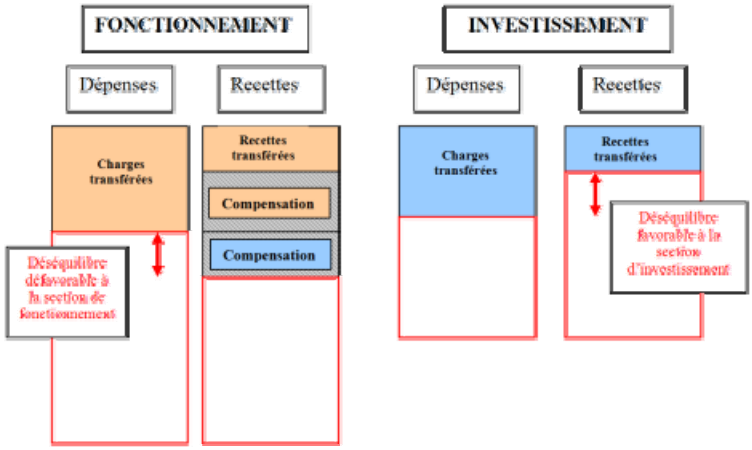
Méthode de calcul des compensations de charges transférées :



Cette méthode, issue de la législation en vigueur, laisse cependant apparaître une problématique non négligeable. Les calculs de transferts de charges et de produits aboutissent à une compensation nécessaire en fonctionnement et en investissement. Cependant les écritures de compensations ne se réalisent qu'en section de fonctionnement, ce qui a pour conséquence de déséquilibrer les sections, et en conséquence les ratios financiers des communes.

Un amendement au Projet de Loi de Finance, présenté depuis plusieurs années demande la création d'une Attribution de Compensation d'investissement, qui serait imputée en section d'investissement afin de rétablir l'équilibre. Pour le moment rien ne permet d'affirmé qu'il sera adopté en 2017.

Mise en œuvre comptable des compensations de charges transférées :
l'ensemble des charges est répercuté sur la section de fonctionnement des communes



Une convention de remboursement de la dette

La règlementation prévoit que les emprunts des communes affectés aux compétences transférées soient repris par la Communauté Urbaine, le financement des intérêts de la dette étant prévu dans le mode de calcul de l'AC. Cependant, la Ville de Clermont-Ferrand contracte chaque année des emprunts visant à équilibrer sa section d'investissement dans sa globalité, et finance par ce biais une quote-part de son programme d'investissement. Les emprunts ne sont pas individualisés. Il en est de même pour la plupart des communes membres du groupement.

De ce fait, les villes ne pouvant transférer au cas par cas leurs contrats de prêts dédiés à une compétence, elles se sont accordées avec l'intercommunalité sur une méthode alternative. Il est acté, pour les communes concernées, d'identifier la part théorique de dette que la Communauté Urbaine devrait prendre à sa charge, et de rédiger des conventions de remboursement aux communes, remboursements dont les montants seraient dégressifs durant une période identifiée.

Ce mécanisme permet aux communes et à l'intercommunalité de se rapprocher de l'équilibre budgétaire et financier en tenant compte des flux financiers réels liés à la dette des communes. Les différents modes de calculs sont actuellement à l'étude et feront l'objet de discussions approfondies en CLECT.

Cependant, dans chaque commune, la part de dette "affectée" à la Communauté Urbaine restera la propriété des communes, et apparaîtra dans le stock de dette au compte administratif. Il est entendu que les communes pourront proposer un retraitement de ce stock de dette lorsqu'elles afficheront de ratios dans lesquels la variable de dette intervient.

Une exception à ce principe concerne le budget annexe Eau & Assainissement, dont les contrats de dette, clairement affectés, seront transférés à la Communauté Urbaine au moment de sa création.

4/ Le calendrier

Les services des communes et de la future Communauté Urbaine travaillent actuellement à l'évaluation des transferts de charges sur la base des CA existants, le plus récent étant le CA 2015.

Fin 2016, une AC provisoire sera arrêtée pour chaque commune et servira de base au versement d'acomptes à la Communauté Urbaine en 2017 afin que cette dernière puisse faire fonctionner ses nouveaux services. C'est cette dernière qui sera prévue au BP 2017.
Au 2ème semestre 2017, les calculs seront mis à jour sur la base du CA 2016 et représenteront les chiffres définitivement arrêtés pour ces transferts de compétences.
A noter que les attributions de compensations ne sont pas dynamiques pour un transfert donné. Le chiffre obtenu est stable et définitif.

L'AC définitive sera donc actée et connue seulement dans le courant de l'année 2017, probablement vers septembre ou octobre. D'ores et déjà la Communauté d'Agglomération et les communes membres prévoient un exercice budgétaire 2017 exceptionnel, nécessitant d'importants mouvements de rééquilibrage en cours d'année par le biais des décisions modificatives.

***

Le rapport pour les orientations budgétaires a donc cherché à donner aux élus membres du Conseil Municipal un maximum d'informations sur le contexte général et local dans lequel s'inscrit le budget primitif pour 2017 de la Ville de Clermont-Ferrand. Les orientations de l'exécutif pour l'année à venir s'inscriront dans la droite ligne d'une stratégie cohérente et lisible, entre projet de développement du territoire, amélioration continue des services publics et sobriété de gestion. Le champ d'action de la Ville - et donc le périmètre du budget - vont être considérablement touchés par la création au 1er janvier d'une Communauté Urbaine en lieu et place de la Communauté d'Agglomération existante. L'année 2017 sera de ce fait une année très atypique du point de vue budgétaire car elle intégrera progressivement tous les impacts de ce changement institutionnel, qui se caractériseront par de nombreux flux croisés entre les communes et l'intercommunalité, et une redéfinition des liens financiers être les différents niveaux de collectivité.

C'est sur cette articulation exceptionnelle entre continuité et rupture que le débat d'orientations budgétaires pour 2017 peut donc s'engager.

En conclusion, et en conformité avec le Code Général des Collectivités Territoriales, il vous est proposé, en accord avec votre commission, de prendre acte de la tenue de ce débat à travers une délibération.

DELIBERATION

Prise de position des Groupes. Le Conseiil Municipal atteste de la tenue de ce débat.

Pour ampliation certifiée conforme.

Fait à Clermont-Ferrand, le 10 novembre 2016
Pour Le Maire, et par délégation,
La Première Adjointe,

Françoise NOUHEN