

Rapport d'Orientations Budgétaires 2019

Préambule

Le rapport d'orientation budgétaire qui vous est proposé s'inscrit dans la continuité des précédents exercices, en stricte conformité avec les engagements pris envers les Avignonnais en 2014.

Le rappel du contexte économique au moment de l'élaboration de ce rapport sera suivi de la présentation des grandes priorités politiques pour 2019 et des efforts de gestion réalisés depuis notre arrivée aux responsabilités.

Les prévisions et orientations financières qui vous seront proposées lors du vote du budget primitif 2019 seront ensuite détaillées pour le budget principal et les budgets annexes avant de dresser un état de la dette projeté au 31 décembre 2018.

Enfin, une information sera donnée sur la structure et l'évolution des dépenses de personnel et des effectifs permettant ainsi d'ouvrir le débat sur le projet de budget 2019.

I/ Le contexte de l'élaboration du budget primitif 2019

1) Des engagements politiques importants respectant un cadre financier contraint

Cette année, la période d'élaboration budgétaire de la Ville d'Avignon est marquée par une double nouveauté :

- d'une part le **vote du budget 2019 lors de la séance du Conseil Municipal du mois de décembre**,
- d'autre part le **contexte de contractualisation financière** avec l'État signée avec le Préfet de Vaucluse le 30 juin dernier.

Le vote anticipé de notre budget, plus conforme à l'année calendaire, était une volonté politique forte qui permettra de poursuivre l'amélioration du taux de consommation des crédits alloués à chaque service, assurant une plus grande lisibilité, efficacité et transparence budgétaire.

Il permettra également d'anticiper, et donc d'améliorer l'accompagnement financier du monde associatif avignonnais. En effet, les associations (notamment sportives) étaient jusqu'alors souvent pénalisées par un vote tardif des subventions (mars ou avril de l'année budgétaire). Après la généralisation à tous les secteurs (sportif, culturel, social, socio-éducatif...) des conventions pluriannuelles d'objectifs et des appels à projets, il s'agit aujourd'hui d'envoyer un signal supplémentaire de l'attention portée par la majorité municipale au monde associatif, garant du vivre-ensemble et acteurs majeurs de la solidarité et de l'égalité au sein de notre cité.

Quant au nouveau contexte de contractualisation avec l'État, il vise à éviter le couperet des baisses unilatérales des dotations sous réserve d'une maîtrise continue et contenue des dépenses de fonctionnement. Afin de respecter les contraintes de l'Union Européenne en matière de dette publique, le Gouvernement a sollicité la contribution des 322 plus importantes collectivités en termes de budget dans la réduction des dépenses publiques à hauteur de 13 milliards d'euros sur trois ans à compter de 2018. Pour le Vaucluse, seuls le Département et la Ville d'Avignon étaient concernés, et les 2 collectivités ont intégré ce dispositif.

Cette mesure se concrétise par l'objectif fixé par l'État de ne pas dépasser le seuil maximal global d'évolution annuelle des dépenses de fonctionnement de + 1.2 % pendant trois ans. En cas de dépassement, la collectivité se verrait appliquer une reprise financière calculée en fonction de l'écart entre l'évolution réelle de ses dépenses et l'objectif fixé.

Pour la Ville d'Avignon, cette contractualisation a fait l'objet de négociations avec la Préfecture visant à valoriser les spécificités de la Ville et à tenir compte des importants efforts de gestion réalisés depuis 2014. Les résultats remarquables obtenus depuis 4 ans pour redresser une situation financière difficile nous placent au 4^{ème} rang en France pour ce qui concerne les collectivités de même strate (2^{ème} pour la Région PACA). Une majoration du seuil maximal d'évolution de 0,15 % a pu ainsi être obtenue par la reconnaissance des efforts de gestion conduits par la Ville depuis 2014, portant ainsi le seuil d'évolution des dépenses de fonctionnement à + 1,35 % par an.

Il s'agira donc, dans ce contexte qui reste contraint, **de créer les conditions budgétaires favorables pour répondre aux ambitions que nous nous sommes fixées :**

- satisfaire les besoins quotidiens des Avignonnais, notamment en matière de sécurité publique, de propreté et de qualité de vie,
- porter une ambition d'action publique dans des secteurs considérés comme prioritaires (éducation, culture, jeunesse, action sociale)
- réaliser les investissements inscrits dans le PPI 2016/2020, porteurs d'une nouvelle attractivité pour notre Ville.

L'optimisation de nos recettes **sans augmenter les impôts sur toute la durée du mandat** participera également à l'accomplissement du projet porté par l'équipe municipale. Il s'agira de poursuivre :

- La recherche systématique de subventions auprès de l'ensemble des partenaires (Europe, État, Région, Département, Grand Avignon, ADEME...). Par exemple, des inscriptions de subventions sur 2019 sont proposées sur les travaux de rénovation du Groupe Louis GROS (956 k€), la réalisation de liaisons cyclables (716 k€) ou encore la réhabilitation complète du Stade nautique (1 307 k€, après les 1 307k€ déjà obtenus en 2018)...
- Le développement de la recherche de mécénat et de partenariat, avec la création d'un COPIL transversal permettant la mise en place d'un comité de pilotage interne spécifique afin de cibler et prioriser les actions à entreprendre ;
- Le suivi fin des ressources fiscales avec les recrutements d'un enquêteur fiscal et d'un second contrôleur de la taxe de séjour ;
- Le développement des ventes additionnelles dans les musées avec des boutiques généralisées et modernisées ;
- La poursuite de la gestion active du patrimoine (vente de l'Oratoire notamment).

2) Le contexte économique international et national

Comme chaque année désormais, cette préparation budgétaire 2019 s'inscrit dans un environnement complexe et d'une grande volatilité, dont plusieurs sujets d'actualité nécessitent une vigilance particulière et la parfaite maîtrise de nos dépenses pour que chaque euro dépensé soit profitable aux avignonnais.

Au niveau international, l'année dernière a été celle de la reprise franche des économies, notamment des marchés américains et chinois, mais aussi au niveau européen et français, même si cela a été moins marqué. **Cela a eu des conséquences haussières cette année sur le taux d'inflation**, notamment en raison de la remontée du prix du pétrole enclenchée dès la fin du second semestre 2017, ce qui a eu naturellement une incidence non négligeable sur nos dépenses (+40% sur le carburant en un an) malgré un volume toujours maîtrisé par les services.

Les dernières inquiétudes sur un resserrement monétaire probable de la FED (Banque centrale des États-Unis) dans les mois à venir et les fortes tensions commerciales entre les États-Unis et la Chine sur leurs importations peuvent elles aussi nuire à une croissance sereine et durable au niveau mondial.

Au niveau national, la croissance est moins soutenue que prévue en 2018 en France notamment, en raison de la faiblesse des exportations. Les incertitudes sur le plan politique, la sortie du Royaume Uni de l'Union Européenne et les éventuels dérapages budgétaires de l'Italie en pleine défiance des instances européennes, pourraient avoir un impact non négligeable sur la croissance française. Les experts ne voient pas d'amélioration notable à venir de la croissance, ce qui aura certainement pour conséquence la stabilisation des taux financiers à un niveau très bas.

3) Les principaux impacts de la loi de finances 2019 pour la Ville d'Avignon

La loi de finances pour 2019 n'étant pas encore votée, le Budget primitif se construit à partir des informations connues à ce jour. La particularité des budgets votés en décembre est en effet qu'ils sont plus prospectifs que ceux votés au printemps (ce qui était le cas précédemment pour notre Ville).

Un nouveau système de **revalorisation forfaitaire des valeurs locatives** a été prévu par la loi de finances 2017 et devait être mis en œuvre pour la première fois en 2018. Son application a finalement été décalée à 2019. Il consiste à indexer automatiquement les valeurs locatives sur la base de l'inflation annuelle constatée au mois de novembre de l'année précédente. Pour 2019, cette revalorisation devrait s'élever à environ + 2,5 %. (Pour mémoire la revalorisation de 2018 s'était élevée à + 1,2 %).

Le Projet de Loi de Finances prévoit de nouveau le gel de l'enveloppe en 2019 du **Fonds national de Péréquation des ressources Intercommunales et Communales** (FPIC) à 1 milliard d'euros. La recette pour Avignon s'élèvera pour 2019 à environ 1,4 M€, de manière identique à 2018.

La **suppression progressive de la Taxe d'habitation** jusqu'en 2020 (un tiers par année) pour 80 % des ménages ne devrait pas impacter les finances de la Ville. En effet, il s'agit bien d'un dégrèvement et non d'une exonération, ce qui permet une compensation totale puisque l'État se substitue au contribuable local.

Par ailleurs, l'enveloppe nationale de la **Dotation de Solidarité Urbaine (DSU)** progresserait de 90 M€ au niveau national (contre 110 M€ en 2018). La Ville devrait ainsi percevoir environ 10,8 M€ en 2019, contre 10,2 M€ en 2018.

Enfin, hormis l'écrêtement lié à la croissance des enveloppes de péréquation, il n'est pas anticipé de baisse de la **Dotation Globale de Fonctionnement** en 2019 pour la Ville d'Avignon. **La contractualisation à 1,35% sera en effet respectée et aucune reprise financière ne sera donc appliquée.** Pour mémoire, et en tenant compte de l'année 2018, la contribution au redressement des finances publiques a représenté en cumul depuis 2014 la somme de 31,5 M€, soit une perte de 331 € par habitant. La stratégie de négociation avec l'État et de contractualisation sur la gestion des dépenses publiques s'avère ainsi au bénéfice des Avignonnais.

II/ Les priorités politiques 2019 de la majorité municipale

Depuis son arrivée aux responsabilités, la majorité municipale s'est fixée des objectifs ambitieux afin de permettre à la Ville de retrouver une santé financière saine et ainsi d'être en mesure d'investir et d'améliorer la qualité de vie des habitants et de renforcer l'attractivité d'Avignon.

1) Une stricte maîtrise des dépenses de fonctionnement

L'engagement suivant dicte les décisions prises depuis le début du mandat: « tout euro dépensé doit être un euro utile aux Avignonnais ».

Pour la 5^{ème} année du **pacte de solidarité budgétaire**, il nous paraît important de poursuivre les efforts de gestion entrepris.

Ainsi, et afin d'optimiser encore les charges à caractère général, nous proposons de les **limiter à une évolution annuelle de 1,3 %** (inflation comprise, soit une baisse réelle de 0.4% en tenant compte des prévisions pour 2019 autour de 1,7%) dans le respect du cadre de la contractualisation (1,35%).

Il en va de même pour les dépenses de personnel qui **devront être maîtrisées** tout en intégrant les hausses incompressibles (GVT...) et, pour 2019, la mise en place du RIFSEEP (régime indemnitaire tenant compte des fonctions, des sujétions, de l'expertise et de l'engagement professionnel) qui aura un effet haussier qu'il s'agira de compenser.

Dans un contexte financier tendu, ces efforts, s'ils sont votés lors du budget à venir, permettront encore en 2019 d'améliorer la qualité de service rendu à la population sur les services de proximité prioritaires (sécurité, propreté, écoles, équipements sportifs, modernisation et simplification des relations aux usagers ...).

Concernant **les aides au tissu associatif avignonnais, l'objectif est de les sanctuariser sur un haut niveau**. La mise en œuvre d'appels à projets dans certains secteurs et la généralisation de règles et critères permettent aujourd'hui d'accompagner de manière encore plus efficace les actions des associations si importantes pour notre territoire.

Il sera également proposé lors du vote du BP de reconduire le **Budget Participatif en 2019**. C'était un engagement fort et il a été respecté pour construire un nouveau projet autour de la démocratie participative et permettre aux citoyens une implication directe dans le développement de leur Ville. **Il s'est concrétisé avec réussite dès 2018 et les projets présentés pour des réalisations à venir sont de plus en plus pertinents et innovants.**

Il peut notamment être cité l'inauguration de l'aménagement paysager rue Croustillat, « Bien dans ma Cabane » au parc Chico Mendès, l'aire de jeux au Clos de Massillargues ou encore les réalisations en cours de finalisation d'ici la fin de l'année 2018, avec l'aménagement paysager place de l'église et la pose d'un panneau défilant à Montfavet, l'aménagement d'un itinéraire vert apaisé de sortie de l'intramuros via la rue du portail Magnanen...

Chaque année, une enveloppe d' 1 500 000 euros est consacrée à la réalisation de projets nés de la seule volonté des citoyens, proposés par leurs soins, débattus et choisis par la population. Une enveloppe inchangée sera soumise au vote pour le BP19.

2) Le Plan Pluriannuel d'investissement à plein régime

Afin de se doter d'un outil de pilotage efficace et transparent, l'équipe municipale a, dès 2016, présenté le premier Plan Pluriannuel d'Investissement (PPI) de la Ville aux Avignonnais.

L'année passée, ce programme est pleinement entré en vigueur, avec la réalisation de plus de 32 M€ d'équipements alors que dans le même temps la grande majorité des collectivités de même strate utilisait l'investissement comme variable d'ajustement des baisses de dotations.

L'année 2018 sera encore plus prolifique avec près de 35 M€ d'investissements escomptés, un niveau jamais atteint pour notre Ville alors que le contexte est plus contraint que par le passé.

C'est pour tenir compte de cette dynamique qu'il a été décidé, lors du vote du Budget supplémentaire au Conseil Municipal du 27 juin 2018, **une actualisation du PPI le portant à 160,1 M€, soit 35 M€ par an a minima sur 2018-2020.**

L'objectif de cette forte politique d'investissement est avant tout d'améliorer la qualité de vie des habitants et de renforcer l'attractivité de notre Ville.

Décliné autour de **4 grandes priorités**, les principales inscriptions budgétaires du PPI **sur l'année 2019** sont les suivantes :

1. Pour notre avenir, donner la priorité à nos enfants, pour améliorer la qualité d'accueil et le cadre de vie offert aux écoliers d'Avignon, ainsi que la qualité pédagogique ;
 - Poursuite et finalisation de la rénovation de l'école Louis GROS pour 3,7 M€
 - Plan numérique des écoles: 1,5 M€
 - Rénovation et réaménagement des groupes scolaires Trillade et Olivades : 1,4 M€
 - Sécurisation des abords des écoles: 100 K€

2. Pour améliorer nos vies, transformer la Ville, pour la rendre plus propre, plus belle, plus apaisée, plus verte;
 - Aménagements cyclables et liaisons modes doux : 2,5 M€ (dont 1,1 M€ pour la seconde tranche du chemin des canaux)
 - Plaine des sports : 1.5 M€
 - Réfection des chemins de Bonaventure, Massillargues, Saint Henry et apaisement de l'avenue Monclar : 1,5 M€ (2.8M€ au total sur le PPI)
 - Propreté de la Ville : 965 K€ (dont 500 k€ d'enfouissement de conteneurs, 295 K€ d'acquisitions de véhicules propreté et 170 k€ d'équipements sanitaires publics)
 - Aménagement des aires de jeux et des parcs et jardins publics : 674 k€
 - Protection contre les inondations : 500 k€

3. Pour notre vivre ensemble, humaniser la Ville, afin de rénover et moderniser les équipements sportifs, les équipements culturels et sociaux éducatifs et le fonctionnement des services à la population ;
 - Finalisation de la rénovation et extension du Gymnase Génicoud : 3,6 M€ en 2019
 - Mise en accessibilité des bâtiments municipaux : 2 M€ en 2019
 - Réfection complète de la pelouse du stade Manen : 800 K€

- Réhabilitation du centre social de la Rocade : 540 K€
 - Rénovation du gymnase P. de Girard : 300 K€ en 2019
 - Réhabilitation du château de Saint Chamand : 232 K€
4. Pour notre attractivité, porter de grands projets urbains, une ambition pour le centre-ville, inventer la Ville de demain, révéler nos «pépites».
- Opérations d'aménagements confiées à Citadis : 3,8 M€
 - Aménagements d'espaces publics Trillade / médiathèque / Olivades NPRU : 1,8 M€ en 2019
 - Réhabilitations abords logements NPRU : 1,3 M€ en 2019
 - Apaisement et valorisation du centre historique : 1 M€
 - Aménagements espaces verts NPRU : 300 k€ en 2019

III/ La rétrospective financière – Des économies cumulées qui ont assaini les finances de la Ville

Depuis 2014, des décisions courageuses ont été prises par l'équipe municipale pour entreprendre le redressement financier de la Ville. Quelques illustrations témoignent des effets de ces mesures :

1) Des dépenses de fonctionnement qui ont radicalement baissé depuis 2014

Une économie de près de 6 M€ a été réalisée sur les dépenses de fonctionnement entre 2014 et 2018. En cumul sur cette période, le gain s'élève à plus de 23 M€.

	2014	2018 projeté	Ecart en M€ 2014-2018	Ecart cumulé en M€ 2014-2018
Dépenses réelles de fonctionnement (Chap 011/012/65/66/67)	138 410 174 €	132 700 000 €	- 5,7 M€	- 23,8 M€

Ces chiffres traduisent concrètement la volonté de conduire une politique de stricte maîtrise des dépenses de fonctionnement pour consacrer les économies réalisées au service du projet de développement porté par la majorité.

2) Des recettes toujours très impactées par la baisse de la DGF

En 2018, les recettes de fonctionnement projetées se stabilisent par rapport à 2017 (157,7 M€ hors cessions) mais n'atteignent toujours pas le niveau de 2014 en raison de la contribution au redressement des finances publiques, et ce malgré un dynamisme des bases fiscales (sans augmentation de taux).

	2014	2018 (projeté)	Ecart en € 2014-2018
Recettes réelles de fonctionnement (hors cessions)	158 117 583 €	157 700 000 €	- 417 583 €

Pour rappel, entre 2014 et 2018 la **contribution au redressement des finances publiques** s'est élevée en cumul à **31,5 M€, soit une perte de 331 € par habitant pour la Ville.**

Les mécanismes de péréquation nationaux (FPIC, DSU...) destinés à prendre en compte les spécificités socio-économiques des collectivités ainsi que le produit du FPS (1ère année d'application en 2018) sont venus atténuer ces baisses massives sans les compenser intégralement.

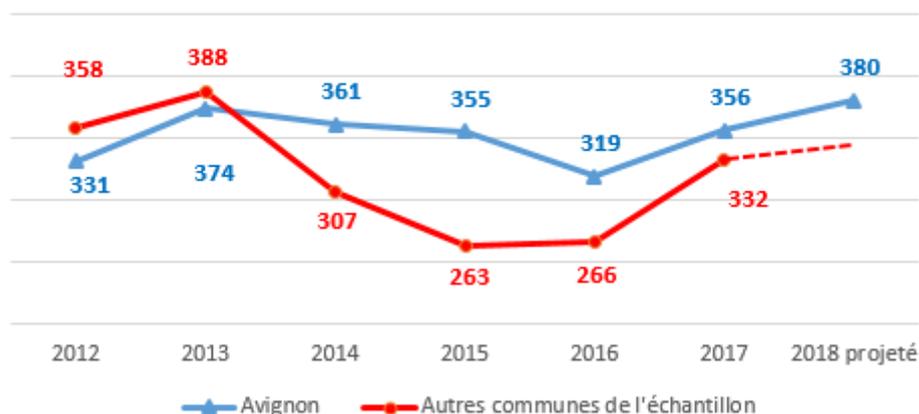
3) Des dépenses d'équipement supérieures à la moyenne

Les dépenses d'équipement continuent leur progression avec un investissement estimé à 35 M€ en 2018.

L'objectif d'investir 35 M€ par an dès 2018 est ainsi atteint. Il est proposé de poursuivre cet effort sur les 2 années à venir, ce qui constituera un niveau d'investissement inédit pour la Ville d'Avignon, démontrant une réelle volonté d'agir pour transformer la Ville et améliorer le cadre de vie des avignonnais.

Il est tout à fait remarquable de constater que malgré la baisse des dotations, la Ville d'Avignon a su maintenir un haut niveau d'investissement depuis le début du mandat (graphe ci-dessous), alors que de nombreuses collectivités de l'échantillon étudié (composé de 50 communes dont la population est comprise entre 65 000 et 160 000 habitants) l'ont sensiblement réduit.

Evolution des dépenses d'équipement en euros par habitant

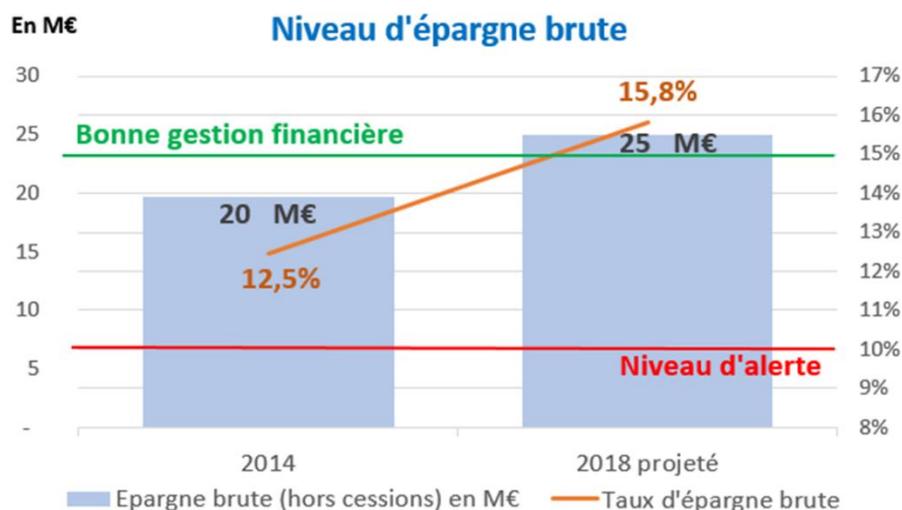


Le niveau de dépense par habitant est passé de 319 € en 2016 (année transitoire PPI) à 380 € estimés en 2018. Entre 2014 et 2016, la Ville d'Avignon est systématiquement sur un niveau d'investissement supérieur à sa strate de 15% à 25% alors que ces années étaient les plus difficiles budgétairement. En 2017 et 2018, la Ville continue à investir plus que la moyenne, ce qui contribue fortement à la dynamisation de notre économie locale.

4) Une épargne brute qui signe le retour d'une bonne santé financière

L'épargne brute, indicateur clé de la santé financière d'une collectivité, égale à la différence entre les recettes et les dépenses réelles de fonctionnement, reste depuis trois ans supérieure à 25 M€, niveau jamais atteint sur le mandat précédent (+ 5 M€

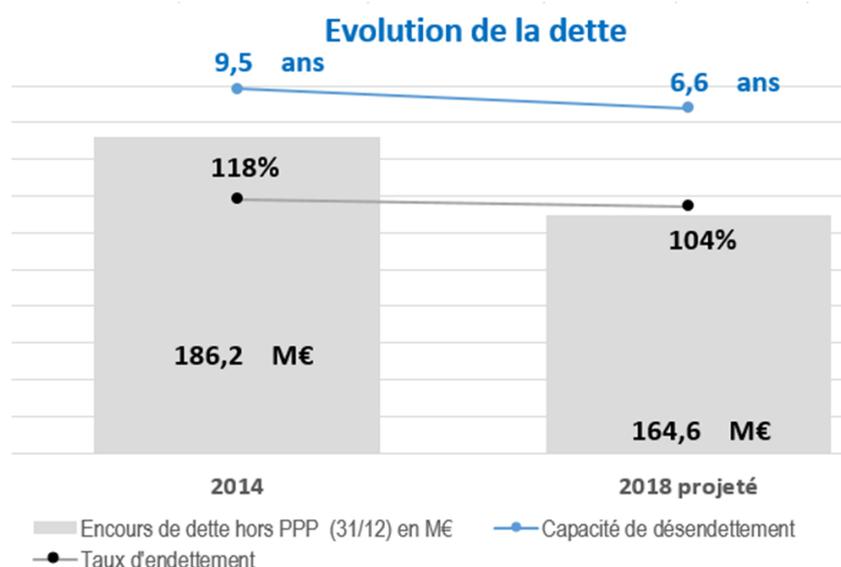
par rapport à 2014). C'est un niveau très satisfaisant et d'autant plus difficile à réaliser dans un contexte de gel des dotations de l'État.



Un taux d'épargne brute supérieur à 15% démontre la bonne santé de la Ville (le seuil d'alerte se situe autour de 10%).

5) Une baisse de l'encours de dette de 21,6 M€ depuis 2014

Tous les grands indicateurs financiers se sont très nettement améliorés. La Ville s'est **désendettée de 21,6 M€** depuis le début du mandat, soit une **baisse de 230 € par habitant**.



Le taux d'endettement, calculé en rapportant l'encours de dette aux recettes réelles de fonctionnement, se réduit également et atteint la barre de 104 % (hors PPP).

La capacité de désendettement, issue du rapport entre l'encours de dette et l'épargne brute, baisse de 3 ans et demeure très en deçà du seuil d'alerte indiqué par l'État (de 11 à 13 ans) dans le cadre de la contractualisation.

IV/ Prévisions et orientations financières 2019 – une gestion rigoureuse au service d'un projet ambitieux

1) Des recettes de fonctionnement de nouveau en progression

Les recettes de fonctionnement seront en hausse en 2019 (+ 2,5 %) grâce notamment à un dynamisme des recettes fiscales dont le poids relatif atteint 72 % et de la hausse de la DSU compensant le gel ou la baisse des autres dotations. Conformément aux engagements pris devant les Avignonnais, ce dynamisme provient exclusivement de l'évolution des bases d'imposition puisque les **taux d'imposition de la taxe d'habitation et des taxes foncières seront inchangés en 2019**.

Milliers d'euros	BP 2018	BP 2019	Evol 2018-2019
Recettes fiscales (73)	112 280	114 466	+ 1,9 %
Dotations, subventions et participations (74)	36 999	37 728	+ 2,0 %
Produits des services (70)	3 015	4 667	+ 54,8 %
Autres recettes de gestion courante (75)	4 069	3 586	- 11,9 %
Atténuation de charges (013)	415	415	-
Produits exceptionnels (77) (hors cessions)	1 460	1 274	- 12,7 %
Recettes réelles de fonctionnement (hors cessions)	158 238	162 136	+ 2,5 %

Concernant les **dotations de l'État**, et dans le cadre de la contractualisation signée avec l'État, il n'est pas projeté de reprise financière sur 2019 car les objectifs d'évolution des dépenses de fonctionnement de la Ville seront inférieurs aux seuils prévus par cette contractualisation.

Selon le projet de loi de finances, l'enveloppe nationale de la Dotation de solidarité urbaine évolue de 90 millions en 2019. Pour la Ville d'Avignon, le montant attribué devrait s'élever à environ 10,8 M€ (contre 10,3 M€ en 2018).

Il est à noter que l'augmentation du chapitre 70 provient notamment de la mise en place du Forfait Post Stationnement (FPS). Pour mémoire, le produit des amendes de police était imputé comptablement à la section d'investissement. Le FPS est quant à lui une recette de fonctionnement inscrite au chapitre 70, d'où un basculement de recette entre les deux sections.

Les produits exceptionnels correspondent quant à eux au versement d'excédents d'opération d'aménagement décalé sur 2019.

Les recettes fiscales évoluent de + 2,3 % (prise en compte de la majoration forfaitaire annuelle telle que la Loi de Finances pour 2017 et d'une évolution physique de + 0,5 %, hors TH sur logements vacants et taxe foncières sur les propriétés non bâties). Cette évolution pourrait être adaptée d'ici le vote du Budget afin de tenir compte des derniers arbitrages de la Loi de Finances pour 2019.

La réforme de la taxe d'habitation a bien été mise en application. Cette réforme, compensée « à l'euro près » devrait n'avoir aucun impact sur les finances de la Ville.

Milliers d'euros	BP 2018	BP 2019	Evol 2018-2019
Impôts locaux (73111)	63 000	64 472	+ 2,3 %
Fiscalité indirecte	49 280	49 994	+ 1,4 %
Recettes fiscales (73)	112 280	114 466	+ 1,9 %

La fiscalité indirecte comprend notamment :

- l'attribution de compensation (maintenue pour l'instant à son niveau 2018 en attente du coût de la prise de compétence GEMAPI par le Grand Avignon) ;
- Le Fonds national de péréquation (FPIC) évalué à 1,4 M€ (égal au montant encaissé sur 2018) ;
- La taxe de séjour en croissance notamment par le recouvrement de la taxe auprès de Airbnb.

La fiscalité indirecte augmentera de + 1,4 %. Elle comprendra notamment l'attribution de compensation qui se positionne à 37,9 M€ en attente des accords sur le montant des transferts de charge sur GEMAPI.

Le Fonds national de péréquation (FPIC) sera gelé à 1,4 M€ pour 2019, soit le montant encaissé depuis 2017.

La taxe de séjour poursuivra sa croissance notamment en raison du recouvrement de la taxe auprès d'AirBnb et d'une attractivité touristique toujours plus importante.

2) Des dépenses de fonctionnement maîtrisées

L'objectif qui vous sera soumis au vote lors du budget primitif concernant les dépenses de fonctionnement, est de poursuivre leur maîtrise afin de préserver l'épargne brute nécessaire à la gestion de notre endettement.

Dépenses de fonctionnement	BP 2018	BP 2019	Evolution en %
Charges à caractère général (011)	22 291 964,00	22 590 869,00	1,3%
Charges de personnel (012)	77 739 400,00	78 788 000,00	1,3%
Charges de gestion courante (65)	25 391 995,00	25 445 683,00	0,2%
Frais financiers (66)	4 347 000,00	4 246 000,00	-2,3%
Autres dép. hors frais financiers (Charges except...)	306 400,00	362 400,00	18,3%
Total hors 014	130 076 759,00	131 432 952,00	1,04%

De BP à BP, l'évolution des **charges à caractère général** afficherait ainsi une évolution de + 1,3 % mais cela ne doit pas masquer les efforts importants poursuivis en 2019 sur le chapitre 011 à hauteur de **- 1,7 % à périmètre constant et hors augmentation contrainte (telle l'énergie et le carburant)**. En effet le BP 2019 intégrerait notamment, en année pleine, la mise en lumière de certains bâtiments historiques mettant ainsi en avant notre patrimoine remarquable.

Nous proposons également la reconduction d'une grande exposition au Palais des Papes participant fortement à l'attractivité touristique et culturelle de la Ville.

En ce qui concerne les **charges de personnel** l'objectif visé de BP à BP serait de + 1,3 % pour respecter le cadre prescrit par la contractualisation. Serait ainsi absorbé l'ensemble des hausses mécaniques subies sur ce chapitre budgétaire conséquent (GVT, point d'indice, mesures réglementaires). En effet, l'année 2019 comprendra l'impact en année pleine du recrutement des équipes d'Agents de Surveillance de la Voie Publique (ASVP) qui participent activement à l'amélioration de la tranquillité des Avignonnais et à la politique de stationnement menée.

Un focus complet est fait ci-après dans la partie dédiée aux Ressources humaines.

Sur les **aides accordées aux associations**, après deux années d'efforts partagés avec les services de la Ville en termes d'économies, il avait été décidé en 2017 de maintenir le haut niveau de subventions accordées par la Ville aux associations et organismes partenaires. Il vous sera proposé lors du vote prochain du budget de pérenniser l'accompagnement majeur de la Ville vers le secteur associatif par une enveloppe inchangée en 2019.

Des ajustements de crédits resteront possibles pour certaines associations, notamment au regard de la critérisation ou des appels à projets mis en place dans certains secteurs.

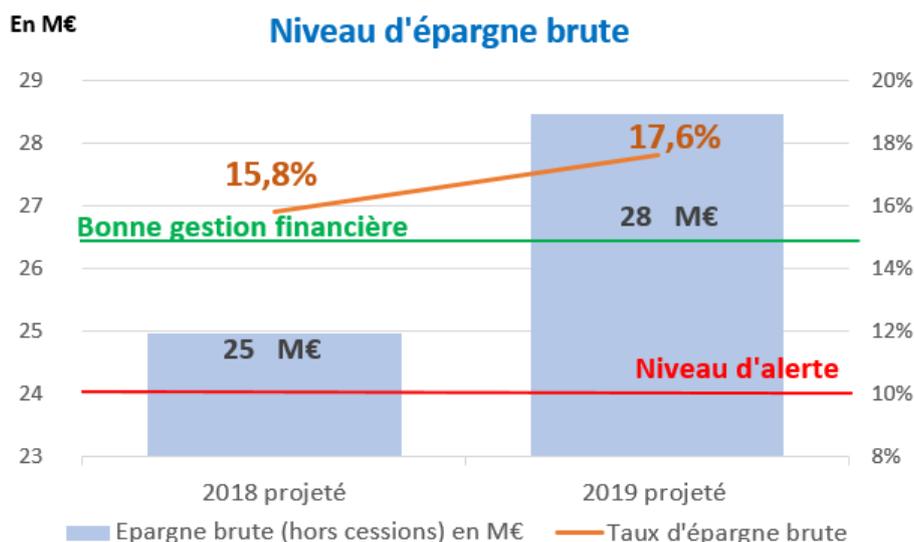
Pour information, la Ville d'Avignon reste **très au-dessus de la dotation par habitant de sa strate de plus de 20 %** sur le plan des financements consacrés au secteur associatif.

3) L'épargne brute en amélioration continue

L'atteinte des objectifs fixés aurait pour conséquence le maintien de notre épargne brute à un niveau supérieur à 25 M€. Celle-ci atteindrait même les 28M€ en 2019.

Le taux d'épargne brute de la Ville, indicateur clé pour évaluer l'état financier de toute collectivité, reste largement supérieur à 15%, puisqu'il se positionnerait à 17,6 % en 2019.

Cela démontre la très bonne santé financière de la Ville et sa capacité à investir pour l'avenir.

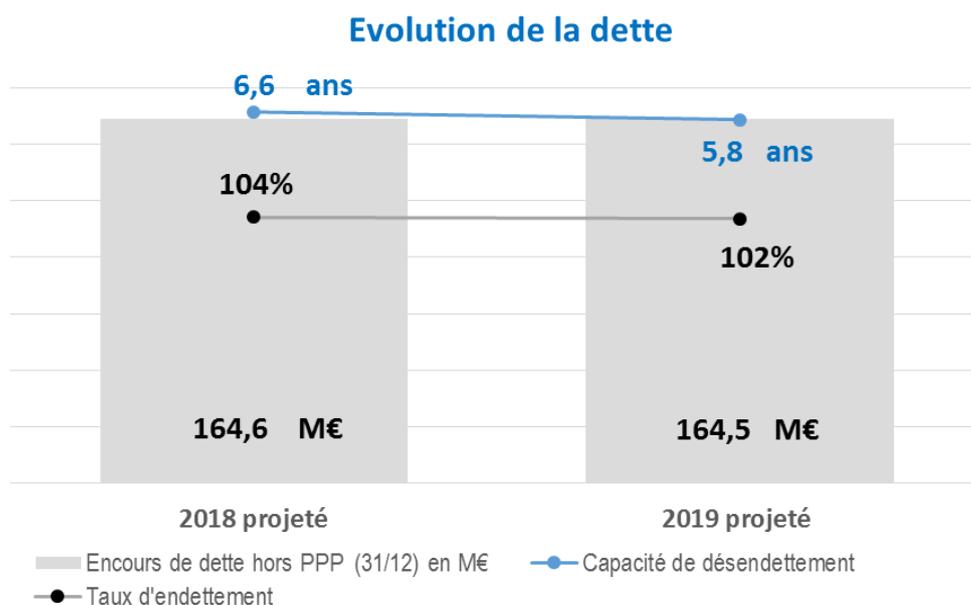


4) Le taux d'endettement poursuit sa baisse

La collectivité a hérité d'un fort endettement (186,2M€) par rapport à la strate avec un taux de 118% (hors PPP) pour une moyenne de 88%.

Elle s'est déjà **désendettée de + de 21,6 millions d'euros** depuis le début du mandat, soit une **réduction de 230 € par habitant**.

Il sera proposé de voter au BP pour continuer de maîtriser l'endettement de la Ville en 2019 et sur la fin de mandat tout en maintenant un niveau d'investissement d'au moins 35 M€ par an.



L'encours de la dette poursuivrait ainsi sa baisse sur 2019, restant très inférieur au niveau de 2014 (164,5 M€ contre 186,2 M€ en 2014). Le taux d'endettement se rapprocherait progressivement de la barre de 100 % et la capacité de désendettement passerait sous le seuil des 6 ans en 2019.

Ces chiffres s'entendent hors PPP et stade nautique pour lequel un budget annexe a été créé en 2018.

V/ L'état de la dette au 31 décembre 2018

L'encours de dette se positionnera à environ 164,6 M€ au 31 décembre 2018 contre 173,1 M€ l'année précédente (186,2 M€ en 2014).

	Capital restant dû (CRD)	Taux moyen	Durée de vie résiduelle	Durée de vie moyenne
31/12/2017	173 069 983 €	2,50%	11 ans et 2 mois	6 ans et 3 mois
31/12/2018 (projeté)	164 611 525 €	2,38%	10 ans et 11 mois	6 ans

La baisse du taux moyen, positionné aujourd'hui à 2,38 % (contre 2,50 % en 2017 et 2,70 % en 2016), s'explique par la contractualisation d'emprunts à des conditions particulièrement bien positionnées, montrant ainsi la confiance des banques sur la santé financière retrouvée de la Ville.

La durée de vie de l'encours reste faible sachant que l'important travail d'amélioration de l'épargne brute permet de réduire de façon substantielle le recours à l'emprunt.

L'exposition aux risques selon la **charte de bonne conduite dite « Gissler »** reste très mesurée puisque plus de 92,6 % de la dette comporte un risque faible.

Principales caractéristiques de la dette au 31 décembre 2018

Type	Encours	Poids relatif	Classement selon la Charte Gissler	Taux moyen
Fixe	81 809 297 €	49,7%	1A	3,01%
Variable	55 798 174 €	33,9%	1A	0,86%
Livret A	65 438 €	0,0%	1A	1,00%
Inflation	1 416 667 €	0,9%	2A	4,09%
Barrière	13 400 234 €	8,1%	1B	2,73%
Cumulatif	12 121 716 €	7,4%	6F	4,53%
TOTAL	164 611 525 €	100%		2,38%

Seul un contrat de swap, souscrit auprès de la Deutsche Bank, dont l'encours s'élève à 12,1 M€ au 31/12/2018, présente un risque plus élevé. Celui-ci s'achève dans 7 ans au 1^{er} octobre 2025.

Pour mémoire, la majorité municipale a hérité de cet emprunt toxique, classé 6 F selon la charte Gissler, caractérisant les emprunts les plus risqués.

Le taux initial de 3,60 % est adossé d'une clause à effet « snowball » avec un coefficient multiplicateur de 3. Cette marge supplémentaire est actuellement à + 0,86 % mais elle peut atteindre + 16,30 % en cas de déflation aux États-Unis, soit un **taux global potentiel de 19,90 % !**

La Ville est actuellement en contentieux avec la Deutsche Bank. Ayant stoppé les paiements depuis le 2nd semestre 2016, elle a provisionné les sommes potentiellement dues.

Au regard des prévisions sur la hausse de l'inflation américaine qui conditionne l'évolution du taux de cet emprunt, les frais financiers de celui-ci semblent être stabilisés sur les années à venir.

VI/ Prévisions et orientations financières 2019 des Budgets Annexes

Les budgets annexes, distincts du budget principal proprement dit, mais votés par l'assemblée délibérante, doivent être établis pour certains services locaux spécialisés.

À ce titre, la Ville est dotée de 5 budgets annexes (Chambre funéraire, Gestion des Baux, Crématorium, Restauration Scolaire et Stade Nautique).

L'évolution des dépenses et des recettes ainsi que l'état de la dette au 31/12/2018 qui seront proposés lors du vote du BP19 sont retracés ci-après :

1) Chambre funéraire

Les prévisions en **dépenses et recettes de fonctionnement sont stables** et s'établiraient à **131 K€ en 2019** (+ 4 K€ par rapport à 2018). Elles permettront d'assurer les prestations de services relatives aux frais d'admission, de conservation des corps et autres frais annexes.

2) Gestion des Baux

Le budget annexe de la Gestion des Baux retrace les opérations budgétaires et comptables relatives à l'exploitation du parking de l'îlot Persil et la gestion des biens immobiliers donnés en location par la Ville.

Lors du Budget Primitif, il sera proposé un changement de nom pour ce budget. Ainsi le « **Budget annexe des locations commerciales** » intégrera à compter de 2019 la reprise en régie de la gestion des Halles. En effet, la délégation de service public pour l'exploitation de ce service confiée à la société INDIGO jusqu'alors, prendra fin le 28 février 2019.

Dès lors, les principales évolutions des prévisions sont liées à ce changement de périmètre. **Les dépenses et recettes de fonctionnement atteindront 421 K€ en 2019** (147 K€ au BP 2018) dont une subvention de fonctionnement à verser par le budget principal à hauteur de 75 K€ spécifiquement pour l'équilibre de cette nouvelle activité.

3) Crématorium

Concernant le budget annexe du Crématorium, les prévisions budgétaires des **dépenses en fonctionnement réelles sont maîtrisées** (481 K€) mais en hausse de 24 K€ par rapport à 2018, conséquence du nouveau contrat de maintenance du four, des prestations d'élimination de résidus ou encore de l'augmentation prévisible du coût de l'électricité en année pleine suite à la mise en place de la filtration des fumées en 2018 (nouvelle norme européenne 2018).

Les recettes de fonctionnement évaluées, composées majoritairement des prestations de services, **seraient proches de 600 K€** comme en 2018 et permettront l'équilibre budgétaire.

4) Restauration Scolaire

Le périmètre du budget annexe de la Restauration scolaire comprend la cuisine centrale, la préparation et la livraison des repas aux cantines de la Ville d'Avignon, au Centre Communal d'Action Sociale (CCAS) et aux Centres de Vacances Loisirs (CVL).

L'amélioration de la prestation culinaire tout en limitant l'empreinte carbone reste une priorité pour 2019. Ainsi, outre l'impact budgétaire prévu pour l'augmentation du nombre de repas entre 2018 et 2019 (+ 15 000), il vous sera proposé au BP de renforcer **l'achat « bio » et « local »** en 2019 avec un coût supplémentaire estimé à 5 cts par repas.

Nouveauté pour le nouvel exercice, **les barquettes recyclables, biodégradables et compostables seront également mises à l'honneur**. Cela représentera près d'1/3 des barquettes en 2019 soit un coût assumé de plus de 20 K€.

Les prévisions budgétaires pour **les dépenses de fonctionnement réelles atteignent plus de 2,8 M€**.

Côté produits de fonctionnement, Il est estimé un accroissement de 2,5 % de la fréquentation des cantines générant une **augmentation des recettes de près de 120 K€**.

En investissement, il est prévu l'acquisition des équipements nécessaires au bon fonctionnement de la cuisine centrale et des satellites.

5) Stade Nautique

Conformément aux engagements pris envers les Avignonnais, l'équipe municipale a décidé de réhabiliter le stade nautique à compter de l'exercice 2018.

La Ville a ainsi fait le choix d'investir 16 millions d'euros entre 2018 et 2019 pour rendre aux familles avignonnaises et aux sportifs le Stade Nautique de Saint-Chamand, un équipement emblématique et historique de la Ville.

L'important travail de recherche de financements extérieurs a **déjà permis à ce jour de sécuriser un subventionnement de cet équipement à hauteur de 4 M€**. Une participation complémentaire de 2 M€ est en cours de négociation (notamment pour 1,5 M€ auprès du CNDP), soit un total supérieur à 35 % de financement.

En 2019, ce sont **10 M€ qui seront inscrits en investissement** afin que le programme de restructuration soit achevé dans l'année. Ce montant sera complété par l'acquisition de mobiliers de piscines, lots pédagogiques et autres matériels pour près de 190 K€.

Avec une livraison prévisionnelle prévue à l'automne, le budget annexe du Stade Nautique se doit de se doter dès 2019 de son premier budget d'exploitation.

Pour le dernier trimestre, **il est estimé à environ 400 K€ en fonctionnement** avec des dépenses inhérentes au démarrage comme la mise en eau des bassins, le lancement des marchés de maintenance ou encore le recrutement du personnel nécessaire pour assurer les activités ou le bon fonctionnement des installations.

Les recettes de fonctionnement seront assurées par les droits d'entrées et les redevances d'occupation du domaine public pour la partie bien-être et la petite restauration, et une subvention d'équilibre du budget principal estimée à 400 K€.

Enfin, et ceci afin de **regrouper l'ensemble des activités aquatiques en un seul budget**, il sera proposé, lors du vote du budget primitif 2019, d'intégrer à ce budget annexe les dépenses et recettes de la totalité des piscines de la Ville. Ce choix stratégique fort **permettra d'avoir à la fois une transparence totale sur les coûts d'exploitation de ces équipements mais également de mieux optimiser les dépenses**, notamment en énergies via la mise en place d'un Contrat de Performance Énergétique.

6) L'état de la dette des budgets annexes au 31/12/2018

La dette des budgets annexes concerne exclusivement le Crématorium et depuis 2018, le Stade Nautique. Vous en trouverez ci-dessous les caractéristiques projetées au 31/12/2018 :

Budget Annexe	Capital restant dû projeté	Taux moyen	Durée de vie résiduelle	Durée de vie moyenne	Classement Gissler
Crématorium	2 219 767 €	3.60 %	15 ans et 11 mois	8 ans et 9 mois	1A
Stade Nautique	5 000 000 €	0,00%	19 ans et 1 mois	9 ans et 11 mois	1A

Pour le budget du Stade Nautique, il est à noter qu'un emprunt de 5 M€ à taux zéro a été contracté en 2018, signé auprès de la Caisse des Dépôts et Consignation et dont la première échéance annuelle de remboursement interviendra en 2019.

VII/ Ressources humaines : état des lieux et perspectives pour 2019

1) Évolution de la masse salariale

La masse salariale est un enjeu majeur de pilotage des dépenses de fonctionnement dans la mesure où elle est mécaniquement haussière. En effet, par le seul effet des hausses de cotisations et du Glissement Vieillesse Technicité, la masse salariale augmente chaque année d'environ 1%. Un suivi mensuel est réalisé par un groupe de travail transversal pour intégrer les nombreuses variables et piloter finement de chapitre budgétaire stratégique.

	2014	2015	2016	2017	2018 (projeté)
Charges de personnel (012)	75 780 182 €	76 895 292 €	75 690 377 €	77 695 599 €	79 230 000 €

En 2018, le chapitre 012 des dépenses de personnel a augmenté d'environ 1.9% sous les effets cumulés des hausses mécaniques mais également des nouvelles actions portées par la Ville auprès de ses habitants :

- Renforcement important des effectifs saisonniers des centres de vacance et de loisirs pour absorber la hausse de fréquentation liée à une politique tarifaire inclusive et à une hausse significative du niveau de qualité des activités proposées aux enfants ;
- Doublement de la durée de l'opération d'été et augmentation des activités proposées qui ont nécessité également le recrutement de nombreux saisonniers pour encadrer cet évènement plébiscité par les familles ;
- Recrutement de 10 ASVP pour renforcer la présence des agents de la tranquillité sur l'espace public et concourir à la politique d'apaisement de la circulation en intra comme en extra-muros ;
- Augmentation du nombre d'heures supplémentaires (notamment au sein des Départements Sécurité et Tranquillité publique) liées à la sécurisation toujours plus importante des manifestations portées par la Ville et ses partenaires ;

- Poursuite des efforts importants d'encadrement des enfants au sein des écoles par le remplacement systématique des ATSEM, et le recrutement de nouveaux agents liés à la hausse de fréquentation des cantines scolaires notamment.

2) Focus sur les grands éléments de la rémunération

	2014	2015	2016	2017	2018 (projeté)
Traitements indiciaires	41 094 328	42 010 426	41 516 990	42 823 610	43 600 000
NBI / SFT	909 283	900 620	887 673	912 477	928 000
Heures supplémentaires	936 849	870 728	768 565	906 549	900 000
Astreintes	122 869	108 647	108 266	112 481	130 000
Régime indemnitaire	6 016 745	5 861 432	5 866 977	6 025 563	6 050 000
Avantages en nature	88 277	87 586	74 140	69 414	45 000
Autres indemnités*	573 345	530 088	443 379	405 643	404 000

*liées à des sujétions particulières

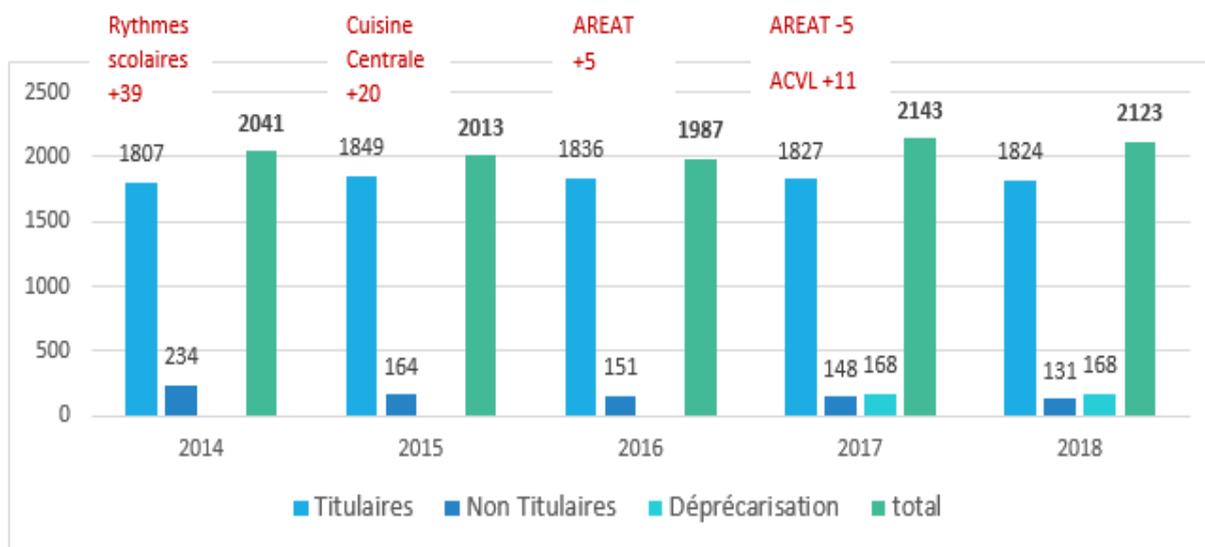
Les chiffres ci-dessus sont issus de projections établies au début du mois de novembre et sont donc uniquement estimatifs.

La mesure nationale de mise en œuvre du PPCR augmente à elle seule de 300.000 € annuels les traitements de base (traitements indiciaires).

Les heures supplémentaires seraient en très léger retrait alors qu'une baisse plus importante était anticipée (objectif BP18 à -10%). Comme expliqué ci-dessus, cette moindre baisse est due à l'effort très important de sécurisation des manifestations organisées.

Les astreintes sont quant à elles en légère augmentation. La structuration des dispositifs de crise au sein du Département logistique (qui s'imposait au regard de l'exposition aux risques de notre Commune) justifie cette augmentation, qui permettra à la Ville d'être en mesure de répondre à tout évènement de risque majeur sur le territoire.

3) Évolution des effectifs physiques depuis 2014



La gestion dynamique des effectifs mise en place depuis le début du mandat a permis une économie de 20 postes, générant une économie d'environ 800.000 € entre les arrivées et les départs en 2018.

La mise en place d'une commission de recrutement est un élément clé de ce résultat, car elle suppose une analyse de chaque départ et de chaque création de poste demandés et privilégie la poursuite de la rationalisation des services avec un travail sur la réorganisation et l'optimisation des moyens humains.

Pour rappel, le différentiel d'effectifs entre 2016 et 2017/18 s'expliquait par l'intégration de nouveaux services au périmètre des actions de la Ville, et notamment les centres de vacances et de loisirs, et d'autres part par les mesures favorables mises en place auprès des effectifs de l'enseignement positionnés auparavant sur des contrats très courts reconduits très fréquemment, qui apparaissent sur le graphique sous l'intitulé « déprécarisation ». Ces effectifs étaient déjà rémunérés par la Ville au cours des exercices précédents et leur intégration dans les effectifs est donc une mesure de transparence dont les conséquences financières restent mesurées au regard de l'amélioration significative pour les agents concernés.

4) Un taux d'encadrement en légère augmentation

Le taux d'encadrement de la Ville a légèrement augmenté, passant de 5,8 % en 2017 à 6,29 % en 2018. Il reste toutefois très en dessous de la moyenne de 9,4% constatée nationalement. Cette augmentation n'a toutefois pas pesé outre mesure sur la masse salariale, puisque depuis 2014, ce sont 66 catégories A qui ont quitté la collectivité pour seulement 53 recrutements. La politique de promotion au sein même de la collectivité, et la valorisation des compétences internes ont permis d'améliorer notre taux d'encadrement.

5) L'évolution prévisionnelle des effectifs et des dépenses de personnel

La pyramide des âges des effectifs de la Ville d'Avignon est fortement inversée, ce qui constitue un des facteurs qui génèrent un absentéisme important. Le groupe de travail mis en œuvre depuis 2017 a permis d'identifier les causes de cet absentéisme. Contrairement aux idées reçues, celui-ci est certes impacté par la maladie ordinaire, mais dans une proportion raisonnable et conforme aux statistiques nationales, alors que l'absentéisme de longue durée (pathologies graves, degré d'usure physique incompatible avec les fonctions exercées...) est beaucoup plus important.

Ce constat d'inadéquation entre les missions à assurer et l'état de santé de certains agents a abouti à la création du dispositif 'tremplin' qui donne de très bons résultats en 2018. Ce dispositif permet le retour à l'emploi des personnes fragilisées par des arrêts de longue durée notamment, en leur permettant de reprendre pied dans le monde professionnel, sur des postes adaptés à leurs pathologies, tout en répondant à des besoins des services. En 2018, ce sont ainsi une trentaine de personnes qui ont pu reprendre une activité professionnelle. Cet effort doit être poursuivi pour limiter l'absentéisme en proposant des postes adaptés à la reprise d'activité.

Des groupes de travail ont également été mis en place en 2018 pour amplifier le travail déjà conduit sur la gestion prévisionnelle des effectifs et compétences. Celui-ci a permis d'identifier 104 métiers dans la collectivité, preuve de la richesse et de la diversité des actions menées.

Ces métiers sont la base de réflexion sur le nouveau Régime Indemnitaires tenant compte des Fonctions, Sujétions et Expertises (RIFSEEP) qui sera mis en œuvre en 2019. Le régime indemnitaire actuel, mis en place depuis 2001 s'avère aujourd'hui très inéquitable (notamment entre les différentes filières). Le RIFSEEP va donc s'attacher à valoriser équitablement les mêmes fonctions. Avant même sa mise en place, un effort a déjà été fait en 2018 lors de la mise en place des organigrammes des Départements, qui ont permis d'évaluer les niveaux de responsabilités, et de les indemniser de la même manière. La généralisation de ce principe en 2019 induira une augmentation des sommes allouées au régime indemnitaire, qui devra être compensée par la poursuite de la maîtrise des autres postes budgétaires, et notamment les heures supplémentaires et des contrats de renforts ou saisonniers.

Pour 2019, les dépenses en ressources humaines seront contenues pour garantir le respect des objectifs liés à la contractualisation.