



## CONSEIL MUNICIPAL Séance du 10 février 2021

### EXTRAIT DU REGISTRE DES DELIBERATIONS

#### **DEL20210210\_1 : Débat sur les Orientations Budgétaires 2021**

Nombre de membres composant le conseil: 55

Présents : 31

Absent(s) : 0

Pouvoir(s) : 24

L'an 2021, le 10 février, à 19h04, les membres du conseil municipal se sont réunis en séance publique Salle des fêtes de l'Hôtel de Ville, sur convocation en date du 4 février 2021

Sont présents : Monsieur ABDOULBAKI, Madame ATTIA, Monsieur BEDREDDINE, Madame BERTIN, Monsieur BESSAC, Madame BONNEAU, Madame DEFINEL, Monsieur DELAUNAY, Madame DOUCOURE, Madame GLEMAS, Madame GUERIN, Madame HEUGAS, Madame HRISTACHE, Monsieur JUMEAUX, Monsieur LAMARCHE, Madame LANA, Monsieur LE CHEQUER, Madame LE GOURRIEREC, Madame LELEU, Monsieur LEROY, Monsieur MADAULE, Madame MAZE, Monsieur MBARKI, Madame MENHOUDJ, Monsieur METTEY, Monsieur MOLOSSI, Monsieur SERNE, Monsieur STERN, Madame TERNISIEN, Monsieur TOME, Madame YONIS.

Absent(s) donnant pouvoir : Madame Murielle BENSAID à Monsieur Olivier MADAULE, Monsieur Julien CONSALVI à Monsieur Belaïde BEDREDDINE, Monsieur Luc DI GALLO à Madame Nathalie LELEU, Monsieur Richard GALERA à Madame Nathalie LANA, Monsieur Florent GUEGUEN à Madame Méline LE GOURRIEREC, Madame Céline HEDHUIN à Monsieur Olivier STERN, Monsieur Florian VIGNERON à Monsieur Philippe LAMARCHE, Madame Haby KA à Madame Paule GUERIN, Monsieur Baptiste PERREAU à Monsieur Mohamed ABDOULBAKI, Madame Sidonie PEYRAMAURE à Monsieur Thomas METTEY, Madame Karine POULARD à Monsieur Romain DELAUNAY, Madame Danièle CREACHCADEC à Monsieur Gaylord LE CHEQUER, Monsieur Stéphan BELTRAN à Monsieur Patrice BESSAC, Madame Djeneba KEITA à Madame Anne TERNISIEN, Madame Alexie LORCA à Madame Dominique ATTIA, Monsieur Frédéric MOLOSSI à Madame Loline BERTIN, Madame Mireille ALPHONSE à Madame Anne-Marie HEUGAS, Monsieur Julien GUILLOT à Madame Murielle MAZE, Madame Catherine SERRES à Madame Halima MENHOUDJ, Madame Marie-Hélène CARLIER à Madame Nassera DEFINEL, Monsieur Djamel LEGHMIZI à Madame Liliana HRISTACHE, Monsieur Olivier CHARLES à Monsieur Yann LEROY, Monsieur Thomas CHESNEAUX à Madame Dominique GLEMAS, Madame Catherine DEHAY à Madame Mama DOUCOURE.

Absent(s) :

Les membres présents forment la majorité des conseillers municipaux en exercice et peuvent délibérer valablement en exécution des articles L. 2121-17, 20 et 21 du code général des collectivités territoriales.

L'appel nominal effectué, il a été procédé en conformité avec l'article L. 2121-15 de ce même code à la désignation d'un secrétaire de séance au sein du conseil municipal.

Envoyé en préfecture le 16/02/2021

Reçu en préfecture le 16/02/2021

Affiché le 16/02/2021



ID : 093-219300480-20210210-DEL20210210\_\_1-DE

À la majorité des voix, Yann LEROY a été désigné(e) pour remplir ces fonctions et les acceptées.

Ces formalités remplies, la séance est ouverte à 19h04.

## **DEL20210210\_1 : Débat sur les Orientations Budgétaires 2021**

LE CONSEIL MUNICIPAL

Vu le Code général des collectivités territoriales, notamment ses articles L.2121-29, L.2312-1 et D.2312-3;

Vu la loi n°2015-991 du 7 août 2015 portant Nouvelle Organisation Territoriale de la République (NOTRe), notamment son article 107 ;

Vu le décret n°2016-841 du 24 juin 2016 relatif au contenu ainsi qu'aux modalités de publication et de transmission du rapport d'orientation budgétaire ;

Vu le rapport sur les orientations budgétaires 2021, annexé à la présente délibération ;

Vu la tenue de la Commission technique permanente en date du 8 février 2021;

Considérant que le rapport sur les orientations budgétaires donne lieu à un débat ;

Après en avoir délibéré

A l'unanimité

### **DÉCIDE**

Article Unique : Prend acte de la tenue du débat sur les orientations budgétaires 2021, suite à la présentation du rapport sur les orientations budgétaires sur la base duquel s'est tenu ce débat.

Le maire :

- Certifie le caractère exécutoire de cette délibération compte-tenu de sa transmission en préfecture, de son affichage ou de sa notification.

- Informe que la présente délibération peut faire l'objet d'un recours administratif devant Monsieur le Maire de Montreuil dans un délai de deux mois à compter de sa notification ou de son affichage ; l'absence de réponse dans un délai de deux mois vaut décision implicite de rejet. Un recours pour excès de pouvoir peut également être introduit devant le tribunal administratif de Montreuil dans un délai de deux mois à compter de la notification ou de l'affichage ou, si un recours administratif a été préalablement déposé, à compter de la décision expresse ou implicite de rejet de l'administration. Le tribunal administratif peut être saisi par l'application informatique Télérecours citoyens accessible par le site Internet [www.telerecours.fr](http://www.telerecours.fr).

Fait et délibéré en séance, les jours, mois et an susdits

et ont signé les membres présents

Pour extrait conforme au registre,

Le Maire, pour le Maire et par délégation

La directrice générale adjointe des services



Véronique TARTIE-LOMBARD



# **RAPPORT SUR LES ORIENTATIONS BUDGETAIRES EXERCICE 2021**

Le rapport sur les orientations budgétaires a pour vocation de présenter aux membres du conseil municipal les éléments d'information essentiels pour appréhender l'environnement économique, budgétaire et financier de collectivité dans le but de débattre des orientations proposées pour l'élaboration du budget à venir.

Il répond aux obligations de l'article L.2312-1 du code général des collectivités territoriales (CGCT), modifié par la Loi NOTRé, qui prévoit la présentation en conseil municipal, dans un délai de deux mois précédant l'examen du budget, d'un rapport sur les orientations budgétaires envisagées, en dépenses comme en recettes, et donnant des informations relatives à la structure et à la gestion de la dette, l'évolution de la fiscalité, ainsi qu'à la structure des effectifs et aux dépenses de personnel.

Ce rapport donne lieu à un débat au conseil municipal acté par une délibération spécifique. Il est ensuite transmis au représentant de l'État dans le département et au président de l'EPCI dont la commune est membre. Il est également mis à disposition du public.

# SOMMAIRE

---

## INTRODUCTION

## INFORMATION et METHODOLOGIE

### I. LA SITUATION FINANCIERE DE LA VILLE DE MONTREUIL

- A. Un exercice 2020 marqué par la crise sanitaire
- B. Le redressement de la situation financière se poursuit
- C. Une capacité d'investissement préservée mais limitée
- D. Un endettement important et qui pèse lourd, mais maîtrisé

### II. LE CONTEXTE ECONOMIQUE ET FINANCIER DE LA PREPARATION DU BP 2021

- A. Une crise sanitaire, économique et sociale
- B. Les principales mesures de la loi de finances 2021 concernant les collectivités
- C. La réforme de la fiscalité locale et la suppression de la taxe d'habitation
- D. Des relations institutionnelles à redéfinir

### III. LES GRANDES ORIENTATIONS DU BUDGET 2021

- A. Une ville dynamique ... des besoins accrus
- B. Pas d'utilisation du levier fiscal pour la 11<sup>e</sup> année consécutive
- C. La prospective financière incite à la prudence
- D. Développer le service public sans hypothéquer l'avenir
- E. Un plan pluriannuel d'investissement sous contrainte

## ANNEXES

Annexe 1 – Tableau des grands agrégats financiers

Annexe 2 – Structure des effectifs, évolution prévisionnelle et exécution des dépenses de personnel

## INTRODUCTION

---

L'année 2021 débute dans un climat rempli d'incertitudes, où se mêlent optimisme d'un retour tant attendu à « *une vie normale* » et angoisse d'un nouveau rebond épidémique. L'espoir suscité par l'homologation de plusieurs vaccins et les débuts de la campagne de vaccination a très vite laissé place à la crainte de voir la pandémie reprendre de la vigueur avec notamment l'apparition d'une nouvelle souche du virus. Aujourd'hui, le monde entier reste suspendu à l'évolution du virus du covid-19.

La préparation du budget 2021 s'effectue donc dans cet étrange contexte qui rappelle celui de l'exercice précédent. En effet, quelques jours après les élections municipales, la France entrait dans une première période de confinement inédite et pour plusieurs semaines. L'entière exécution du budget 2020 aura ensuite été marquée par la gestion de la pandémie.

La ville avait abordé la crise dans une situation financière largement assainie, ce qui lui a permis de faire face et d'engager immédiatement les dépenses nécessaires à la protection de la population et de ses agents. Elle termine l'exercice 2020 en ayant maintenu ses équilibres.

L'année 2021 sera marquée, pour les collectivités territoriales, par la mise en œuvre de la réforme de la fiscalité locale et notamment de la suppression de la taxe d'habitation. Si une partie des contribuables continuera de payer partiellement cet impôt jusqu'en 2022, les collectivités ne le percevront plus dès cette année. Montreuil perd ainsi une recette dynamique. Derrière cet évident nouveau recul de l'autonomie financière et fiscale des collectivités, se posent également la question de l'avenir du financement des services locaux de proximité, pourtant si essentiel à la population : petite enfance, écoles maternelles et élémentaires, propreté des rues, équipements culturels et sportifs.

Montreuil est une ville dynamique et en pleine mutation. Le dernier recensement de l'INSEE fait état d'une population dépassant désormais 110.000 habitants. Cette augmentation continue, tout comme l'arrivée prochaine de nouvelles stations de métro et de tramway, va accélérer un peu plus la transformation de la ville. L'augmentation de la population entraîne des besoins supplémentaires (places de crèches, ouverture de classes, création de groupes scolaires, exigences en matière de sécurité, d'offre culturelle et sportive, etc.) alors que les besoins sociaux et de soins restent toujours aussi importants quand l'Etat se désengage des territoires et de la Seine-Saint-Denis en particulier.

L'avenir du service public est en question. Comment financer ces dépenses essentielles quand les bases fiscales se réduisent chaque année un peu plus à la faveur de réformes qui placent les collectivités locales devant le fait accompli.

2021 sera une année charnière. Il s'agit du premier véritable budget du nouveau mandat municipal. En 2020, le budget avait été voté tardivement, la moitié de l'exercice étant déjà écoulé, et a été consacré à lutter contre la crise et à en absorber les conséquences. Même si la crise sanitaire n'est pas terminée, le budget 2021, tant en fonctionnement qu'en investissement, marquera les grandes orientations des six prochaines années.

La ville dispose de marges de manœuvre très réduites. Les priorités municipales (restauration scolaire, propreté de la ville, éducation, cadre de vie, santé) pourront continuer à être financées mais toute augmentation des dépenses à venir devra respecter l'évolution des ressources. Des choix devront être effectués pour financer les nouvelles actions. En investissement, l'objectif sera de conserver une capacité de l'ordre 35 millions d'euros par an, soit un total de 200 millions d'euros sur le mandat. Un plan pluriannuel d'investissement est en cours d'élaboration.

## INFORMATION ET METHODOLOGIE

---

### **Information :**

*Les données financières 2020, suivies d'un\*, présentées dans le document ne sont pas des données définitives, l'exercice n'étant pas encore totalement clôturé à la date de rédaction de ce rapport, notamment en ce qui concerne les charges et produits à rattacher.*

*Les résultats définitifs de l'exercice 2020 seront présentés et analysés plus en détail lors du prochain conseil municipal à l'occasion de l'examen du compte administratif 2020.*

### **Point méthodologique :**

*L'instauration de la Métropole du Grand Paris (MGP) au 1<sup>er</sup> janvier 2016 est venue considérablement modifier les flux financiers entre les communes membres et les communautés d'agglomération ou de communes, devenues Etablissements Publics Territoriaux (Est-Ensemble pour Montreuil).*

*Jusqu'en 2015, Est-Ensemble percevaient directement une partie de taxe d'habitation et reversait aux villes une AC (attribution de compensation) en compensation des recettes fiscales économiques et des compétences transférées. A partir de 2016, l'AC est désormais versée aux villes par la MGP, la taxe d'habitation perçue par les EPT l'est désormais directement par les villes qui financent leurs EPT en leur en reversant la partie perdue ! Ce schéma complexe, a pour conséquence d'entraîner une augmentation des recettes et des dépenses des villes, pour un même montant, la fiscalité supplémentaire perçue étant automatiquement reversée.*

*Par soucis de lisibilité, et afin de garder un périmètre constant permettant de constater l'évolution des dépenses et des recettes propres de la ville, les chiffres et graphiques présentés ci-après ont été retraités de la manière suivante : le reversement de fiscalité effectué chaque année à Est-Ensemble (30,0 millions d'euros en 2020) est déduit des recettes et des dépenses.*

## I – LA SITUATION FINANCIERE DE LA VILLE DE MONTREUIL

---

L'exécution du budget 2020 aura été fortement marquée par la crise sanitaire et ses conséquences. Pour les collectivités territoriales, l'effort financier aura été important. Elles ont constaté des pertes de recettes et ont dû engager des dépenses spécifiques pour protéger la population et les agents du service public particulièrement mobilisés durant les périodes de confinement. Une nouvelle fois, le soutien financier de l'Etat n'aura pas été à la hauteur des enjeux. Les départements, de par la structure de leurs recettes et de leurs dépenses, apparaissent comme les plus impactés financièrement. Pour les communes, la charge est certes moins lourde mais néanmoins bien réelle.

La ville de Montreuil avait entamé l'année 2020 dans une situation financière fragile mais assainie en comparaison à la période 2014-15. Elle aborde l'exercice 2021 dans un contexte général incertain mais dans une situation financière saine bien qu'encore structurellement fragile. La crise sanitaire qui frappe durement les citoyens, engendrant crise économique et sociale, a affecté aussi les finances de la commune.

Les dépenses de fonctionnement évoluent en fonction des recettes et des moyens budgétaires importants ont pu être affectés aux secteurs prioritaires : amélioration qualitative de la restauration scolaire et menus bio, renforcement des moyens sur la propreté urbaine, meilleur accueil des usagers, développement de l'offre de santé).

Les grands équilibres budgétaires sont respectés. L'épargne dégagée en section de fonctionnement permet de couvrir le remboursement annuel de la dette pour la deuxième année consécutive et la capacité d'autofinancement est positive. La ville a encaissé des produits fiscaux en hausse et supérieurs à ce que les services fiscaux de l'Etat lui avaient notifié initialement. Ceci a permis d'accroître l'épargne et donc le financement de la section d'investissement.

La ville peut désormais réaliser entre 30 et 35 millions d'euros d'investissement par an tout en stabilisant son endettement. La capacité de désendettement se maintient sous le seuil prudentiel des 12 ans.

Pour autant, si la situation financière est améliorée, elle reste structurellement fragile. En effet, les marges de manœuvre sont restreintes et ne permettent toujours pas de construire un programme d'investissement aussi ambitieux que souhaitable pour répondre aux besoins de la population (écoles, voiries, espaces publics, équipement de proximité). Le poids de la dette reste élevé et certaines ressources importantes dans le financement actuel de l'investissement, comme les cessions foncières, vont se tarir dans les années à venir obligeant la ville à réfléchir au moyen de financer l'investissement.

Par ailleurs, les effets financiers de la crise sanitaire pourraient continuer à se faire ressentir dans les mois qui viennent. Enfin, la réforme de la fiscalité locale, avec la suppression de la taxe d'habitation à compter de cette année, vient une nouvelle fois réduire l'autonomie financière des collectivités. Pour Montreuil, la perte de cette ressource dynamique (au profit d'une compensation en partie figée) oblige à la plus grande prudence.

L'évolution des ressources de la ville devrait donc nettement ralentir, ce qui oblige à définir des priorités et à effectuer des choix. Les efforts de gestion et la recherche de toute marge de manœuvre supplémentaire (stabilisation des dépenses et recherche de financements extérieurs) resteront le fil conducteur des prochains exercices.

## A. Un exercice 2020 marqué par la crise sanitaire

La pandémie du covid-19 et ses conséquences (confinement, restrictions sanitaires, mesures de protection) aura eu un impact important sur l'élaboration et l'exécution du budget 2020 : pertes de recettes en faible partie compensées par des aides, dépenses supplémentaires mais aussi dépenses non effectuées.

### 1. La difficile évaluation objective du coût financier de la crise

L'évaluation du coût de la crise sanitaire pour les finances de la ville est difficile. En effet, la pandémie n'est pas terminée et certains effets pourraient continuer à se faire ressentir dans les mois qui viennent, notamment si la situation économique se dégrade fortement (baisse des droits de mutation, chute des subventions). Ensuite, si l'impact de la crise est mesurable en ce qui concerne les dépenses effectuées, l'évaluation des pertes de recettes ou des dépenses non réalisées est objectivement plus difficile à mesurer.

Par exemple, il est impossible de quantifier les droits de mutation ou les recettes de stationnement que la ville aurait perçus dans le cadre d'un exercice 2020 classique. Il est également difficile d'évaluer avec précision les dépenses potentiellement effectuées par la ville sans la pandémie (événements ou manifestations qui n'ont pas pu être organisés, dépenses des structures fermées, services à la population non rendus).

*Méthodologie : L'évaluation de l'impact financier de la crise pour les finances de la ville sur l'exercice 2020 a été réalisée de la manière la plus objective possible en prenant pour référence les montants perçus ou dépenses réalisées les années précédentes en tenant compte de la dynamique observée.*

### 2. Des pertes de recettes certaines ... mais également des dépenses non effectuées

Les recettes non perçues par la ville sur l'exercice 2020 du fait de l'épidémie sont estimées à 5,7 millions d'euros\*. Il s'agit notamment des manques à gagner sur les taxes économiques (droits de mutation, taxe sur la consommation finale d'électricité, taxe de séjour), sur l'exploitation du domaine (droits de stationnement, forfaits post-stationnement, occupation du domaine public) et des recettes tarifaires (participation des usagers : restauration scolaire, centres de loisirs, crèches, CMS, équipements sportifs et culturels, etc.)

En contrepartie, la ville a perçu des recettes exceptionnelles pour 1,3 millions d'euros\*, notamment de la part de la CAF (aide aux structures de petite enfance, 800.000 euros), de l'Etat (participation aux masques achetés, 300.000 euros) et de la Métropole du Grand Paris (dotation de solidarité communautaire accordée à l'ensemble des communes de son territoire, 136.392 euros pour Montreuil).

**L'impact net sur les recettes est donc estimé à -4,4 millions d'euros\*.**

Pour lutter contre la pandémie et ses effets, la ville a effectué de nombreuses dépenses supplémentaires (2,2 millions d'euros\*) notamment pour acquérir des équipements de protection et des produits sanitaires (1,3 millions euros), pour venir en soutien des familles les plus fragiles (500.000 euros dont 350.000 euros de chèques services distribués aux familles pour les enfants privés de restauration scolaire) et des plus démunis (achats alimentaires) ou encore pour tenir compte de la mobilisation exceptionnelle d'agents pendant le premier confinement (400.000 euros). La ville a aussi maintenu le paiement des rémunérations de tous ses vacataires durant cette période.

La ville n'a également pas effectué certaines dépenses estimées à 3,9 millions d'euros\*. Il s'agit principalement des « *moindres dépenses* » engendrées par la fermeture de nombreuses structures, par les annulations de manifestations ou d'évènements programmés, ou de services qui n'ont pas pu être rendus.

Par exemple, la fermeture des écoles, et donc des cantines, a entraîné une perte de recettes (vente de repas) mais aussi la réalisation d'une économie (ces repas n'ont pas été achetés). Cette économie est supérieure à la perte de recette en raison de la tarification sociale. En effet, les usagers ne paient jamais plus de la moitié de ce que coûte réellement le service.

**L'impact net sur les dépenses est estimé à -1,7 million d'euros\*.**

ESTIMATION DES IMPACTS DE LA CRISE SANITAIRE SUR LE BUDGET 2020			
DEPENSES		RECETTES	
DEPENSES SUPPLEMENTAIRES	+ 2,2 m€	Recettes fiscales	- 2,1 m€
		Produits du domaine	-1,0 m€
MOINDRES DEPENSES	-3,9 m€	Produits des services	-2,6 m€
		PERTE DE RECETTES	-5,7 m€
		AIDES EXCEPTIONNELLES	+ 1,3 m€
IMPACT DEPENSES	-1,7 m€	IMPACT RECETTES	- 4,4 m€
<b>COÛT NET : -2,7 m€</b>			

Globalement, **le coût financier de la crise sanitaire pour la ville de Montreuil sur l'exercice 2020 serait donc de 2,7 millions d'euros\***, un coût important, représentant près de 15% de l'épargne brute constatée en 2019.

### 3. Le service public et les usagers, vrais victimes de la crise

Selon une étude provisoire présentée par l'association France Urbaine fin décembre, Montreuil apparaît comme relativement préservée financièrement par les effets de la crise sanitaire, en comparaison avec d'autres grandes villes.

Montreuil aurait moins perdu de recettes. Cela pourrait s'expliquer par une différence de degré d'exposition à certaines taxes économiques : taxe de séjour (tourisme) et droits de mutation (marché de l'immobilier) notamment. De plus, la tarification des services pratiquée par Montreuil étant particulièrement faible, les pertes de recettes liées à la tarification sont moins sensibles.

Montreuil bénéficierait surtout de l'effet « *moindres dépenses* ». Il faut y voir là le signe d'une structure de dépenses de fonctionnement particulièrement axée sur les services à la population. Ces « *moindres dépenses* » ont été réalisées dans les domaines scolaires (achat des repas pour la cantine, des petits déjeuners et gouters pour les garderies), de l'enfance (fonctionnement des centres de loisirs), de la jeunesse (fermeture des centres sociaux, absence de séjours), de la santé (fournitures pour le dentaire), de la petite enfance (alimentation dans les crèches), des sports, de la culture et de l'évènementiel.

La ville a donc réduit ses dépenses mais les vraies victimes de cette crise sont bien le service à la population et les usagers, qui n'ont pu bénéficier des prestations municipales.

## B. Le redressement de la situation financière se poursuit

Les premières projections du compte administratif 2020 montrent que **la ville a plutôt bien résisté financièrement à la crise sanitaire**.

Compte tenu de la réforme de la taxe d'habitation applicable en 2021, les services fiscaux ont procédé durant l'année 2020 à une mise à jour des bases fiscales. Celles-ci se sont révélées finalement plus élevées que ce qui avait été notifié en début d'année, engendrant ainsi une importante progression des ressources fiscales (+3,1 millions d'euros). Le niveau exceptionnel des droits de mutation<sup>1</sup> perçus compense en partie les pertes engendrées par la crise et les différents confinements.

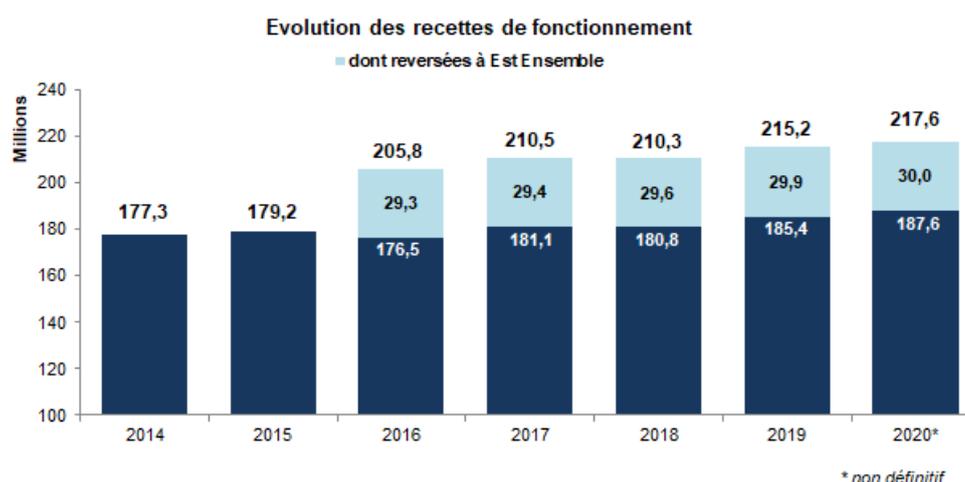
Globalement, les recettes de fonctionnement (217,6 millions d'euros\*, +1,1%) progressent plus que les dépenses (198,1 millions d'euros\*, +0,6%). L'épargne brute augmente également donc légèrement (19,5 millions d'euros\*).

**La situation financière de la ville est en amélioration** et les équilibres sont respectés, ce qui signifie que la ville peut rembourser ses échéances de dette sur son excédent de fonctionnement. Cependant, les marges de manœuvre restent encore faibles et les équilibres sont fragiles.

### 1. Des recettes en légère augmentation grâce à la dynamique fiscale

En 2020, et malgré les pertes engendrées par la crise sanitaire (estimées à -4,4 millions d'euros), les **recettes de fonctionnement** (217,6 millions d'euros\*) ont enregistré une croissance de +1,1%, inférieure à celle constatée l'an passé (+2,3%).

Depuis 2016, les recettes de fonctionnement perçues par la ville progressent modérément (+1,5% par an en moyenne) mais de façon continue, essentiellement portées par le dynamisme des produits fiscaux, que ce soit les impôts locaux (taxe d'habitation, taxe foncière) ou les droits de mutation.



Les **produits issus de la fiscalité locale** (80,1 millions d'euros, hors reversement à Est-Ensemble) ont augmenté en moyenne de 2,6% par an sur les cinq dernières années. En 2020, ils ont augmenté fortement (+3,5%) du fait d'un rattrapage important réalisé sur la taxe d'habitation<sup>2</sup>.

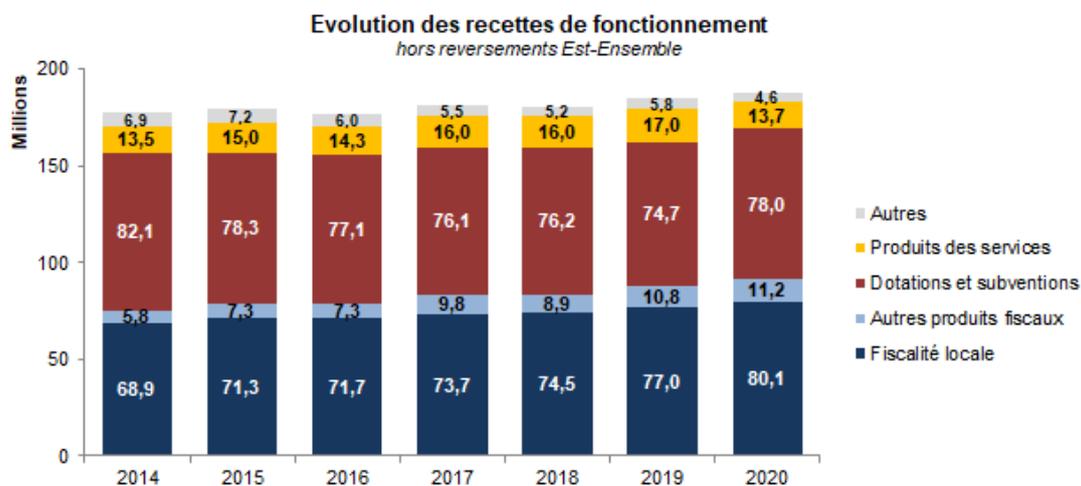
<sup>1</sup> 9,0 millions d'euros dont 2,6 millions d'euros perçus pour une seule opération : la vente d'un immeuble de 27.000 m2 de bureaux, le Valmy, situé avenue Léon Gaumont au bord du périphérique.

<sup>2</sup> Réévaluation des bases en cours d'année, versement de rôles supplémentaires et complémentaires.

Les **dotations et subventions** (78,0 millions d'euros\*, y compris l'attribution de compensation versée par la Métropole du Grand Paris, 42,8 millions d'euros) apparaissent exceptionnellement en hausse en 2020 du fait du renforcement des mécanismes de péréquation (DSU, FSRIF, FPIC : +1,7 millions d'euros) et d'aides exceptionnelles versées par la CAF ou par l'Etat dans le cadre de la crise sanitaire.

Ces recettes étaient en constante diminution depuis 2014 du fait de la baisse de la DGF.

La crise sanitaire a entraîné une baisse importante (-19,3%) des **produits des services** (13,7 millions d'euros\*) : diminution des recettes tarifaires, des produits d'occupation du domaine public et du stationnement.



Globalement, les recettes de la ville et leurs évolutions restent très dépendantes des produits fiscaux et des droits de mutation, donc de la conjoncture économique, les recettes de taxes foncières provenant pour quasi-moitié des entreprises.

A partir de 2021, cette dépendance s'accroîtra avec la disparition de la taxe d'habitation et son remplacement par d'avantage de taxe foncière.

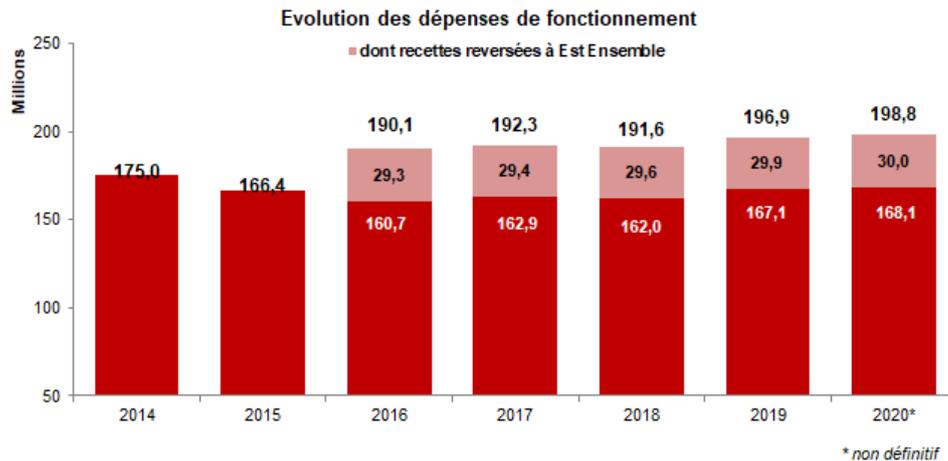
## 2. Des dépenses pilotées dans un objectif constant d'amélioration du service

En 2020, les **dépenses de fonctionnement** (198,1 millions d'euros\*) ont progressé à un rythme très faible (+0,6%), notamment du fait de la crise sanitaire.

Hors « effet crise », elles auraient augmenté de +1,5%, un rythme inférieur à la progression 2018-2019 (+2,8%).

La situation financière de la ville constatée fin 2014 avait obligé l'équipe municipale à procéder à des ajustements structurels immédiats. Les dépenses ont donc fortement diminué en 2015 et 2016 avant de se stabiliser. Ces dépenses sont désormais maîtrisées et évoluent au rythme des recettes perçues. Elles sont pilotées dans un objectif constant d'amélioration du service rendu à la population.

Grace à une amélioration significative de la situation financière, il a été possible ces dernières années de renforcer les moyens alloués à l'éducation, à la restauration scolaire, à la santé ou encore à la propreté urbaine.

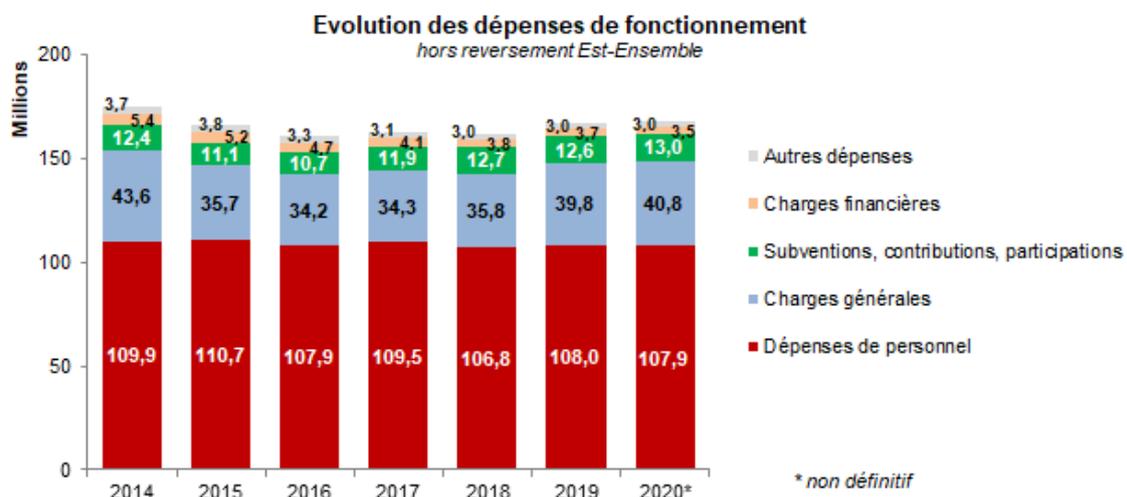


Principale dépense de fonctionnement de toute collectivité, et en particulier des communes, les **dépenses de personnel** (107,9 millions d'euros) sont globalement stables depuis 2016 et se situent à un niveau inférieur à 2015. Ces dépenses peuvent varier, à la hausse comme à la baisse selon les exercices, en fonction du GVT (glissement vieillesse technicité), d'éléments conjoncturels (organisation d'élections), de différentes mesures exogènes (PPCR) ou de modifications de périmètre (transfert des agents du Méliès à Est Ensemble, modification du contrat d'assurance « accidents de travail »).

Les **charges à caractère général** (40,8 millions d'euros\*) constituent l'ensemble des dépenses de fonctionnement et d'intervention des services municipaux. Elles ont augmenté depuis 2018, notamment dans les secteurs suivants : propreté urbaine, restauration scolaire, éducation, petite enfance, tranquillité publique, entretien des bâtiments communaux, gestion des jardins et des espaces verts, installation des services municipaux dans la tour Altaïs, etc.

Les **subventions, contributions et participations** (13,0 millions d'euros\*) augmentent aussi régulièrement notamment la subvention versée au CCAS (1,7 million d'euros) et la participation obligatoire à la Brigade des Sapeurs-Pompiers de Paris (2,4 millions d'euros). A signaler, que la ville a effectué en 2020 son dernier versement à l'OPHM (618.410 euros) dans le cadre du protocole CGLLS. Les subventions aux associations (5,3 millions d'euros sont globalement stables).

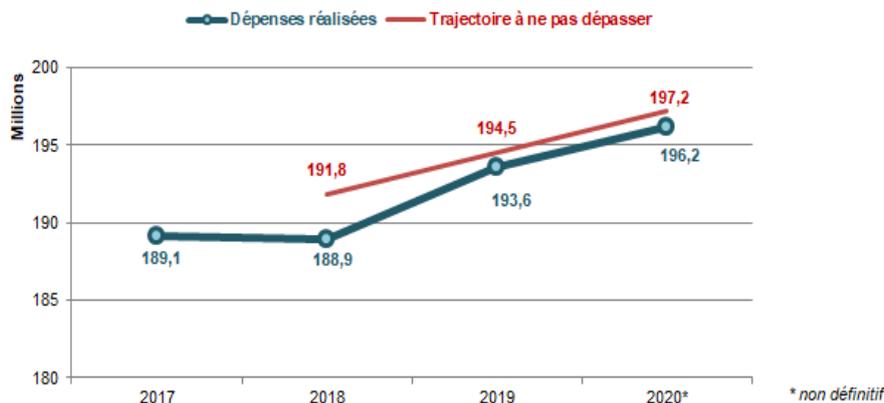
Enfin, les **charges financières** (3,5 millions d'euros) sont en constante diminution grâce à une conjoncture favorable, les taux sont historiquement bas, et une politique active menée en matière de gestion de dette.



Bien que non signataire du **contrat Etat-Collectivités** sur l'évolution des dépenses locales, dit « *contrat de Cahors* », la ville s'était vue notifier, de manière unilatérale, par le préfet de Seine-Saint-Denis, un plafond de dépenses<sup>3</sup> à ne pas dépasser pour les exercices 2018, 2019 et 2020, sous peine de reprise financière par l'Etat du montant du dépassement dès l'année suivante. L'évolution maximum annuelle était de +1,4%.

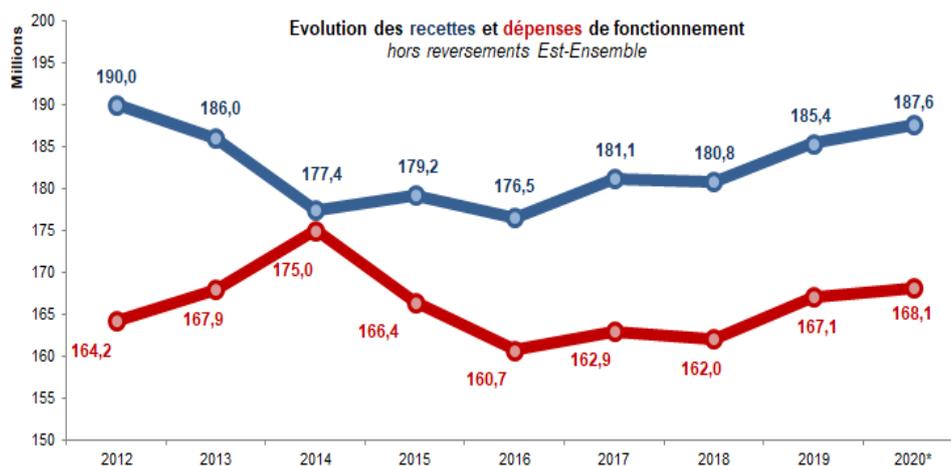
L'application du mécanisme de sanction a finalement été suspendue pour l'année 2020 par le gouvernement dès les premières semaines du confinement.

La ville a respecté le plafond, surtout faute de ressources suffisantes.



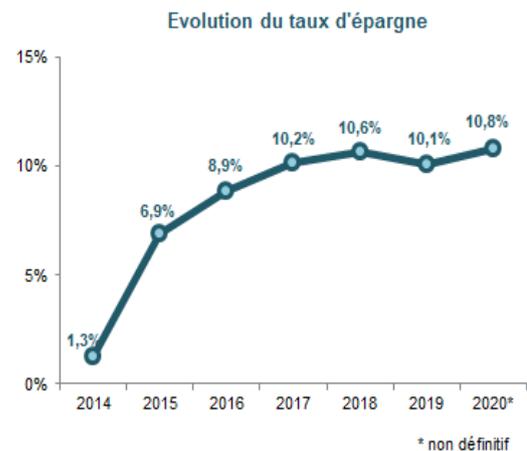
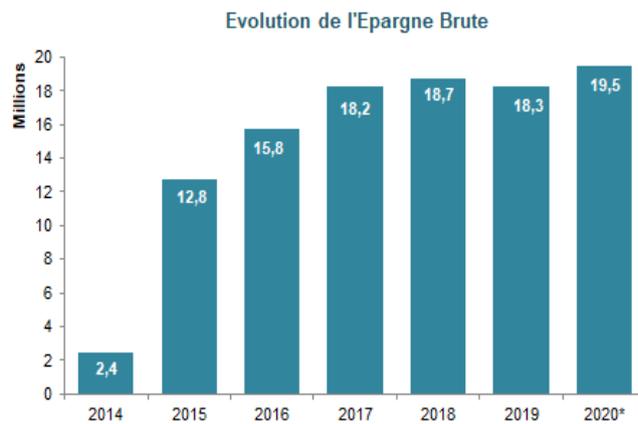
### 3. Une situation financière assainie mais qui reste très fragile

La progression continue des recettes associée à la maîtrise des dépenses de fonctionnement a permis de considérablement assainir la situation financière de la ville. En 2014, les mesures prises sur les dépenses avaient permis d'éviter un effet ciseau.

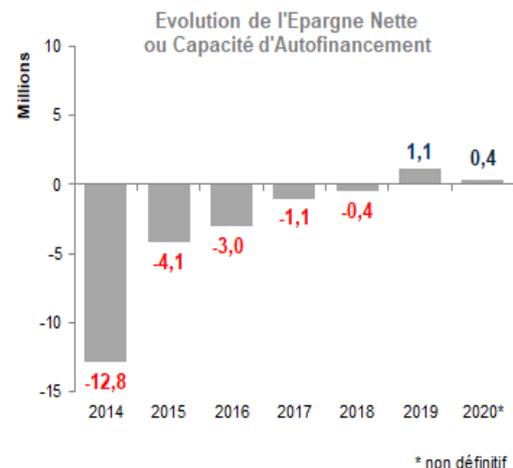
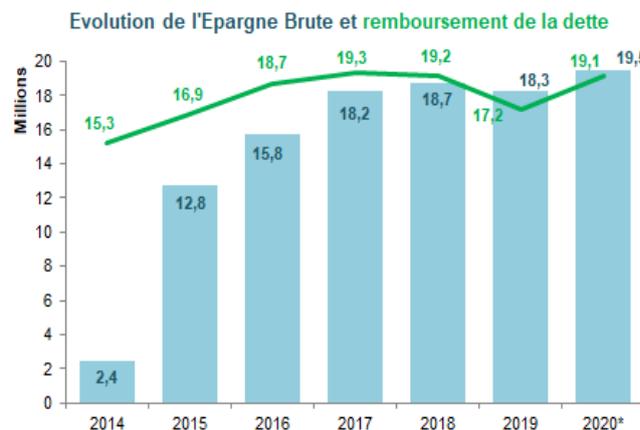


L'épargne brute - différence entre les recettes et les dépenses de fonctionnement - a nettement progressé passant de seulement 2,4 millions d'euros en 2014 à 18,2 millions d'euros en 2017 et se situe désormais à un niveau correct, juste sous les 20 millions d'euros par an, et représente un peu plus de 10% des recettes de fonctionnement.

<sup>3</sup> Le périmètre des dépenses soumises à contrôle est le suivant : Dépenses réelles de fonctionnement auxquelles sont retranchées les dépenses inscrites au chapitre 014 et les recettes encaissées au chapitre 013



Ces indicateurs seraient satisfaisants si la ville n'était pas autant handicapée par le stock de sa dette. L'épargne brute traduit la capacité de la ville à « économiser » sur son fonctionnement courant – ou « *dégager des marges de manœuvre* » – pour investir. Mais avant de pouvoir la consacrer aux dépenses d'équipement (acquisitions, travaux, matériel, mobilier ...), l'épargne brute doit prioritairement couvrir le remboursement annuel la dette. Or, la ville est fortement endettée et doit rembourser chaque année près de 20 millions d'euros de capital. Elle y consacre donc la totalité de son épargne brute.



La **capacité d'autofinancement** ou **épargne nette** – épargne brute déduite du remboursement de la dette - est devenue positive en 2019 et le reste en 2020. Il s'agit d'une règle des finances publiques locales, dite « *règle d'or* ». Une collectivité doit pouvoir rembourser ses échéances de dette – dépenses obligatoires – sur son excédent de fonctionnement.

L'**épargne nette** reste faible, ce qui signifie que la ville doit financer ses investissements grâce à d'autres ressources (remboursement de la TVA, cessions foncières, taxe d'aménagement, subventions d'investissement et ... nouveaux emprunts). Quand sa capacité d'autofinancement était négative, il lui fallait puiser dans ces ressources, non pour investir, mais pour rembourser la dette.

## C. Une capacité d'investissement préservée mais limitée

Faute d'une épargne suffisante, la ville disposait en 2014 d'une capacité d'investissement quasi nulle et a dû fortement recourir à l'emprunt (2014-2015) puis baisser significativement ses dépenses d'équipement (2015 à 2017). Depuis, la ville parvient à investir aux alentours de 35 millions d'euros par an tout en maintenant son objectif de stabilisation de son encours de dette.

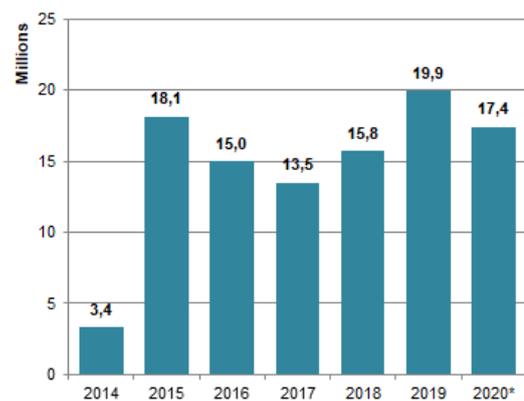
### 1. L'amélioration de l'épargne et un plan de cessions ont permis de préserver la capacité d'investissement

La progression de l'épargne tout au long du précédent mandat (de 2,4 millions d'euros en 2014 à 19,5 millions d'euros\* en 2020), un important plan de cessions de patrimoine (24,2 millions d'euros sur la période 2015-2020) et le dynamisme observé sur la taxe d'aménagement (plus de 3,0 millions d'euros par an), ont permis à la ville de préserver une capacité d'investissement – hors emprunts nouveaux – à un niveau correct mais insuffisant compte tenu des besoins d'amélioration de son patrimoine bâti et viaire et d'équipements nouveaux.

Evaluation de la capacité d'investissement (hors emprunts nouveaux)

En millions d'euros	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020*
Epargne brute	2,4	12,8	15,8	18,2	18,7	18,3	19,5
Remboursement de la dette	-15,3	-16,9	-18,7	-19,3	-19,2	-17,2	-19,1
Epargne nette	-12,8	-4,1	-3,0	-1,1	-0,4	1,1	0,4
Subventions	6,3	5,7	8,1	7,1	6,8	6,4	4,3
Cessions de patrimoine	1,6	9,0	2,3	1,6	2,9	5,1	3,4
FCTVA	6,0	5,7	6,4	4,1	3,3	3,6	5,5
Taxe d'Aménagement	1,0	0,9	1,0	1,3	3,1	3,5	3,2
Autres recettes	1,2	1,1	0,2	0,5	0,1	0,2	0,6
<b>Capacité d'investissement</b>	<b>3,4</b>	<b>18,1</b>	<b>15,0</b>	<b>13,5</b>	<b>15,8</b>	<b>19,9</b>	<b>17,4</b>

\* non définitif



### 2. 190 millions d'euros de dépenses d'investissement sur la période 2015-2020

Sur la période 2015-2020, la ville a réalisé 189,5 millions d'euros d'investissement, soit une moyenne de 31,6 millions d'euros par an.

Evolution des dépenses d'équipement

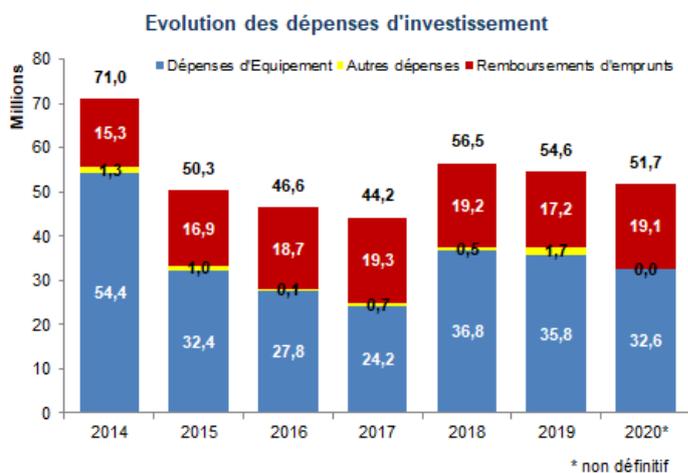


\* non définitif

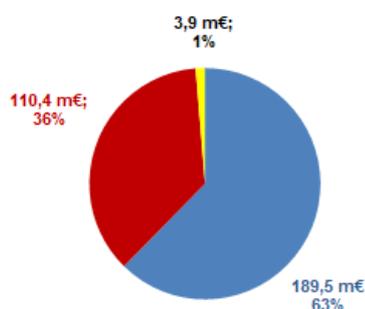
Les dépenses d'investissement réalisées sur l'exercice 2020 feront l'objet d'un rapport détaillé dans la présentation du Compte Administratif 2020.

Principalement, elles ont concerné : la poursuite de la construction du groupe scolaire Madeleine et Louis Odru, l'aménagement des espaces publics (place de la République, place des Rufins, Croix de Chavaux, Mail Chanzy) et la création de pistes cyclables, l'aménagement de l'école Angela Davis, le solde des participations à Est-Ensemble pour la construction du nouveau Méliès et de la piscine des murs à pêches, la participation au déficit de la ZAC Fraternité, la poursuite de la rénovation de l'éclairage public et de l'installation de la video-protection, le gros entretien courant des batiments communaux, écoles, voiries etc.

A titre de comparaison, sur la même période, la ville aura remboursé 110,4 millions d'euros de dette, ce qui signifie que le remboursement des emprunts représente 36% des dépenses d'investissement.

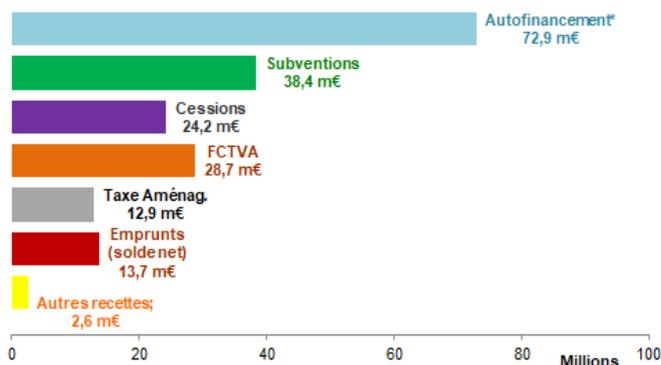


**Dépenses d'investissement 2015-2020**

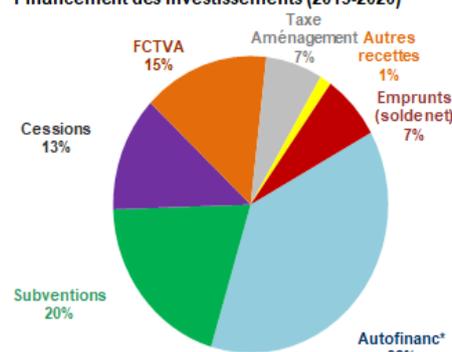


Les 193,4 millions d'euros de dépenses d'investissement (dépenses d'équipement + autres dépenses) réalisées entre 2015 et 2020 auront été financées comme suit :

**Financement des investissements (2015-2020)**



**Financement des investissements (2015-2020)**



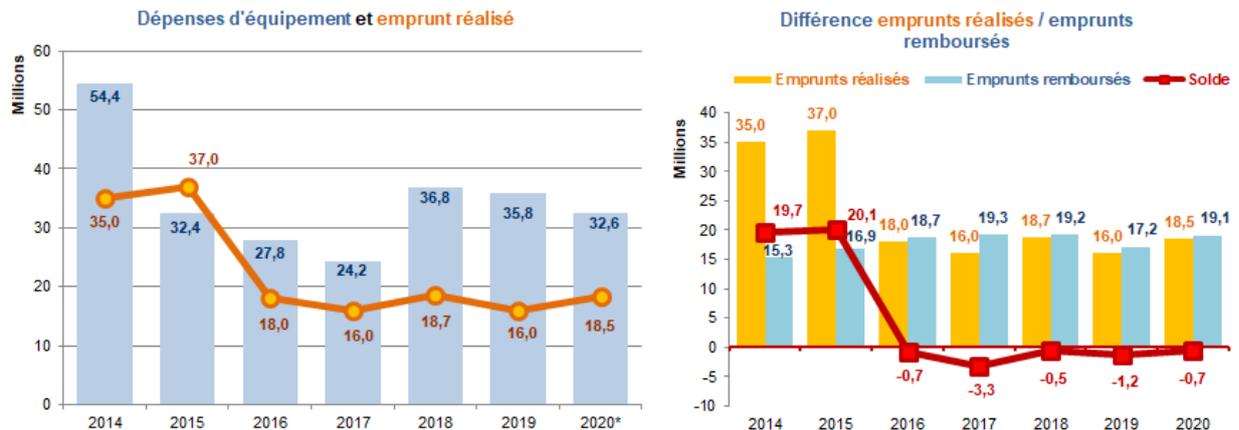
\* Autofinancement : Epargne brute - variation du fond de roulement

Si des marges existent certainement en matière de subventions, surtout en cette période (DSIL, Plan de relance), les possibilités d'effectuer des cessions foncières vont progressivement se réduire à mesure que diminue le patrimoine cessible. Toute augmentation de la capacité d'investissement passe donc par la progression de l'autofinancement (épargne) ou de la dette.

### 3. Une dépendance à l'emprunt réduite

En 2020, la ville a emprunté 18,5 millions d'euros pour financer ses dépenses d'investissement (51,7 millions d'euros dont 32,6 millions d'euros de dépenses d'équipement et 19,1 millions d'euros de remboursement de dette). Si la collectivité a toujours besoin d'emprunter chaque année, sa dépendance à l'emprunt a nettement diminué (17,4 millions d'euros en moyenne sur la 2016-2020 contre 35,0 et 37,0 millions d'euros en 2014 et 2015).

Surtout, depuis 2016, la ville effectue moins de nouveaux emprunts que ce qu'elle rembourse. Elle se désendette légèrement.



### D. Un endettement important qui pèse lourd, mais maîtrisé

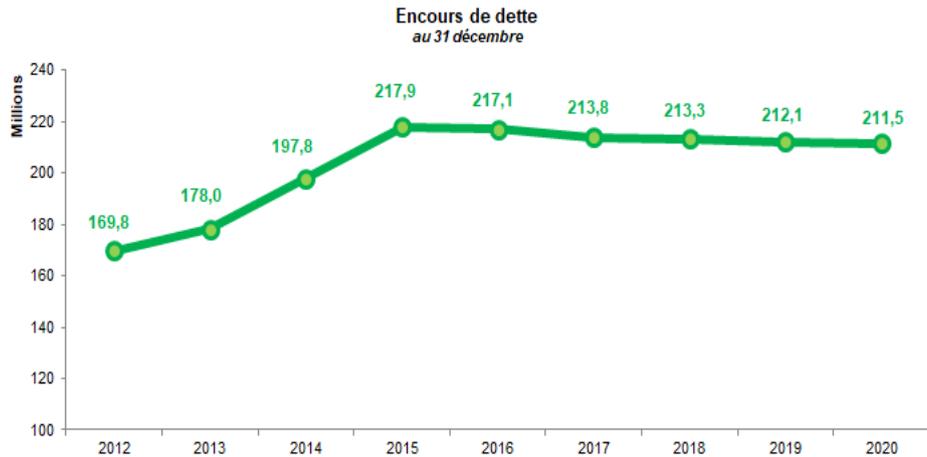
Au cours de l'exercice 2020, la ville a remboursé 19,1 millions d'euros de capital de dette et a mobilisé 18,5 millions d'euros d'emprunts nouveaux répartis en trois contrats :

- 10,0 millions d'euros en mars correspondant à un contrat signé en 2019 avec la Caisse d'Épargne Ile-de-France mais non mobilisé au 31 décembre 2019, aux conditions suivantes : taux fixe à 1,00% sur 25 ans.
- 450.000 euros en juin correspondant à un contrat signé avec la Caisse d'Allocations Familiales, fléché sur la création du centre de loisir Madeleine et Louis Odru, aux conditions suivantes : taux fixe 0% sur 10 ans.
- 8,0 millions d'euros en novembre correspondant à un contrat signé avec La Banque Postale aux conditions suivantes : taux fixe à 0,67% sur 25 ans.

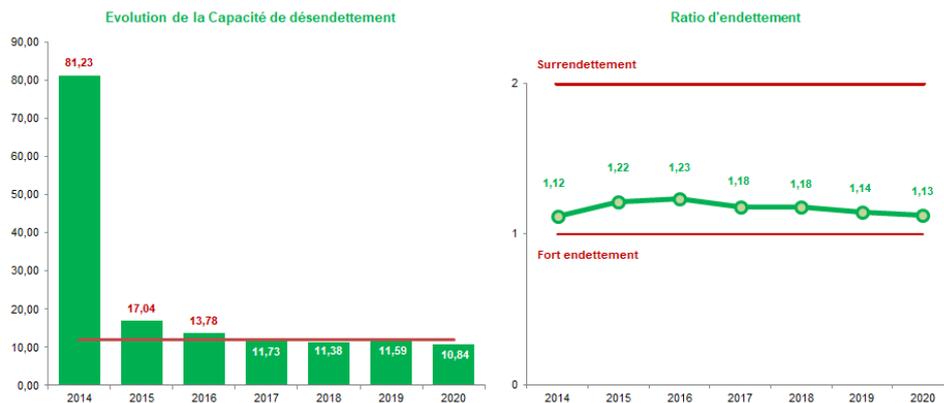
La ville a également signé en décembre 2020 un contrat avec l'Agence France Locale pour un montant de 10,0 millions d'euros aux conditions suivantes : taux fixe à 0,48% sur 20 ans. Cet emprunt n'a pas été mobilisé avant le 31 décembre 2020 et a été intégralement reporté à l'exercice 2021. Il figurera en restes à réaliser au Compte Administratif 2020.

#### 1. Une dette en légère diminution mais qui reste importante

La Ville ayant remboursé plus de capital (19,1 millions d'euros) qu'elle a contracté d'emprunts nouveaux (18,5 millions d'euros), l'encours de dette a donc légèrement diminué (-660.000 euros ; -0,3%), pour la 5<sup>ème</sup> année consécutive.

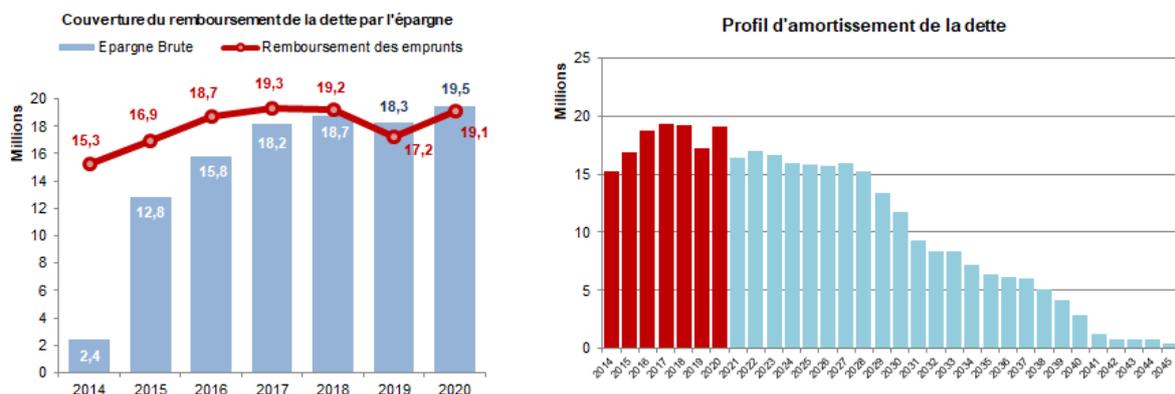


Au 31 décembre 2020, l'encours de dette atteignait 211,5 millions d'euros. Durant les cinq derniers exercices (2015 à 2020), l'encours de dette aura diminué de 6,4 millions d'euros (-2,9%). Si l'encours est important (1.900 euros par habitant), la Ville conserve pour le moment les « *moyens de sa dette* » et se trouve loin d'une situation de surendettement. Sa capacité de désendettement se stabilise sous le seuil prudentiel des 12 ans et son ratio d'endettement, bien que supérieur à 1, est en constante diminution depuis 2016.



## 2. Une dette gérée activement

Bien qu'en diminution constante depuis 2015, la dette de la Ville de Montreuil continue de peser lourd. Les remboursements à effectuer chaque année sont importants (entre 17 et 20 millions d'euros) et absorbent la totalité ou la quasi-totalité de l'épargne dégagée chaque année en fonctionnement, ce qui prive la ville de marges de manœuvre.



La dette doit être regardée comme vivante et susceptible d'évoluer au gré des opportunités et des enjeux de développement de la ville. La ville mène donc une politique de gestion active de sa dette et est attentive à toute opportunité se présentant.

Diverses opérations de renégociations ont été menées ces dernières années afin d'abaisser les taux pratiqués ou de figer certains contrats variables à taux fixes, profitant ainsi des taux de marché extrêmement bas, et de diminuer les amortissements sur les années à venir.

Ainsi, la ville a procédé en décembre 2020 à deux importantes renégociations de dette, l'une avec la Caisse d'Épargne, l'autre avec la SFIL (héritière des anciens contrats Dexia et qui gère les nouveaux contrats passés avec La Banque Postale).

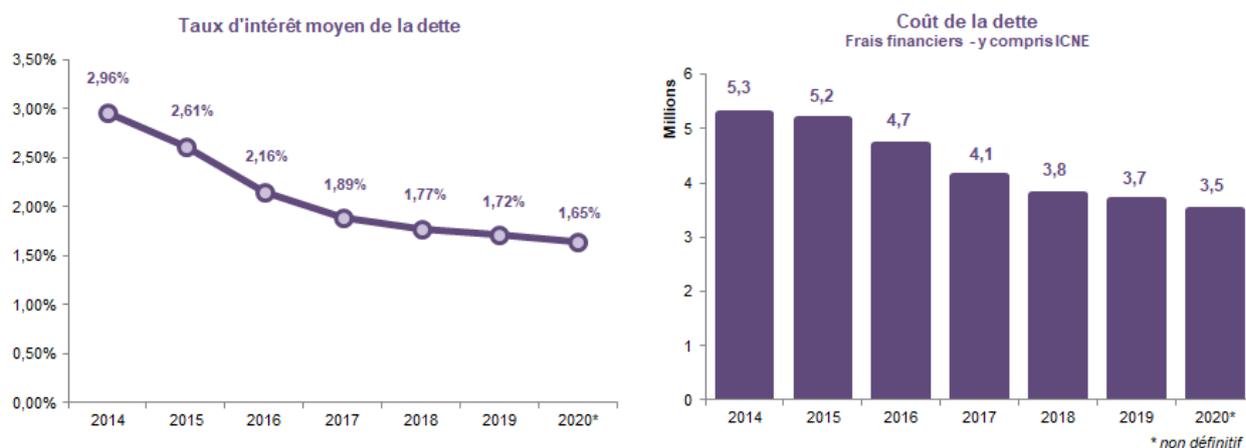
Le réaménagement mené avec la Caisse d'Épargne a permis de regrouper 6 contrats (3 fixes, 3 variables), d'un montant total de 20,6 millions d'euros, à marge élevée et à maturité différente (2025 à 2037) en 1 seul contrat du même montant, à taux fixe à 1,26 %, sur 19 ans (échéance 2039).

Le réaménagement mené avec la SFIL a permis de regrouper 13 contrats à taux fixe (allant de 0,77% à 4,78%), d'un montant total de 29,5 millions d'euros, à marge souvent élevée et à maturité différente (2021 à 2039) en 1 seul contrat du même montant, à taux fixe 1,64% sur 20 ans (échéance 2041).

En allongeant la durée de sa dette, et en profitant des taux bas actuels, la ville gagne sur les remboursements à effectuer lors des 8 prochaines années (-15,3 millions d'euros sur la période 2021-2028, dont -3,2 millions d'euros en 2021).

### 3. Une dette qui coûte peu chère

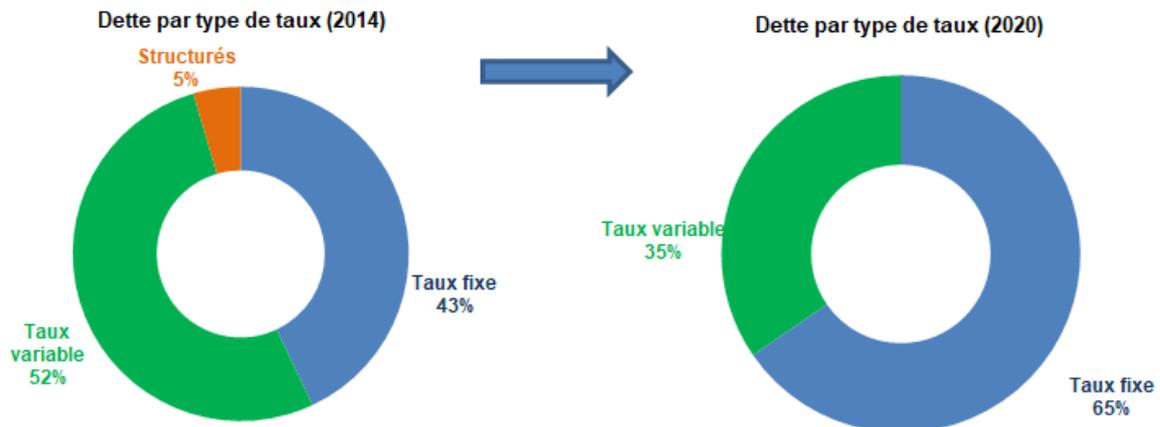
En 2020, la Ville aura consacré 3,5 millions d'euros\* au paiement des intérêts de la dette, soit 1,65 % de l'encours au 1er janvier 2020. Des taux d'intérêts toujours bas et une gestion active permettent à la Ville de disposer d'une dette relativement sûre (100% classée 1-A) et peu coûteuse par rapport à son poids (taux moyen inférieur à 2%).



### 4. Présentation de la structure de la dette

Au 31 décembre 2020, l'encours de la dette se répartit en 65 contrats (84 en 2019), tous classés 1-A, la meilleure notation possible selon la chartre de Gissler. L'essentiel de la dette (65%) est désormais à taux fixe, les derniers contrats souscrits et les différentes opérations de renégociation menées durant le mandat ont permis de rééquilibrer l'encours (en 2014,

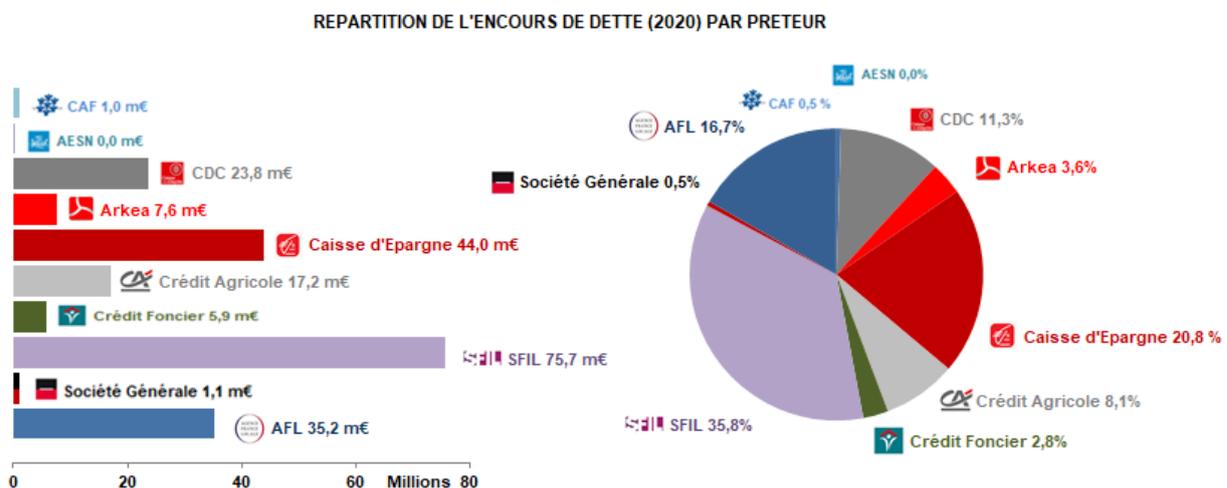
seulement 43% de l'encours était à taux fixe) tout en fixant sur la durée une partie de la dette à des taux très bas (90% de l'encours à taux fixe est inférieur à 2,0%).



Près d'un tiers de l'encours de dette reste à taux variable, basée sur des indices simples 5euribor, TAG, Livret A), ce qui permet de profiter d'un marché historiquement bas (plusieurs contrats sont à 0% actuellement) mais oblige à être attentif et particulièrement vigilant.

### 5. Répartition par prêteur

La dette de la ville est majoritairement détenue par des établissements bancaires ou institutions financières publics : SFIL<sup>4</sup> (35,8%), AFL<sup>5</sup> (16,7%) et Caisse des Dépôts et Consignations (11,3%).



<sup>4</sup> La **Société de Financement Local** (SFIL), banque publique dont l'Etat est actionnaire à 75% aux côtés de la CDC (20%) et de La Banque Postale (5%) créée en 2013 à la suite de la faillite du groupe franco-belge Dexia. Elle n'émet pas de crédits en propre mais gère les anciens contrats émis par Dexia et ceux désormais émis par La Banque Postale.

<sup>5</sup> L'**Agence France Locale** (AFL) est une banque créée en 2013 dont la particularité est d'être détenue à 100% par des collectivités locales, dont la ville de Montreuil.

## II – LE CONTEXTE ECONOMIQUE ET FINANCIER DE LA PREPARATION DU BUDGET 2021

La préparation du budget 2021 s'inscrit dans un climat extrêmement incertain. A la contrainte financière, déjà présente tout au long de la dernière décennie, s'ajoute désormais une crise sanitaire qui n'en finit pas.

Cette longue épreuve semble loin d'être terminée. Malgré les espoirs suscités par le début des campagnes de vaccination, la soudaine augmentation des contaminations tout comme l'apparition de nouvelles variantes du virus font craindre une reprise de la pandémie sous une forme encore plus sévère et douchent les plus optimistes, qui anticipaient une sortie de crise et un « *retour à la normale* » au premier semestre de cette année.

Les dégâts économiques et sociaux s'annoncent durables. Pour le moment, l'économie vit sous perfusion d'argent public, mais de nombreuses faillites d'entreprises et une envolée du chômage sont à craindre. Déjà, de nombreuses associations alertent sur l'apparition de « nouveaux pauvres » et sur l'augmentation du nombre de demandeurs d'aides alimentaires. La crise sanitaire est donc déjà une crise économique et sociale.

Un peu partout et quand ils en avaient les moyens, les Etats sont intervenus massivement, avec l'appui des banques centrales, pour soutenir l'économie et préserver l'emploi. Les finances publiques se sont considérablement dégradées. En France, le déficit devrait atteindre -11% et la dette franchira largement la barre des 100%, des ratios qui ne devraient que très faiblement s'améliorer en 2021, même en cas de rebond au second semestre.

A terme, il faudra sans doute rééquilibrer le budget national et les débats sur « *qui paiera cette crise ?* » fleurissent déjà. Les entreprises qui bénéficient depuis des années de toujours plus d'allègements fiscaux ? Les plus fortunés qui continuent de s'enrichir quand les revenus des autres stagnent ? Le service public local déjà durement malmené par les coupes budgétaires et la baisse massive des dotations entre 2014 et 2017 ?

La loi de finances pour 2020 ne donne aucune réponse. Elle accorde même un répit d'un an aux collectivités puisque les dotations sont maintenues. Le plan de relance offre des opportunités, notamment en matière d'investissements écologiques et de transition énergétique, mais l'ensemble des mesures en faveur des collectivités se montrent largement insuffisantes et certainement pas à la hauteur des enjeux. Pourtant, les collectivités ont un rôle à jouer dans la relance, étant le premier investisseur public. Elles constituent également un amortisseur social important.

L'exercice 2021 verra aussi s'achever la réforme de la fiscalité locale avec la suppression définitive de la taxe d'habitation sur les résidences principales. Cette mesure, plus électorale que réfléchie, vient une nouvelle fois rogner un peu plus l'autonomie financière des collectivités. Elle prive les communes du peu de marge de manœuvre fiscale qu'il leur restait et accentue un peu plus la mise sous tutelle des collectivités.

Pourtant, la pandémie nous aura appris que la santé ne pouvait pas être considérée comme un simple centre de coût ni comme une charge qu'il faudrait absolument maîtriser. Comme de nombreuses politiques publiques, il s'agit d'un investissement essentiel qui fabrique l'avenir de notre société dans lequel les collectivités locales ont un rôle à jouer.

Cette crise aura également malheureusement mis en lumière les dysfonctionnements et la lourdeur d'un Etat centralisé alors qu'à l'inverse, les collectivités ont pu démontrer leur agilité pour protéger la population de la pandémie et de ses effets.

## A. Une crise sanitaire, économique et sociale

La pandémie du covid-19 paralyse actuellement toutes les sociétés, principalement en Europe. Cette crise sanitaire devenue également économique et sociale possède des caractéristiques différentes des crises précédentes. Elle a conduit les pouvoirs publics à une réponse rapide et importante pour en limiter les dégâts sociaux en mobilisant les finances publiques « *quoi qu'il en coûte* ».

### 1. Une crise sanitaire sans précédent

La planète traverse actuellement sa plus grande crise sanitaire depuis plus d'un siècle. Le virus du covid-19 a déjà causé la mort de près de 2 millions de personnes à travers le monde et continue d'en faire chaque jour un peu plus. En France, on recense déjà plus de 2,8 millions de cas pour près de 70.000 décès.

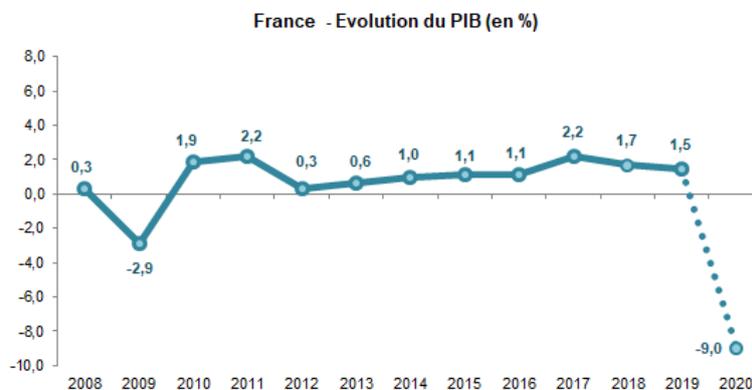
Malgré l'apparition de plusieurs vaccins considérés comme efficaces par les autorités sanitaires et le début rapide des campagnes de vaccination, la pandémie semble loin d'être terminée. L'augmentation récente du nombre de contaminations et l'apparition de nouvelles formes du virus au Royaume-Uni ou en Afrique du Sud font même craindre une reprise incontrôlée de l'épidémie. En réponse, plusieurs pays viennent de décider de nouvelles restrictions allant jusqu'à un nouveau confinement de plusieurs semaines.

Tout espoir d'une sortie rapide de crise au premier semestre paraît désormais s'éloigner et l'année 2021 risque donc d'être profondément marquée par les restrictions qui auront été le lot de l'année écoulée.

### 2. Une nette dégradation de l'environnement économique

La propagation du virus à l'échelle du monde entier a obligé de nombreux pays à adopter des mesures d'urgence destinées à limiter les interactions sociales pour réduire les contaminations et limiter les effets de saturation du système hospitalier sous tension. Des mesures de confinement ont souvent été prises, conduisant au ralentissement voire à l'arrêt total de nombreuses activités.

Dès à présent, le choc économique subi est violent et sans précédent. La production mondiale devrait diminuer de -4,4%, seule la Chine étant épargnée. En France, le PIB va reculer de plus de 9%, la pire récession de l'économie nationale depuis 1945.



Cette crise présente des caractéristiques différentes des dernières crises économiques. Il s'agit d'un choc de l'offre. L'activité et la production ont chuté à cause des confinements ou de la perte de productivité due aux nouvelles normes sanitaires. Tous les secteurs de

l'économie ne sont pas touchés de la même manière. Certains (tourisme, culture, restauration, automobile, transports aériens, aéronautique, distribution traditionnelle) souffrent et souffriront durablement alors que d'autres connaissent un surcroît d'activité (nouvelles technologies, télécoms, distribution en ligne). Cette distorsion compliquera la sortie de crise puisqu'il faudra une forte réallocation de l'emploi entre les deux groupes, ce qui implique nécessairement des efforts de requalification (formation).

Cette crise a également conduit à des réponses inédites de la part des pouvoirs publics. En effet, face à l'absence de revenus pour les entreprises et au risque d'augmentation du chômage, la plupart des pays ont adopté des mesures de soutien du pouvoir d'achat et de sauvegarde des entreprises.

### **3. Un tissu social fortement abimé**

A première vue les chiffres ne sont pas encore inquiétants. Le taux de chômage en France fin 2020 s'élevait à 9,0%, soit seulement 0,9 points de plus qu'avant la crise. Les soutiens déployés par l'Etat, notamment le chômage partiel dont ont bénéficié près de 10 millions de salariés, ont efficacement protégé l'emploi et limité la chute des revenus.

Grace au chômage partiel, de nombreux salariés ont pu rester attachés à leurs employeurs et les nouveaux arrivés, qui n'ont pas pu intégrer le marché du travail, ne sont pas comptabilisés. C'est notamment le cas des jeunes, dont les études ont été fortement perturbées par la pandémie, qui vont peiner à trouver un premier poste dans les mois qui viennent. En outre, une partie des effets de la crise n'apparaîtra vraiment que lorsque les dispositifs d'aide cesseront risquant de provoquer une crise sociale.

Avec la pandémie, la pauvreté touche désormais des catégories jusqu'ici relativement épargnées : intérimaires, petits boulots, artisans, autoentrepreneurs, intermittents du spectacle, étudiants, économie informelle. Les experts des Nations unies se sont d'ailleurs récemment inquiétés dans un rapport de l'apparition de « nouveaux pauvres ».

En France, selon les associations caritatives, la crise sanitaire a déjà fait basculer 1 million de personnes supplémentaires dans la pauvreté. Elles s'ajoutent aux 9,3 millions de français vivant déjà en dessous du seuil de pauvreté monétaire. Les bénéficiaires de l'aide alimentaire sont également en forte augmentation (+30% selon le secours populaire) avec de fortes disparités régionales. En Seine-Saint-Denis, la fréquentation des « restos du cœur » a augmenté de 50%.

### **4. Une sortie de crise encore incertaine**

Au début de l'année, les économistes les plus optimistes prévoient une reprise économique solide au deuxième semestre de l'année. Dans son projet de loi de finances, en septembre 2020, le gouvernement tablait sur un rebond de + 6 % en 2021.

Mais jour après jour, et à mesure que le front sanitaire se dégrade, tous les instituts et spécialistes revoient leurs prévisions à la baisse. La perspective d'une extinction rapide du virus s'éloigne, ce qui rend très hypothétique un rebond vigoureux de l'économie en 2021.

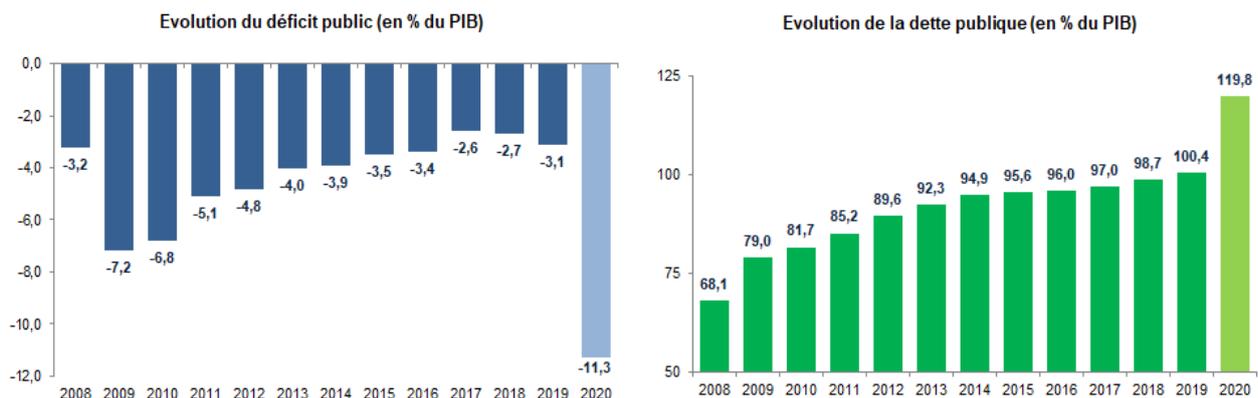
L'évolution de la pandémie et sa maîtrise joueront un rôle clé dans le processus de reprise. L'enjeu sera de réussir la vaccination de la population, sans laquelle ni la confiance ni l'activité ne pourront repartir, mais aussi de déployer des mesures susceptibles d'endiguer au mieux les dommages économiques et sociaux que la crise aura infligés.

## 5. Une explosion des déficits publics et de la dette de l'Etat

Seule note positive : face à l'ampleur du choc, les Etats, même les plus libéraux, n'ont pas hésité à intervenir fortement et à déployer des soutiens d'urgence, jouant ainsi l'amortisseur social requis par les conséquences économiques de la pandémie. Même les Etats membres de l'union européenne se sont entendus pour une réponse commune et un plan de relance de 750 milliards d'euros, notamment financé par des dettes mutualisées, première esquisse d'une politique budgétaire commune.

Malheureusement, le contraste est fort entre les pays entrés dans la crise avec des finances équilibrées et les autres. Les premiers ont disposé de marges de manœuvre plus importantes pour soutenir leurs économies que les seconds. C'est donc en Allemagne que les mesures budgétaires ont été les plus fortes, alors qu'elles ont été beaucoup plus limitées pour les pays du sud de l'Europe, pourtant plus touchés par la pandémie.

En France, l'effort fourni est important : aides à la trésorerie des entreprises, prêts garantis par l'Etat, mesures de chômage partiel, puis un important plan de relance de 100 milliards d'euros destinés à soutenir l'économie courant 2021, tout en favorisant la transition énergétique. Par conséquent, sous l'effet de la récession, des mesures d'urgence et du plan de relance, les comptes publics ont explosé. Le déficit devrait être supérieur à 11% en 2020 et rester très élevé en 2021. La dette publique dépasse désormais 120 % du PIB, bien au-dessus du fameux seuil des 100 %.



Grace au soutien et à la politique monétaire accommodante menée par la banque centrale européenne (taux extrêmement bas, programme massif de rachat<sup>6</sup> d'obligations souveraines), la France peut emprunter sans difficulté pour financer son déficit et pour presque rien. A court terme, les inquiétudes sur la soutenabilité des finances publiques paraissent excessives et la BCE a prévu de maintenir sa politique volontariste et expansionniste jusqu'en mars 2022 au minimum.

Mais à moyen terme, les règles budgétaires limitant déficits et dettes publiques<sup>7</sup>, reviendront en débat. Apparaîtront alors plusieurs lignes de fractures entre les partisans d'une annulation de la dette dite « covid » et les autres, plus orthodoxes ou entre les pays peu endettés (Allemagne, Autriche, Finlande, Suède, Pays-Bas, Danemark) et ceux qui dépassent largement les 100% du PIB (France, Italie, Grèce, Portugal).

<sup>6</sup> Selon les traités européens, la banque centrale européenne n'a pas le droit de prêter directement de l'argent aux Etats membres de la zone euro. Elle passe donc par le marché « secondaire » pour racheter les obligations émises par les Etats pour se financer. Au final, la BCE détient bien à son bilan des dettes des Etats.

<sup>7</sup> Les fameux « critères de Maastricht » limitant pour les pays membres de l'Union Européenne le déficit public à 3% du PIB et la dette à 60% du PIB sous peine de sanction, ont été provisoirement suspendus durant la crise sanitaire.

## B. Les principales mesures de la LF 2021 concernant les collectivités

La loi de finances pour 2021 (LF 2021) a été définitivement adoptée par le Parlement le 17 décembre 2020. A l'issue d'une année marquée par quatre lois de finances rectificatives (LFR) contenant des réponses d'urgence pour face à la crise sanitaire, cette loi de finances pour 2021 se veut plus structurelle. Elle intègre donc un plan de relance de 100 milliards d'euros baptisé « *France Relance* » mais aussi la baisse des « *impôts de production* ». Les mesures concernant les collectivités territoriales ne manquent pas : prolongation du mécanisme de soutien aux collectivités affectées par la crise, stabilisation des dotations, automatisation du FCTVA, neutralisation des indicateurs financiers ...

### 1. Un plan de relance de 100 milliards d'euros

Présenté dès septembre 2020, le plan « France Relance » de 100 milliards d'euros sur deux ans poursuit officiellement trois objectifs : l'amélioration de la compétitivité des entreprises, le soutien aux plus fragiles et le verdissement de l'économie. Au sein de ce plan, deux volets concernent plus particulièrement les collectivités territoriales :

Le premier volet correspond à la territorialisation de sa mise en œuvre. Celle-ci se traduira, d'une part par la déconcentration de crédits auprès des préfectures de région et de départements, et d'autre part, par un co-pilotage du plan de relance avec les régions, via la mise en place de comités régionaux de pilotage et de suivi et des accords régionaux de relance signés entre l'Etat et les conseils régionaux.

Dans ce cadre, l'Etat a fléché des crédits vers les collectivités : 1 milliard d'euros pour une « *DSIL verte et sanitaire* » en 2020 et 2021, 300 millions pour la rénovation thermique des bâtiments (délégués aux régions), 900 millions pour le développement des transports en commun (dont 700 réservés pour la seule région Ile-de-France).

La ville de Montreuil a déjà déposé des dossiers auprès de la Préfecture de Seine-Saint-Denis, en novembre 2020, pour obtenir des subventions dans le cadre du plan de relance (*plan de rénovation énergétique des bâtiments scolaires, réalisation de pistes cyclables, création d'un îlot de fraîcheur place de la République, extension et mise aux normes du CMS Daniel Renoult, restauration de l'Eglise Saint-Pierre Saint-Paul, rénovation de l'Hôtel de Ville*) puis en janvier 2021 (*rénovation énergétique des bâtiments scolaires, du gymnase Henri Wallon et du centre de loisirs Paul Lafargue*) en janvier 2021 dans le cadre d'un appel à projet de la DSIL 2021 . Le conseil régional d'Ile-de-France a également été sollicité.

2 à 3 millions d'euros sont espérés sur les prochains exercices.

Le second volet correspond à la réduction de 10 milliards d'euros de la fiscalité économique locale, appelée « *impôts de production* ».

Cette mesure s'inscrit dans la poursuite des mesures politiques de l'offre engagées dès 2010 avec la suppression de la taxe professionnelle. Il s'agit, afin d'augmenter la compétitivité des entreprises, de diminuer leurs impôts et notamment de baisser le poids de la fiscalité assise sur les facteurs de production (c'est-à-dire ne tenant pas compte de l'activité et des résultats). Cette baisse est censée améliorer l'attractivité de la France et favoriser les relocalisations.

Ainsi, à compter de 2021, la part de CVAE perçue par les Régions (7,25 milliards d'euros) est supprimée pour être remplacée par l'affectation d'une part supplémentaire d'un impôt national : la TVA.

Les entreprises bénéficieront également d'une réduction de moitié de deux impôts payés au bloc communal : la Cotisation Foncière des Entreprises (CFE) (-1,75 milliard d'euros, intercommunalités) et la taxe foncière sur le bâti (TFPB, communes) (-1,54 milliard d'euros). L'Etat compensera – au moins dans un premier temps - intégralement les pertes pour les collectivités, sur la base du dynamisme des bases locales mais à l'exclusion des évolutions potentielles du taux.

Les collectivités supporteront donc financièrement une partie de cette réforme et perdront encore une fois un peu plus d'autonomie fiscale.

## 2. Prolongation en 2021 de la « clause de sauvegarde »

A la demande du Sénat, et contre l'avis initial du gouvernement, le mécanisme de soutien aux collectivités touchées financièrement par la crise sanitaire, mis en place en 2020 par la troisième loi de finances rectificative, a été prolongé d'un an. Ce dispositif, autrement appelé « *clause de sauvegarde* » vise à compenser les pertes de recettes des collectivités et à leur garantir le même niveau de ressources qu'avant la crise.

Dans la pratique, ce mécanisme apparaît bien décevant et absolument pas à la hauteur des besoins malgré l'effort de communication du gouvernement. En garantissant « les recettes fiscales et domaniales des communes » à la hauteur de leur moyenne des trois dernières années et en excluant du périmètre les recettes tarifaires (restauration scolaire, crèches, piscines...), sont automatiquement exclues les communes ayant bénéficié ces dernières années d'une fiscalité dynamique. Pour ces dernières, les pertes ne seront pas compensées par l'Etat mais par l'augmentation des produits de fiscalité locale, donc par les contribuables.

En 2020, le gouvernement avait budgété 750 millions d'euros au titre de ces compensations alors que la perte de ressources pour le bloc communal est estimée à 3 milliards d'euros. Au final, seules 2.500 communes devraient en bénéficier, dont 2.000 de moins de 1.000 habitants, alors que le gouvernement parlait initialement de 12.000 à 14.000 collectivités.

Montreuil n'a pas bénéficié de ce mécanisme en 2020, malgré des pertes de recettes évidentes, et n'en bénéficiera pas plus en 2021.

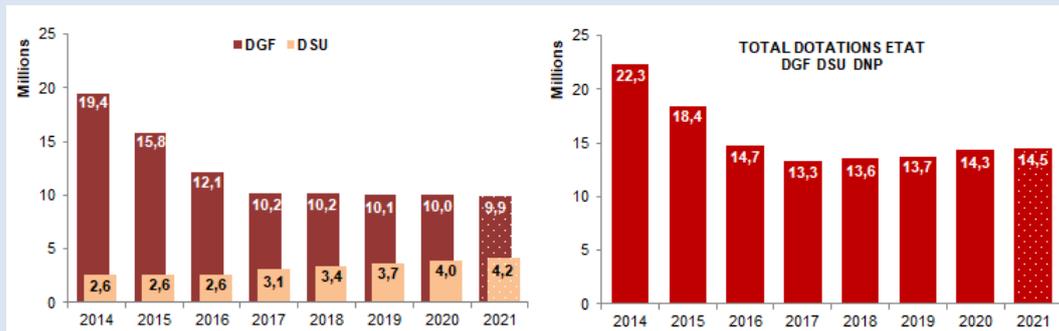
## 3. Des concours financiers aux collectivités en légère progression

Les concours financiers de l'Etat aux collectivités territoriales apparaissent en légère hausse en 2021 (+1,2 milliard d'euros) pour atteindre 50,3 milliards d'euros. Cette hausse est pour moitié la conséquence de l'augmentation du fonds de compensation de la taxe sur la valeur ajoutée (FCTVA) (+550 millions d'euros) en raison du dynamisme de l'investissement des collectivités observés dans les premiers mois de l'année 2020.

L'enveloppe de dotations aux collectivités reste stable en valeur à 26,8 milliards d'euros (dont 18,3 milliards pour le bloc communal). Toutefois, le développement de la péréquation verticale<sup>8</sup> se poursuit puisque la dotation de solidarité urbaine (DSU) et la dotation de solidarité rurale (DSR) augmentent de 90 millions d'euros chacune, de même que la dotation d'intercommunalité (+30 millions d'euros). Ces augmentations seront financées par une réduction de la part forfaitaire de la dotation globale de fonctionnement (DGF). Les autres dotations restent stables.

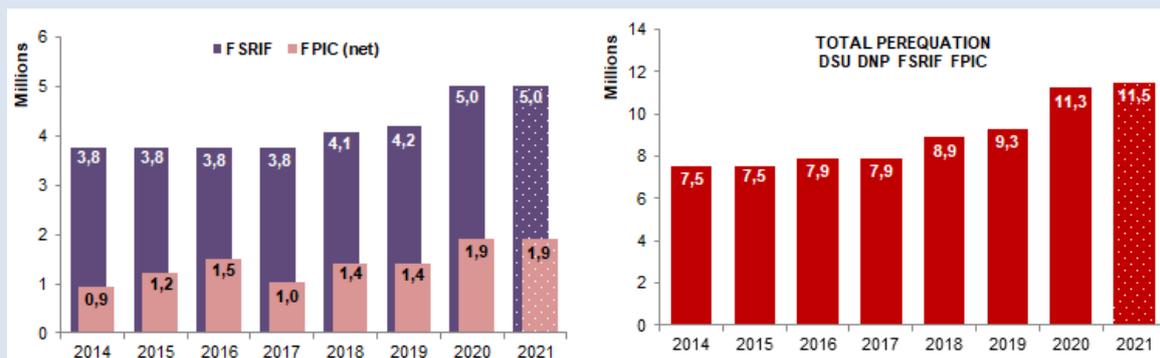
<sup>8</sup> La péréquation est un mécanisme de redistribution qui vise à réduire les écarts de richesse et les inégalités entre collectivités. La péréquation verticale est organisée par l'Etat au travers différentes dotations : DSU, DNP, DSR..

Montreuil devrait bénéficier de la poursuite du développement de la péréquation. En 2021, l'augmentation de la DSU devrait compenser la légère diminution de la DGF.



En revanche, la péréquation horizontale<sup>9</sup> ne progressera pas en 2021, les enveloppes régionales du FSRIF (fonds de solidarité de la région Ile-de-France, 350 millions d'euros) et nationale du FPIC (fonds de péréquation inter communal, 1 milliard d'euros) resteront stable.

Montreuil est à la fois contributrice et bénéficiaire du FPIC. Elle bénéficie également du FSRIF. Ces recettes ne devraient pas évoluer en 2021. Depuis 2017, les ressources de péréquation ont fortement augmenté.



#### 4. Les autres mesures de la loi de finances 2021 concernant les collectivités

Les principaux articles concernant les collectivités et plus particulièrement les communes sont les suivants :

##### Actualisation forfaitaire des bases fiscales

Depuis le 1er janvier 2018, le coefficient annuel de revalorisation forfaitaire des valeurs locatives n'est plus décidé annuellement lors de la loi de finances mais est déterminé automatiquement en fonction de l'évolution de l'indice des prix à la consommation harmonisé (IPCH) de novembre n-2 à novembre n-1. Les bases fiscales (taxe foncière) seront donc actualisées en 2021 de +0,2%, une très faible revalorisation qui limitera fortement l'évolution des produits fiscaux, hors variation physique. En 2020, la revalorisation était de +1,2%.

##### Automatisation du FCTVA (Article 57)

Reporté successivement lors des lois de finances pour 2019 et 2020, l'automatisation du FCTVA sera mise en place dès 2021. L'objectif est de passer d'une éligibilité selon la nature juridique des dépenses à une logique d'imputation comptable. Celle-ci sera mise en œuvre

<sup>9</sup> La péréquation horizontale est organisée entre les collectivités elles-mêmes. Les collectivités les plus « riches » contribuent à des fonds (FPIC, FSRIF) qui sont ensuite redistribués aux collectivités les plus « défavorisées ».

de façon progressive sur trois ans : en 2021, automatisation pour les collectivités en régime de versement dit « d'année n », en 2022 pour celles qui sont en « n+1 » et en 2023 pour celles en « n+2 ».

Montreuil étant soumise au régime de versement « n+2 », la ville ne sera concernée par l'automatisation du FCTVA qu'en 2023.

#### Recentralisation de la taxe sur l'électricité (Article 54)

Dans un souci de simplification et en raison de règles européennes, à compter de 2021, la définition du taux de la taxe sur la consommation finale d'électricité (TFCE) sera centralisée et fixée à son niveau plafond. L'assiette demeure territorialisée et les bénéficiaires (bloc communal, syndicats et départements) en percevront une quote-part.

#### Evolution de la Taxe d'Aménagement (Article 43)

Les critères permettant aux communes et intercommunalités de majorer (jusqu'à 20%) le taux de la taxe d'aménagement dans certains secteurs de majoration sont élargis tout comme les droits à exonération.

#### Neutralisation des indicateurs financiers (Article 58)

La suppression de la taxe d'habitation ainsi que la réforme des valeurs locatives des locaux industriels modifient le calcul des indicateurs financiers utilisés dans le calcul des dotations et fonds de péréquation. Afin d'éviter les effets de bord, ces indicateurs sont neutralisés.

#### Suppression des taxes sur les opérations funéraires (Article 121)

Dans un souci de simplification administrative et de dans le cadre de la chasse aux « taxes à faible rendement », le gouvernement a décidé de supprimer les sur les opérations funéraires perçues par les communes sans proposer la moindre compensation !

Montreuil perd ainsi une recette de 20.000 euros annuels.

### **5. Le plan de relance oublie en partie les collectivités**

Si le plan de relance contient de nombreuses mesures destinées à soutenir l'économie et particulièrement les entreprises, les collectivités semblent en être les grandes oubliées.

Certes, des crédits existent, essentiellement fléchés sur l'investissement, mais les enveloppes disponibles ne font pas pour autant des collectivités un acteur majeur de la relance alors même qu'elles assurent plus de 70% de l'investissement public sur le territoire et qu'elles sont une des clés de la réussite du plan. D'autant plus que certains crédits présentés dans le cadre des 100 milliards d'euros du plan de relance ne sont pas des crédits nouveaux mais issus d'enveloppes habituelles (DSIL par exemple) que le gouvernement a habilement recyclé.

Et si les financements pour favoriser et accélérer la transition énergétique des bâtiments publics sont les bienvenus, encore faudrait-il que les collectivités aient les moyens de se lancer dans des opérations d'envergure. C'est bien là que le bât blesse. La crise sanitaire a déjà eu un coût pour les collectivités. En 2021, certaines ressources devraient encore diminuer alors que les dépenses sociales pourraient s'envoler, fragilisant un peu plus les collectivités qui verront leur capacité d'autofinancement se réduire.

Or, les compensations des pertes réelles liées au Covid-19 sont en grande partie mises de côté et la « clause de sauvegarde » n'est absolument pas à la hauteur des besoins.

## C. La réforme de la fiscalité locale et la suppression de la taxe d'habitation

S'il s'agit d'une mesure votée lors de la loi de finances pour 2020, l'année 2021 sera également marquée par la suppression définitive de la taxe d'habitation. Cette mesure s'inscrit dans le cadre d'une réforme globale de la fiscalité locale qui fait des taxes foncières (sur le bâti et le non bâti) la seule ressource fiscale directe des communes.

### 1. La suppression définitive de la taxe d'habitation

L'article 16 de la loi de finances pour 2020 n'avait pas constitué une grande surprise, le principe de la suppression totale de la taxe d'habitation était déjà largement connu tout comme les mécanismes de compensation pour les différentes collectivités la percevant.

Ainsi, la taxe d'habitation sur les résidences principales va disparaître totalement d'ici à 2023 pour les 20% de ménages qui la payaient encore en 2020, par pallier successifs (70% en 2021, 65% en 2022). Les collectivités (communes et départements) ont perçu une dernière fois cette recette fiscale en 2020 (l'Etat se substituant aux 80% des ménages ne la payant plus) et un nouveau système est désormais mis en place.

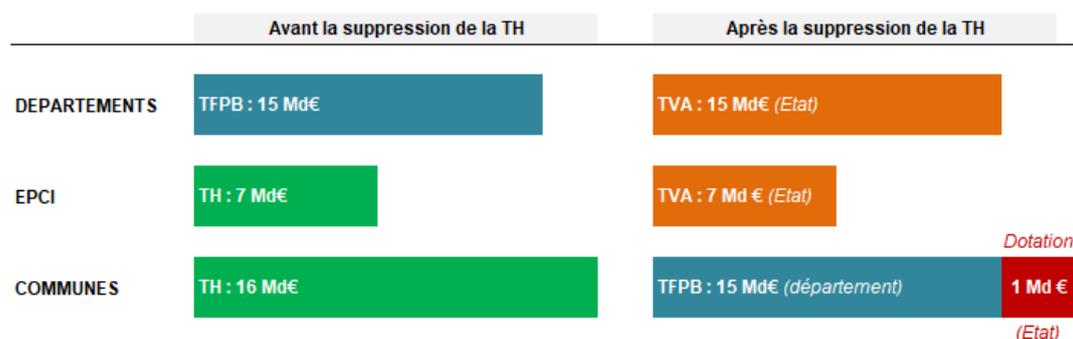
La taxe d'habitation sur les résidences secondaires continue – pour le moment – à exister.

### 2. Une réforme de la fiscalité locale à plusieurs échelons

La suppression de la taxe d'habitation s'inscrit au sein d'une réforme plus large de la fiscalité locale qui touche à la fois les communes, les intercommunalités (établissements publics de coopération intercommunale, EPCI mais pas les EPT comme Est ensemble) et les départements. Concrètement, le produit de la taxe d'habitation supprimé sera compensé comme suit :

- La part de taxe sur le foncier bâti (TFPB) perçue par les départements est transférée aux communes.
- Les départements, en compensation de la perte de TFPB, bénéficieront d'une quote-part de TVA nationale.
- Les intercommunalités, en lieu et place de leur ancien produit de TH, percevront également une quote-part de TVA nationale.

Concrètement, les communes bénéficieront dès cette année, à la place de la recette de TH perdue, du produit de TFPB du département. Elles deviendront donc l'unique échelon à percevoir la TFPB. En 2021, le taux de référence pour le vote de la TFPB sera égal à la somme des taux départemental et communal de 2020.



Au niveau national, la TFPB départementale (15 milliards d'euros) ne compense pas parfaitement la suppression de la TH des communes (16 milliards d'euros). Cet écart de près

de 1 milliard d'euros sera comblé par l'Etat, qui transfèrera également 22 milliards d'euros de TVA aux départements et EPCI (soit un coût total pour l'Etat de 23 milliards d'euros).

Individuellement, les écarts sont significatifs. Certaines communes – dont Montreuil - se verront transférer un produit de TFPB inférieur à celui de TH perdu, et inversement d'autres communes récupéreront un produit de TFPB supérieur à celui de TH supprimé.

L'application d'un coefficient correcteur, le « co-co » sur le nouveau produit viendra rééquilibrer le bilan de la réforme. Une fois appliqué aux produits de TFPB futurs de la commune, ce coefficient permettra de retrouver un produit équivalent aux anciens produits de TH + TFPB. Les communes sous-compensées se verront appliquer un « co-co » supérieur à 1, et les communes sur-compensées, un « co-co » inférieur à 1.

Les variations futures de taux de TFPB ne s'appliqueront pas aux produits compensés par le « co-co ». Autrement dit, les modulations de taux s'appliqueront aux produits de TFPB avant application du « co-co ». Par exemple, si une commune sous-compensée décidait d'augmenter son taux de TFPB, l'augmentation ne porterait que sur son produit avant application du « co-co » car sinon cela reviendrait à faire porter cette hausse sur le contribuable et sur l'Etat, qui abonde le « co-co ».

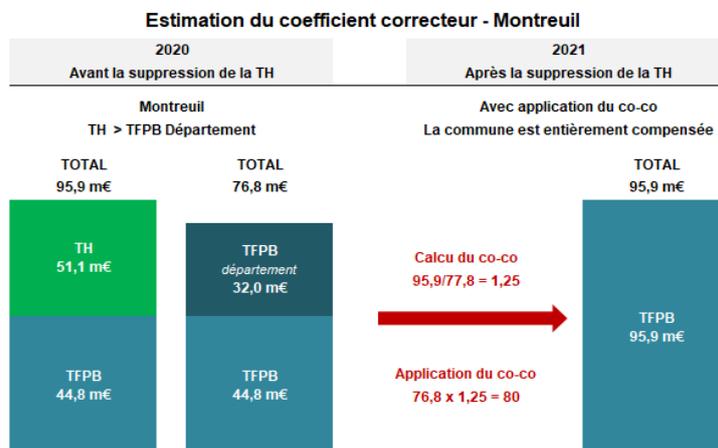
La loi prévoit également que dès 2024 sera réalisée une évaluation des conséquences du dispositif de compensation sur les ressources des communes, mais aussi sur les financements octroyés par celles-ci à la construction de logements sociaux, sur l'évolution de la fiscalité et sur le budget de l'Etat.

### 3. Un impact certain pour la ville de Montreuil

Sur la base des dernières données connues, Montreuil perdrait avec la suppression de la taxe d'habitation (compensations d'exonérations comprises) 51,1 millions d'euros pour récupérer un produit départemental de taxe foncière sur les propriétés bâties estimé à 32,0 millions d'euros.

Comme de nombreuses communes urbaines, Montreuil fait partie des villes sous-compensées. Elle se verra donc appliquer un coefficient correcteur supérieur à 1, estimé pour le moment à 1,25. Sa valeur définitive n'est pas encore connue et ne le sera probablement pas avant fin février 2021.

En 2018, les services fiscaux départementaux avaient estimé ce « co-co » à 1,20. L'augmentation des bases de taxe d'habitation ces deux dernières années étant plus forte que celle de taxe foncière, le coefficient correcteur devrait donc être revu à la hausse.



Officiellement, selon le gouvernement, rien ne change pour les collectivités puisque leurs ressources sont garanties en valeur. En 2021, la ville sera bien compensée à l'euro près.

Mais dès 2022, la donne pourrait être sensiblement différente car l'évolution des recettes fiscales des communes dépendra d'une part du maintien de l'engagement de l'Etat à financer la réforme (différence TFPB départementale-TH, TVA transférée) et d'autre part de la progression des bases de taxe foncière.

Or, la parole de compensation de l'Etat ne tient que le temps d'une loi de finances. Rien n'est sécurisé pour les exercices suivants et les lois de finances 2022 ou suivantes pourraient très bien revenir sur cet engagement, surtout si l'Etat a besoin de réduire ses dépenses. Il y a de quoi être méfiant, car l'Etat est très souvent revenu sur ses engagements

A Montreuil, sur les 5 dernières années, les bases de taxe foncière (+1,7% en moyenne) sont nettement moins dynamiques que celles de taxe d'habitation (+3,0% en moyenne). La ville perdra donc un tiers de la dynamique. Ce qui représente une perte potentielle de près de 500.000 euros par an et de 3,0 millions d'euros d'ici à 2026.

#### **4. Vers la fin des impôts locaux ?**

La suppression de la taxe d'habitation et la baisse des impôts de production (dont la suppression totale est revendiquée et réclamée par les organisations patronales) marque d'une certaine manière la fin des impôts locaux. Ces deux mesures ont pour conséquence de réduire drastiquement le nombre d'assujettis (habitants) et leur contribution (habitants, entreprises). Elles font également reculer l'autonomie financière des collectivités et diminuent encore un peu plus le lien entre un contribuable et son territoire.

Les collectivités locales quant à elles fournissent les services publics de proximité : écoles, restauration scolaire, espaces verts, propreté et tranquillité publique...

Supprimer une taxe payée par le grand nombre et réduire de moitié la fiscalité économique revient à augmenter le poids relatif de la part payée par les ménages et essentiellement par les propriétaires. Or, ces choix font courir un peu plus le risque de l'utilisation du levier fiscal sur une minorité. L'histoire a montré que les suppressions d'impôts proviennent souvent d'un poids considéré comme excessif. Le jour où la taxe sur le foncier bâti sera considérée comme excessive, elle devra sans doute être reconsidérée.

## **D. Des relations institutionnelles à redéfinir**

### **1. Relations avec l'Etat : une lente mais certaine mise sous tutelle financière**

La crise sanitaire a malheureusement révélé de manière cruelle les dysfonctionnements de l'Etat dans de nombreux domaines, son absence de concertation avec les territoires et ses acteurs, son manque de réactivité sur le terrain et son excès de bureaucratie. A l'inverse, les collectivités ont su démontrer leur capacité à faire vite et bien pour protéger la population de la pandémie et ses effets : achats et distribution de masques, aide alimentaire, accueil des enfants des personnels des services de santé, etc.

Cette crise a également mis en évidence la profonde dégradation des rapports entre l'Etat et les collectivités. Depuis de nombreuses années, toutes demandes formulées par les associations d'élus locaux n'ont jamais été satisfaites, que ce soit sur le terrain financier ou sur la question de la décentralisation.

Les dernières lois de finances viennent un peu plus accélérer la fin programmée de l'autonomie financière et fiscale des collectivités : encadrement des dépenses des collectivités, disparition de la taxe d'habitation, réduction des impôts économiques locaux. Les communes et les intercommunalités sont de moins en moins autonomes financièrement (perte de pouvoir fiscal, dépenses limitées) et de plus en plus dépendantes des dotations de l'Etat, dont le calcul est décidé directement à Bercy. Ces dotations sont elles-mêmes de plus en plus fléchées vers les dépenses que les préfets estiment souhaitables. Financièrement, l'Etat a repris la main et met lentement mais certainement les collectivités sous sa tutelle.

A l'inverse, et quand il faudra payer l'addition de la crise et restaurer les comptes publics, il paraît vraisemblable, au nom de la « solidarité traditionnelle » envers l'Etat, que les collectivités devront participer à l'effort de remboursement de la dette, quel qu'en soit la forme : contribution exceptionnelle ou baisse des dotations.

### **2. Une organisation territoriale en Ile-de-France inachevée**

Dans son dernier rapport, la Cour des Comptes rapporte que la France compte 93.000 administrations (Etat, sécurité sociale, collectivités) capables de dépenser de l'argent public contre 15.000 en Allemagne. La gestion de la crise sanitaire est la meilleure illustration des problèmes d'organisation de l'Administration en France.

L'organisation territoriale en Ile-de-France en est le parfait exemple. La Métropole du Grand Paris, qui regroupe 131 communes et 7 millions d'habitants, est la seule intercommunalité de l'hexagone à compter en son sein quatre départements, et onze établissements publics territoriaux. Ce manque de lisibilité n'échappe pas à la critique.

La création de la Métropole du Grand Paris en 2016 répondait à une volonté de doter l'agglomération parisienne d'un outil puissant et solidaire capable de répondre aux enjeux métropolitain : aménagement urbain, réduction des inégalités, amélioration de la qualité de vie des habitants, lutte contre la crise environnementale, désenclavement de certains territoires, etc. Malheureusement, cinq ans après, force est de constater que la MGP, toujours méconnue des citoyens, n'est pas parvenue à prendre la place qui était attendue, sans doute faute de moyens (ou de volonté) suffisants.

La loi de finances 2020 repousse une nouvelle fois l'évolution du schéma de financement et le transfert de la CFE des EPT vers la MGP prévu par la loi NOTRe à plus tard. Toute la réflexion sur l'avenir de la MGP est donc reportée à 2022.

Aujourd'hui, le schéma institutionnel en Ile-de-France reste inachevé et illisible, ce qui conduit à une certaine impuissance.

### **3. Des relations financières avec Est-Ensemble à redéfinir**

Le pacte financier et fiscal qui organise les relations financières entre Est-Ensemble et ses villes membres a été adopté en 2016. Ce pacte a pour objectif de sécuriser les conditions d'action du territoire. Il s'articule autour de quatre axes :

- Stabiliser les relations financières entre les villes et le territoire, en actant un calcul annuel du FCCT « équilibre » ainsi la clé de sa répartition entre les villes membres.
- Pérenniser le financement du projet de territoire en prévoyant l'adoption et l'actualisation chaque année d'une programmation pluriannuelle des investissements au regard d'une prospective budgétaire.
- Garantir l'équité fiscale et tarifaire entre les contribuables et usagers en poursuivant différentes harmonisations tarifaires.
- Prévoir différents mécanismes de coopération financière entre les villes et l'EPT.

Le FCCT (fond de compensation des charges territoriales) traduit la mise en œuvre de ce pacte. Aujourd'hui, il est constitué en trois parties.

- Une première fraction, elle-même composée de deux parts :
  - o Une première part dite « fiscale » reprenant la taxe d'habitation, la taxe sur le foncier non bâti et la compensation part salaire (ex composante de la taxe professionnelle) que percevait Est Ensemble et que perçoivent depuis 2016 les communes.
  - o Une seconde part dite « équilibre » ayant pour objectif de tenir compte du besoin de financement de l'EPT, fixée pour le moment à 2,5 millions d'euros.
- Une deuxième fraction dite « transfert », correspondant aux montants des transferts de charges évalués par la commission locale d'évaluation des charges territoriales (CLECT).

Les tensions qui pèsent sur les finances de chacun, l'avenir incertain du schéma de financement des intercommunalités en Ile-de-France, ainsi que le programme d'investissement ambitieux porté par Est-Ensemble, avec notamment le dépôt des dossiers NPNRU, rendent nécessaires la définition d'un nouveau pacte financier et fiscal avant la fin de l'année 2021.

Celui-ci doit permettre d'assurer le financement à moyen terme du territoire, en tenant compte des capacités financières de chaque ville membre.

### III – LES GRANDES ORIENTATIONS DU BUDGET 2021

---

La préparation du budget 2021 constitue le premier véritable exercice budgétaire, en année pleine, de ce nouveau mandat.

Ce budget aurait dû être celui qui met immédiatement en œuvre les engagements municipaux et permet le démarrage du programme d'investissement des six années à venir. Mais comme le précédant, il sera largement marqué par la situation sanitaire et comprendra également tous les moyens nécessaires pour lutter contre la crise et ses effets, pour protéger la population, les usagers, les enfants et les agents. La finalisation de ce projet de budget reste encore conditionnée à l'évolution de la pandémie et pourra être adaptée au gré de la progression du virus et des différentes décisions gouvernementales.

Cependant, la préparation du budget 2021 ne peut se résumer à la seule crise sanitaire et doit s'examiner aussi à l'aune des réformes du financement des collectivités.

La prospective réalisée montre qu'il ne faudra pas compter sur une augmentation significative des ressources de la ville, et notamment fiscales, dans les années à venir.

Pourtant, les besoins de la population augmentent fortement. Montreuil est une ville en pleine mutation. L'arrivée de nouveaux transports en commun (métro, tramway) viendra désenclaver une partie de la ville et renforcer son attractivité. La population ne cesse d'augmenter et la commune compte désormais plus de 110.000 habitants. Cela a des conséquences en termes d'équipements publics, notamment scolaires, mais aussi en termes de services à la population et de cadre de vie. Il va falloir faire plus et mieux avec des ressources fortement limitées, ce qui impose une réflexion sur la gestion des services publics.

La ville se trouve aujourd'hui dans une situation financière largement assainie, ce qui lui a permis de résister aux effets de la crise et de disposer de moyens pour protéger les plus démunis et accompagner les plus faibles. Le service public de proximité a été entièrement préservé. Cependant, les équilibres financiers sont encore fragiles notamment du fait d'une importante dette à rembourser et d'une structure de dépenses relativement rigide.

Des choix devront être effectués et des arbitrages seront nécessaires en matière de politiques publiques. Des marges de manœuvre existent, elles sont faibles mais permettent déjà de répondre aux évolutions en matière d'éducation, de restauration scolaire, d'aménagement des espaces publics ou d'amélioration de la qualité de vie ou encore de propreté urbaine.

La capacité d'investissement reste également limitée. Sous réserve de maîtriser l'évolution des dépenses de fonctionnement lors des prochains exercices, il devrait quand même être possible d'investir plus de 200 millions d'euros sur l'ensemble du mandat tout en stabilisant le niveau d'endettement. Le plan pluriannuel en cours d'élaboration devra y pourvoir.

## A. Une ville dynamique ... des besoins accrus

### 1. Une ville en pleine mutation

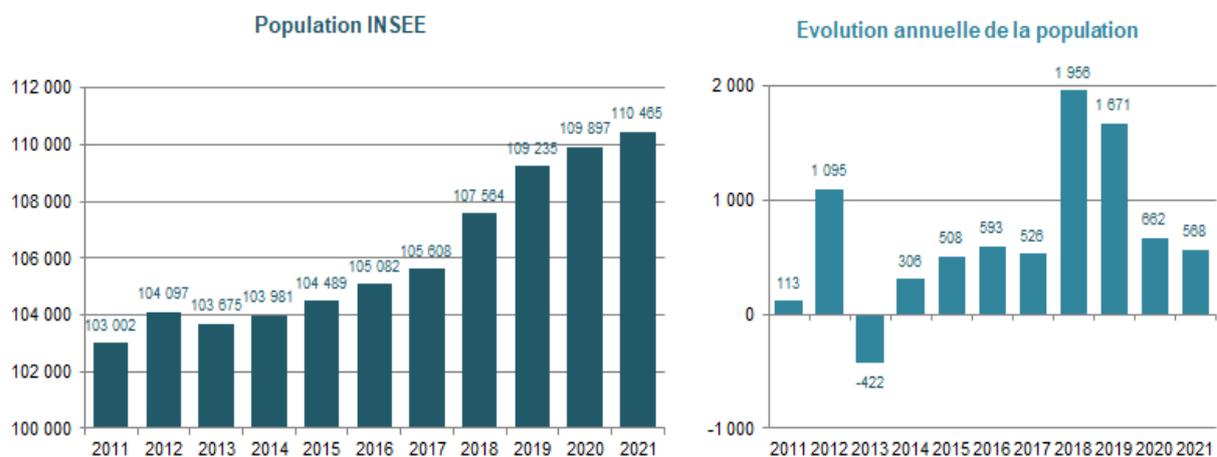
Montreuil est une ville en pleine mutation. Attractif, le territoire voit arriver une population parisienne qui n'hésite pas à franchir le périphérique pour y trouver un immobilier à des prix plus abordables, avec une pièce en plus, tout en conservant la même qualité de vie.

La population montreuilloise se caractérise donc par une forte mobilité résidentielle, plus de la moitié (54%) des habitants ont emménagé dans la ville il y a moins de 10 ans. L'ancienneté moyenne est de seulement 13 ans et est en baisse.

L'arrivée de transports en commun (ligne de métro 11, tramway T1) dans le Haut-Montreuil viendra désenclaver ce quartier peu desservi et permettra de réunifier l'ensemble de la ville.

### 2. Une augmentation continue de la population

Depuis 10 ans, Montreuil connaît une augmentation importante de sa population (en moyenne +746 unités par an). Depuis le 1er janvier 2021<sup>10</sup>, la ville compte officiellement 110.465 habitants et dépasse pour la première fois le seuil des 110.000 habitants.



En nombre d'habitants, Montreuil reste la 5<sup>ème</sup> ville d'Ile-de-France après Paris (2.233.818 hab.), Boulogne-Billancourt (122.577 hab.), Saint-Denis (112.982 hab.) et Argenteuil (110.766 hab.). Parmi, ces communes, Montreuil est celle dont la population a le plus progressé sur ces cinq dernières années (+5,1%). Sur ces bases, elle pourrait très rapidement devenir la 3<sup>ème</sup> ville d'Ile-de-France et la 1<sup>ère</sup> de Seine-Saint-Denis.

### 3. Des besoins en services et équipements publics accrus

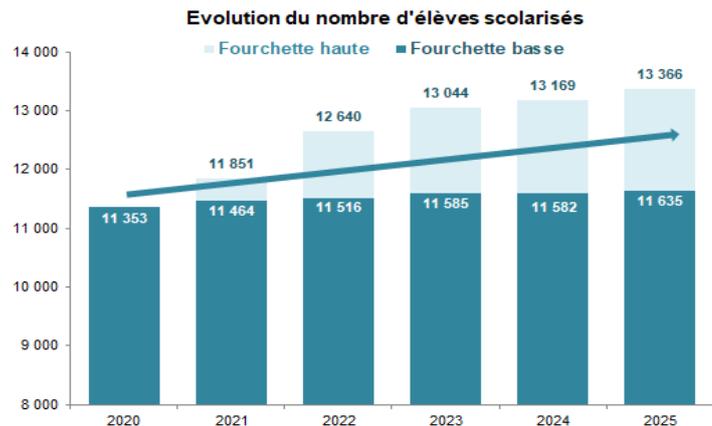
Cette évolution de la population se traduit par une augmentation du nombre d'enfants scolarisés, laquelle engendre des besoins toujours croissants de services publics : ouverture de classes, construction de nouveaux groupes scolaires, entretien des écoles, recrutement de personnel, matériel et fournitures, restauration scolaire (plus de 8.000 repas par jour), activités périscolaires et de centres de loisirs, etc. Ce qui a des conséquences budgétaires évidentes, tant en investissement qu'en fonctionnement.

<sup>10</sup> Population légale 2018 entrée en vigueur au 1er janvier 2021 (INSEE)

En moyenne, la ville dépense environ 50 millions d'euros<sup>11</sup> par an pour la fonction scolaire et périscolaire, soit près de 4.500 euros par enfant scolarisé.

Le nombre d'enfants scolarisés devraient encore augmenter dans les années qui viennent (nouveaux logements, hausse du nombre de naissance en 2018, population jeune, tranche 15-29 en augmentation, etc).

Selon la prospective scolaire en cours de réalisation, la progression pourrait atteindre jusqu'à +2.000 élèves entre la dernière rentrée et celle de 2025.



Depuis septembre 2018, après une large concertation avec les parents d'élèves, la semaine scolaire est repassée à quatre jours. Cette évolution a impliqué de réorganiser les cycles de travail des agents d'animation des centres de loisirs qui accueillent de nouveau la journée entière du mercredi. La fréquentation des accueils de loisirs reste forte et a également tendance à augmenter.

Les besoins de la population ne se limitent pas aux domaines scolaires et périscolaires. Les demandes augmentent fortement en termes de places en crèches, d'offre culturelle, d'équipements sportifs et de loisirs, de structure d'accueil et d'accompagnement, etc.

#### 4. Des besoins sociaux importants

En pleine expansion, la population montreuilloise reste socialement peu favorisée avec 27,16% d'habitants résidant en quartier politique de la ville (QPV) et 35,96% de logements sociaux (34,74% en 2017) contre 26% en Île-de-France.

Le revenu fiscal moyen par habitant (14.450 euros) est nettement inférieur au revenu fiscal moyen en Île-de-France (19.000 euros). Cette différence tend progressivement et lentement à s'estomper (progression de + 19% en 10 ans à Montreuil contre +11% en Ile-de-France).

La population est également relativement jeune (20% des habitants ont moins de 15 ans).

Ces données expliquent que Montreuil bénéficie des différentes ressources de péréquation qu'elles soient verticales (DSU) ou horizontales (FSRIF, FPIC) pour un montant total de 11,3 millions d'euros en 2020, soit 101 euros par habitant.

<sup>11</sup> Plus de 40 millions d'euros de dépenses de fonctionnement (écoles, centres de loisirs, restauration scolaire et activités périscolaires et presque 10 millions d'euros de dépenses d'investissement en moyenne sur le précédent mandat, avec la construction de deux nouveaux groupes scolaires.

## B. Pas d'utilisation du levier fiscal pour la 11e année consécutive

Conformément à l'engagement pris par la nouvelle équipe municipale et dans la poursuite des décisions prises lors du précédent mandat, les taux d'imposition de la fiscalité locale n'augmenteront pas en 2021, soit une stabilisation pour la 11<sup>ème</sup> année consécutive.

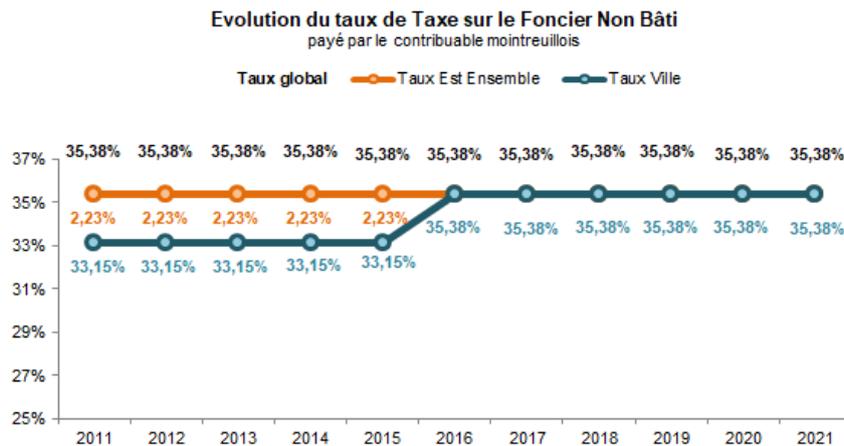
Les produits de la fiscalité locale représentent la principale ressource des communes (43% des recettes de fonctionnement pour Montreuil). Ces produits peuvent varier en fonction de trois paramètres :

- les taux votés annuellement par le conseil municipal
- la variation physique des bases fiscales (nombre et qualité des locaux assujettis)
- l'actualisation des valeurs locatives

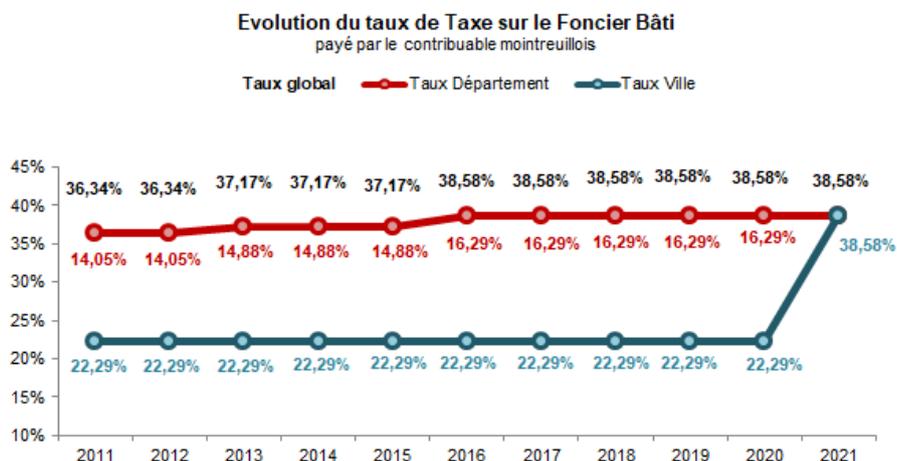
### 1. Taux votés par le conseil municipal

La taxe d'habitation étant supprimée, les communes ne voteront cette année que 2 taux, ceux des deux taxes foncières sur les propriétés bâties (TFPB) et non bâties (TFPNB), perdant ainsi une grande part de leur pouvoir fiscal. Il sera proposé de ne pas les augmenter.

Le taux de la taxe foncière sur les propriétés non bâties (TFPNB) restera de 35,38%.



Le taux de la taxe foncière sur les propriétés bâties (TFPB) additionnera le taux communal (22,29 %) et le taux départemental (16,29%), soit un taux global de 38,58%. Cette addition sera neutre pour le contribuable.

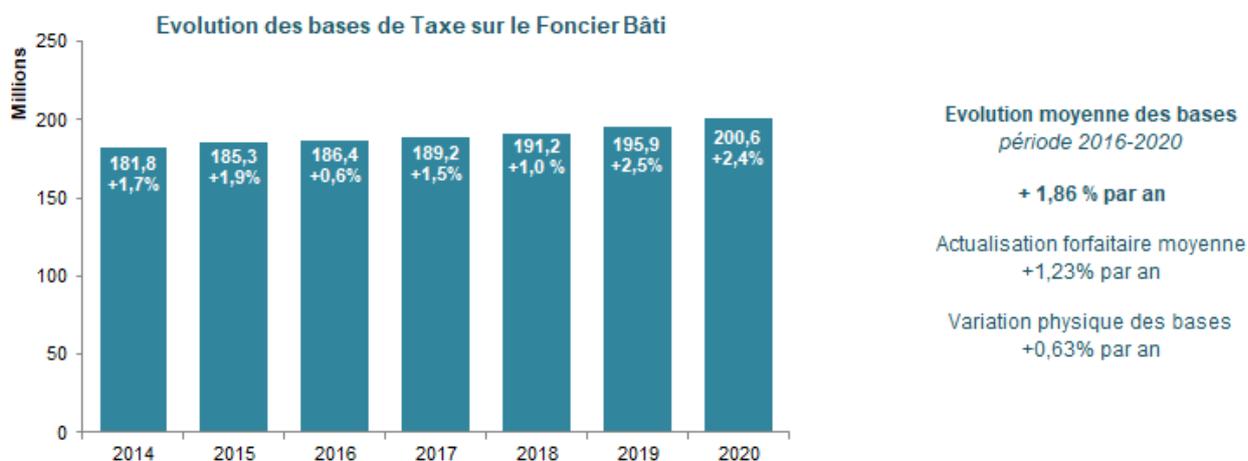


La majoration de la taxe d'habitation sur les résidences secondaires, qui pour l'instant ne disparaît pas, sera maintenue à son maximum légal : 60%.

## 2. Evolution des bases fiscales

L'évolution des bases fiscales est fonction de l'actualisation forfaitaire des valeurs locatives (+1,2% en 2020 mais seulement +0,2% en 2021) et de la variation physique du nombre de locaux / terrains assujettis (ainsi que de leur qualité / valeur estimée).

Depuis 2016, les bases de taxe foncière sur les propriétés bâties (TFPB) progressent de en moyenne de +1,86 % tous les ans. Cette évolution s'est accélérée depuis 2018. Une part importante de cette progression est due à l'actualisation forfaitaire (+1,23% par an). L'augmentation physique des bases est moindre (+0,63%).



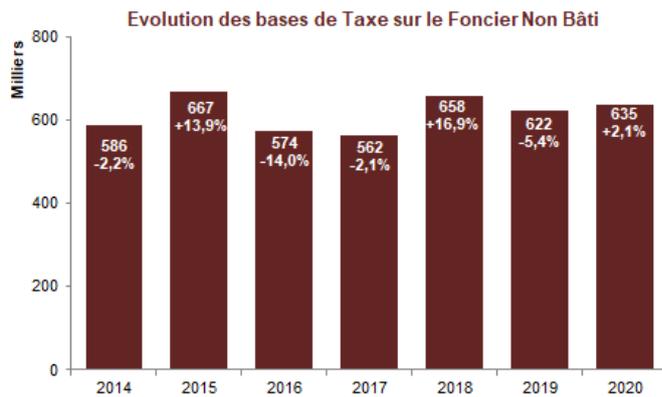
A titre de comparaison et sur la même période, les bases de taxe d'habitation (TH) ont évolué en moyenne de + 2,87% par an avec également une nette accélération depuis 2018.

Au contraire de la taxe foncière, c'est la variation physique des bases (+1,72%) qui explique cette augmentation, plus que la revalorisation forfaitaire (+1,15%).



D'une manière globale, entre 2014 et 2018, la variation physique des bases fiscales n'a pas suivi l'augmentation de la population car de nombreux assujettis bénéficient d'exonérations (notamment le logement social en ce qui concerne la taxe foncière). Depuis 2018, l'évolution des bases physiques apparaît nettement plus dynamique et plus conforme à l'évolution de la population.

L'étude des bases de taxe sur le foncier non bâti est moins intéressante.



Elles sont assez volatiles et varient en fonction des opérations de démolition / construction (96% des bases de TFNB correspondent à des « terrains à bâtir »).

De plus, elles représentent un produit financier relativement négligeable. En 2020, la ville a perçu 225.000 euros.

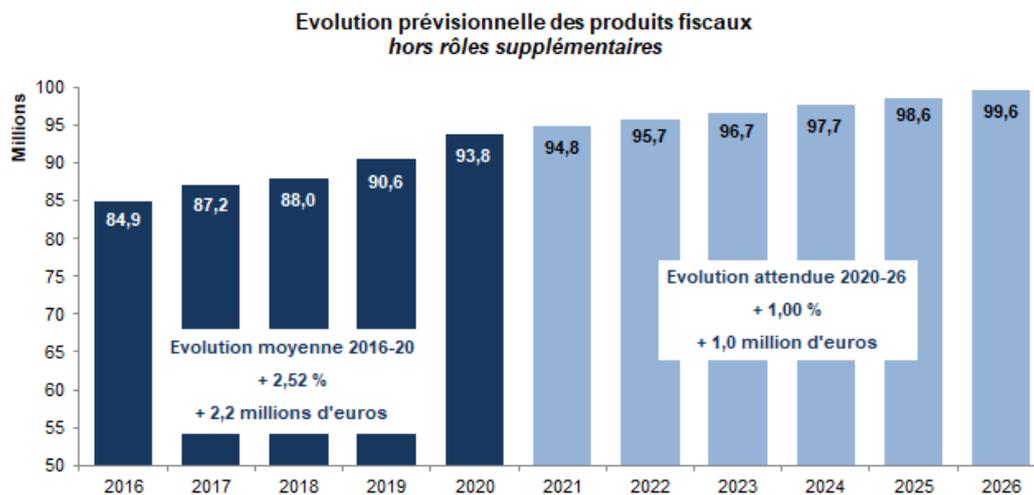
Il n'est pas attendu d'augmentation en 2021.

### 3. Un ralentissement attendu de la progression des produits de fiscalité

Avec la suppression de la taxe d'habitation, Montreuil perd une ressource très dynamique qu'elle échange contre un produit qui l'est nettement moins.

Les produits fiscaux perçus devraient donc nettement moins évoluer les prochaines années, surtout si l'actualisation forfaitaire des bases reste aussi basse qu'en 2021 (+0,2%, la plus faible depuis l'instauration de la revalorisation annuel en 1981).

Sur la base des dernières évolutions physiques des bases de taxe foncière et du coefficient d'actualisation, une progression des produits fiscaux de +1,0% est attendue l'année prochaine.



Montreuil perçoit également en moyenne 500.000 euros par an (près de 800.000 euros en 2020) de fiscalité supplémentaire au titre des rôles supplémentaires (rattrapage de fiscalité des années précédentes). Ces rôles concernent essentiellement la taxe d'habitation. Ils sont donc amenés à disparaître dans les prochaines années.

Les bases prévisionnelles de fiscalité pour l'année 2021 devraient être notifiées par les services fiscaux départementaux en mars prochain. Le projet de budget primitif 2021 pourra donc être réévalué en fonction de ces précisions.

## C. La prospective financière incite à la prudence

La prospective financière, réalisée dans un contexte d'incertitudes, incite à la plus grande prudence. Les premières tendances qui se dégagent montrent une très faible évolution des ressources de fonctionnement à venir en raison notamment du ralentissement du dynamisme fiscal (suppression de la taxe d'habitation) et de la part très importante des recettes actuellement figées (dotations, compensations fiscales, reversement de la MGP).

Cette prospective se veut volontairement prudente sans être pessimiste.

### 1. Des recettes qui évolueront moins vite

En 2021, les recettes de fonctionnement devraient très peu évoluer par rapport à l'an passé, la ville ayant bénéficié de recettes exceptionnelles en 2020 (droits de mutation, rattrapage de fiscalité, subventions exceptionnelles) qui ne se renouvelleront pas. Par ailleurs, les effets de la crise sanitaire devraient continuer à se faire en partie ressentir.

La prospective réalisée anticipe un retour à la normale à compter du budget 2022. A partir de là, les recettes de la ville devraient progresser annuellement mais de manière relativement modérée (+0,7% en moyenne par an), soit un produit supplémentaire d'environ 1 million d'euros par an.

Evolution prévisionnelle des recettes de fonctionnement



(en millions d'euros)	CA 2019	CA 2020	2021	2022	2023	2024	2025	2026
Fiscalité locale	90,6	93,8	94,8	95,7	96,7	97,7	98,6	99,6
Rôles supplémentaires	0,7	0,8	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Autres impôts et taxes	10,8	11,1	10,2	10,4	10,4	10,4	10,4	10,4
Produits des services et du domaine	17,0	13,7	16,8	17,2	17,3	17,4	17,5	17,6
Dotations globales de fonctionnement	10,1	10,0	9,9	9,9	9,8	9,8	9,7	9,7
Dotations et fonds de péréquation	10,0	11,7	11,9	11,9	11,9	11,9	11,9	11,9
Subventions et compensations	11,8	12,8	12,0	12,8	12,8	12,8	12,8	12,8
Attribution MGP	58,3	58,3	58,3	58,3	58,3	58,3	58,3	58,3
Autres recettes	5,8	5,4	4,2	4,2	4,2	4,2	4,8	4,8
<b>TOTAL</b>	<b>215,2</b>	<b>217,7</b>	<b>218,1</b>	<b>220,4</b>	<b>221,4</b>	<b>222,4</b>	<b>224,0</b>	<b>225,0</b>

Dans un tel contexte, réaliser une prospective financière est un exercice compliqué. Celle-ci se base sur la législation actuelle et s'appuie sur de nombreuses hypothèses.

De nombreuses incertitudes pèsent sur l'avenir du financement des collectivités. La plus importante porte sur l'attitude de l'Etat dans les années à venir. L'expérience montre que les compensations « à l'euro près », proposées par l'Etat à chaque exonération, ne sont jamais pérennes. Ce fut le cas pour la taxe professionnelle par exemple.

Entre la compensation de la disparition de la taxe d'habitation, par le financement du « co-co » et la baisse de moitié des bases de taxe foncière des entreprises, c'est une masse d'environ 35 millions d'euros de ressources qui reste suspendue aux décisions des futurs gouvernements.

Cette inquiétude est renforcée par la situation économique. Les prochains gouvernements, quel qu'ils soient, pourraient être tentés de faire porter une partie du remboursement de la dette publique aux collectivités.

L'absence de visibilité sur le financement des collectivités à moyen terme permet difficilement l'établissement d'une stratégie financière stable.

### **Hypothèses sur lesquelles s'appuie la prospective**

- Les produits fiscaux évoluent au rythme de la progression des bases de taxe foncière. Celle-ci est envisagée comme modérée (+1,0%).
- Les droits de mutations et le produit des autres taxes se maintiennent au niveau actuel, soit un niveau relativement élevé.
- Les produits des services et du domaine progressent légèrement et régulièrement.
- La dotation globale de fonctionnement continue de légèrement diminuer, au même rythme que les années précédentes.
- Les dotations et fonds de péréquation restent stables, tout comme l'attribution de compensation reversée par la Métropole du Grand Paris.
- les subventions perçues diminuent en 2021 (*effet crise sanitaire décalée, certaines subventions sont basées sur les fréquentations n-1*) puis reviennent à leur niveau à compter de 2022.

En revanche, la prospective n'intègre pas certains éléments qui pourraient considérablement changer la donne et modifier complètement l'évolution des ressources de la ville. Ainsi, il est supposé que :

- L'Etat ne revient pas sur son engagement de compenser les pertes dues à la réforme fiscale.
- L'Etat ne fait pas contribuer les collectivités au futur redressement des finances publiques (baisse des dotations).
- L'organisation territoriale en Ile-de-France reste figée et les schémas actuels de financement ne bougent pas.
- La crise sanitaire ne se prolonge pas au-delà de 2021 avec un impact limité sur un certain nombre de recettes tarifaires ou fiscales.
- La crise sanitaire ne soit pas suivie d'une crise économique majeure avec un marché de l'immobilier qui s'écroulerait.

La prospective réalisée n'est donc pas particulièrement pessimiste.

## 2. Des possibilités extrêmement réduites

Aujourd'hui, les communes ne disposent plus vraiment de réelles possibilités d'accroître significativement leurs recettes de fonctionnement. Une grande partie des ressources est figé ou dépend des choix de l'Etat. Leur pouvoir fiscal a été nettement réduit, et le seul levier disponible porte désormais sur le foncier bâti. Restent donc la tarification et les subventions.

Augmenter les tarifs de la restauration scolaire ou des centres de loisirs n'apparaît pas opportun. Cela reviendrait à remettre en cause la politique sociale de la ville et à réduire, voire à priver, l'accès au service public de nombreux usagers ou bénéficiaires.

Ensuite, avec un Etat, des régions et des départements aux finances amoindries, la chasse aux subventions de fonctionnement, bien que nécessaire, risque d'être globalement peu fructueuse.

## D. Développer le service public sans hypothéquer l'avenir

En fonctionnement, la programmation budgétaire doit tenir compte des incertitudes pesant sur les recettes et des possibles trous d'air due à la crise ou à d'éventuelles mesures étatiques de redressement des comptes publics.

L'évolution des dépenses, et donc les politiques publiques et services qui en résultent, sera conditionnée à celles des recettes. Elle ne sera possible que de manière très modérée.

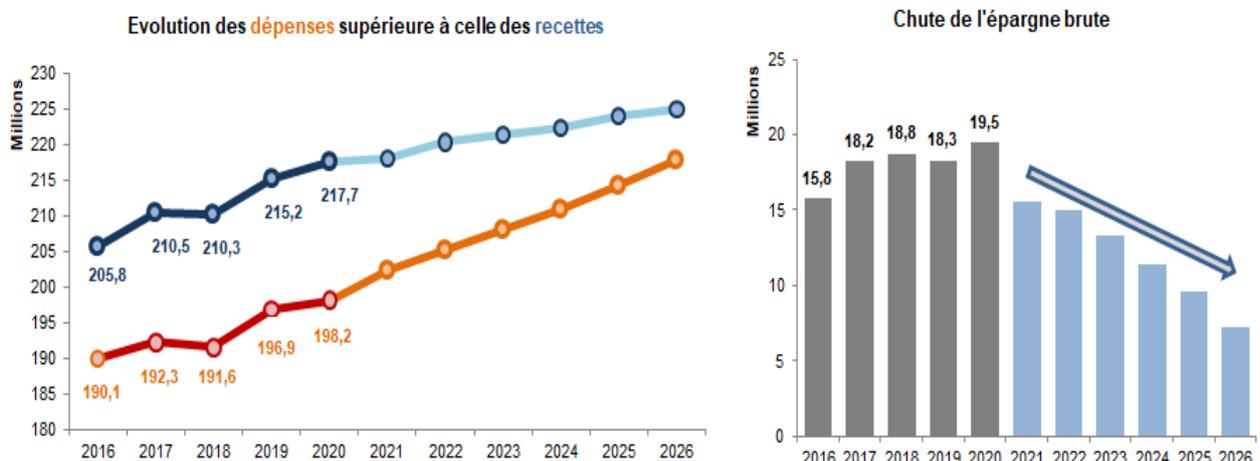
### 1. Maitriser l'évolution des dépenses est une obligation

En simulant une évolution des dépenses dans un scénario dit « au fil de l'eau »<sup>12</sup>, la prospective montre une évolution plus rapide (+1,5% en moyenne) que celles de recettes.

L'épargne brute se réduirait donc rapidement et ne couvrirait plus le remboursement de la dette. La capacité d'investissement serait réduite à zéro.

Ce scénario conduit inévitablement à la tutelle très rapidement. Il n'est pas soutenable.

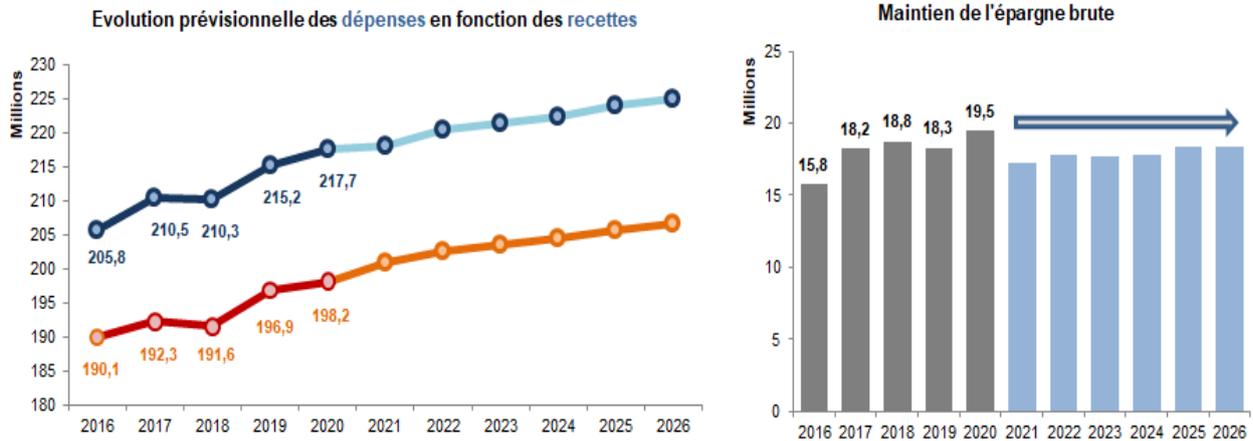
#### Scénario : évolution des dépenses au fil de l'eau



<sup>12</sup> En reprenant les évolutions moyennes des années précédentes et en intégrant certains projets, notamment des ouvertures d'équipement et des créations de postes dans les écoles, à la police municipale et dans les centres de santé.

Le maintien de l'épargne et de la capacité d'investissement de la ville passe par une stricte maîtrise des dépenses. Celles-ci devront progresser moins vite que les recettes donc être limitées à une progression de l'ordre de maximum 1 million d'euros par an. Cela signifie que des efforts particuliers devront être effectués sur les dépenses de personnel.

Scénario : maîtrise des dépenses



## 2. Une capacité de développement limitée

La situation financière de la ville n'est pas comparable à celle du début du précédent mandat, où la résorption du déficit constaté au compte administratif 2014 avait obligé la ville à effectuer des ajustements immédiats en diminuant fortement ses dépenses de fonctionnement.

Néanmoins, sous l'effet des réformes fiscales issues des lois de finances, les recettes de la ville ne devraient que faiblement augmenter dans les années à venir. Cela conduit à initier des choix en matière de politiques publiques. Les nouvelles politiques publiques devront trouver leur financement. La difficulté budgétaire des prochains exercices sera d'effectuer des arbitrages entre les différentes priorités municipales dans le respect d'une trajectoire financière soutenable.

Ainsi la montée en charge de certaines actions ne pourra qu'être progressive sur la durée du mandat, comme le développement de la police municipale, ou le recrutement des agents territoriaux spécialisés des écoles maternelles pour les moyennes sections des écoles maternelles.

## 3. Des priorités préservées

Les moyens dédiés au nettoyage urbain ont été renforcés et seront largement maintenus bien que la ville soit confrontée à de lourds besoins dans certains secteurs du territoire, qui absorbent une large part des moyens dédiés et mobilisant les personnel de la propreté urbaine dans des conditions de travail très difficiles.

La ville a déjà entrepris de consacrer des moyens supplémentaires pour les repas des enfants en augmentant la part de bio dans ses achats de repas pour la restauration scolaire. Cette priorité à l'éducation, dans toutes ses composantes, est encore confortée sur la durée du mandat, tant dans l'entretien du patrimoine scolaire, que dans les moyens donnés aux écoles la ville entend privilégier l'émancipation des enfants et des jeunes de la ville.

La ville entend également maintenir sa politique de soutien au monde associatif dans les domaines sportifs, culturels et social notamment (5,4 millions d'euros par an). Appui de la qualité de vie locale, les associations resteront des acteurs majeurs soutenus dans leurs actions tout comme le CCAS qui verra sa subvention augmenter (1,7 million € en 2020).

#### **Grand projet citoyen pour Montreuil, le plan alimentaire de territoire :**

Le développement sur le territoire d'une alimentation plus saine, plus juste socialement et économiquement et plus responsable pour l'environnement constitue une priorité. Dans le sillage des nombreuses actions entreprises à la fin du dernier mandat, l'année 2021 sera charnière pour l'avancement de plusieurs chantiers stratégiques pour la municipalité.

Une réflexion d'ampleur, conduite en lien avec les parents d'élèves et l'ensemble des secteurs municipaux concernés, est engagée sur l'évolution de la gestion de la restauration collective. Elle devra permettre, afin de maîtriser les approvisionnements en favorisant les produits locaux, bio et issus de circuits courts, d'améliorer la qualité des repas servis.

Face à l'accroissement de la précarité alimentaire des populations les plus vulnérables induite par la crise sanitaire, un travail est également en cours pour améliorer la coordination des acteurs de l'aide alimentaire présents sur la ville et compléter l'offre alimentaire proposée aux personnes précaires, en particulier dans le champ de l'alimentation durable et de qualité.

Enfin, une réflexion globale, appuyée sur une phase de diagnostic territorial et une concertation avec les acteurs du territoire et les habitants, doit permettre de faire émerger une stratégie alimentaire, qui pourrait se traduire par l'adoption d'un projet alimentaire de territoire (PAT) à horizon 2022. L'organisation d'Etats généraux de l'alimentation au second semestre 2021 constituera un temps fort de cette démarche.

#### **4. Un budget 2021 toujours marqué par la crise**

Résiliente la ville l'a été durant la crise sanitaire. Elle devra encore l'être afin de s'adapter aux besoins nés de cette crise sanitaire : ouverture instantanée d'un centre de vaccination, développement de pistes cyclables, répondre aux besoins urgents de la population au moyen d'aides adaptées.

Le budget 2021 sera également tourné vers la gestion de la crise. Il comprendra toutes les dépenses nécessaires pour lutter contre l'épidémie, protéger la population et le personnel municipal qui a démontré son adaptabilité, et la nécessité d'être mobile, agile et solidaire. Si les équipements sportifs sont fermés, alors les agents vont renforcer les équipes qui travaillent dans les écoles. Le protocole sanitaire nécessite des renforts pour la restauration scolaire, alors les agents se mobilisent pour prêter main forte. L'adaptation aux besoins du personnel communal risque de devoir se poursuivre encore en 2021.

Pour assurer la continuité du service public la ville a déployé le télétravail très largement alors qu'elle ne faisait qu'entrer dans une phase d'expérimentation. La situation sanitaire qui perdure engendre aussi des dépenses nouvelles liées aux outils informatiques et aux moyens nomades mis en place pour les agents. Le développement des outils numériques permettant aux usagers de bénéficier des services sera renforcé dans ce contexte mais aussi pour mieux répondre à leurs attentes. Les réseaux hauts débits seront déployés dans les équipements de la ville permettant de les relier et améliorant les accès aux données.

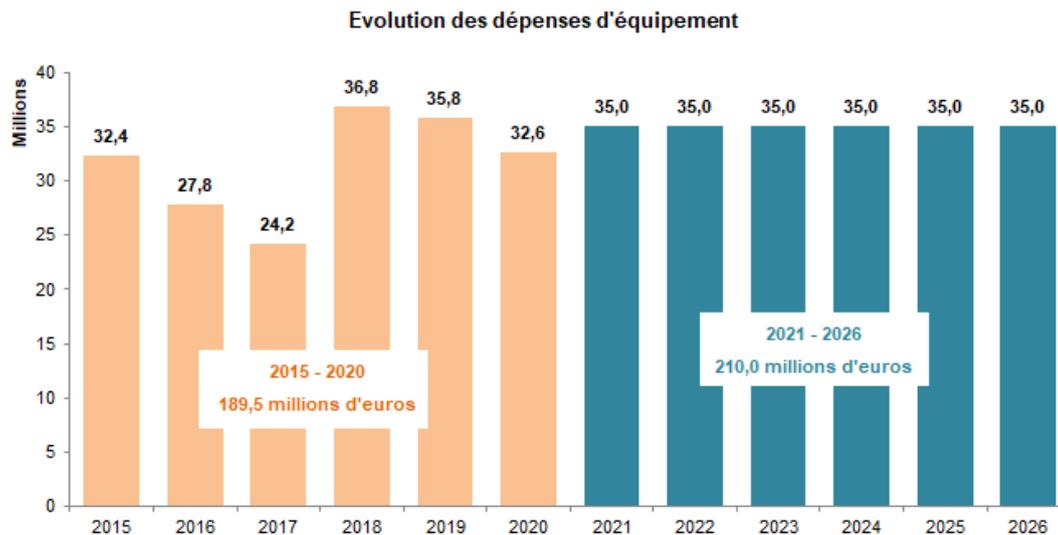
Enfin, les moyens de soutenir les plus précaires seront aussi réservés dans le cadre des budgets à venir.

## E. Un plan pluriannuel d'investissement sous contrainte

La Ville disposera en 2021 d'une capacité d'investissement de l'ordre de 35 millions d'euros.

### 1. Bâtir un plan d'investissement raisonnable

Sous réserve de respecter la trajectoire financière décrite précédemment et de continuer à maîtriser l'évolution de ses dépenses, la ville devrait pouvoir maintenir une capacité d'investissement de 35 millions d'euros par an et donc réaliser 210 millions d'investissement sur les 6 prochaines années. Cela peut sembler modeste voire faible tant il y a à réaliser.



A partir de 2021, la ville entend consacrer 17 millions d'euros par année à l'entretien lourd de son patrimoine, ce qui inclut une large part de rénovation énergétique pour les écoles notamment. La ville a présenté des dossiers dans le cadre du plan de relance à la DSIL pour obtenir des financements. De même le plan de rénovation de l'éclairage public ayant vocation à améliorer la qualité de l'éclairage des rues et la performance énergétique sera poursuivi. Parmi les projets qui s'achèvent, le budget 2021 comprendra notamment la dernière tranche de l'école Louis et Madeleine Odru, l'aménagement de la place de la République ou encore la réalisation d'une première tranche de la rénovation de l'église Saint Pierre-Saint Paul (financement de la DRAC). Le déploiement de pistes cyclables initié durant le premier confinement sera poursuivi afin d'offrir plus de circulations douces. De nouvelles rénovations d'écoles vont démarrer avec notamment les groupes scolaires Guy Moquet, Estienne d'Orves et Diderot. De même le gymnase Henri Wallon sera rénové.

A l'occasion du déplacement de la déchetterie située sur Montreuil, les locaux des personnels municipaux de la propreté urbaine seront reconstruits et adaptés aux besoins du personnel. Les équipes seront dotées de matériel de nettoyage électrique qui remplacera progressivement l'existant.

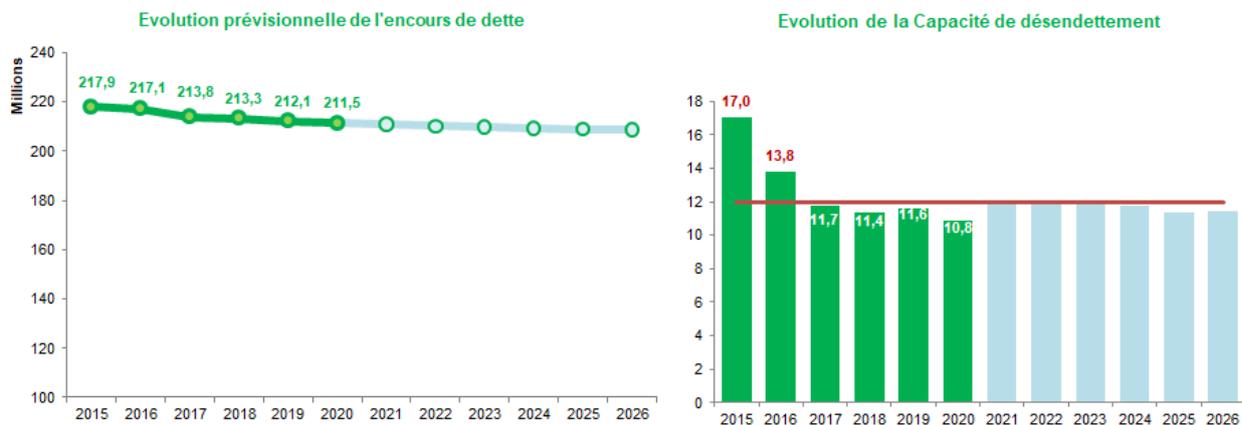
Dans les quartiers La Noue et Bel Air les aménagements de voirie seront réalisés. La maîtrise d'œuvre pour l'aménagement de la Croix de Chavaux en lien avec l'ensemble des acteurs concernés (département, RATP, Ile de France mobilité) sera lancée en 2021.

Les projets votés lors de la dernière saison du budget participatif n'avaient pas tous été achevés. La somme de 1 million de crédits sera donc allouée en 2021 pour les terminer tandis que sera lancée à l'automne un nouvel appel à projets participatifs.

Des projets sont encore en gestation, mais d'ores et déjà la prospective scolaire impose la construction d'un nouveau groupe scolaire.

## 2. Maitriser la dette

Sous réserve de respecter la trajectoire financière décrite précédemment, la ville pourrait réaliser 35 millions d'euros d'investissement par an sans accroître son encours de dette et tout en contenant sa capacité de désendettement en dessous du seuil prudentiel de 12 ans.



Une question se pose sur le bon niveau d'endettement et de recours à l'emprunt. Pourquoi ne pas profiter de la période actuelle de taux extrêmement bas pour emprunter plus afin de financer un programme d'investissement plus conséquent ?

Comme il est indiqué dans l'analyse rétrospective, la ville a dû beaucoup emprunter en 2014 et 2015 notamment pour financer le déficit constaté au compte administratif 2014 et pour combler l'absence d'épargne, ce qui a engendré un brutal accroissement de la dette qui pèse désormais sur la capacité à emprunter.

Le capital à rembourser chaque année, de l'ordre de 20 millions d'euros, impose d'épargner cette même somme sur la section de fonctionnement. C'est déjà très difficile à réaliser. Emprunter plus reviendrait à devoir contractuellement rembourser plus dans les exercices à venir et donc à devoir encore resserrer les dépenses de fonctionnement. Maintenir le niveau de dette actuel, ce qui permet d'emprunter entre 18 et 20 millions d'euros par an, ou de 108 à 120 millions durant le mandat, semble être la voie la plus rationnelle dans ce contexte.

## ANNEXE 1 – TABLEAUX DES GRANDS AGREGATS FINANCIERS

SECTION DE FONCTIONNEMENT							
en millions €	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020*
<b>RECETTES REELLES DE FONCTIONNEMENT (RRF)</b>	<b>177,3</b>	<b>179,2</b>	<b>176,5</b>	<b>181,1</b>	<b>180,8</b>	<b>185,4</b>	<b>187,6</b>
Impôts locaux	68,9	71,3	71,7	73,7	74,5	77,0	80,1
Autres produits fiscaux	5,8	7,3	7,3	9,8	8,9	10,8	11,2
Dotations, subventions, péréquation	38,6	35,6	34,3	33,4	33,4	31,9	34,4
Reversement AC EE / MGP	43,5	42,8	42,8	42,8	42,8	42,8	42,8
Produits des services et du domaines	13,5	15,0	14,3	16,0	16,0	17,0	13,7
Autres recettes	6,9	7,2	6,0	5,5	5,2	5,8	5,4
<b>DEPENSES REELLES DE FONCTIONNEMENT (DRF)</b>	<b>174,9</b>	<b>166,4</b>	<b>160,7</b>	<b>162,9</b>	<b>162,0</b>	<b>167,1</b>	<b>168,0</b>
Charges de personnel	109,9	110,7	107,9	109,5	106,8	108,0	107,9
Charges générales	43,6	35,7	34,2	34,3	35,8	39,8	40,8
Participations, subventions, contingents	12,4	11,1	10,7	11,9	12,7	12,6	12,9
Charges financières	5,4	5,2	4,7	4,1	3,8	3,7	3,5
Autres dépenses	3,5	3,8	3,3	3,1	3,0	3,0	2,9
<b>EPARGNE BRUTE (EB=RRF-DRF)</b>	<b>2,4</b>	<b>12,8</b>	<b>15,8</b>	<b>18,2</b>	<b>18,7</b>	<b>18,3</b>	<b>19,5</b>
+ / - Amortissements	-7,4	-8,1	-9,0	-9,2	-8,7	-9,2	-9,8
+ / - Variation des provisions	-0,1	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
<b>RESULTAT D'EXECUTION DE FONCTIONNEMENT</b>	<b>-5,0</b>	<b>4,7</b>	<b>6,8</b>	<b>9,1</b>	<b>10,0</b>	<b>9,1</b>	<b>9,8</b>

SECTION D'INVESTISSEMENT							
en millions €	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020*
<b>RECETTES D'INVESTISSEMENT</b>	<b>69,7</b>	<b>67,4</b>	<b>44,9</b>	<b>42,8</b>	<b>48,1</b>	<b>56,9</b>	<b>59,3</b>
Subventions, FCTVA, TAM	13,4	12,3	15,5	12,5	13,2	13,5	13,2
Cessions	1,6	9,0	2,3	1,6	2,9	5,1	3,4
Excédent de fonctionnement capitalisé	11,1	0,0	0,0	3,4	4,6	12,9	13,9
Dotations aux amortissements	7,4	8,1	9,0	9,2	8,7	9,2	9,8
Autres	1,3	1,1	0,2	0,1	0,1	0,2	0,6
Emprunts	35,0	37,0	18,0	16,0	18,7	16,0	18,5
<b>DEPENSES D'INVESTISSEMENT</b>	<b>71,0</b>	<b>50,3</b>	<b>46,6</b>	<b>44,2</b>	<b>56,5</b>	<b>54,6</b>	<b>51,7</b>
Dépenses d'équipement	54,4	32,4	27,8	24,2	36,8	35,8	32,6
Remboursement de la dette	15,3	16,9	18,7	19,3	19,2	17,2	19,1
Autres	1,3	1,0	0,1	0,7	0,5	1,7	0,0
<b>RESULTAT D'EXECUTION D'INVESTISSEMENT</b>	<b>-1,3</b>	<b>17,1</b>	<b>-1,7</b>	<b>-1,4</b>	<b>-8,4</b>	<b>2,3</b>	<b>7,6</b>

RESULTAT GLOBAL ET RATIOS DE GESTION							
en millions €	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020*
<b>RESULTAT DE L'EXERCICE</b>	<b>-6,3</b>	<b>21,8</b>	<b>5,1</b>	<b>7,7</b>	<b>1,7</b>	<b>11,4</b>	<b>17,3</b>
+ / - Résultat N-1	-3,6	-21,0	0,8	5,9	10,6	7,7	6,2
- Résultat capitalisé en investissement	-11,1	0,0	0,0	-3,4	-4,6	-12,9	-13,9
+ / - Reprise excédent SICIM				0,4			
<b>RESULTAT GLOBAL</b>	<b>-21,0</b>	<b>0,8</b>	<b>5,9</b>	<b>10,6</b>	<b>7,7</b>	<b>6,2</b>	<b>9,6</b>
<b>EPARGNE BRUTE</b>	<b>2,4</b>	<b>12,8</b>	<b>15,8</b>	<b>18,2</b>	<b>18,7</b>	<b>18,3</b>	<b>19,5</b>
Taux d'épargne	1,4%	7,1%	8,9%	10,1%	10,4%	9,9%	10,4%
Remboursement de la dette	15,3	16,9	18,7	19,3	19,2	17,2	19,1
<b>EPARGNE NETTE = CAF</b>	<b>-12,8</b>	<b>-4,1</b>	<b>-3,0</b>	<b>-1,1</b>	<b>-0,4</b>	<b>1,1</b>	<b>0,4</b>

ENDETTEMENT							
en millions €	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020*
<b>ENCOURS DE LA DETTE au 1er janvier</b>	<b>178,0</b>	<b>197,8</b>	<b>217,9</b>	<b>217,1</b>	<b>213,8</b>	<b>213,3</b>	<b>212,1</b>
- Remboursement de la dette	-15,3	-16,9	-18,7	-19,3	-19,2	-17,2	-19,1
+ Nouveaux Emprunts	35,0	37,0	18,0	16,0	18,7	16,0	18,5
<b>Variation de la dette</b>	<b>19,7</b>	<b>20,1</b>	<b>-0,7</b>	<b>-3,3</b>	<b>-0,5</b>	<b>-1,2</b>	<b>-0,7</b>
<b>ENCOURS DE LA DETTE au 31 décembre</b>	<b>197,8</b>	<b>217,9</b>	<b>217,1</b>	<b>213,8</b>	<b>213,3</b>	<b>212,1</b>	<b>211,5</b>
<b>ANNUITE DE LA DETTE</b>	<b>20,7</b>	<b>22,2</b>	<b>23,4</b>	<b>23,5</b>	<b>23,0</b>	<b>20,9</b>	<b>22,6</b>
<b>CAPACITE DE DESENETTEMENT</b>	<b>81,23</b>	<b>17,04</b>	<b>13,78</b>	<b>11,73</b>	<b>11,38</b>	<b>11,59</b>	<b>10,82</b>

\* non définitif

## ANNEXE 2 – STRUCTURE DES EFFECTIFS, EVOLUTION PREVISIONNELLE ET EXECUTION DES DEPENSES DE PERSONNEL

Structure des effectifs de la commune au 31 décembre 2020

### Répartition par statut

Au 31 décembre 2020, la collectivité compte 2.192,56 agents dont 2.060,60 sur postes permanents et 122,96 sur postes non permanents. A ceux-là s'ajoutent 19 apprentis et 216,77 équivalent temps plein (ETP) assurant des vacances.

**Les fonctionnaires représentent 83,71% des effectifs sur poste permanent.**

Emplois permanents		2 069,60
	Fonctionnaires titulaires	1 588,97
	Fonctionnaires stagiaires	117,18
	Fonctionnaires détachés dans la collectivité	26,37
	CDI	34,64
	CDD 3 ans	49,63
	CDD 1 an	252,80
Emplois non permanents		122,96
	Collaborateurs de cabinet	4,00
	Collaborateurs de groupe d'élus	2,29
	Remplaçants	90,28
	Renforts	24,40
	Saisonniers	2,00
TOTAL emplois permanents + emplois non permanents		2 192,56
ETP agents vacataires		216,77
Apprentis		19,00

### Répartition par catégorie et par filière

Les 2.192,56 agents sont majoritairement des agents de la catégorie C (77,80% des ETP), puis de la catégorie A (12,54% des ETP) et, enfin, de la catégorie B (10,15% des ETP).

Somme de ETP	
catégorie	Total
A	274,99
B	222,57
C	1.695,00
<b>Total général</b>	<b>2.192,56</b>

**Les métiers exercés par les agents de la collectivité sont majoritairement des métiers de la filière technique** (51% des ETP) correspondant aux métiers de l'entretien et de la surveillance du domaine public et des bâtiments publics, mais également aux métiers d'entretiens et de restauration dans les écoles, puis de la filière administrative (25%) correspondant aux métiers de l'accueil du public, des ressources et de l'organisation des

services, puis de la filière animation (15%) correspondant aux métiers auprès des enfants (dans les structures de la petite enfance et des accueils collectifs de mineurs) et de la filière médico-sociale (8%). Les autres filières (culture, sports et police municipale) représentent des effectifs beaucoup plus réduits : les deux premières en raison du transfert à Est-Ensemble des équipements culturels et des piscines, la dernière a vocation à augmenter sur la durée du mandat avec le recrutement de policiers municipaux.

Somme de ETP	
Filière	Total
ADMINISTRATIVE	549,19
ANIMATION	324,08
CULTURELLE	4,00
MEDICO SOCIALE	174,04
POLICE MUNICIPALE	7,00
SPORTIVE	6,00
TECHNIQUE	1.128,25
<b>Total général</b>	<b>2.192,56</b>

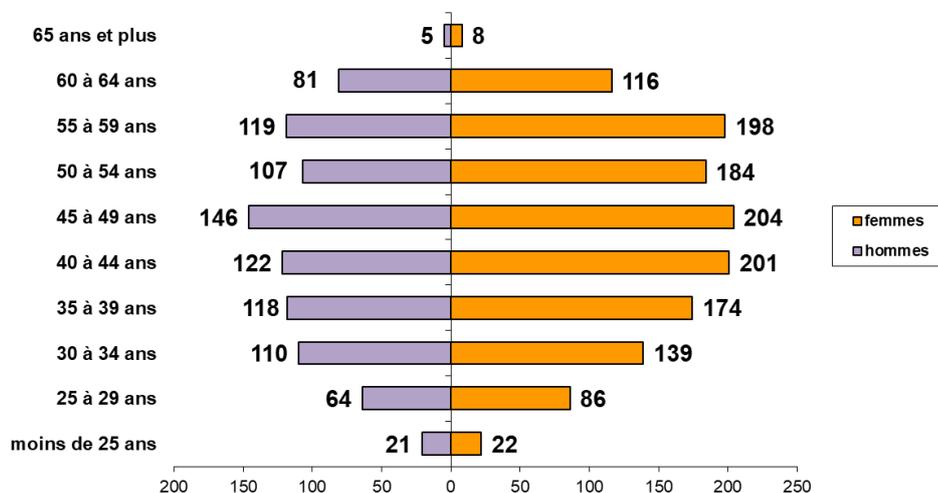
### Répartition par sexe (voir rapport sur la situation comparée des femmes et des hommes)

Les femmes sont majoritaires dans la collectivité : elles représentent 60,15% des agents sur poste permanent et 66,85% des agents sur poste non permanent.

**La répartition femmes / hommes par filière demeure marquée par des représentations genrées des métiers.**

### Répartition par âge

**L'âge moyen des agents des de 42 ans et 7 mois.** On note une forte différence entre fonctionnaires (46 ans et 11 mois) et contractuels (36 ans et 3 mois).



## Rémunérations

La rémunération mensuelle nette minimale (pour un temps complet) est de 1.469 €, la rémunération médiane de 1.855€ et la rémunération moyenne de 2.027 €.

Les 10 rémunérations les plus hautes de la collectivité sont accessibles sur le site Internet de la ville, conformément à la loi du 6 août 2019.

## Temps de travail

Le temps de travail théorique est de 1.555,2 heures par an (obligation légale à compter de 2022 : 1.607 heures). Il est rappelé qu'il s'agit d'un décompte théorique forfaitisant le nombre de jours fériés et de repos hebdomadaires à décompter, en plus des jours de congés, des jours travaillés, multiplié par 7,2 (durée quotidienne).

Au 31 décembre 2020, 42 agents étaient en temps partiel thérapeutique.

En 2020, 6,06% de l'effectif travaille à temps partiel, parmi lesquels 86,57% de femmes.

## Evolution prévisionnelle des effectifs

L'évolution prévisionnelle des effectifs sur le mandat va être marquée par :

- **Le recrutement d'ATSEM** (agents territoriaux spécialisés des écoles maternelles) pour que les classes de moyennes sections puissent en bénéficier, en plus des classes de petites sections pour lesquelles la présence d'ATSEM est une obligation. Il faut noter qu'ATSEM est un métier qui correspond au cadre d'emploi des ATSEM (filière médico-sociale) auquel on accède par concours. Un des enjeux en termes de ressources humaines va donc être d'accompagner des agents techniques faisant aujourd'hui fonction d'ATSEM à préparer et réussir le concours.
- **Le recrutement de policiers municipaux** (filière police municipale) pour renforcer la police municipale actuellement existante. Le recrutement de policiers municipaux est ouvert sur concours externe ou interne (pour les agents exerçant les fonctions d'agents de surveillance de la voie publique ASVP depuis au moins deux ans). Une formation initiale de 6 mois est à prévoir pour les lauréats.

Ces deux orientations vont avoir des effets dès 2021. En effet, il est prévu de commencer le recrutement d'ATSEM pour les classes de moyenne section (19 postes), selon un échancier étalés sur plusieurs rentrées scolaires selon que les classes soient à double niveau ou non, en REP / REP + ou non. Parallèlement, il existe déjà au tableau des effectifs 14 postes de policiers municipaux vacants dont certains sont actuellement en train d'être pourvus (objectif d'une douzaine de postes à l'échéance de la fin de l'année 2021).

A ces orientations politiques a effet pluriannuel, s'ajoutent des évolutions en 2021 :

- **La poursuite du recrutement de professionnels de santé** (hors cadre d'emploi – il s'agit majoritairement de postes à temps non complet correspondant à des spécialités médicales : médecine générale, cardiologie, psychiatrie, odontologie ou de santé : maïeutique, kinésithérapie, psychologie) pour compléter l'offre des centres municipaux de santé
- **L'évolution de la démographie scolaire** estimée à 20 ETP pour la rentrée 2020 et 3 ETP pour la rentrée 2021 (hors ATSEM) pour le service de la propreté des bâtiments et à 25 ETP pour le service temps de l'enfant pour la rentrée 2021.

Parallèlement, à la date du rapport, 35 agents ont demandé leur retraite pour l'année 2021 (pour rappel pour l'ensemble de l'année 2020, ils ont été 63) et 42 postes, devenus vacants en 2020, n'ont pas été remplacés en 2021.

Si l'évolution des effectifs aura des impacts sur le chapitre 012 (dépenses de masse salariale), elle n'est pas l'unique raison de son augmentation. En effet, la collectivité doit mettre en œuvre des mesures exogènes ayant des impacts sur ses dépenses de personnel :

- **Le protocole parcours carrière rémunération (PPCR)** qui concerne 1.104 agents pour un montant estimé à 427 343 € ;
- **L'indemnité de fin de contrat**, mise en œuvre à compter du 1<sup>er</sup> janvier 2021, qui est versé aux contractuels ayant un contrat d'une durée d'un an ou moins qui, à l'échéance, n'est pas renouvelé, exception faite des saisonniers. Cette mesure est estimée à 250.000 €, sur la base de 30 non renouvellements annuels (fins de remplacement, manière de servir insuffisante)
- **L'organisation des élections départementales et régionales** : chaque tour d'élection est estimé à 80 000 €. Le fait que les élections se tiennent le même jour n'étant pas source d'économie en raison du possible dédoublement des bureaux de vote.

Parallèlement, la collectivité a fait le choix de sortir du régime de l'auto-assurance qui entraîne un surcoût en 2021. Ce surcoût ayant vocation à se réduire au fur et à mesure de l'indemnisation des demandeurs d'emploi par Pôle emploi. Les premiers effets seront perceptibles à l'issue de la période de stage de 6 mois.

### **Exécution des dépenses de personnel**

En 2020, les dépenses de personnel se sont élevées à 107.853.101 €, soit un réalisé inférieur au budget prévisionnel 2020. Le décalage s'explique essentiellement par la crise sanitaire qui a engendré un décalage dans les recrutements ou l'annulation de recrutements.

Dans ces dépenses, le traitement indiciaire correspond à 48.842.250 €, le régime indemnitaire à 8.626.113 €, la nouvelle bonification indiciaire à 692.425 € (et concerne 1.072 agents nécessairement fonctionnaires), les heures supplémentaires à 968.137 € (et ont concerné 683 agents) et les avantages en nature 89.928 € (et concernent 67 agents, très majoritairement les gardiens de groupes scolaires logés par nécessité absolue de service).