
REGISTRE DES DELIBERATIONS

Séance du 29 novembre 2012

DCM N°12-11-01

Objet : Débat d'Orientation Budgétaire 2013.

Rapporteur : M. le Maire

Le Débat d'Orientation Budgétaire (DOB) est un temps fort de la vie démocratique de la Collectivité, qui marque le lancement du processus budgétaire annuel. Il permet aux élus de débattre des orientations proposées, en perspective du prochain budget primitif, et à partir des éléments d'information pertinents sur l'environnement économique national ou international, ainsi que sur la situation de la Ville.

Le DOB est une étape réglementaire incontournable du cycle budgétaire, qui doit se tenir dans les deux mois précédant le vote du Budget Primitif 2013, prévu en décembre.

Cette note de synthèse, destinée à servir de base au débat d'orientation budgétaire, présente successivement :

- Les principaux éléments du contexte économique et social : environnement international, national et régional ;
- Les orientations stratégiques pour l'année 2013 ;
- Le cadrage budgétaire et les conditions d'équilibre financier envisagés, pour la construction du budget primitif 2013.

Conformément à la réglementation et à la jurisprudence, le document comporte un cadrage budgétaire global, la situation d'endettement, les perspectives en matière fiscale, et les principaux projets d'investissement pour la Ville, dans un cadre pluriannuel.

L'année 2013 marquera une nouvelle étape dans la réalisation des principaux projets et des politiques publiques mises en œuvre par la municipalité élue en 2008. La quasi-totalité des engagements pris seront réalisés.

Mais les contraintes financières et le contexte économique et social extrêmement difficiles auxquels les Messins sont confrontés, comme beaucoup d'autres, nous imposent tout à la fois de conjuguer rigueur et sobriété dans la gestion des deniers municipaux, mais aussi partage et solidarité pour que chaque Messin bénéficie du meilleur de la Ville.

I – Les éléments du contexte économique et social

A. Au niveau international et européen

Après une année 2011 marquée par l'intensification de la crise des dettes souveraines, l'année 2012 n'aura pas permis de sortir des tensions sur les marchés financiers, avec leur corollaire, la panne de l'activité.

Selon le FMI, la croissance mondiale s'établirait à 3,3 % en 2012, et à 3,6 % en 2013, avec un impact à la baisse, même sur les pays émergents.

Les plans de sauvetage annoncés successivement en Europe depuis deux ans n'ont pas produit les effets escomptés. En effet, combinés à des mesures de rigueur très sévères, ils ont contribué à déprimer un peu plus la croissance.

Dès le début 2012, la crainte d'un redoutable "effet domino" était encore bien présente. En milieu d'année, même les pays européens les plus solides sur le plan économique sont également passés sous la surveillance des agences de notation.

Les menaces les plus fortes pèsent toujours sur la zone euro, où la croissance s'est dégradée au 2ème trimestre 2012 (- 0,2 %, après + 0,0 % au 1er trimestre), en lien avec l'affaiblissement de la demande intérieure. L'évolution du PIB devrait être de -0,3% fin 2012 et de 0,7% en 2013.

La Banque Centrale Européenne (BCE) a abaissé son taux directeur au plus bas historique de 0,75 %, et a consenti des prêts aux banques à des taux proches de zéro. Mais celles-ci ont utilisé ces liquidités pour acheter des obligations d'État, en limitant leur offre de crédit aux acteurs économiques, collectivités locales comprises. **Dans ces conditions, la BCE s'est trouvée devant la nécessité de s'engager à racheter de la dette souveraine.**

Mais malgré les plans successifs des autorités européennes et les interventions de la BCE, la zone euro restera le "maillon faible" de la croissance mondiale. Et la dépréciation de la monnaie européenne face au dollar accroît encore les incertitudes sur la zone.

B. Au niveau national

En France, la croissance économique s'est arrêtée aux 1er et 2ème trimestres 2012, le PIB affichant une stabilité (+ 0,0 %). Sur l'ensemble de l'année, l'évolution serait de 0,1 %. Dans une approche plus volontariste, on observerait en 2013 une reprise estimée à + 0,8 %.

Cette faible croissance freine la création d'emploi : le taux de chômage, de 9,2% en août 2012, pourrait atteindre 10,5 % en début d'année prochaine. Et selon l'INSEE, l'inflation se maintiendrait à 2% en 2012, puis connaîtrait un léger ralentissement, à 1,7% sur 2013.

Le gouvernement français a présenté fin septembre le projet de loi de programmation des finances publiques pour 2012-2017, ainsi que le Projet de Loi de Finances pour 2013 (PLF). **L'impératif de réduction des déficits publics (ramené de 4,5% du PIB en 2012, à 3,0% en 2013) a de nombreuses conséquences, parmi lesquelles le strict contrôle de la dépense publique et la réduction de certaines enveloppes.**

En effet, l'État prévoit de réduire le déficit public à 61,6 Mds€ l'année prochaine, en amélioration de 22 Mds.

Le gouvernement s'est ainsi engagé dans un effort de 30Mds€ (1/3 en économies de dépenses, 1/3 en prélèvements supplémentaires principalement sur les grandes entreprises et 1/3 en prélèvements sur les ménages les plus aisés), en suivant un objectif de justice fiscale par le rétablissement du principe de progressivité.

L'État a décidé "d'associer" les collectivités locales à cet effort de redressement. En conséquence, le gel global des dotations aux collectivités locales a été confirmé : dès 2013, les concours financiers de l'Etat aux collectivités devront tenir compte de l'effort de maîtrise de la dépense publique. Il s'agit d'un gel en valeur : l'enveloppe normée reste fixée à 50,5 Mds€, comme en 2012. À nouveau, son évolution ne fait donc l'objet d'aucune indexation, que ce soit sur l'inflation prévisionnelle ou sur la croissance du PIB.

En particulier, la Dotation Globale de Fonctionnement (DGF) connaîtra un nouvel écrêtement de sa part garantie et de la dotation de compensation, à des fins de péréquation.

Le PLF 2013 renforce en effet les mécanismes de péréquation entre collectivités : au niveau vertical, par le concours accru de l'État, et au niveau horizontal, par le renforcement de la solidarité entre collectivités (montée en puissance du Fonds national de Péréquation des ressources Intercommunales et Communales (FPIC) ; prise en compte du revenu par habitant parmi les critères de prélèvement, et simplification des règles de répartition entre communes et EPCI).

Les seules ressources ayant des perspectives de progression sont la Dotation de Solidarité Urbaine et de Cohésion Sociale (DSUCS, + 8,8%), et le FCTVA (+ 2%) qui repose sur l'effort d'investissement des collectivités.

Le partage de l'effort de redressement sera encore renforcé dans les années à venir : le PLF 2013 prévoit la conclusion d'un Pacte de Confiance et de Solidarité entre l'État et les collectivités, qui se traduira notamment par une diminution des dotations de 750 M€ en 2014, puis de nouveau en 2015.

Enfin, comme pour les Etats eux-mêmes, l'accès au financement externe s'est également complexifié pour la plupart des collectivités locales, car l'offre de crédits a été limitée par la nécessité pour les banques d'augmenter leurs fonds propres. La situation s'est peu à peu aggravée du fait de circonstances nationales particulières : désengagement de Dexia, déblocage mais exceptionnel de fonds d'épargne ou de crédits de court terme, concurrence des établissements de santé, projet d'Agence de financement des collectivités en attente de concrétisation. La Ville de Metz pour sa part, compte tenu de son faible recours à l'emprunt, n'a pas eu à pâtrir de ce contexte.

Ce contexte laisse augurer des perspectives d'activité et d'investissement plutôt faibles, avec des effets en retour négatifs sur une croissance déjà en panne.

C. Au niveau régional

Les difficultés sont accentuées par les développements de la crise industrielle et les restructurations militaires.

A sortir d'une année 2011 particulièrement calamiteuse en Lorraine (perte de 2 600 emplois salariés privés, 152 000 chômeurs en fin d'année), les indicateurs de 2012 sont restés préoccupants. En début d'année 2012, l'emploi salarié poursuit sa dégradation dans tous les secteurs, hormis l'intérim. Ce développement de la précarisation est confirmé par le taux de chômage atteignant les 10%, en hausse de 0,3 point.

Au second trimestre, les créations d'entreprises étaient en repli, aussi bien par rapport au trimestre précédent (-9%), qu'au regard du même trimestre en 2011 (-3%). Ce recul affectait principalement la logistique, l'immobilier et les services aux ménages.

A partir de juin 2012, plusieurs délocalisations et plans sociaux sont intervenus, soit du fait de faillites localisées, soit par l'effet de difficultés nationales sur des sous-traitants locaux.

L'agglomération messine a également connu, à partir de la mi-2012, le plein effet des restructurations militaires opérées sur son territoire. L'impact global qui est observé désormais est la résultante de tous les mouvements antérieurs, notamment en raison des effets de seuil : si certaines activités économiques avaient pu résister aux premiers départs de 2011, le cumul des nouvelles défections de 2011-2012 leur aura porté un coup fatal. Au total, on peut estimer que la Ville de Metz aura subi une perte directe et nette de 2 000 emplois, même en intégrant les quelques compensations effectivement réalisées.

Sur la zone d'emploi de Metz, le taux de demandeurs d'emploi atteint aujourd'hui la barre des 10% et, dans certaines catégories comme celle des plus de 50 ans, l'augmentation sur un an est de plus de 15%. **Metz doit ainsi supporter progressivement tous les impacts démographiques, économiques et sociaux des restructurations militaires et, de manière cumulative, les conséquences des derniers aléas de l'économie industrielle.**

Avec la volonté déterminée de faire face, la Ville a mis en place plusieurs dispositifs, et lancé des politiques d'adaptation. Ces efforts doivent être pérennisés et encore renforcés en 2013, avec un objectif maintenu de Solidarité et de Proximité.

II- Les orientations stratégiques de la Ville de Metz pour 2013

Face à la crise et à l'exigence de redressement du pays, il est proposé d'offrir un meilleur « niveau de ville » à chaque habitant tout en poursuivant de grandes ambitions pour notre Ville.

A. Augmenter encore le « niveau de ville », en maîtrisant les coûts

- Davantage de proximité, de solidarité et de partage

Le partage de l'espace public et l'attention portée aux comportements civiques sont des préalables nécessaires.

En 2013, la police municipale poursuivra son action de proximité, par une présence dans tous les quartiers. La collaboration avec la police nationale sera renforcée, ainsi que le travail en réseau avec les acteurs sociaux. Cette année, l'accent sera mis sur les problèmes d'incivilité et les nuisances sonores, induits par une vie nocturne plus intense. Notamment, la ville envisage d'expérimenter le recours à la médiation, qui apparaît mieux adaptée et plus efficace. En parallèle, la Ville sensibilisera les professionnels de la nuit. Enfin, elle mettra à profit le réseau Mettis pour améliorer certains dispositifs de surveillance, et poursuivra l'amélioration du réseau d'éclairage.

L'agrément du cadre de vie sera renforcé, avec des projets significatifs dans tous les quartiers : Mairie de Quartier de Bellecroix, poursuite de la rénovation de Borny, Projet urbain de la Patrotte, maintenance et rénovation des aires de jeux et espaces verts, développement des jardins familiaux, etc...

En matière de propreté, le service sera doté de nouveaux moyens en vue de la mécanisation, notamment pour le nettoyage urbain.

Les services et prestations publics tournés vers les personnes bénéficieront de nouvelles initiatives en faveur de tous les habitants, de tous les âges : la carte senior, le festival des énergies urbaines, etc. La municipalité se donne l'objectif de mieux accompagner les Messins qui vivent durement cette crise, par des interventions ciblées (par exemple dans sa lutte contre la précarité énergétique).

Il s'agit de faire une ville attractive, dans laquelle chaque Messin se sente acteur.

- Une plus grande performance

Grâce à de nouvelles organisations, aux mutualisations et au contrôle de gestion, la Ville privilégie la rigueur et la sobriété dans la gestion des moyens.

La méthode consistera à poursuivre la recherche d'économies dans le fonctionnement courant (exemple des économies d'énergie, des investissements pour la performance énergétique, des partenariats pour le réseau de chaleur ou la centrale à Biomasse) et à faire partager les contraintes de maîtrise de la dépense publique aux partenaires de la ville. Cette ligne aura pour résultat de conserver des « fondamentaux », qui permettront à Metz de continuer à se projeter dans l'avenir.

L'objectif est aussi d'améliorer la performance des services par l'acquisition de nouveaux outils de gestion ou d'intervention, l'amélioration des organisations de travail et la reconnaissance du travail fourni par les fonctionnaires et agents de la collectivité (revalorisation des catégories C et B, reconnaissance des emplois de terrain, entretien annuel d'évaluation, développement de la formation).

Par ailleurs, dans une perspective d'effectifs redéployés, voire réduits, une maîtrise renforcée de l'évolution de la masse salariale sera mise en œuvre, dans le cadre de la gestion prévisionnelle des emplois. Et ceci, tout en favorisant de meilleures conditions de travail et de productivité, et en améliorant encore la qualité du service assuré par les agents municipaux auprès des Messins.

Il s'agit donc, pour 2013, de « faire mieux, sans dépenser plus ». La maîtrise des dépenses et des coûts, ainsi que l'amélioration des performances, permettront de résoudre une équation complexe, pour un meilleur service aux Messins, et dans le respect des orientations et des choix politiques prioritaires.

B. Entretenir les dynamiques installées

- Multiplicateur des investissements

Par l'effet multiplicateur de ses investissements, en particulier avec ses programmes pluriannuels (voir plus bas), la Ville agit au service de l'emploi et de la création de richesses.

La poursuite d'un haut niveau d'investissement de la collectivité, relayé par les programmes conduits par l'agglomération, conduit en effet à une commande publique créatrice d'emplois. Ces emplois, de toute nature, sont maximisés par le recours aux clauses d'insertion dans les principaux marchés publics.

De plus, dans des opérations concertées d'aménagement urbain, les interventions communales produisent des effets leviers sur l'investissement privé : c'est le cas avec les investissements dans les ZAC (singulièrement, la ZAC de l'Amphithéâtre) en matière d'habitat, d'immobiliers d'entreprises, de développements industriels etc.

- Un impact positif des subventions

Il s'agit d'un mode d'intervention pertinent, tant les subventions aux associations permettent à tout un secteur d'activité économique d'assurer des missions d'intérêt général (cas des activités périscolaires, socio-culturelles, d'insertion, etc.), dans des conditions économiques souvent plus favorables, et en les inscrivant dans une perspective de citoyenneté et de responsabilité collective.

C'est aussi une méthode efficace de mobilisation de ressources pour la création d'activité dans la ville, dans la mesure où les associations subventionnées sollicitent des financements extérieurs pour leurs interventions auprès des Messins.

Enfin, les subventions créent un effet d'entraînement, par le biais des animations et du mécénat suscité (Metz Plage, Nuit Blanche, Metz Marathon). Elles constituent une source de co-financement, au service de l'identité et de l'image de la Ville, tout en amenant le secteur privé à « valider » les initiatives prises par la municipalité.

C. Continuer à construire le futur

- Construire la Ville de demain

Il s'agit de poursuivre et finaliser les grands projets du mandat, qui donnent à Metz une nouvelle attractivité et une nouvelle "qualité de ville" : exemples de la BAM, des aménagements et de la poursuite du cofinancement liés à Mettis, des créations et rénovations dans les domaines socio-culturel et scolaire (restauration notamment), des programmes d'efficacité énergétique, de la poursuite du Plan Vélo, des interventions dans le domaine touristique ou en appui à l'Office de Tourisme, etc.).

De nouvelles interventions, ainsi que de nouveau outils (SEM patrimoniale) seront initiés en vue d'investissements planifiés sur le temps long. L'enjeu sera alors d'engager de nouveaux projets pour la période 2013-2016.

- Se projeter,

La municipalité a engagé une démarche "Metz 2030" pour travailler durablement sur les enjeux, les projets et l'image de la Ville à moyen et long terme.

Dans un cadre de large concertation, la municipalité s'attache à poser les bases de nouvelles perspectives, et à mettre en place les conditions de dynamiques nouvelles. Elle s'appuie en cela notamment sur les résultats d'un questionnaire soumis à un échantillon de 700 personnes, mais aussi sur une saisine du Conseil Economique et Social Local, et des ateliers urbains où ont été sollicitées différentes catégories de notre population. Dans ce cadre, sont également proposées des conférences où témoignent des urbanistes d'autres grandes villes qui partagent avec nous leurs expériences et leurs idées. Car Metz a toujours intérêt à se comparer, à apprendre des autres, mais aussi à faire valoir ses singularités auxquelles les Messins - et ils le disent - sont très attachés. Dès le début de l'année 2013, un avant-projet "Metz 2030" sera soumis pour consultation et enrichissement à l'ensemble des Messins et aux principaux partenaires de la Ville.

Conclusion : 2013... manières de partager la Ville

Ces dernières années, Metz s'est profondément transformée. Que l'on évoque son image et sa notoriété, ses espaces urbains et naturels, les déplacements et les entrées de ville, la transformation est bien visible, ou encore en cours en de très nombreux lieux. Plus profondément encore que cette transformation immédiate, c'est petit à petit la relation des Messins à leur ville qui se modifie.

L'action municipale a encouragé la demande de services, sollicité la participation citoyenne et accru l'exigence des administrés – autant que leur responsabilité – à l'égard de la Ville.

Un nouvel enjeu se profile désormais, dans un cadre budgétaire très contraint et un environnement économique difficile, qui invite au partage de cette évolution. Ce partage peut être synergie, par la réalisation partagée d'économies, mais aussi échanges, pour valoriser les apports de chacun, ou encore considération mutuelle, pour prendre en compte les intérêts de tous.

Ainsi, en 2013, nos orientations budgétaires proposent le partage des espaces (places, parcs, terrasses, zones 30, zones de rencontre), des temps de vie (repas de cantines, périscolaire, pauses méridiennes), le partage des récoltes (l'image de la ville, la nouvelle attractivité touristique, l'identité des Messins), ainsi que des perspectives d'avenir (projet de ville, ateliers urbains, comités de quartier, coopération métropolitaine).

III- Cadrage et conditions d'équilibre pour la construction du budget primitif 2013

A. Les choix d'équilibre

La gestion rigoureuse pratiquée par la Ville de Metz est désormais bien établie, et même relevée par la grande presse nationale : des charges de personnel bien inférieures à la moyenne des villes comparables ; un niveau de taxe d'habitation et de taxe foncière qui nous place à notre avantage, en bas du tableau comparatif ; des subventions à l'action sociale et culturelle à un niveau élevé ; un investissement qui prépare l'avenir, très au-dessus de la moyenne ; et enfin un niveau d'endettement qui se situe au dixième des villes comparables.

Tout en poursuivant sur cette lancée, l'équilibre du budget 2013 repose sur des choix qui confortent les grandes orientations stratégiques de la Ville.

- *Pas d'augmentation de la fiscalité locale*, conformément à l'engagement pris.

Pour la 3^{ème} année consécutive, les taux de la fiscalité locale décidés par la Ville (taxe d'habitation et taxe foncière pour les ménages, TLPE payée par les entreprises, TLS payée par les touristes) ne changent pas. Par ailleurs, le baromètre du cabinet ALMA Consulting place pour la 2^{ème} année consécutive la commune de Metz en tête des communes françaises, pour la modération de sa taxe foncière sur l'immobilier professionnel, ce qui constitue un facteur indiscutable d'attractivité. Le coût réel de cette taxe est ici le moins élevé, avec 8,8 € par mètre carré (Nancy : 17,6 €/m², Strasbourg : 17,6 €/m², Nîmes : 28,8€/m², Montpellier : 26,4€/m², Dijon 16,0€/m², Reims : 24,8€/m²).

- *Un budget de fonctionnement à hauteur de 146,9 M€* en dépenses, en évolution de 3,63%. Les recettes progressent de 2,42%. La maîtrise des dépenses de fonctionnement est poursuivie et nos moyens d'action sont optimisés, voire redéployés, pour garantir un service public moderne et de qualité.

- *L'autofinancement maintenu*, malgré les contraintes sur le fonctionnement, dans une fourchette entre 11 et 12 M€, pour assurer la poursuite des investissements de la Ville dans de bonnes conditions.

- *Un budget d'investissement envisagé à hauteur de 54 M€*, pour préparer l'avenir en favorisant les emplois de demain. De plus, ces investissements sont ciblés et priorisés au regard de leurs enjeux pour les Messins.

- *Un recours modéré à l'emprunt, si nécessaire*, grâce à la poursuite de l'utilisation des ressources propres capitalisées depuis 2009. Bien que Metz soit déjà l'une des villes les moins endettées de France, la modération de l'endettement sera conservée pour l'avenir et permettra à la Ville de continuer à investir pour ses habitants.

B. Présentation des AP-CP

	<u>CP 2013</u> <u>en k€</u>	<u>2011-2012</u> <u>en k€</u>	<u>déjà</u> <u>réalisé</u>	<u>total AP</u> <u>jusqu'en</u>
				<u>2015</u> <u>en M€</u>
CITOYENNETE ET TRANQUILITE PUBLIQUE				
Construction Mairie de Quartier de Bellecroix	800	59		1,0
Réaménagement du péristyle	300	50		1,8
Rénovation et aménagements des cimetières	300	-		0,9
Aire accueil des gens du voyage	100	30		2,0
EDUCATION ET EPANOISSEMENT				
BAM	5 000	4 389		15,0
Progr. Efficacité énergétique piscines	2 000	295		7,1
Restauration des Monuments Historiques	1 500	3 708		7,9
Rénovation Arsenal	1 400	-		1,7
Grosses rénovation écoles du 1er degré	1 000	1 396		4,4
Progr. Efficacité énergétique écoles	800	740		2,9
Rénovation des Centres socio-culturels	638	-		3,4
Création, rénovation de restaurants scolaires	595	25		8,5
Porte des Allemands	500	260		3,5
Centre culturel et social Metz Nord-Patrotte	450	96		10,0
Progr. Efficacité énergétique gymnases	431	4 569		5,0
Enrichissement des collections Biblio-Médiathèques	300	-		0,9
CROISSANCE ET RAYONNEMENT				
Projet urbain Patrotte	2 500	815		6,5
Place Mazelle	1 000	6 211		9,2
Création, rénovation des Espaces verts	455	-		1,7
Mise en valeur des cours d'eau	20	-		0,4
MOBILITE ET ESPACE PUBLIC				
Fonds de concours Mettis	4 000	9 000		13,0
Suppression du passage à niveau Patrotte	4 000	1 469		6,8
Plan Vélo	2 000	1 554		6,0
Opérations structurantes de voirie	1 750	2 397		5,0
Réseau d'éclairage urbain	1 700	-		6,5
Aménagement du Quartier des Isles	1 042	2 700		3,7
MOYENS INTERNES ET GESTION				
Subv. équipement informatique versée à MM	746	170		2,4
Schéma directeur Informatique Ville de Metz	354	-		1,0
Vestiaires Service Propreté GAB-Hauts de Blémont	200	-		0,6
TOTAL	35 881	39 933		138,8

LE CONSEIL MUNICIPAL

APRÈS EN AVOIR DÉLIBÉRÉ

PREND ACTE :

- **DE** la tenue du Débat d'Orientation Budgétaire conformément à l'article L. 2312-1 du Code Général des Collectivités Territoriales.

Vu et présenté pour enrôlement,
Signé :

Dominique GROS
Maire de Metz
Conseiller Général de la Moselle

Service à l'origine de la DCM : Service Finances

Commissions : FINANCES

Référence nomenclature «ACTES» : 7.1 Décisions budgétaires

Séance ouverte à 18h00 sous la Présidence de M. Dominique GROS, Maire de Metz,

Nombre de membres élus au Conseil Municipal : 55 dont 55 sont encore en fonction à la date de la délibération.

Membres assistant à la séance : 41

Absents : 14

Dont excusés : 14

Décision : ADOPTÉE A L'UNANIMITÉ