

PROJET V1

Rapport d'orientations budgétaires 2022



*Le débat d'orientation budgétaire représente un moment important de la vie d'une collectivité.
Il permet de présenter la stratégie poursuivie et d'éclairer les choix faits en fonction
des contraintes financières.*

Le présent rapport a vocation à être le support de ce débat.

*L'article L 2312-1 du Code général des collectivités territoriales dispose que «Le budget de la
commune est proposé par le maire et voté par le conseil municipal.*

*Dans les communes de 3 500 habitants et plus, le maire présente au conseil municipal, dans un
délai de deux mois précédant l'examen du budget, un rapport sur les orientations budgétaires, les
engagements pluriannuels envisagés ainsi que sur la structure et la gestion de la dette. Ce rapport
donne lieu à un débat au conseil municipal, dans les conditions fixées par le règlement intérieur
prévu à l'article **L. 2121-8**. Il est pris acte de ce débat par une délibération spécifique.*

*Dans les communes de plus de 10 000 habitants, le rapport mentionné au deuxième alinéa du
présent article comporte, en outre, une présentation de la structure et de l'évolution des dépenses et
des effectifs. Ce rapport précise notamment l'évolution prévisionnelle et l'exécution des dépenses de
personnel, des rémunérations, des avantages en nature et du temps de travail. Il est transmis au
représentant de l'Etat dans le département et au président de l'établissement public de coopération
intercommunale dont la commune est membre ; il fait l'objet d'une publication(...) ».*

*En vertu du décret n°2016-841 du 24 juin 2016, le rapport est « mis à la disposition du public à
l'hôtel de ville dans les quinze jours suivant la tenue du débat d'orientation budgétaire. Le public est
avisé de la mise à disposition de ces documents par tout moyen ».*

Ainsi, le débat concerne au-delà du conseil municipal, l'ensemble de la population.

*Il permet, en l'occurrence, de réaffirmer les engagements pris devant les Caennaises et les
Caennais, aussi bien en termes de fiscalité, de trajectoire budgétaire et de priorités de politiques
publiques pour la ville et ses habitants.*

I. Le contexte socio-économique

pages 5 à 8

II. L'état des finances publiques de la France et la Loi de finances 2022

page 11

III. Les grandes orientations du budget 2022

pages 12 à 14

IV. Les principales masses du budget 2022

pages 15 à 23

V. Les budgets annexes

page 24

VI. Ressources humaines - présentation de la structure et de l'évolution des dépenses et des effectifs

pages 25 à 32

VII. La gestion de la dette de la ville de Caen

pages 33 à 38

Introduction

Le rapport d'orientation budgétaire a été consacré par la loi n° 2015-991 du 7 août 2015 portant nouvelle organisation territoriale de la République (NOTRe). Ce document structuré autour du contexte macroéconomique et financier, de l'état des finances publiques françaises et de celui des collectivités territoriales en particulier, a vocation à être le support du débat d'orientation budgétaire.

Il s'inscrit dans une stratégie financière volontariste guidé par 4 grandes orientations : **maîtrise des dépenses de fonctionnement ; politique fiscale volontariste ; maintien de l'effort d'investissement et modération de l'endettement.**

La maîtrise des dépenses de fonctionnement est une condition sine qua non pour développer un programme d'investissement ambitieux et dynamique. Elle permet de dégager les ressources nécessaires au financement de nos investissements et de respecter nos contraintes d'endettement à long terme.

Le projet de budget 2022, sera fortement impacté par la sortie de crise sanitaire. La Ville de Caen se donnera comme priorité de participer à l'effort de relance de l'économie à l'échelle locale par une politique volontariste en matière d'investissement tout en garantissant un équilibre budgétaire pérenne.

Conformément à la loi NOTRe et aux textes d'application s'y rapportant, le présent rapport se structure autour de trois grands axes. Un rappel du contexte financier macroéconomique impactant les collectivités territoriales est évoqué dans les parties 1 et 2. Les orientations budgétaires (évolutions des principales masses budgétaires, fonctionnement et investissement) font l'objet des parties 3 et 4 pour le budget principal et de la partie 5 pour les budgets annexes. La présentation de la structure et de l'évolution des dépenses et des effectifs fait l'objet de la partie 6. Enfin, la présentation de la gestion de la dette fait l'objet de la partie 7.

I. Le contexte socio-économique

Plusieurs données de base sont présentées au début de ce document d'orientations budgétaires pour tenter de mieux apprécier le contexte général impactant l'élaboration du budget 2022 de la Ville de Caen.

1) Croissance

En 2020, au plus fort de la crise sanitaire, le PIB a chuté de 7,9 %, soit la plus forte contraction annuelle depuis la création des comptes nationaux en 1948. En 2019, le PIB avait déjà fléchi pour atteindre 1.5 % contre +1.8 % en 2018 et +2.3 % en 2017.

Pour 2021, malgré la quatrième vague de Covid-19 et l'instauration du passe sanitaire, l'Insee a revu à la hausse ses estimations de croissance pour 2021. Le PIB de la France devrait progresser de 6,25 % cette année.

Malgré les craintes de nombreux professionnels, le passe sanitaire n'a que modérément affecté les secteurs concernés (cinémas, lieux de loisirs, discothèques, etc.), même si son instauration pour la restauration le 9 août a eu temporairement un effet, indique l'Insee.

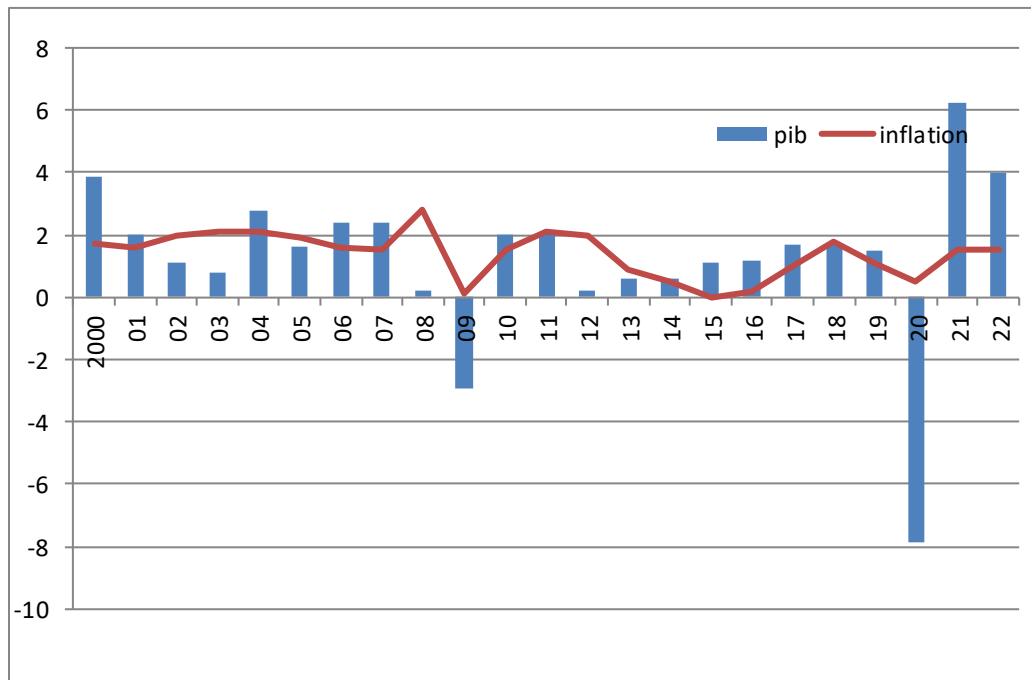
Au total, la consommation des ménages se serait située en août à -1,5 % sous son niveau d'avant-crise, serait encore à -1 % en septembre, puis comblerait cet écart durant le dernier trimestre de 2021.

Reste que certains secteurs continuent de souffrir des conséquences de la pandémie, comme l'hôtellerie-restauration, qui a retrouvé un niveau d'activité inédit cet été depuis le début de la crise, mais reste encore plus de 10 % sous son niveau d'avant-crise.

Ces tensions se traduisent par ailleurs par une hausse des prix de production et partiellement des prix à la consommation. L'Insee confirme sa prévision de juillet d'une inflation qui pourrait ponctuellement dépasser les 2 %.

L'élaboration du projet de loi de finances 2022 se fera donc dans un contexte et sur la bases d'hypothèses de croissance et d'inflation particulièrement incertain au regard des conséquences économiques de la crise sanitaire.

France / PIB et INFLATION



Principaux indicateurs économiques (variations en volume)	2020	2021p	2022p
Taux de croissance du PIB	-7,90%	6,25%	4,0%
Taux d'inflation	0,5%	1,5%	1,5%

Source : INSEE, 2021 et 2022 : prévisions du gouvernement inscrites au PLF 2022

2) Emploi

Le taux de chômage en France s'établit à 8,0% de la population active au deuxième trimestre 2021 (source : INSEE). Sur un an, le taux de chômage, mesuré selon les normes du Bureau international du travail (BIT), est en hausse de 0,8 point mais est quasiment identique (-0,1 point) à son niveau de fin 2019, avant la crise sanitaire.

Le nombre de demandeurs d'emploi est de 5,52 millions de personnes à fin juin 2021 en France métropolitaine. Parmi elles, 3,2 millions de personnes sont sans emploi (catégorie A) et 2,32 millions exercent une activité réduite (catégories B et C).

A fin juin 2021, le nombre de demandeurs d'emploi de catégorie A est de 7 300 sur le territoire de la ville de Caen, en baisse de 18,5 % sur un an. Le nombre de demandeurs d'emplois des catégories A, B et C baisse également de 3 %.

Evolution du nombre de demandeurs d'emploi entre 2020 et 2021

	VILLE DE CAEN		NORMANDIE		FRANCE METROPOLITAINE	
	EFFECTIF	EVOLUTION 2021-2020	EFFECTIF	EVOLUTION 2021-2020	EFFECTIF	EVOLUTION 2021-2020
CATEGORIE A	7 300	-18,5%	147 530	-18%	3 198 070	-15%
CATEGORIE A+B+C	11 520	-3%	269 430	-5%	5 523 220	-3%

source : pôle emploi

3) Pouvoir d'achat et consommation

Au deuxième trimestre 2021, au niveau national, le pouvoir d'achat a augmenté par rapport à 2020 de +1.7%.

Cette amélioration entre 2021 et 2020 résulte bien évidemment de la chute de l'activité économique observée en 2020 qui s'était répercutée sur les revenus des ménages malgré la mise en place de mesures de protection du pouvoir d'achat par le gouvernement:

En revanche, sur la même période entre juin 2020 et juin 2021 la consommation des ménages a quant à elle diminué de 2,4%.

source : INSEE

4) L'activité des entreprises

Au cours des douze derniers mois, le nombre total d'entreprises créées est en forte hausse (+30,2 %), notamment en raison du niveau particulièrement bas des créations pendant le premier confinement en 2020. Les créations d'entreprises individuelles sous le régime de micro-entrepreneur augmentent plus fortement (+34,4 %) que les créations de sociétés (+30,0 %) et les créations d'entreprises individuelles classiques (+6,0 %).

source : INSEE

5) L'immobilier

Selon la dernière note de conjoncture des notaires, le volume de ventes de logements anciens en cumul sur les douze derniers mois atteint 1 130 000 transactions à fin mai 2021, un niveau record depuis 2000. Ce volume est d'autant plus remarquable que même s'il intègre le report des ventes non réalisées lors du premier confinement, il traduit avant tout le dynamisme du marché immobilier sur toute cette période.

Évolution des volumes de ventes des logements anciens pour la période 2000/2021



Source : CGEDD d'après bases notariales et DGFIP

Après le confinement du printemps 2020, tous les professionnels de l'immobilier ont constaté un emballement à l'achat. Sur un marché où le nombre de biens en vente était déjà faible par rapport aux années précédentes, les prix ont logiquement augmenté comme en atteste l'évolution des prix de vente médians sur Caen entre 2020 et 2021.

	octobre 2021	Variation / octobre 2020
Prix au m ² médian des appartements	3 110 €	+10,1%
Prix au m ² médian des maisons	2 608 €	+7,4%

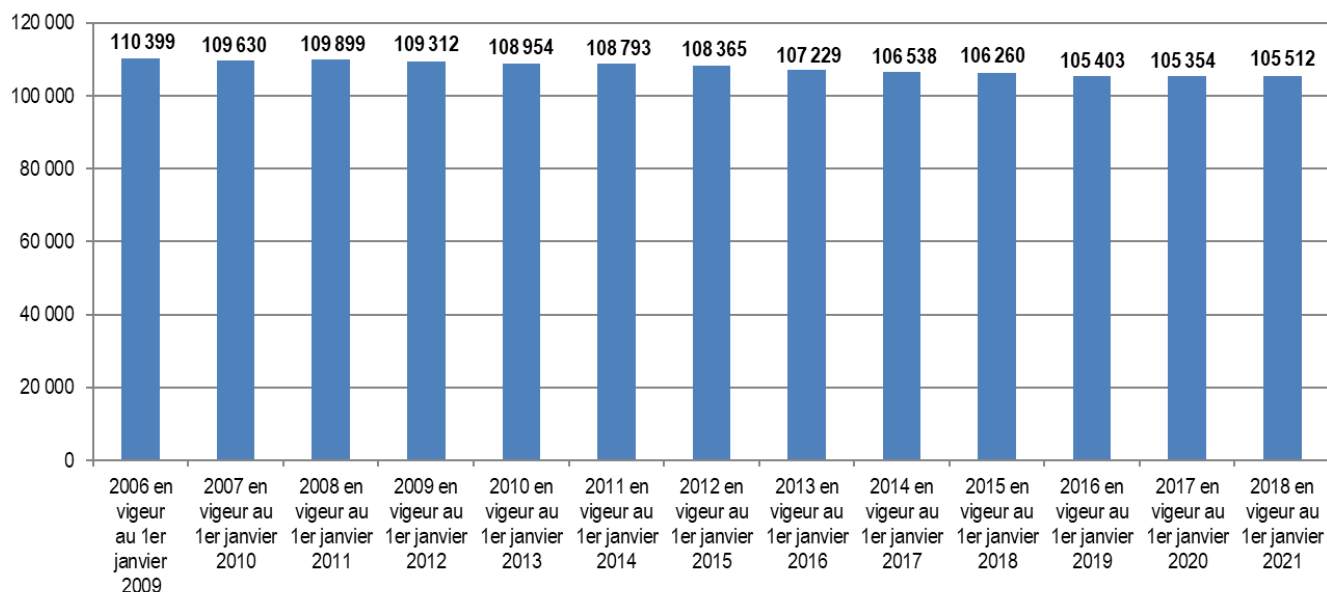
C'est un élément à prendre en compte afin d'estimer la part de droit de mutation perçue par la Ville.

6) Population

La population totale en vigueur au 1er janvier 2021 (recensement 2018) augmente de 163 habitants par rapport à la population totale en vigueur au 1er janvier 2020 (recensement 2017).

Toutefois, sur les dix dernières années, la population municipale a baissé de 4 387 habitants. Malgré tout, la hausse observée cette année devrait se poursuivre grâce à la dynamique actuelle de construction de nouveaux logements.

Population municipale Ville de Caen



Le niveau de la population influe directement sur de nombreuses dotations en provenance de l'Etat (Dotations Forfaitaires - DSU - DNP - FPIC).

Evolution du nombre de logements

	2007	2012	2017	Evolution 2017/2007 (en %)
Nombre total de logements	61 481	62 814	66 177	7,6%
Nombre de logements vacants	3 272	4 019	6 326	93,3%

Source : INSEE

Le nombre de logements vacants a doublé en 10 ans, soit une augmentation de 3 054 logements vacants. Dans le même temps, le nombre de logements total a augmenté de 4 696.

II. L'état des finances publiques de la France et la Loi de finances 2022

En 2020 et en 2021, la mobilisation sans précédent des finances publiques en réponse à la crise a engendré une hausse exceptionnelle de l'endettement public, pour un montant estimé à 230 Md€ pour les années 2020 et 2021, dont 165 Md€ pour l'État et 65 Md€ pour la sécurité sociale. Le déficit public au sens de Maastricht serait ainsi de 8,4 % du PIB en 2021 contre 9,1 % en 2020. Pour stimuler la croissance et l'emploi un plan France Relance, d'un montant de 100 Md€, a également été déployé dès l'été 2020.

Ces mesures de soutien et de relance prises par le Gouvernement pour faire face à la crise de la Covid-19 ont permis d'en limiter les conséquences économiques et sociales et ont favorisé un rebond rapide de l'économie.

Au niveau global, l'activité économique est désormais très proche de son niveau d'avant-crise. Dans son point de conjoncture de septembre 2021, l'Insee juge ainsi que l'activité en août était inférieure de seulement 0,7 % à son niveau de fin 2019.

Le projet de loi de finances initial 2022 prévoit une normalisation progressive des finances publiques, en dépenses et en recettes pour un déficit public de 4.8% du PIB. Selon les estimations du gouvernement, la croissance resterait soutenue en 2022, à +4 %. Elle profiterait en particulier de la progression marquée de la consommation, par rapport à une année 2021 où cette dernière restait contrainte par les mesures sanitaires. Elle bénéficierait aussi du retour progressif à la normale de l'activité dans le tourisme et l'aéronautique, ce qui permettrait une forte hausse des exportations. Les mesures socio-fiscales prises depuis 2017, et notamment la poursuite de la suppression progressive de la taxe d'habitation sur les résidences principales, seront quant à elles poursuivies.

III. Les grandes orientations du budget 2022

La Ville de Caen, malgré un projet de budget 2022 qui tient compte des conséquences de sortie de crise sanitaire, se donnera comme priorité de participer à l'effort de relance de l'économie à l'échelle locale tout en garantissant ses équilibres budgétaires.

C'est dans ce contexte que la maîtrise des dépenses courantes et l'optimisation des moyens existants s'est réaffirmée comme une nécessité pour fixer les orientations budgétaires du budget 2022 de la Ville de Caen.

Pour la période 2020-2026 le scénario financier prospectif retenu s'articule autour de 4 grandes orientations stratégiques pour l'élaboration du budget 2022.

1) Conduire une politique fiscale volontariste

La Ville a adopté une politique fiscale destinée à préserver le pouvoir d'achat des Caennaises et des Caennais en laissant inchangé le taux de taxe foncière. Cette disposition traduit la volonté de la municipalité de renforcer l'attractivité de la ville pour les familles et le monde économique.

Sur le mandat précédent la baisse des taux d'imposition réduits de 1% durant six années consécutives avait déjà conduit, par rapport à l'année 2014, à **réduire de 4,2 millions d'euros le prélèvement au bénéfice des Caennais**.

2) Dégager un niveau d'épargne permettant d'assurer le financement des investissements

L'exercice budgétaire 2022 s'inscrit donc dans un cadre contraint.

La capacité d'épargne est la différence entre les recettes réelles de fonctionnement et les dépenses réelles de fonctionnement. Concrètement, l'épargne brute mesure la part des recettes courantes qu'une collectivité parvient à dégager pour financer sa section d'investissement.

La municipalité s'est fixée pour objectif de dégager, à périmètre identique, un niveau d'épargne suffisant pour maintenir durablement un budget équilibré, assurer le financement de l'investissement et préparer l'avenir sereinement.

C'est pourquoi un cadrage très volontariste des dépenses de fonctionnement a été réalisé depuis le début de la nouvelle mandature et se poursuit chaque année. Plutôt que d'opter pour des "coups de rabot" systématiques et uniformes et afin de préserver le service public rendu aux Caennaises et aux Caennais, la municipalité a adopté plusieurs lignes directrices d'économies :

- **Renégocier** les délégations de service public, ainsi que les conventions ;
- **Prioriser** les choix structurants générateurs d'économies pérennes, plutôt que d'avoir une politique du "coup par coup" ;
- **Concrétiser** les investissements qui feront baisser les frais de fonctionnement demain, à l'image de la réduction des consommations de l'éclairage public moins énergivores ;
- **Optimiser** les coûts annexes de logistique des événements, pour préserver les budgets consacrés au cœur des projets.

3) **Investir pour le développement de Caen**

En 2022, la Ville renforcera son niveau d'investissement en respectant le Plan Pluriannuel d'Investissement, qui se veut à la fois ambitieux, responsable et pragmatique.

Les dépenses d'investissement inscrites sur 2022 permettront de consolider les investissements liés à l'entretien durable du patrimoine et permettront d'achever les opérations prévues au PPI avec notamment des investissements sur le quartier Lorge, un nouveau terrain synthétique sur Caen sud, un effort important pour la restructuration des restaurants scolaires, la poursuite sur ce mandat des investissements au titre de la réduction des consommations de l'éclairage public, de l'aménagement et accessibilité du patrimoine et du schéma directeur du château pour un montant total d'investissement inscrit en 2022 qui avoisine les 35 M€.

4) Maitriser le stock de dette

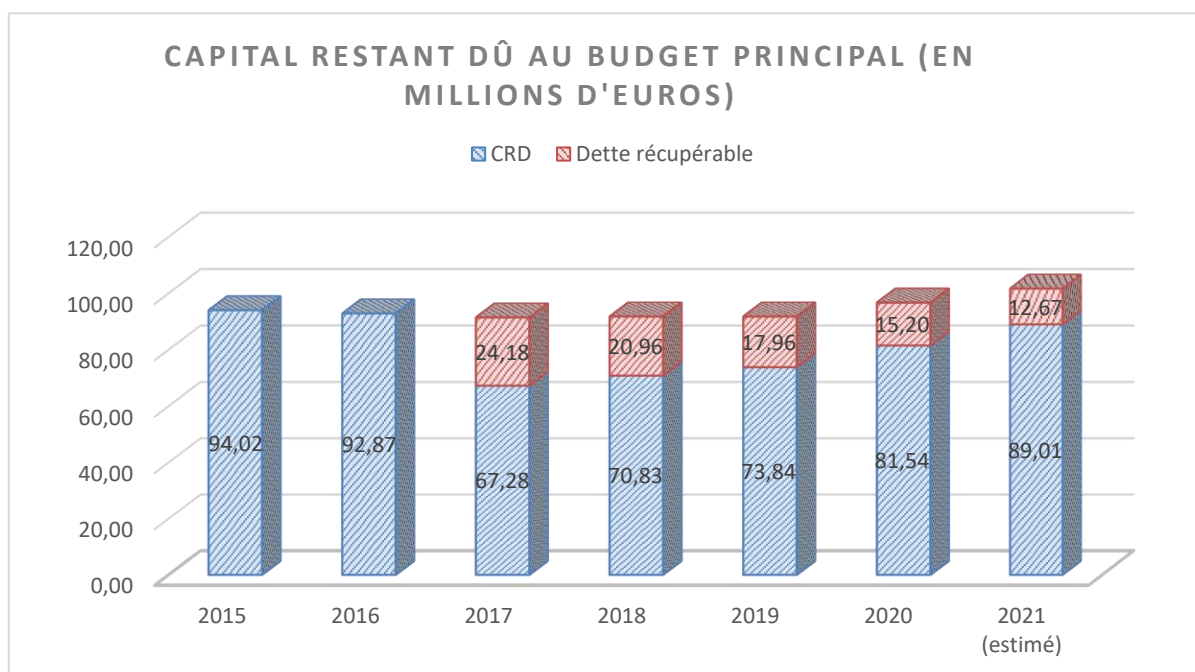
Fin 2021, la dette de la Ville sera de ~~92,48~~ 101,68 millions d'euros, soit ~~944~~ € par habitant. Ce niveau d'endettement restera inférieur à la moyenne des autres villes de même strate et exempt de tout emprunt à risque.

En 2021, le capital restant dû sera diminué de la dette récupérable à hauteur de 12,67 millions d'euros soit un capital restant dû de 89,01 millions d'euros.

Le mécanisme de la dette récupérable est plus largement explicité dans la partie dette de ce rapport.

Le taux moyen de la dette de la ville de Caen est de 0,90%, ce qui place notre dette à un niveau très compétitif par rapport aux villes de la même strate.

La faiblesse actuelle des taux d'intérêt permet à la Ville de consolider son autofinancement.



IV. Les principales masses du budget 2022

1) Le budget de fonctionnement

a. Les orientations en recettes

La fiscalité directe locale

Depuis 2021, en compensation de la suppression de la TH sur les résidences principales, le bloc communal bénéficie d'un nouveau panier fiscal basé sur le transfert aux communes du produit de la taxe foncière sur les propriétés bâties des départements complété par une dotation de l'Etat, alors que les intercommunalités et les départements se voient affecté une fraction de TVA.

Pour la ville de Caen, le montant total des recettes fiscales liées aux taxes ménages (taxe d'habitation, foncier bâti, foncier non bâti), serait en 2022 en augmentation de 1,4% par rapport au compte administratif prévisionnel de 2021, en prenant l'hypothèse d'une revalorisation des bases de 1% (hors évolution physique).

Les taux d'imposition seraient reconduits en 2022, soit 51,03% pour la taxe foncière sur les propriétés bâties (issu de la fusion en 2021 des taux de la ville de Caen et du Département) et 29,99% pour la taxe foncière sur les propriétés non bâties. Pour information, ce n'est qu'en 2023 que la Ville de Caen retrouvera son pouvoir de taux sur la taxe d'habitation sur les résidences secondaires et sur les logements vacants (THLV).

Les autres impôts et taxes

Les taxes composant la fiscalité indirecte devraient être globalement en augmentation par rapport à 2021, notamment les recettes de DMTO témoignant ainsi du dynamisme du marché de l'immobilier caennais, ainsi que les droits de place en net rebond après l'impact de la crise sanitaire.

Les dotations et compensations versées par l'État

- La DGF (Dotation Globale de Fonctionnement)

Au niveau national, après retraitement des effets de périmètre, la dotation globale de fonctionnement (DGF) serait maintenue à son niveau des années précédentes (26,8Md€ à périmètre constant dont 18,3Md€ pour le bloc communal et 8,5Md€ pour les départements).

Toutefois, des évolutions de DGF pourront être néanmoins localement observées en raison de l'évolution des indicateurs propre à chaque collectivité et de la poursuite de la hausse de la péréquation (notamment la DSU et la DSR) en 2022, celle-ci restant financée par des écrêtements appliqués sur la dotation forfaitaire des communes et sur la dotation de compensation des EPCI.

La dotation forfaitaire de la ville de Caen devrait s'élever à 22.8 M€, soit un montant quasi équivalent à celui de 2021, reposant sur une hypothèse de stabilisation de la population au sens DGF après une hausse de 340 habitants (population INSEE et nombre de résidences secondaires) enregistrée en 2021.

Coté péréquation, le projet de loi de finances pour 2022 prévoit un abondement de 95M€ (90M€ en 2021) des crédits de la dotation de solidarité urbaine (DSU).

Ainsi, la DSU devrait poursuivre en 2022 sa progression en passant de 6.6 M€ à 6.9 M€, soit + 5%, la ville de Caen bénéficiant comme les années précédentes de la majoration de la dotation, grâce au niveau de son rang de classement basé sur des éléments de richesse fiscale et d'indicateurs sociaux.

La dotation nationale de péréquation (DNP) serait reconduite à un niveau proche de celui de 2021, en raison de la stabilisation probable du potentiel financier par habitant (hors réforme du calcul des indicateurs financiers cf supra), la ville n'ayant pas procédé à de nouveaux transferts de charges au cours de l'année précédente.

- Les autres dotations

La dotation spéciale instituteurs (DSI), la dotation générale de décentralisation (DGD), la dotation de recensement et la dotation pour les titres sécurisés sont évaluées dans leur ensemble à 0.5 M€ montant reconduit par rapport à 2021.

- Les allocations compensatrices

Les allocations compensatrices en matière de foncier bâti intègrent désormais la compensation liée à la réduction de moitié de la valeur locative des établissements industriels, dont la mesure avait été introduite en loi de finances pour 2020. Celle-ci s'élève à 0,6M€ pour Caen et explique la forte augmentation de ce poste entre le budget 2021 et le budget 2022.

Les dotations de péréquation et de solidarité

- Le FPIC

Pour la Ville de Caen, l'attribution perçue au titre du FPIC pourrait être de 1.1 M€ alors que le prélèvement s'élèverait à 0.05 M€, soit un solde net de 1,05 M€ équivalent à celui perçu en 2021.

En effet, en l'absence de transfert de charges important et à périmètre constant, les indicateurs pris en compte dans le calcul du partage du FPIC entre la Communauté urbaine et ses communes membres (coefficient d'intégration fiscale, potentiel financier par habitant) évoluent peu. Ainsi à législation constante et sous réserve de la reconduction du montant alloué à l'ensemble intercommunal Caen la mer, la ville de Caen pourrait bénéficier d'un solde FPIC du même niveau que celui de 2021.

A noter qu'à partir de 2022, l'impact de la réforme de la TH aura des conséquences sur le calcul des indicateurs de richesse et d'intégration fiscale, la prise en compte de ces données dans le calcul étant réalisée avec un an de décalage. La loi de finances pour 2021 avait déjà procédé à l'adaptation du périmètre des indicateurs financiers pour tenir compte des réformes fiscales, ainsi qu'au lissage de ses effets entre 2022 et 2027.

En complément de ces mesures, le projet de loi de finances pour 2022 intègre une réforme des indicateurs financiers en incluant de nouvelles impositions pour le calcul du potentiel financier des communes, telles que les DMTO ou la taxe sur les pylônes.

- La DSC

Dans l'attente de l'adoption du nouveau pacte financier et fiscal devant intervenir avant le 31 décembre 2021, la dotation de solidarité communautaire, versée par la communauté urbaine Caen la mer, est inscrite pour 0.84 M€, soit un montant identique à celui de 2021.

- Le FNGIR et le FDPTP

Le FNGIR, dont le montant est gelé depuis 2019, serait reconduit pour 35 K€.

Le FDPTP étant sorti du périmètre des variables d'ajustement pour l'ensemble du bloc communal, il ne subirait pas de nouvelle ponction et s'établirait à 27 K€.

Les produits financiers

Le budget principal intègre, pour la sixième année consécutive, les intérêts versés par la CU au titre de la dette récupérable. Pour mémoire, le transfert des compétences voirie et espaces verts s'accompagne de la prise en charge par la Communauté Urbaine du capital restant dû sur les emprunts contractés par la Ville pour financer les équipements en question.

Un schéma identique a été retenu pour toutes les communes de la communauté urbaine pour la reconstitution de ce montant. Ainsi, chaque année, la communauté urbaine versera à la Ville de Caen, ainsi qu'à chaque commune de l'EPCI, le montant du capital et des intérêts ainsi reconstitués jusqu'à l'extinction de l'encours, en 2030 (15 ans).

Le montant de la prise en compte des intérêts pour 2022 s'élève à 317 k€ et constitue une recette en section de fonctionnement.

b. Les orientations en dépenses

Compte tenu de la baisse durable et effective des ressources et afin de garantir **un taux d'épargne brute cible supérieur à 7%**, un cadrage volontariste sur les dépenses de fonctionnement a été réalisé une nouvelle fois pour l'élaboration du budget 2022.

Les charges à caractère général

En 2022, les charges liées au fonctionnement de la Ville et à la mise en œuvre des projets municipaux ont été examinées avec le souci permanent de l'optimisation des dépenses publiques.

A périmètre constant, elles devraient néanmoins augmenter sous l'effet de la dynamique de certaines dépenses obligatoires et indexées (contrat de prestation et notamment l'externalisation de l'entretien des installations de chauffages, fluides...).

Les charges de personnel

Les objectifs visés par la politique de gestion de ressources humaines s'inscrivent dans les priorités suivantes :

- assurer un pilotage de la masse salariale de manière à veiller à l'optimisation des moyens,
- adapter les services municipaux aux priorités municipales et aux besoins des citoyens-usagers,
- développer des synergies entre services de la Ville et de la Communauté Urbaine par la mutualisation de services notamment ceux communément qualifiés de ressources.

Ces charges seront maîtrisées en 2022. La partie VI de ce rapport aborde plus en détail les enjeux relatifs aux ressources humaines.

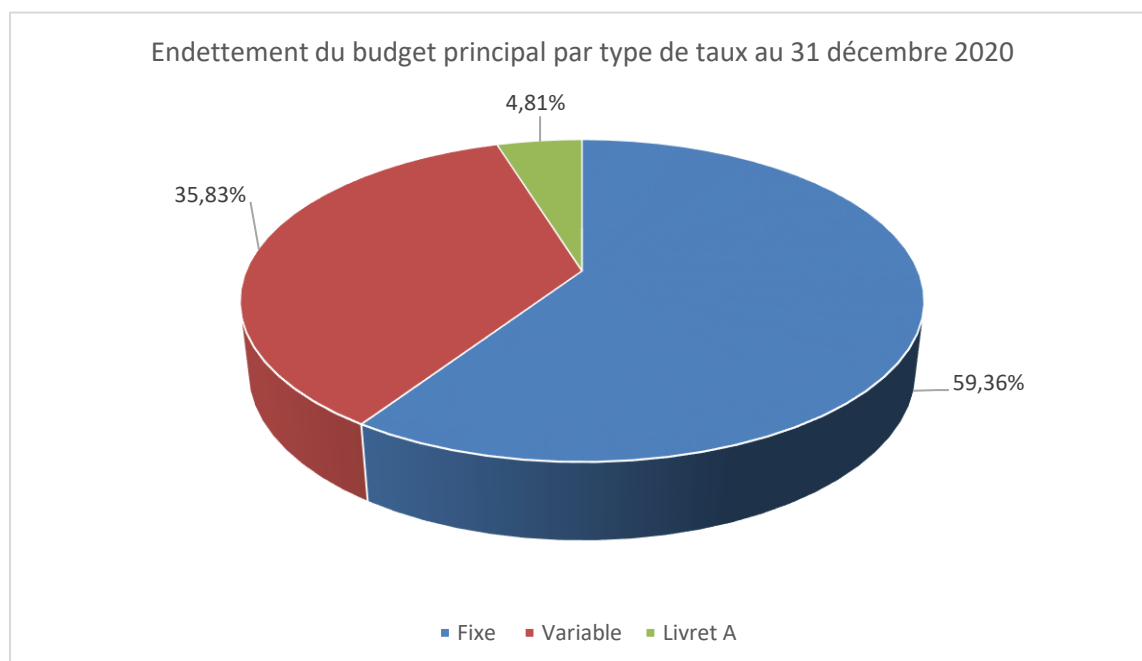
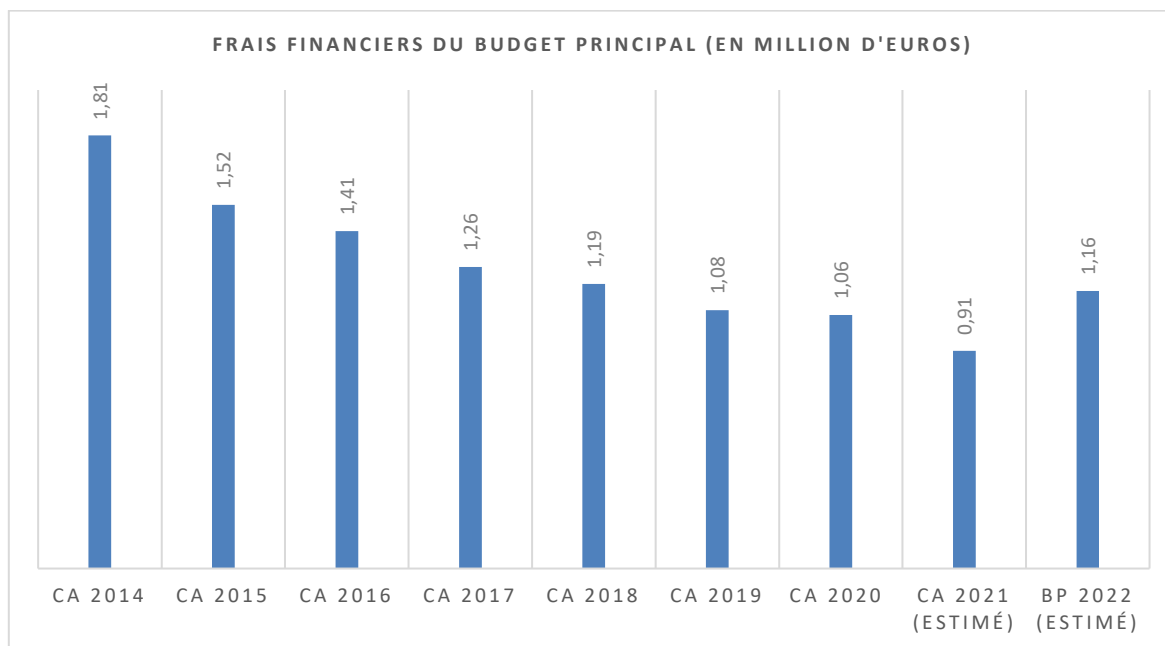
Les charges courantes

En matière de soutien aux associations, la Municipalité a décidé de maintenir globalement sa politique de subventionnement.

Pour affirmer sa solidarité vis-à-vis des plus fragiles dans une période qui s'annonce difficile à cause de la crise sanitaire, la Municipalité a souhaité augmenter la **subvention au Centre Communal d'Action Sociale (CCAS)** en la portant à 13,12 millions d'euros en 2022 contre 12,82 millions d'euros en 2021 **soit une augmentation de 300 k€.**

Les charges financières

Enfin, la Ville poursuivra en 2022 la gestion active de sa dette afin d'optimiser ses frais financiers et ainsi de réaliser des économies sur les intérêts de la dette. La part importante des taux variables dans la composition de l'encours de la Ville porte également ses fruits avec un montant de 0,91 M€ de charges financières sur 2021 contre 1,06 M€ en 2020.



L'attribution de compensation

L'attribution de compensation est stable entre 2021 et 2022 pour 25,8M€ ce qui traduit qu'aucun impact sur le volume des charges et produits transférés à la communauté urbaine n'est intervenu au cours de l'année 2021.

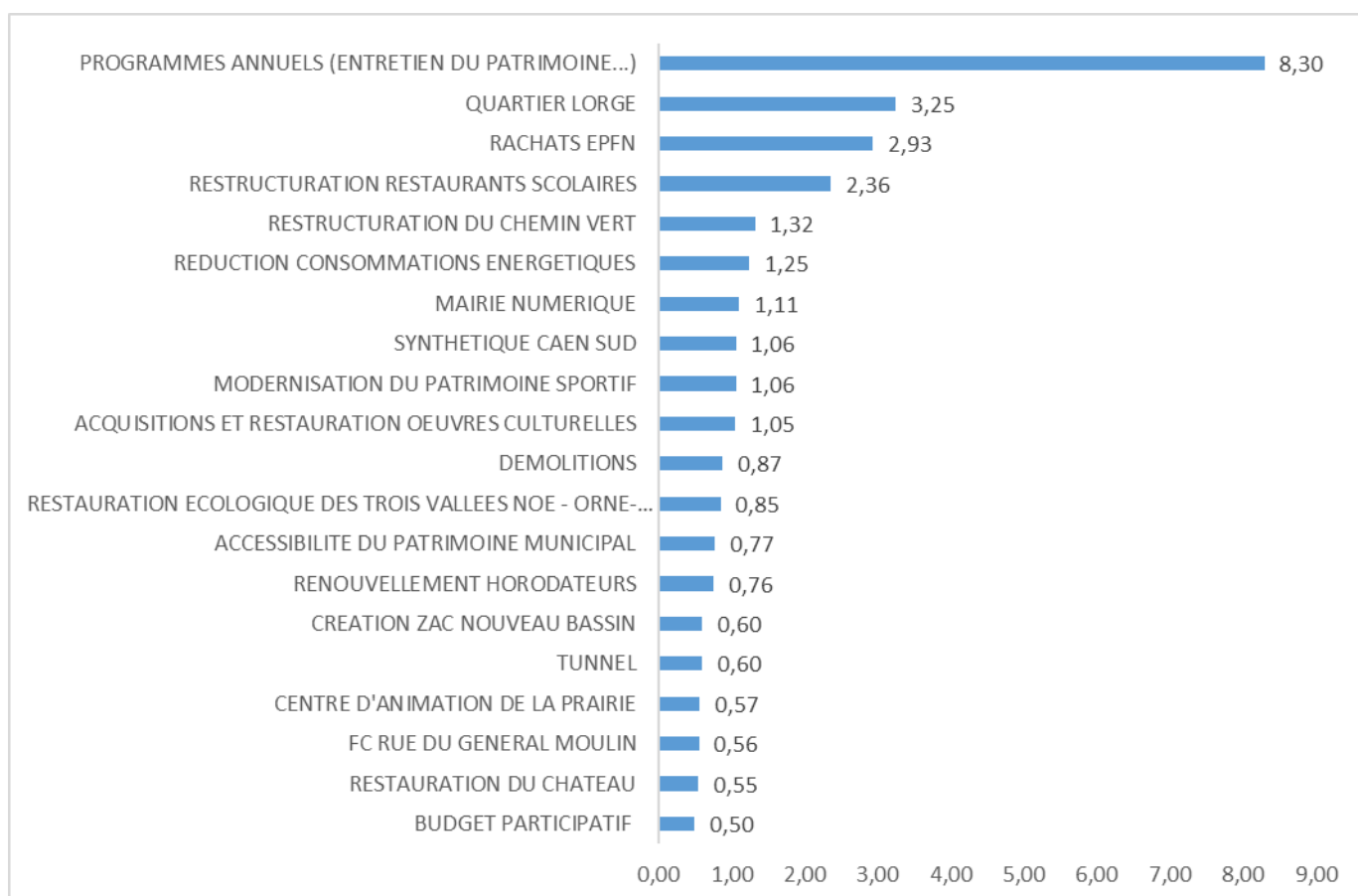
Les autres charges

Les autres charges comprennent uniquement les charges liées aux titres annulés sur exercices antérieurs, les crédits 2022 étant adaptés aux réalisations constatées sur l'exercice précédent.

2) Le budget d'investissement

Pour 2022, les dépenses d'investissement inscrites permettront de consolider les investissements liés à l'entretien durable du patrimoine (renouvellement des différents parcs existants de matériel et entretien du patrimoine communal) pour 8 M€ et permettront de mettre en œuvre les différentes opérations prévues au PPI pour 35 M€ avec parmi les principaux investissements :

PRINCIPAUX INVESTISSEMENTS DE 2022 (M€)



Par ailleurs, la communauté urbaine portera les investissements au titre des compétences transférées pour un montant de l'ordre de 7 M€.

Par axe de politique publique, la programmation des travaux respectera ainsi la planification suivante :

Programmation des travaux (k€)

V. Les budgets annexes

1) Le Théâtre

Le budget 2022 du Théâtre maintient les moyens dédiés à la poursuite d'une programmation ambitieuse de spectacles vivants. Une subvention d'équilibre de 4 020 000 € sera versée par le budget principal en reconduction par rapport à 2021.

2) Opérations d'urbanisme

En 2022, figureront notamment au titre des opérations d'urbanisme la poursuite des travaux d'aménagement sur le Chemin vert pour 775 k€, la pointe presqu'île pour 382 k€ et la ZAC folie Couvrechef pour 337 k€.

S'agissant des recettes d'urbanisme, seront budgétées des cessions sur le chemin vert pour 767 k€ et sur la pointe presqu'île pour 703 k€.

VI. Ressources humaines - présentation de la structure et de l'évolution des dépenses et des effectifs

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 dispose que l'autorité territoriale présente un rapport comportant, au titre du dernier exercice connu, les informations relatives à la structure des effectifs, aux dépenses de personnel comportant notamment des éléments sur la rémunération tels que les traitements indiciaires, les régimes indemnitaires, les nouvelles bonifications indiciaires, les heures supplémentaires rémunérées et les avantages en nature et à la durée effective du temps de travail de la collectivité, ainsi que l'évolution prévisionnelle des effectifs et des dépenses de personnel pour l'exercice auquel se rapporte le budget et éventuellement la démarche de gestion prévisionnelle des ressources humaines de la collectivité.

La ville de Caen, à l'instar des autres collectivités, est confrontée à un contexte financier de plus en plus contraint, et l'ampleur de la crise économique consécutive à la crise sanitaire demeure encore incertaine.

Dans ce contexte, la politique des ressources humaines de la collectivité doit poursuivre son action et permettre le maintien d'un service public de qualité tout en maîtrisant ses dépenses en masse salariale, et en veillant à l'amélioration de la qualité de vie au travail de ses agents, gage de productivité et levier de réduction de l'absentéisme.

La politique ressources humaines traduit ces objectifs (I) dont les effets sont mesurables tant sur les effectifs que sur les dépenses de personnel (II).

I. Les orientations RH 2022

La politique RH, qui s'inscrit dans une recherche d'efficience et d'efficacité, s'articule autour de deux axes :

- le pilotage et la maîtrise de la masse salariale ;
- l'amélioration de la qualité de vie au travail des agents, garante de performance collective.

A. Le pilotage de la masse salariale

La masse salariale représente 35% des dépenses de fonctionnement de la collectivité.

Pour maintenir, voire adapter le niveau des services publics proposés, un travail en amont sur les évolutions, l'amélioration et l'optimisation des process de gestion et des organisations doit se poursuivre.

Le travail collaboratif entre directions support et directions opérationnelles doit porter tant sur les évolutions immédiates (opportunité de remplacer tout départ définitif, favoriser la mobilité interne, recours aux remplacements et aux contractuels pour accroissement temporaire/saisonnier d'activités) qu'à moyen terme (besoins en formation, anticipation des profils d'agents recherchés au regard de l'évolution des besoins, optimisation des organisations...)

Dans le même temps, il convient de poursuivre l'amélioration des conditions de travail des agents, levier de lutte contre l'absentéisme.

B. L'amélioration de la qualité de vie au travail, levier de lutte contre l'absentéisme et facteur d'attractivité

1. Recherche d'une meilleure articulation entre vie professionnelle et vie personnelle

Les élus de la ville de Caen ont souhaité mettre l'accent sur une meilleure articulation entre la vie professionnelle et la vie personnelle. Facteur de mieux-être au travail, les actions proposées sont à la fois un facteur d'attractivité pour notre collectivité et gage de productivité, en réduisant le stress lié à la gestion des temps professionnel / personnel de nos collègues et à leur articulation. Il est ainsi proposé :

- d'étendre le télétravail pour les postes qui le peuvent ;

- de veiller au respect de la charte des temps
- de promouvoir et d'assurer les conditions d'égalité femmes, hommes, avec l'adoption d'un pluriannuel d'égalité professionnelle femmes / hommes et la mise en place d'un dispositif qui a pour objet de recueillir les signalements des agents qui s'estiment victimes d'actes de violence, de discrimination, de harcèlement moral ou sexuel ou d'agissements sexistes et de les orienter vers les autorités compétentes en matière d'accompagnement, de soutien et de protection des victimes et de traitements des faits signalés.

2. Vers l'émergence d'une pratique managériale commune

Un parcours management, proposant différentes formations et évènements internes doit permettre une vision commune du management et le portage de valeurs communes. Ce management porteur de sens et harmonisé est le préalable à toutes autres actions entreprises au sein de la collectivité (parcours professionnels, politique salariale...)

3. Positionner l'agent comme acteur de son parcours professionnel

La charte de la mobilité, a été adoptée fin 2019. Cette charte est un outil indispensable au service de notre politique RH :

- d'abord parce qu'elle ouvre de nouvelles perspectives d'évolution aux agents qui ne souhaitent ou ne peuvent plus exercer le même métier. La mobilité interne dynamise les possibilités d'évolution professionnelle des agents (évolution verticale ou horizontale) et contribue également à veiller à leur intégrité physique en leur permettant de rester en activité et en limitant le risque d'usure professionnelle.

-ensuite, parce qu'elle permet de maîtriser les effectifs et donc la masse salariale (lutte contre l'absentéisme, opportunité de remplacement, de redistribution des missions, ...).

Les parcours professionnels, avec notamment les entretiens de carrière pour les agents occupant des postes présentant des risques d'usure professionnelle associée à une GPEEC efficace, constituent un axe important pour 2021.

4. Poursuivre une politique de prévention des risques professionnels.

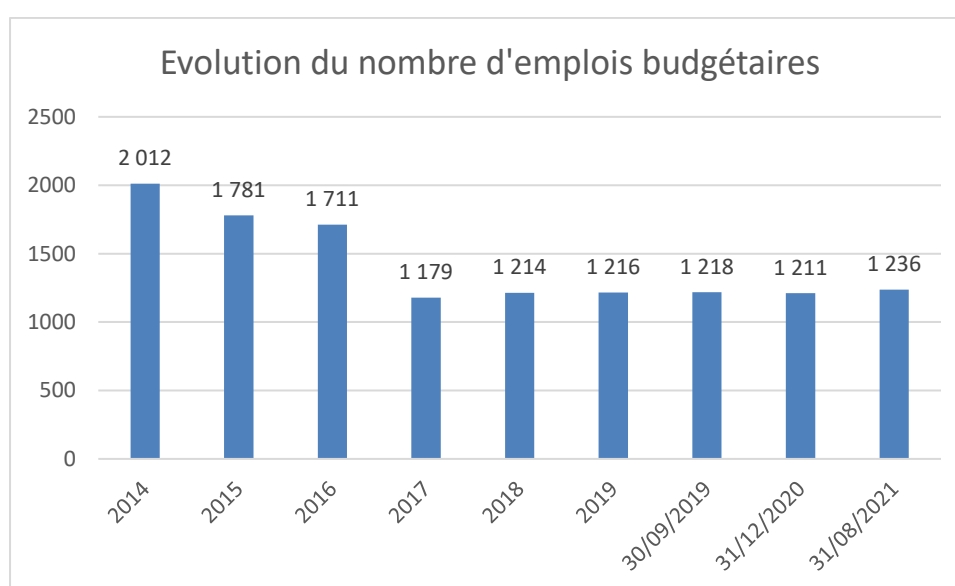
Les plans d'action de lutte contre les risques professionnels tels qu'ils résultent du document unique des risques professionnels doivent permettre de lutter efficacement contre les problématiques d'absentéisme lié notamment aux accidents de service.

Le port des Equipements de Protection Individuelle (EPI), les actions de sensibilisation mises en place (journées sécurité) et plus largement l'adaptation du poste de travail aux problématiques de santé des agents sont autant d'actions qui permettent d'offrir des conditions de travail favorables et ainsi de lutter contre l'absentéisme.

II. Les données relatives aux effectifs et aux dépenses de personnel

A. Les effectifs

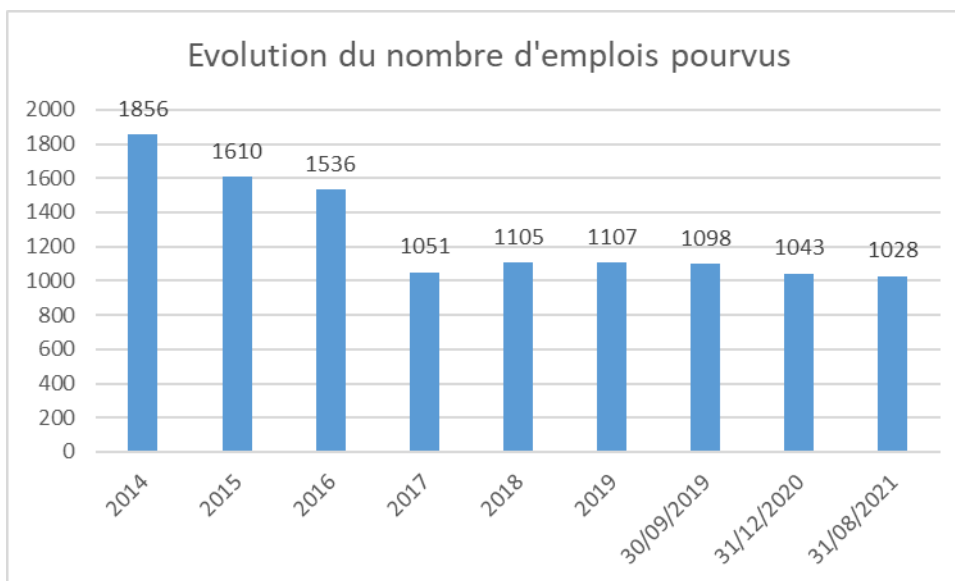
Au 31 septembre 2021, la collectivité compte 1236 emplois budgétaires, soit 25 de plus qu'au 31/12/2020.



1. Emplois pourvus

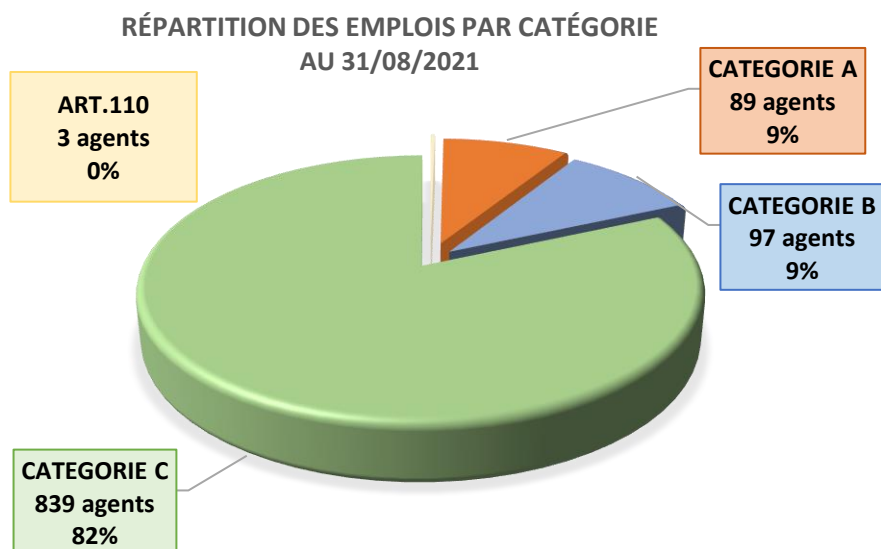
Au 31 septembre 2021, sur les 1236 emplois budgétaires inscrits au tableau des effectifs, la collectivité compte 1028 emplois pourvus, donc 208 postes non pourvus.

Sur ces postes non pourvus, 29 sont des postes gelés, et 179 sont des postes vacants ou des emplois non pourvus du fait de la position des agents (congé parental, disponibilité < 6 mois),

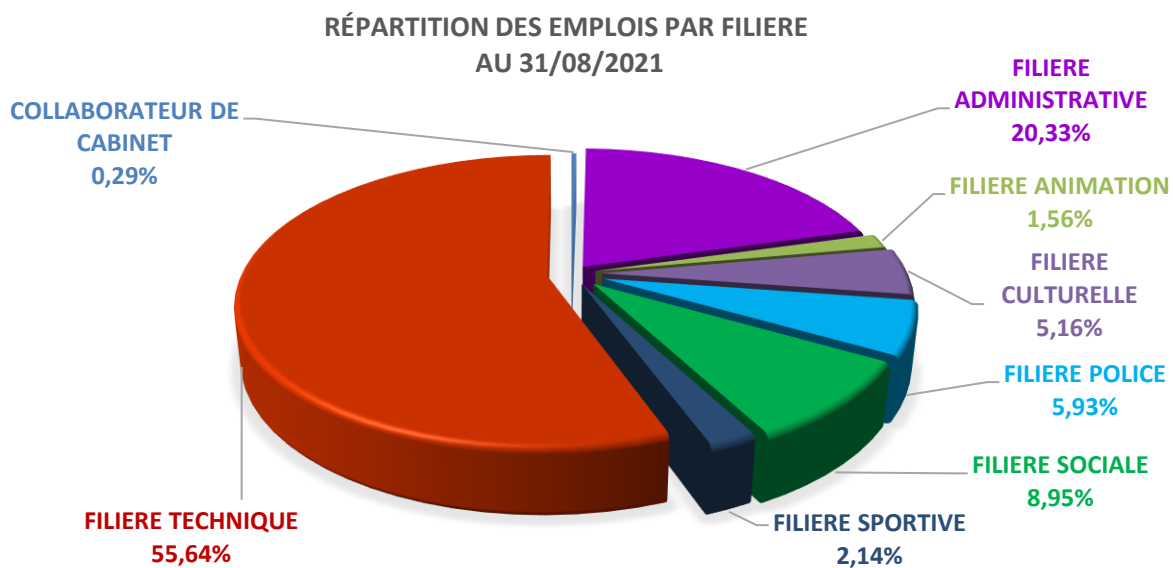


2. Répartition des emplois

La catégorie C est la plus représentée et reste stable depuis 2018. Elle représente 81,6% des emplois pourvus au 31/08/2021 (81.3% au 1/01/2021, 82,6% au 01/01/2020, 82,3 % au 01/01/2019, 82,6 % au 01/01/2018).



La majorité des emplois, 55,7%, est pourvue par des agents relevant de la filière technique (56% au 01/01/2020, 55 % au 01/01/2019, 53 % au 01/01/2018). La filière administrative représente 20,4% des emplois.

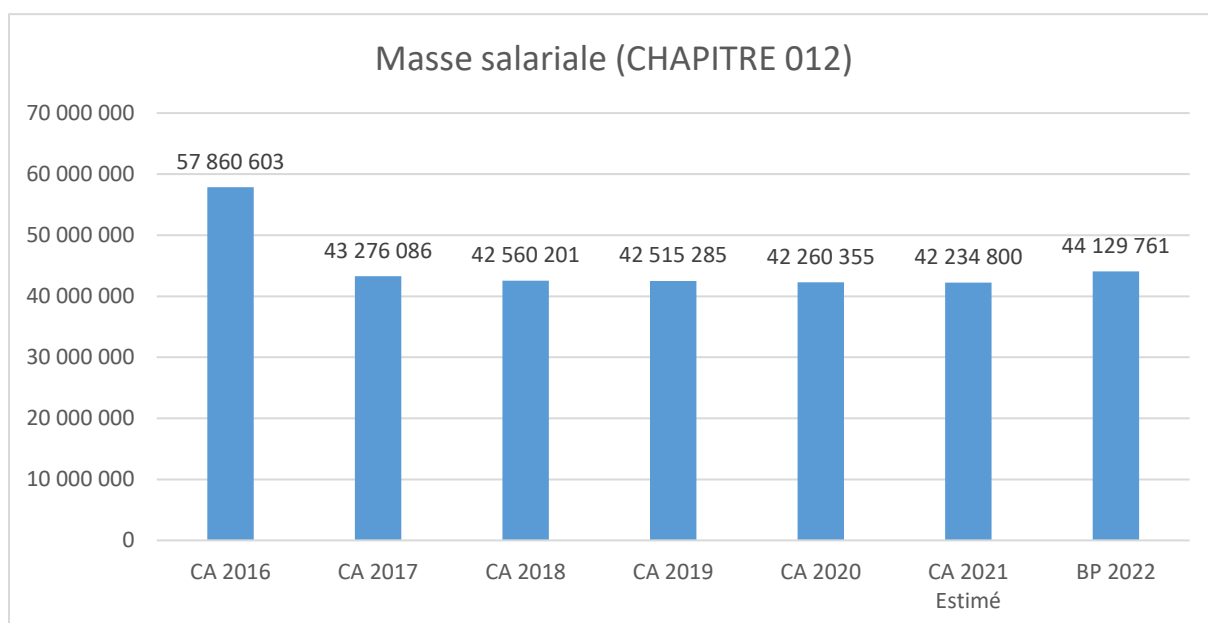


A cette même date, les agents contractuels recrutés représentent 3,2% des emplois permanents pourvus. (3,5% au 01/01/2020, 3,9% au 01/01/2019, 4% au 01/01/2018).

Par ailleurs, 24,22% des emplois pourvus sont des emplois à temps non complet dont 82,73% sont affectés à la direction de l'Éducation (surveillants de pause méridienne, agents de service scolaire) et 13,65% à la direction Police et Sécurité urbaine (agents de protection scolaire).

Au 31/08/2021, 5,92% des agents sur emplois permanents ont bénéficié d'une autorisation de travailler à temps partiel.

B. Les dépenses de personnel – Budget principal



La masse salariale (chapitre 012) budgétée en 2022 est ajustée au vu du réalisé 2021 et des évolutions projetées, soit 44,13 M€ correspondant à une évolution de 1.69% par rapport au BP 2021 qui était de 43,39 M€. La part du budget consacrée aux primes et indemnités représente 13.71 % de la masse salariale (8,85 % pour le régime indemnitaire, 4,86% pour les indemnités diverses).

La stabilité observée du chapitre 012 s'explique par la poursuite du travail collaboratif entrepris avec les directions et le suivi rigoureux des dépenses en masse salariale. Elle prend également en compte les paramètres nationaux et les mesures découlant d'une politique volontariste locale

- Les impacts budgétaires des mesures nationales et d'initiative locale

L'accord du Ministère de la fonction publique relatif à la revalorisation des rémunérations et carrières de 2016 sur la modernisation des parcours professionnels, des carrières et des rémunérations (PPCR) voit son achèvement en 2021.

De son côté, la ville de Caen poursuit son engagement en matière de déroulement de carrière des agents en provisionnant en 2022 de 0.08% au titre du Glissement Vieillesse Technicité (avancements de grade, d'échelon et promotion interne).

Elle a également mis en œuvre les décisions permettant de renforcer sa politique d'action sociale en augmentant notamment sa participation à la prévoyance : 15€ par agent et par mois toutes catégories confondues. Elle prendra en charge également 60% des titres restaurant d'une valeur faciale qui passe de 2,58€ à 3€ (270 K€ prévus en 2021 à 292 000€ au BP 2022, au chapitre 012, compensés par une recette de 116k€ correspondant à la participation des agents adhérant au dispositif).

La municipalité poursuit par ailleurs sa contribution à l'augmentation du pouvoir d'achat de ses agents en permettant, depuis 2018, la monétisation des jours épargnés sur le compte épargne temps (CET), mesure plébiscitée par une majorité d'agents. En 2021, on observe une baisse du rachat de ces jours avec un réalisé de 110K€, contre 126K€ en 2020, et 62K€ en 2019. 100 k€ ont été provisionnés pour 2022. Pour rappel, les montants de l'indemnisation des jours épargnés au titre du compte épargne-temps (CET), sont les suivants : 135 € pour la catégorie A, 90 € pour la catégorie B et 75 € pour la catégorie C. Cette monétisation est possible à partir du 16^{ème} jour épargné. En outre, en 2020 le plafond de l'épargne est passé de 60 à 70 jours.

En parallèle, la ville de Caen poursuit ses efforts de maîtrise des dépenses par la définition d'enveloppes budgétaires fermes tant pour le recours aux agents permanents (examen d'opportunité sur les créations d'emplois permanents) que pour le recours aux éléments variables de paye. La proposition faite au BP 2022 est de conserver les mêmes enveloppes que les deux années passées.

Par ailleurs, la loi de transformation de la fonction publique du 6 août 2019 introduit une prime de précarité dont le versement est prévu pour les contrats de moins d'un an et sous conditions de rémunération, ce qui imposera d'anticiper et circonscrire davantage les besoins en recrutement des contractuels non permanents.

Au BP 2022, la mise en place du RIFSEEP est basée sur une estimation de 350 000€. Elle prend en compte les revalorisations pouvant être apportées à la suite des diverses instances.

Les avantages en nature ¹

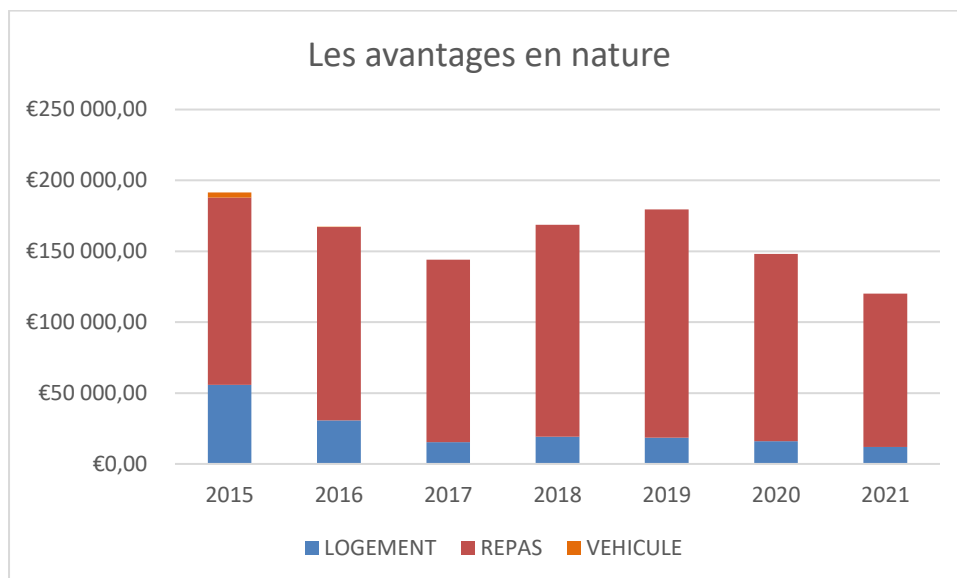
Les principaux avantages en nature accordés sont ceux relatifs aux repas fournis aux agents assurant la surveillance des enfants lors de la prise des repas dans les établissements scolaires. Les dépenses continuent à diminuer depuis 2018. Elle ont diminué en 2021: - 24K€ sur les repas, -4K€ pour les logements.

¹Avantages en nature repas: sont concernés les repas fournis gratuitement par la collectivité aux agents en dehors de toute obligation liée à leurs fonctions (personnel scolaire sans charge éducative sur le temps du repas).

Avantages en nature véhicules: sont concernés les véhicules attribués par nécessité absolue de service aux agents occupant un emploi fonctionnel de directeur général des services d'une commune de plus de 5 000 habitants ou de directeur général adjoint des services d'une commune de plus de 80 000 habitants ou un emploi de collaborateur de cabinet (seul un emploi au sein du cabinet du maire peut ouvrir droit à cet avantage). Au fur et à mesure des mutualisations, cet avantage est devenu sans objet du fait des transferts de personnels à la communauté urbaine.

Avantages en nature logements: Le décret du 9 mai 2012 a réformé les conditions d'attribution des logements de fonction dans les administrations de l'État à compter du 11 mai 2012, et a modifié en cela le code général de la propriété des personnes publiques. Ces nouvelles règles s'appliquent aux agents territoriaux selon le principe de parité avec la fonction publique d'État. Le décret n°2013-651 du 19 juillet 2013 a reporté la mise en conformité des collectivités locales au 1er septembre 2015. Au 30 septembre 2019, 8 agents bénéficient d'un logement de fonction attribué par nécessité absolue de service faisant l'objet d'une déclaration d'un avantage en nature.

	LOGEMENT	REPAS	VEHICULE	TOTAL
2015	55 820,52 €	132 062,05 €	3 559,11 €	191 441,68 €
2016	30 675,26 €	136 409,20 €	140,53 €	167 224,99 €
2017	15 340,01 €	128 832,60 €	0,00 €	144 172,61 €
2018	19 151,25 €	149 611,25 €	0,00 €	168 762,50 €
2019	18 535,79 €	161 107,20 €	0,00 €	179 642,99 €
2020	16 116,34 €	132 075,40 €	0,00 €	148 191,74 €
2021	12 021,87 €	108 113,60 €	0,00 €	120 135,47 €



VII. La gestion de la dette de la Ville de Caen

Précautions méthodologiques

Le débat d'orientations budgétaires 2022 ayant lieu avant la fin de l'année 2021, l'analyse qualitative de notre dette (niveau des taux, répartition des taux et prêteurs...) ne peut être réalisée qu'à la date de production de ce rapport. Une partie en fin de rapport se propose de faire une projection de la dette à fin 2021.

1. Le Budget Principal

1.1. La répartition de l'encours

Type	% d'encours 2020	% d'encours 2021	Variation en %
Fixe	59,36%	62,15%	+ 9,94%
Variable	35,83%	33,71%	- 12,83%
Livret A	4,81%	4,14%	- 13,93%

A la fin du 3^{ème} trimestre 2021, la dette est positionnée à 62,15% à taux fixe et 37,85% à taux variable. La répartition de l'encours est le résultat des choix historiques de la Ville de Caen avec un objectif de profiter au mieux du contexte monétaire de ces dernières années avec des taux fixes au plus bas.

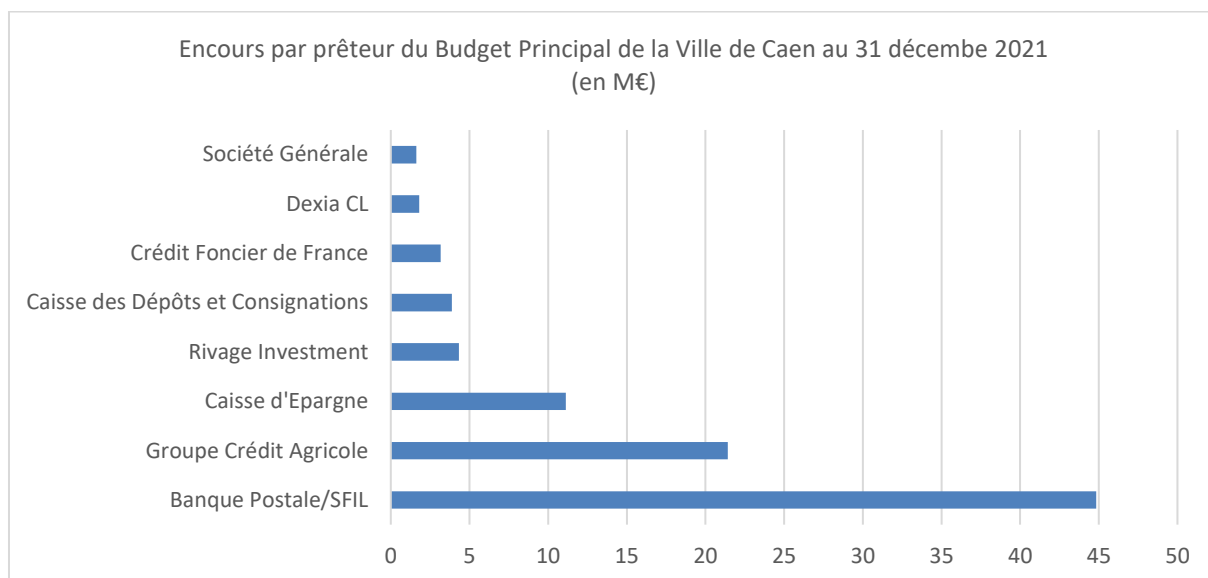
1.2. La diversification de l'encours

A ce jour, la Ville a mobilisé 15 M€ à des niveaux de taux très bas en 2020 auprès d'un établissement bancaire :

- ✓ La Banque Postale :
 - 9,5 M€ en décembre 2020 au taux fixe de 0,34% sur 15 ans ;
 - 5,5 M€ en mars 2021 au taux fixe de 0,36 % sur 15 ans.

8 établissements bancaires détiennent chacune entre 2% et 49% de la dette de la Ville assurant ainsi un socle sécurisé de diversification de l'encours.

Les graphiques ci-dessous présentent la répartition de l'encours.



1.3. La gestion du risque

L'exposition de la dette de la Ville de Caen présente un profil sécurisé puisque l'encours dont les risques sont nuls (classé A1 selon la charte Gissler) représente 100% de l'encours total.

La typologie Gissler permet de présenter la ventilation de l'encours en fonction de son exposition au risque selon deux dimensions : la nature des indices classés de 1 à 6 (6 correspondant au plus risqué) juge de la volatilité des indexations et la structure de l'emprunt classé de A à F mesure l'effet de levier (F correspondant aux structures avec un fort potentiel d'effet de levier).

2. Projection de l'encours de dette au 31 décembre 2021

L'encours de dette projeté au 31 décembre 2021 s'élèverait à 101,68€, contre 96,74 M€ au 31 décembre 2020.

Année de la date de fin d'exercice	Capital restant dû de fin d'exercice (en millions d'euros)	Capital amorti (en millions d'euros)	Intérêts (en millions d'euros)	Annuité (en millions d'euros)
2020	96,74	10,06	0,98	11,04
2021	101,68	10,06	0,91	10,97

Dans le cadre de ses investissements 2021, la Ville de Caen emprunterait 9,5 M€ pour combler son besoin de financement. Pour rappel, la Ville de Caen a déjà mobilisé 5,5 M€ en début d'année 2021.

Ainsi, la Ville de Caen aurait souscrit 15 M€ d'emprunt en 2021. Le capital restant dû projeté au 31 décembre 2021 serait donc de 101,68 M€.

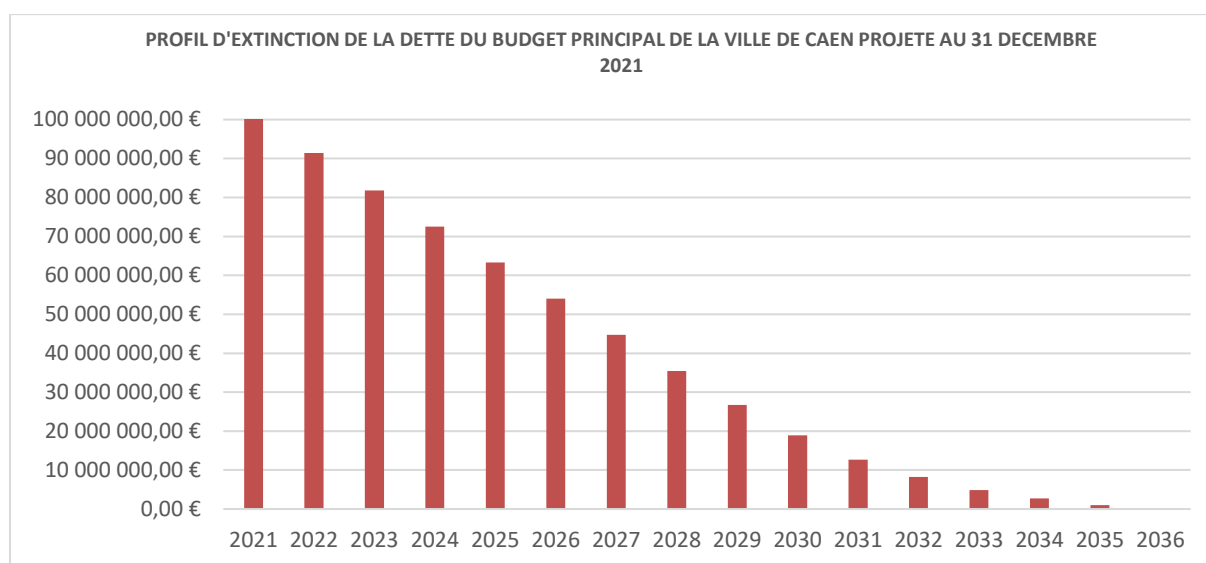
A la fin de l'année 2021, la Ville aura remboursé 10,06 M€ de capital au titre de l'exercice écoulé et aura mobilisé 15 M€.

Ainsi sur la base de la population INSEE 2021 (107 686 habitants), l'encours par habitant serait de 944 € au 31 décembre 2021 contre 900 € au 31 décembre 2020 (à titre de comparaison, l'encours est de 1 080 € par habitant pour les villes de même strate en 2019).

La baisse de 7,14 % des frais financiers, passant de 0,98 M€ à 0,91 M€, s'explique par les conditions structurelles et conjoncturelles du portefeuille de dette avec un taux moyen de la dette au 31 décembre 2021 qui atteindrait 0,90 % contre 0,98 % au 31 décembre 2020. Pour mémoire, le taux moyen de la dette s'établit pour l'ensemble des collectivités locales de la strate des communes de plus de 100 000 habitants à 1,89 % en 2020. Le bon niveau du taux moyen de la Ville de Caen est lié à un encours en taux variable performant et à une évolution favorable des taux de marché.

L'annuité de la dette pour 2021 se décompose donc entre les intérêts de 0,91 M€, et le remboursement du capital à 10,06 M€, soit un total de 10,97 M€. L'annuité atteint 102 € par habitant.

Le profil d'extinction de la dette de la Ville de Caen, présenté dans le graphique ci-dessous est sain et équilibré.



2.1. Analyse de la dette après retraitement de la dette récupérable

Pour mémoire au 1er janvier 2017, la communauté urbaine Caen la mer exerce de plein droit, sur l'ensemble de son périmètre, toutes les compétences fixées au I de l'article L.5215 du CGCT, et notamment la compétence liée à la voirie.

Le transfert des dépenses de voirie est un transfert de budget qui doit s'accompagner d'un transfert de la dette liée au financement de ses anciennes compétences, venant impacter le calcul de l'attribution de compensation des communes.

Ainsi, lorsque les emprunts à transférer ne sont pas individualisables ou non affectés et de ce fait, non transférables directement à la communauté urbaine, il a été proposé la mise en œuvre d'une démarche dite de dette récupérable.

Un encours a ainsi pu être reconstitué définissant ainsi la part d'intérêts et de capital qui seront reversés à la Ville de Caen par la communauté urbaine sur 15 ans de 2017 à 2031. Un taux d'intérêt moyen de 2,5% a été appliqué sur la période.

Le transfert de dette prend ici la forme d'une créance de la Ville de Caen sur la communauté urbaine Caen la mer qui se traduit par le remboursement à la Ville de Caen des annuités en capital et en intérêt jusqu'à extinction.

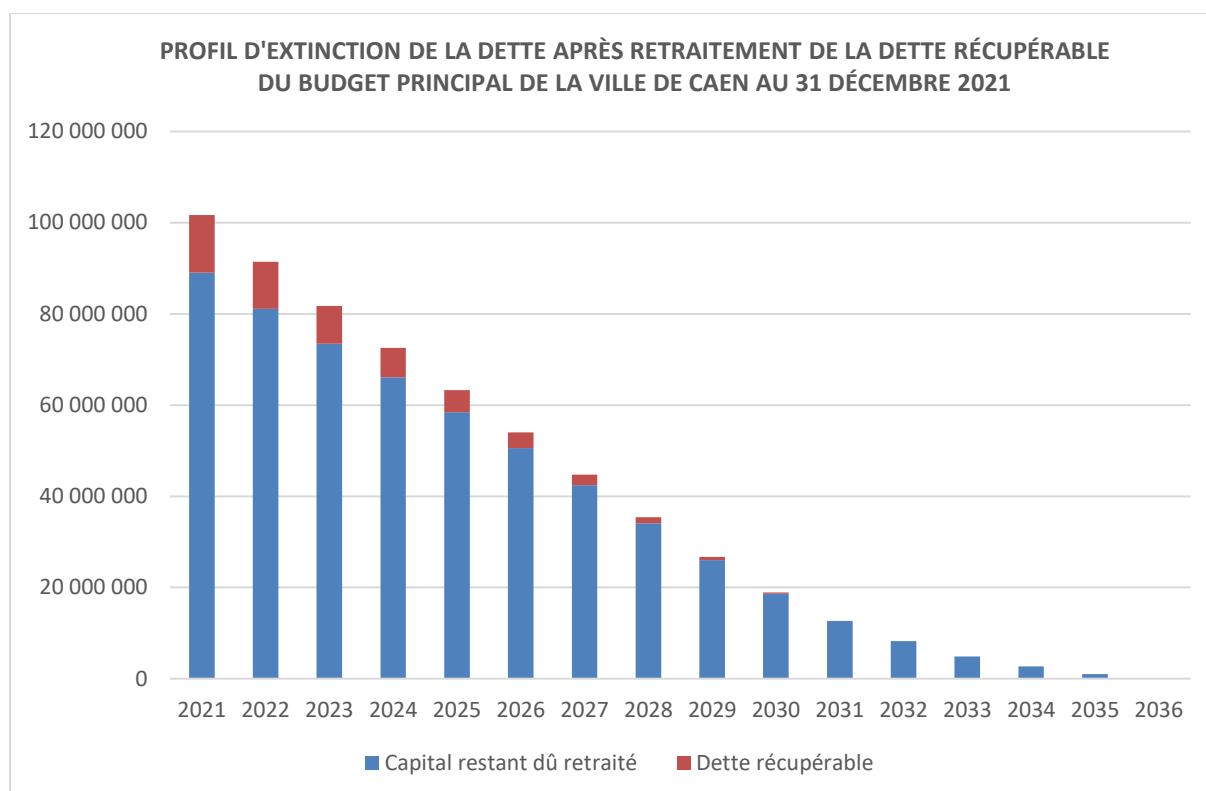
Il est donc convenu que la communauté urbaine Caen la mer, remboursera chaque année en deux versements à la commune la part des annuités d'emprunts affectés au financement de la compétence voirie jusqu'à extinction de celle-ci.

Par conséquent, l'état de la dette de la ville de Caen « retraitée » de la dette récupérable est retranscrit dans le tableau ci-après :

	Avant remboursement de la dette récupérable (en millions d'euros)	Dette récupérable de 2021 (en millions d'euros)	Après remboursement de la dette récupérable (en millions d'euros)
Capital restant dû au 31/12/2021	101,68	12,67	89,01
Capital amorti	10,06	2,53	7,53
Intérêts	0,91	0,38	0,53
Annuité	10,97	2,91	8,06

Ainsi, depuis 2017, la communauté urbaine prend en charge un encours de 27,64 M€ de la Ville de Caen sur une durée de 15 ans. Au 31 décembre 2021, le capital restant dû de la dette récupérable est de 12,67 M€.

Fin 2021, déduction faite de la dette récupérable, le capital restant dû retraité de la Ville de Caen serait de 89,01 M€, le capital amorti de 7,53 M€ et les intérêts 0,53 M€, soit une annuité de 8,06 M€.



2.2. Le Budget annexe du théâtre

Année de la date de fin d'exercice	Capital restant dû de fin d'exercice (en millions d'euros)	Capital amorti (en millions d'euros)	Intérêts (en millions d'euros)	Annuité (en millions d'euros)
2020	0,548	0,053	0,012	0,065
2021	0,494	0,054	0,011	0,065

L'encours du Budget annexe Théâtre correspond à un emprunt de 0,84 M€ en taux fixe à 2,08% sur une durée de 15 ans et qui a été souscrit en 2014. L'annuité de cette dette pour 2021 se décompose donc entre les intérêts de 0,011 M€, et le remboursement du capital à 0,054 M€, soit un total de 0,065 M€.

2.3. Budget consolidé

L'encours du Budget annexe Théâtre représente moins de 1% des encours de la Ville de Caen au 31 décembre 2021. Le profil d'extinction de la dette consolidée de la Ville de Caen, présenté dans le graphique ci-dessous, n'est donc pas impacté par l'encours du Budget annexe Théâtre. Il reste sain et équilibré.

