

# Rapport d'Orientations Budgétaires 2024

## Préambule

L'article L. 2312-1 du code général des collectivités territoriales (CGCT), prévoit que *«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 ».*

Ainsi, ce rapport d'orientation budgétaire procède tout d'abord à un rappel du contexte économique au moment de l'élaboration de ce document, puis sera complété par la présentation des premiers éléments du projet de budget 2024.

Les prévisions et les orientations financières proposées pour 2024 seront ensuite détaillées pour le budget principal et les budgets annexes avant de dresser un état de la dette projetée au 31 décembre 2023.

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 2024.

## **I/ Le contexte de l'élaboration du budget primitif 2024**

### **1) Avant-propos**

L'exercice 2023 s'achève dans une période de difficultés qui, de pandémie en crise énergétique, a bouleversé sensiblement les conditions de préparation et d'exécution des comptes publics locaux. Cette situation peut amener à deux constats :

- Le début d'une nouvelle période supposant de réinventer la gestion locale. En effet, la poursuite de la hausse des prix en matière énergétique et alimentaire, la croissance inévitable de la masse salariale ou encore les fortes diminutions des droits de mutations à titre onéreux sont à une contraction significative de l'autofinancement local. En ce sens, la fin de l'exercice 2023 traduit pour toutes les collectivités la nécessité de changer leur mode de gestion et d'intégrer de nouvelles contraintes financières.
- L'évolution des finances locales se caractérise aussi par des mouvements d'ampleur dont la réduction importante des leviers fiscaux classiques au profit d'une démultiplication de la fiscalité dédiée, d'une substitution des subventions ciblées aux détriments des dotations globales mais aussi de la nécessité de la transition écologique dont les coûts en investissement supposent de repenser l'approche des dépenses classiques patrimoniale. Enfin s'agrège une troisième mutation qui revient à la capacité humaine dans une époque marquée par un défaut d'attractivité des métiers voire l'épuisement des vocations.

Le « marathon budgétaire » du projet de loi de finance a débuté le 10 octobre 2023 avec 2.900 amendements sur le PLF 2023-2027. En 2024, la croissance serait établie par le ministère de l'économie et des finances à +1.4% et à une inflation à +2.6%. La maîtrise des dépenses est un axe prioritaire de ce projet pour engager une baisse du déficit afin de s'inscrire dans la trajectoire sous les 3% et la réduction de la dette à 108.1% en 2027. Il convient donc d'être particulièrement vigilant sur les incidences attendues vers les collectivités territoriales.

Le projet de loi de finances (PLF) pour l'année 2024 présente un accroissement inédit de 7 milliards d'euros des crédits consacrés à la planification écologique par rapport à 2023, portant le total des dépenses favorables à l'environnement à 40 milliards d'euros. A titre d'exemple, le fonds vert connaît une augmentation de 2.5Mds contre 2 Mds en 2023. Les 500 M supplémentaires sont principalement fléchés sur la restauration des écoles.

## 2) Le contexte économique international et national

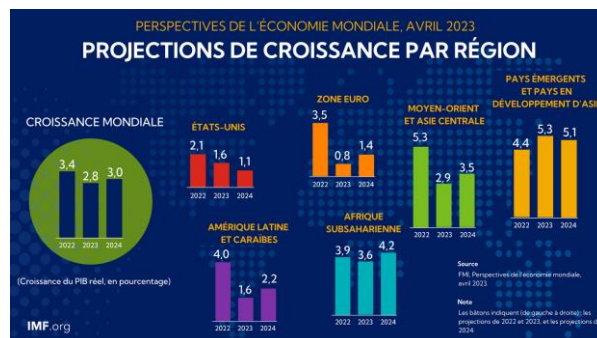
Les crises énergétiques, la guerre sur le sol européen, une inflation généralisée ou encore le resserrement des politiques monétaires accompagnées de turbulences financières en 2023 inscrivent l'économie mondiale dans un contexte particulièrement difficile. Toutefois, elle n'aura pas si mal résisté.

Certes, la croissance a été divisée par presque deux, de 6,1 % en 2021 à 3,4 % en 2022, mais, dans ces conditions, l'atterrissage aurait pu être bien plus violent. Ainsi, dès lors que les tensions sur l'énergie ou encore de l'alimentation se sont atténuées, l'inflation s'est repliée dès 2022 dans les pays membres de l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE) et que les prévisions pour 2024 sans être optimistes semblent confirmer ce tassement.



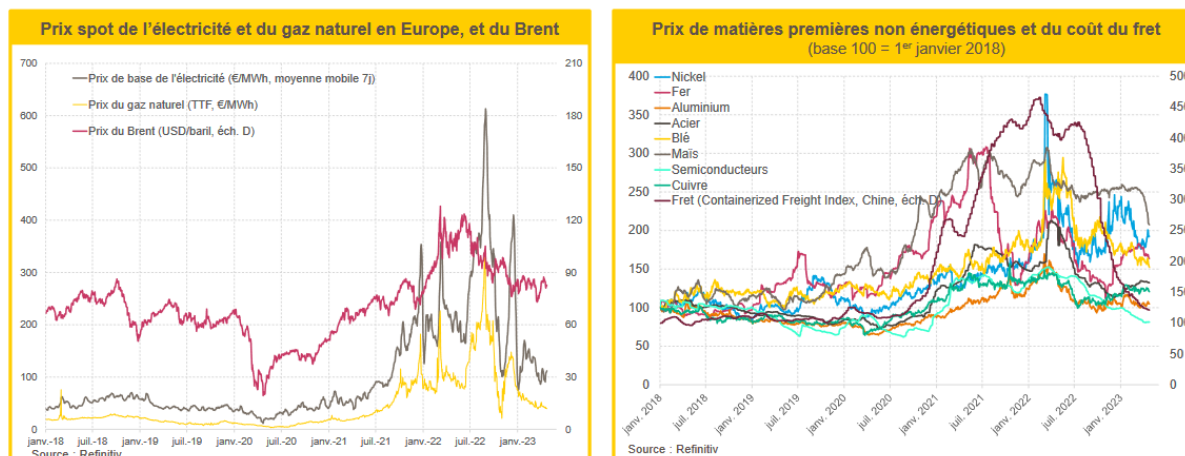
### Au niveau international,

Le rapport du FMI sur les perspectives de l'économie mondiale 2024 traite d'une reprise « cahoteuse ». Ainsi, en surface, l'économie mondiale semble se remettre progressivement des pandémies et des guerres. La Chine enregistre un rebond de son économie. L'augmentation des taux d'intérêts et le resserrement des banques centrales semblent avoir porté leurs fruits à l'image de la baisse de l'inflation. Le FMI dispose donc de projection de croissance de 3% et d'un rebond prévu en zone euro en 2024.



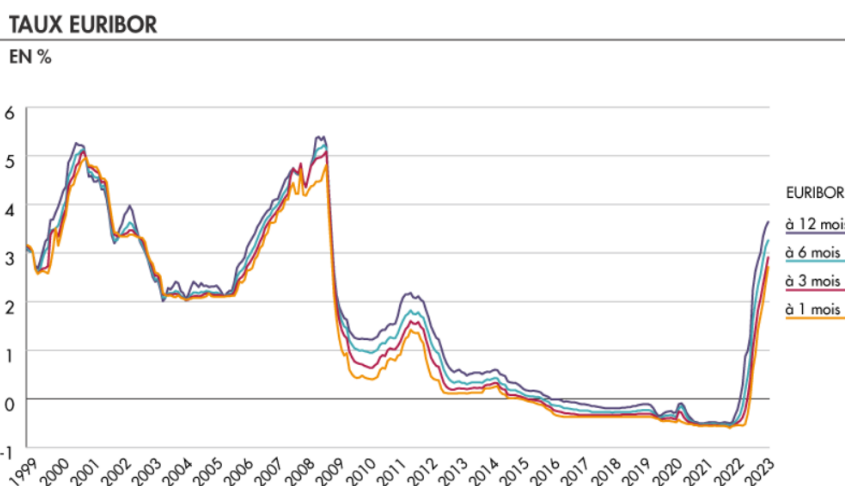
En Europe, les états ont su rapidement diversifier leurs sources d'approvisionnement en gaz naturel et en GNL. La consommation a été maîtrisée du fait d'une météo favorable mais aussi par des économies d'énergie. Côté pétrole, la reprise de l'économie chinoise, la reprise du trafic aérien, et une offre contrainte de l'OPEP seraient en mesure de réguler le prix du baril vers la baisse.

Le prix des matières premières a connu aussi une diminution même si les prix sont encore en deçà des prix d'avant Covid. La baisse et la mise à disposition des semi-conducteurs sont à même de relancer l'industrie en particulier l'automobile européenne.



Il y a d'avantage lieu de s'inquiéter sur le resserrement des politiques monétaires ces douze derniers mois qui commence à avoir des effets négatifs sur les marchés financiers. Ainsi, après une longue période d'inflation modérée et des taux d'intérêt particulièrement bas, l'intervention des banques centrales a provoqué des pertes considérables sur les actifs à long terme à revenu fixe.

Ce durcissement de la politique monétaire s'associe généralement à un risque de liquidité plus élevé du fait de la dépréciation de ces actifs. Cette situation a eu pour conséquence une hausse certaine des taux d'intérêts. Il en est pour preuve le taux Euribor qui connaît une progression manifeste.



Source BDF

Le contexte mondial est particulièrement volatile et hautement fragilisé dans le secteur financier. En ce sens, les évolutions du PIB liées à la construction du projet de loi de finance 2024 entrevoient donc un rebond de sortie de crise mais limité.

Tableau 1 : Évolution du PIB (moyenne annuelle, en %)

	2021	2022	2023	2024	Niveau 2024/2019
	Observé		Prévisions		
<b>MONDE*</b>	<b>6,3</b>	<b>3,5</b>	<b>3,0</b>	<b>3,0</b>	<b>13,5</b>
<b>ÉCONOMIES AVANCÉES*</b>	<b>5,5</b>	<b>2,7</b>	<b>1,7</b>	<b>1,3</b>	<b>6,8</b>
États-Unis	5,9	2,1	2,1	0,8	8,1
Japon	2,3	1,0	2,3	1,2	2,4
Royaume-Uni**	7,6	4,1	0,5	0,8	1,0
Zone euro*	5,4	3,4	0,9	1,3	4,5
dont Allemagne	3,1	1,9	-0,1	1,1	1,6
dont Italie	7,0	3,8	1,0	0,7	2,7
dont Espagne	5,5	5,5	2,4	1,5	2,5
<b>ÉCONOMIES ÉMERGENTES*</b>	<b>6,8</b>	<b>4,0</b>	<b>4,0</b>	<b>4,2</b>	<b>18,2</b>
Chine	8,4	3,0	5,0	4,5	25,2

\* Les croissances mondiale et par zone économique sont calculées à partir des prévisions de 12 pays réalisées par la DG Trésor (États-Unis, Japon, Royaume-Uni, Allemagne, France, Italie, Espagne, Brésil, Chine, Inde, Russie, Turquie), complétées par les prévisions du FMI de juillet 2023. L'agrégat zone euro est construit à partir des prévisions DG Trésor pour l'Allemagne, la France, l'Italie et l'Espagne et des prévisions de l'OCDE de juin 2023 pour les autres pays.  
\*\* Les chiffres de 2021 et 2022 pour le Royaume-Uni sont ceux qui étaient disponibles à la date d'arrêt des prévisions (21 août 2023). Ils ne prennent pas en compte la révision des comptes nationaux annuels publiée le 1<sup>er</sup> septembre 2023.  
Sources : FMI (Perspectives économiques mondiales, juillet 2023), OCDE (Perspectives économiques, juin 2023), prévisions PLF 2024

## Au niveau national,

En 2023, le solde public s'établirait à -4.9% du PIB en raison principalement du maintien d'un niveau élevé de protection des ménages et des entreprises face à l'inflation. En 2024, la trajectoire baissière du solde public s'établirait à -4.4% en vue d'un retour à des comptes publics normalisés une fois la sortie progressive des mesures temporaires relatives à l'énergie et à la relance. Il est à noter que les Administrations Publiques Locales disposent désormais d'un besoin de financement correspondant à 0.3% du PIB .

La trajectoire pluriannuelle de finances publiques prévoit un retour à la normal des comptes normalisés en 2026 pour les collectivités locales et 2027 pour les autres comptes à partir de la disparition des mesures ponctuelles et temporaires en 2026 et un lissage de celles-ci.

Autrement dit, la sortie de crises serait prévue à compter de 2027. Cette approche est d'autant plus prudente que la croissance est calculée à 1.4% en 2024 (comme pour le FMI) et que son augmentation pour les années suivantes est retenue.

Toutefois, l'augmentation des taux d'intérêt au niveau mondial peut avoir un impact non négligeable sur les soldes publics, ce qui serait en mesure de justifier l'approche baissière de la dette publique de la trajectoire pluriannuelle.

Comme il en a été fait état, le projet de Loi de finances ou PLF 2024 est en cours d'adoption. Il semble toutefois intéressant de souligner différents éléments :

- Le PLF 2024 augmente le montant de la dotation globale de fonctionnement (DGF) de 213 683 813 euros par rapport à 2023 (à périmètre constant). Les dotations de péréquation (qui vont aux collectivités les plus défavorisées) sont abondées de 220 M€. La hausse de 190 M€ de la DGF des communes doit permettre à 60% de communes de la voir augmenter en 2024. En revanche, cette augmentation peut être estimée à 0.8% face à une croissance de l'inflation prévue à 2.6% ;
- Le PLF prévoit d'ores et déjà la Prorogation de l'abattement de taxe foncière pour les bailleurs sociaux dans les QPV pour 2024. Cette perte pour les communes n'est compensée que très partiellement par l'Etat (environ le tiers) ;
- L'article 25 du PLF prévoit un Nouveau prélèvement sur recettes (PSR) de compensation des pertes de taxe d'habitation sur les logements vacants.

Ce nouveau PSR va permettre de neutraliser les pertes budgétaires des collectivités concernées par l'élargissement des zones tendues (d'un peu plus de 1100 à près de 3700 communes selon le décret du 26 août 2023 d'application de l'article 73 de la LFI 2023). En effet, en zone tendue s'applique de droit la taxe « logement vacant » (TLV, perçue par l'État) et cela conduit corrélativement à la suppression de la taxe d'habitation sur les logements vacants (THLV) qui est perçue par les communes ou les EPCI l'ayant instituée.

- On peut également noter la rétrocession des amendes ZFE aux collectivités concernées ; la nouvelle exonération non compensée de foncier bâti pour les logements sociaux anciens faisant l'objet d'une rénovation thermique ou encore l'augmentation de dotation titres sécurisés qui sera doublée cette année.

Enfin, et comme il en a déjà été fait état, l'article 35 (annexe B) précise les crédits alloués aux collectivités et financement de la planification écologique. Qu'il s'agisse du fléchage vers les écoles ou des termes de l'exposé général des motifs (« En fonction des projets présentés par les collectivités, le Fonds vert financera à la fois des actions renforçant la performance environnementale (rénovation des bâtiments publics), l'adaptation (prévention des inondations, recul du trait de côté) ou encore l'amélioration du cadre de vie (recyclage des friches) »).

En conclusion, tant le contexte international que la situation nationale et sa prospective montrent que les collectivités vont être amenées à se réformer en profondeur afin de continuer à assurer la meilleure qualité possible des services délivrées à la population. Il est à noter que le recours à l'emprunt va devenir plus difficile considérant la hausse prévisible des taux d'intérêts et que le désengagement progressif des financeurs traditionnels des collectivités pose la problématique de la hausse de la taxation locale.

### 3) Les principaux impacts de ce contexte pour la Ville d'Avignon

Dans ce contexte, toujours marqué par d'importantes incertitudes, la ville d'Avignon a décidé de bâtir un budget offensif, résilient et ambitieux, tenant compte de l'inflation qui touche les collectivités au même titre que tous nos concitoyens.

Le budget 2024 de la ville d'Avignon sera le premier depuis 2020 à être totalement libéré des conséquences financières de la crise sanitaire du Covid 19 : pour rappel, celle-ci aura finalement coûté plus de 22 M€ à la collectivité, sans aucune aide ou compensation financière de l'Etat.

**Pour ce qui concerne la section de fonctionnement**, l'objectif est de lui permettre d'absorber l'évolution inflationniste qui a un fort impact sur le niveau des dépenses de la collectivité, notamment sur la facture énergétique, tout en continuant de développer le service public municipal, notamment à travers :

- la création du groupe scolaire Joly Jean,
- la réouverture de deux équipements majeurs (Bibliothèque JL Barrault et Piscine Chevalier de Folard)
- le déploiement de deux nouvelles maisons communes dans les quartiers ouest et est),
- et de porter des politiques publiques d'émancipation et de solidarité au plus près des Avignonnaises et des Avignonnais, des plus jeunes comme des plus âgés.

**Le budget d'investissement** restera pour sa part, ambitieux pour bâtir la ville du futur, une ville exemplaire en matière de protection de la nature, de solidarité, de valorisation des ressources locales, de sobriété ou encore de consommation responsable. Avec trois caractéristiques essentielles :

- \* la prise en compte de coût chantier en augmentation de 20 à 25%
- \* le choix d'un niveau d'emprunt responsable, conforme au niveau d'endettement de la commune et à la volonté de ne pas trop subir une trop forte augmentation des coûts induits
- \* la recherche volontariste d'un haut niveau de co-financements auprès des partenaires (Europe, États, collectivités territoriales).

Il s'agit donc pour la ville d'Avignon de bâtir un budget 2024 offensif, résilient et ambitieux, au regard d'un contexte particulièrement rugueux du fait de la poursuite de l'inflation, du renchérissement des coûts de l'argent et de la fin des aides exceptionnelles de l'Etat prévues dans le cadre des filets de sécurité 2022 et 2023.

Cela passe par des choix courageux et responsables pour permettre la continuité de l'action volontariste conduite depuis 2014 au service des Avignonnaises et des Avignonnais.

**Cette ambition continuera de s'appuyer sur un budget communal fondé sur 3 fondamentaux :**

- 1) pour la 11eme année consécutive la non-augmentation des taux d'imposition pour préserver le pouvoir d'achat des Avignonnaises et des Avignonnais
- 2) l'inscription de notre ville dans une démarche de transition climatique, écologique et solidaire, visible au travers des priorités du Plan Pluriannuel d'investissement 100% Vert
- 3) la dynamique de co-construction de l'ambition urbaine et du vivre ensemble que nous portons avec le maintien à un haut niveau de l'accompagnement des acteurs associatifs, avec la réalisation de projets 100% citoyens soutenus dans le cadre du budget participatif et avec la montée en puissance des co-financements de l'état et des autres collectivités territoriales."



## II/ Rétrospective : des difficultés financières liées à a des facteurs exogènes dépassées grâce à une gestion rigoureuse

La performance d'une collectivité locale s'apprécie au regard des services qu'elle porte à l'ensemble de sa population et de sa capacité à préparer et accompagner les évolutions sociales, environnementales et économiques. La ville d'Avignon, pour répondre aux besoins, a réussi à valoriser un maillage associatif important afin de mettre en œuvre une politique de co-construction. Cette approche est fondamentale dans la stratégie de la ville dans la mesure où elle est un fondement pour répondre au plus juste aux attentes de proximité.

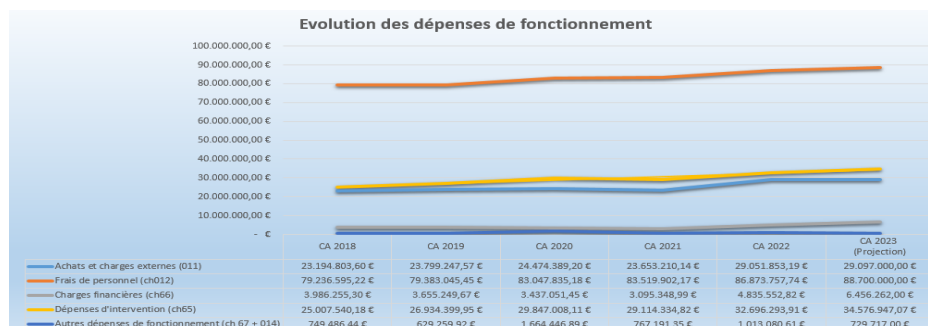
Parallèlement, la ville d'Avignon dispose d'un patrimoine historique et naturel de premier plan, au niveau national voire international. Son rayonnement permet une forte attractivité touristique qui entretient une offre culturelle importante mais aussi développe une dynamique entrepreneuriale propre à répondre aux besoins en emplois de ses habitants. Avignon est donc une ville dynamique, attractive où il fait « bon vivre ».

Le contexte, comme pour toutes les collectivités locales, n'est pas favorable. Le Covid a rendu nécessaires des choix volontaristes qui ont des impacts durables sur les finances publiques locales.

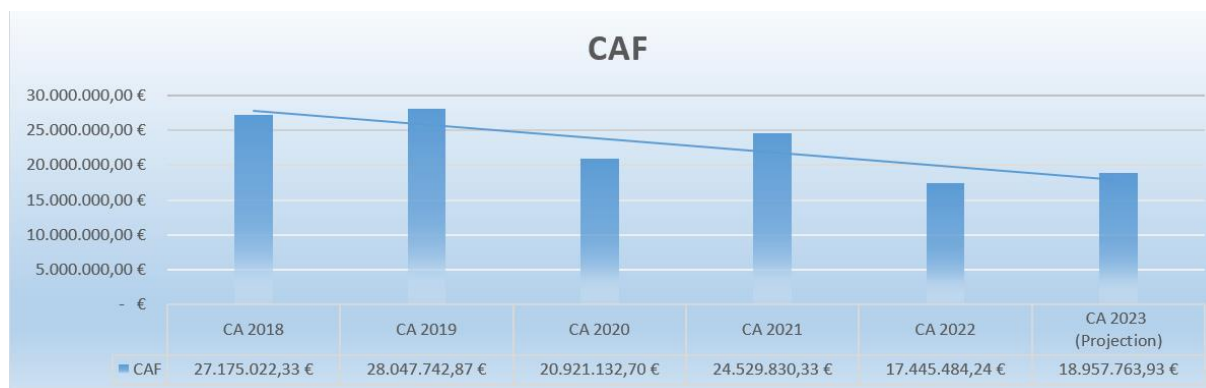
La guerre en Ukraine et les tensions sur le territoire européen ont eu pour effet une augmentation des prix et plus directement une inflation importante. Ces crises ont eu des effets directs mais aussi indirects sur les finances de la ville d'Avignon. Elle a su renouveler ses modes de gestion pour anticiper voire trouver les réponses nécessaires pour limiter les impacts sur les services en direction des Avignonnaises et Avignonnais.

Depuis 2014, la ville d'Avignon se caractérise par des choix courageux et objectifs mais aussi ambitieux que ce soit en matière de fonctionnement que d'investissement. Ils peuvent se traduire comme suit :

**En matière de dépenses de fonctionnement**, l'impact des crises a été particulièrement fort sur le chapitre 011, avec une augmentation de 2021 à 2023 de 25.45%.

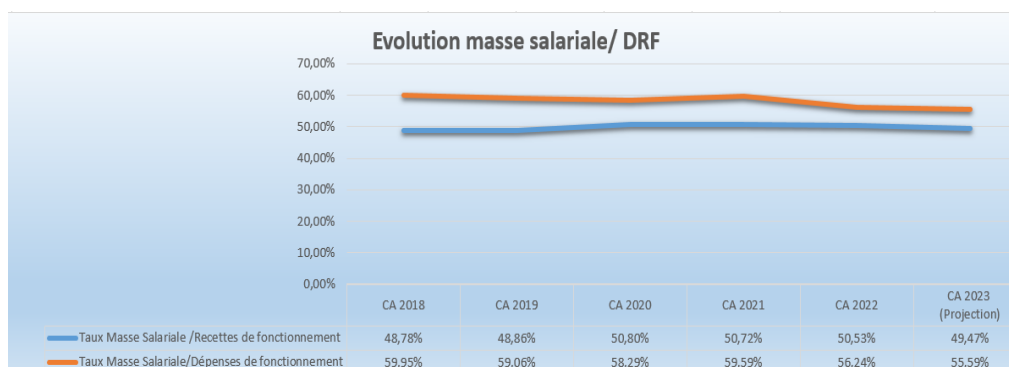


Cette situation a eu pour conséquence mécanique une baisse de la Capacité d'autofinancement de la ville (Epargne brute).



Toutefois, la ville a su développer des ressorts en interne pour que 2023 se caractérise par une « sortie de crise ». Il est ainsi possible de constater une inflexion de cette baisse.

A titre de rappel, la principale dépense réelle de fonctionnement revient au financement de la masse salariale. Son poids sur les dépenses totales peut s'objectiver à partir du tableau suivant.



La ville a trouvé les leviers nécessaires pour maintenir voire augmenter ses services à la population, tout en limitant l'évolution de la masse salariale sur les dépenses totales, puisqu'il est passé de 59.95% en 2018 à seulement 55.59% en 2023 malgré des hausses mécaniques dont l'augmentation de la valeur du point.

La seconde principale dépense de fonctionnement vise le financement des interventions de la collectivité dont le financement des budgets annexes (subvention d'équilibre) ou encore les subventions aux associations.

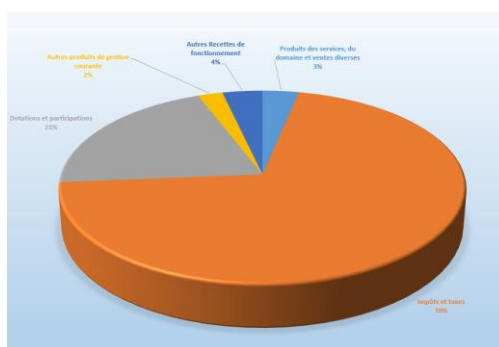


Comme pour le chapitre 011, la ville a dû prendre en charge les hausses mécaniques des prix de et de la masse salariale pour ses budgets annexes ce qui a supposé une augmentation des subventions d'équilibre. Ainsi, à titre d'exemple, la restauration a connu une progression manifeste du coût des denrées alimentaires. Le choix de la qualité mais aussi d'une évolution du nombre d'enfants scolarisés inscrits à la restauration municipale a entraîné une hausse des charges de fonctionnement de ce budget annexe. La même évolution est à noter du côté du budget annexe des activités aquatiques qui a été dopé par le programme de rénovation des piscines, porteur à la fois d'une meilleure efficacité énergétique mais aussi du développement du niveau de service apporté à la population.

En outre, la ville a décidé de continuer à assurer l'essor associatif de la ville dans ses multiples facettes en accompagnant les associations à trouver elles-mêmes des solutions résilientes et de sortie de crises.

Concernant les charges financières, l'année 2023 a vu également la sortie du contrat de swap conclu en 2009 avec la Deutsche Bank, sortie qui a eu des conséquences financières en 2022 et en 2023.

**Les recettes de fonctionnement** peuvent se présenter comme suit :



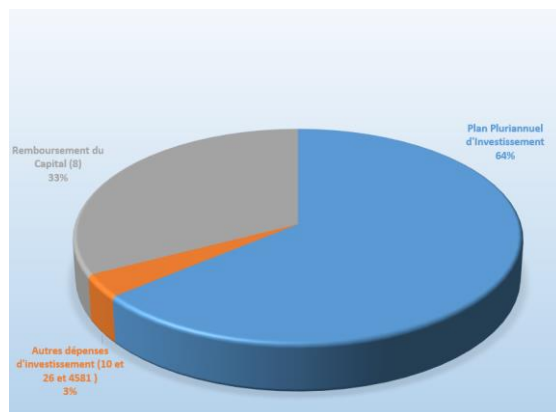
La principale ressource de fonctionnement de la ville est la fiscalité locale. Il convient de rappeler que, depuis 2014, le choix de la ville a été de compter sur la seule dynamique des bases des bases fiscales fixées nationalement (sans augmentation de taux au niveau communal). Le calcul des projections 2023 montre la fragilisation de certaines recettes dont les droits de mutation à titre onéreux (DMTO). A titre d'exemple, l'accès aux emprunts immobiliers en 2023 a été rendu plus difficile, cela ayant pour conséquences de ralentir les transactions et la perception de la DMTO.

En matière de dotations et participations, la sortie de crise suppose une perte progressive des dotations exceptionnelles ainsi qu'une hausse mesurée des principales composantes en décorrélant avec la hausse des prix. Cette situation aurait pu aboutir à une dégradation de l'épargne brute mais elle a été anticipée par la ville.

**En matière d'investissement**, la mise en œuvre du Plan Pluriannuel d'Investissement se caractérise par une hausse mécanique des prix. Ainsi, dans le cadre de l'exécution des marchés publics, la ville d'Avignon a appliqué des révisions de prix qui ont conduit à une augmentation de l'ensemble des prix de base.

Il est ainsi possible de noter augmentation de l'indice BT01 (Bâtiment général) de 5.3% et TP01 (Travaux Public général) de 5%. Pour le BT 38 (plomberie) de janvier 2021 à janvier 2023, cet indice a progressé de 12.6%. La rareté des matières premières a aussi eu une incidence sur le PPI dans la mesure où les entreprises n'ont pas pu réaliser différents travaux dans la mesure où elles connaissaient des difficultés d'approvisionnement.

Les dépenses d'investissements, pour l'exercice 2023, peuvent se présenter comme suit :

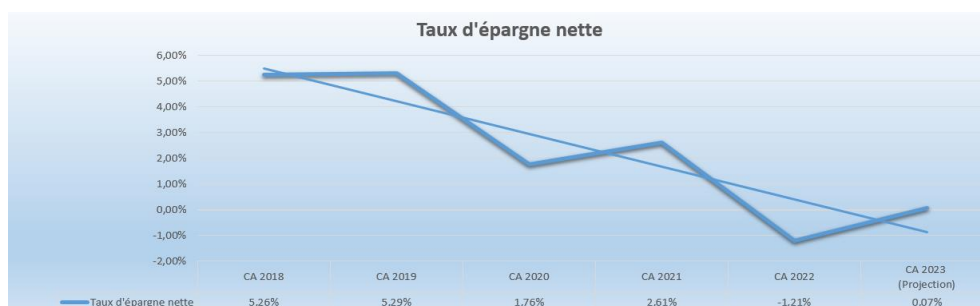


La principale dépense d'investissement relève de la mise en œuvre du PPI. Il convient de souligner que l'ingénierie financière développée par la ville a permis de trouver des solutions de cofinancement intéressantes permettant de poursuivre les orientations stratégiques de la ville malgré une hausse des prix.

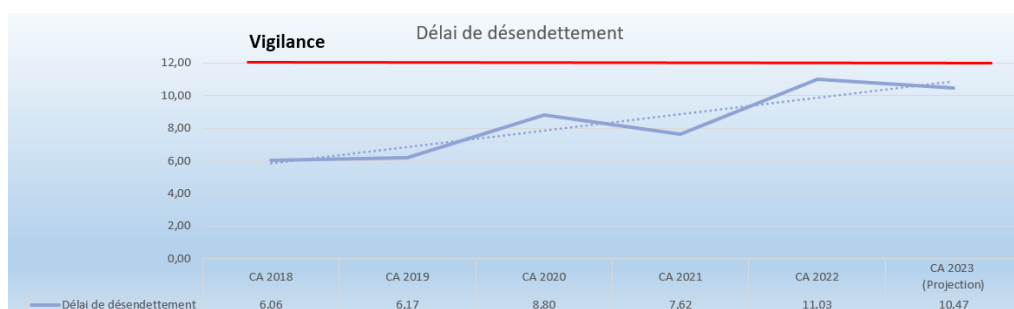
L'année 2023 se caractérise également par l'opération de recapitalisation de la Société Publique Locale Avignon Tourisme, à hauteur de 7,5 M€, dont la ville est actionnaire à 96,44%. Cette recapitalisation est intervenue à la suite de la crise sanitaire et de ses impacts sur l'activité touristique qui a conduit à un déficit cumulé de près de 7 M€. Avignon Tourisme a bénéficié par ailleurs d'un prêt garanti par l'Etat de 1,5 M€, aujourd'hui intégralement remboursé.

Le remboursement en capital constitue le second poste des dépenses d'investissement. Dans la mesure où les taux d'intérêts étaient particulièrement bas ces dernières années, la ville a pu emprunter à des taux particulièrement faibles. Leur hausse depuis deux ans, va conduire à limiter le recours à ce levier.

Le remboursement du capital associé à une dégradation de la CAF a bien sûr conduit à une baisse du taux d'épargne nette. Toutefois, il convient de souligner que l'exercice 2023 se caractérise par une inflexion de ce taux.

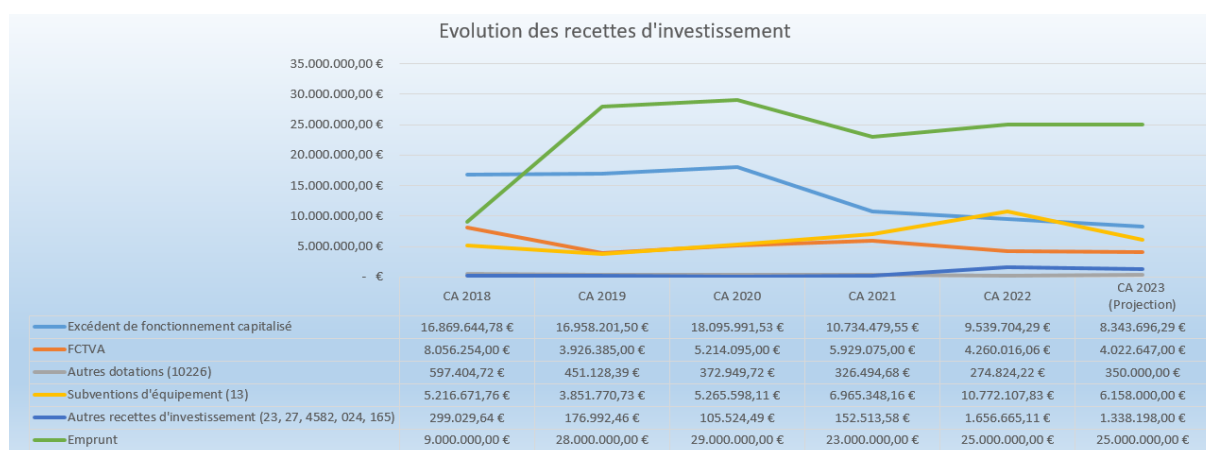


Ainsi, la ville d'Avignon a réussi à maintenir sa trajectoire d'investissement dans le respect de son plan pluriannuel malgré des évolutions haussières des prix. Ceci a bien sûr conduit à une dégradation conjoncturelle de ces indicateurs de gestion sans pour autant atteindre les seuils de vigilance fixé par l'Etat. Il en est pour preuve le délai de désendettement pouvant se présenter comme suit :



La ville a trouvé les ressorts nécessaires pour s'assurer d'être en dessous du seuil de vigilance tout en continuant à mener des mesures d'investissement ambitieuses au profit de sa population.

L'évolution des recettes réelles d'investissement se présente comme suit :



La baisse sensible des excédents de fonctionnement capitalisé a conduit à une stratégie de recours à l'emprunt normalisé par une offre avantageuse. De là même manière, on constate une amélioration des cofinancements (cf. subventions) même si la prévision 2023 reste prudentielle. Comme il en a déjà été fait état, l'exercice 2024 suppose une nouvelle modélisation considérant la hausse sensible des taux d'intérêt.

En conclusion, comme pour toutes les collectivités locales, la ville d'Avignon a dû faire face à de nombreux enjeux le plus souvent issus de facteurs exogènes qui aurait pu limiter son action au profit des avignonnaises et avignonnais. Par une politique rigoureuse et des choix de gestion opportuns, la ville a su répondre avec résilience aux différentes crises et surtout préserver de bases solides pour préparer l'avenir. L'exercice 2023 traduit à bien des égards la nécessité de faire évoluer le modèle économique de la ville. De fait, cet exercice 2023 peut aussi s'analyser comme une étape de transition à la mise en œuvre d'un nouveau modèle de gestion.

### **III/ Inscrire le budget 2024 dans une stratégie financière offensive, résiliente et ambitieuse**

L'élaboration du budget 2024 doit prendre en compte les informations connues à ce jour du projet de loi de finances pour 2024, en cours d'adoption au Parlement. Le choix de voter le budget en décembre, motivé par la nécessité de donner de la visibilité à nos partenaires associatifs notamment, confirme son caractère prévisionnel et supposera des ajustements lors de décisions modificatives à venir.

Cette adaptation en continu des choix budgétaires s'inscrit dans une logique d'habilité qui est rendue nécessaire à la fois par l'impact des éléments de conjoncture économique sur les budgets locaux mais aussi l'effet de mesures gouvernementales, notamment sur la masse salariale, intervenant en cours d'années mais d'application souvent immédiate.

Depuis 2020, tous les exercices budgétaires de la ville se sont inscrits dans un contexte de crises multiples à répétition : crise sanitaire, crise énergétique, crise inflationniste, crise climatique... De conjoncturel, ce contexte de crises semble devenir structurel, modifiant ainsi durablement les grands équilibres budgétaires des collectivités locales et obligeant à de l'agilité, de la réactivité et de l'adaptation pour faire face à ce qui apparaît bel et bien comme une nouvelle donne.

Le budget 2024 sera le premier, depuis 2020, à ne pas être "redevable" de la crise sanitaire. Pour autant le contexte encore très incertain et la fin des mesures d'accompagnement mises en place par l'Etat pour les années 2022 et 2023 obligent à une maîtrise très stricte de la section de fonctionnement pour limiter l'effet ciseau (augmentation plus rapide des dépenses que des recettes). Il s'agit d'assurer des marges de manœuvre financières suffisantes pour continuer d'investir pour l'attractivité et l'avenir de notre ville, tout en accompagnant les Avignonnaises et les Avignonnais, notamment les plus fragiles d'entre eux, dans leurs préoccupations quotidiennes et en leur proposant une accessibilité renforcée a des services publics municipaux de qualité.

L'effet conjugué d'un maintien d'un taux d'inflation soutenu et d'incertitudes sur l'énergie conduit à un risque d'augmentation de la précarité. Avec un taux de pauvreté de 31 %, bien supérieur à la moyenne métropolitaine (14,6 %), la ville d'Avignon entend faire preuve de la plus grande solidarité possible en s'attachant à mener une politique de soutien au pouvoir d'achat, quelle que soit leur situation de vie.

### **Les orientations budgétaires 2024 seront dès lors basées sur 5 principes :**

- pour la 11ème année consécutive, et conformément à l'engagement pris en 2014, la non-augmentation des taux d'imposition,
- la maîtrise assumée des dépenses de la collectivité, notamment par le plein déploiement du plan de sobriété énergétique et par une action volontariste sur la masse salariale intégrant les hausses salariales en soutien au pouvoir d'achat des agents de la collectivité,
- l'optimisation des recettes propres de la collectivité par la hausse votée de la THRS et les recettes nouvelles issues des revalorisations appliquées à certaines tarifications ,
- la volonté de continuer d'assumer un haut niveau d'investissement tel que prévu dans le PPI de transition écologique 2021/2026 (+40M€),
- un recours à l'emprunt contenu au plus juste (en raison de la cherté de l'argent) compensé par la recherche de financement auprès de partenaires (Etat, collectivités territoriales).

L'objectif sera d'atteindre un niveau d'épargne brute supérieur à 18M€.

*Ces principes se traduiront de la manière suivante :*

#### **1 – un objectif volontariste d'augmentation des ressources en dépit du choix de ne pas augmenter les taux d'imposition**

- le niveau de dotation de l'Etat sera probablement en stagnation et en tout cas, en décalage avec l'évolution de l'inflation observée sur le panier du Maire

- une augmentation attendue des recettes fiscales calquée sur l'évolution des valeurs locatives et le choix d'augmenter la Taxe d'habitation sur les résidences secondaires (limitée cependant par l'inconnu sur les conditions de compensation de la suppression de la taxe d'habitation sur les logements vacants)

- une évolution positive des recettes propres du fait de l'optimisation de certaines tarifications (notamment, la réévaluation des tarifs d'occupation du domaine public) et de l'attractivité touristique retrouvée, avec ses effets positifs sur la taxe de séjour

- en revanche, l'absence de perspectives de recettes exceptionnelles.

#### **2 - Un objectif de maîtrise des dépenses de fonctionnement pour atténuer les effets de l'inflation**

- des charges de fonctionnement en diminution de près de 10% par rapport au BP2023 (pour le chapitre des charges générales) grâce aux efforts collectifs réalisés en termes d'économies et de moindre consommation énergétique

- des dépenses de personnel en évolution de plus de 1, 350 M€ de (BP et DM 2023 à BP 2024) afin de tenir des hausses salariales de soutien au pouvoir d'achat des collectivités locales décidées au cours de l'année 2023 et à partir du 1er janvier 2024. Ces dépenses intègrent le choix volontariste de la collectivité d'anticiper d'une année la prise en charge de la prévoyance pour les agents bénéficiaires.

- une évolution des charges financières contenue (évaluées à 5, 2 M€) du fait d'une stratégie de limitation du recours à l'emprunt, du fait aussi de la fin du solde relatif au contentieux avec la Deutsche bank.

De BP à BP, les recettes réelles de fonctionnement évolueront de -0.8% au regard, les dépenses réelles de fonctionnement évolueront de +0.4%.

### **3 - Des dépenses de fonctionnement orientées pour financer nos priorités d'action :**

- Priorité donnée aux enfants et aux écoles : Cité éducative, « ville amie des enfants », un été à Avignon, programme de réussite éducative...
- Priorité aux actions de solidarité : poursuite des corbeilles solidaires, « ville, amie des aînés » et accroissement du soutien de la ville à son CCAS,
- Émancipation par le sport et la culture : « Avignon, terre de jeux 2024 », montée en puissance du dispositif « Sport Santé », préparation de « Avignon, terre de Culture 2025 », organisation du festival Id'Illes, Festival Tous Artistes, maintien d'un haut niveau de subventionnement aux acteurs culturels et sportifs
- Priorité à la qualité de vie et sécurité : renforcement des actions de terrain par une présence accrue de la police municipale, nouveau poste mutualisé avec la police nationale, renforcement du déploiement de la vidéoprotection et vidéoverbalisation, relance du projet Voisins solidaires.
- Maintien et développement du service public communal de proximité : nouvelle maison commune, nouvelle bibliothèque de proximité.

### **4 - Un objectif volontariste de maintien d'un niveau élevé d'investissement**

Alors que beaucoup de collectivités feront porter la rigueur budgétaire sur leur programme d'investissement, la ville d'Avignon choisit le maintien d'un niveau élevé d'investissement à 43 M€.

Au-delà de l'impact positif sur l'économie locale, cet investissement sera prioritairement orienté sur :

- L'atténuation du changement climatique et l'accompagnement de la transition écologique : investissements sur la qualité thermique et énergétique des bâtiments, aménagements préservant les ressources et améliorant la qualité d'usage des espaces publics (présence de l'eau dans les parcs publics, prise en compte des îlots de chaleur à travers notamment le programme Fraich'Cours), végétalisation et renaturation.



- Sur le renforcement de l'attractivité et de la dynamique urbaine de notre ville : investissements sur la valorisation du patrimoine culturel et environnemental de la ville, rénovation et extension de groupes scolaires, requalification et végétalisation d'axes urbains majeurs.
- Vers des projets de proximité visant à répondre aux attentes des Avignonnais en matière de qualité de vie : développement des mobilités douces, réalisation de parc et de nouveaux équipements de proximité, réalisation des rues-jardins...

**2024 sera marquée par la livraison de 4 projets majeurs qui vont transformer notre ville et nos vies** : les écoles maternelle et élémentaire Joly JEAN (15,4 M€ TTC), la bibliothèque Renaud-Barrault et son parvis (8,7 M€ + 0,645 M€ TTC), la piscine Chevalier de Folard (5,2 M€ TTC) et enfin, le parvis jardin de la gare centre (15 M€ TTC).

## **5 - Une évolution maîtrisée de l'encours de la dette**

Le financement de cet important programme d'investissements s'exécutera financièrement avec un moindre recours à l'emprunt (diminution de 22% de l'emprunt d'équilibre par rapport au BP2023) pour tenir compte de l'augmentation des taux d'intérêt et assurer une la soutenabilité financière de notre PPI jusqu'à la fin du mandat.

Cela sera rendu possible par le fait de dégager au BP un niveau d'épargne supérieur à 18 M€, par un développement et une mobilisation autant que possible des excédents de fonctionnement capitalisés et aussi par un recours aux financements croisés des autres partenaires publics, favorisé par la qualité des projets conduits à Avignon et la priorité donnée aux enjeux de transition écologique.

## IV/ L'état de la dette au 31 décembre 2022

L'encours de dette se positionnerait à environ 198,4 M€ au 31 décembre 2023 contre 192,3 M€ l'année précédente.

Date	Capital restant dû (CRD)	Taux moyen	Durée de vie résiduelle	Durée de vie moyenne
31/12/2022	192.371.525 €	1,86%	13 ans	6 ans et 9 mois
31/12/2023 (prév)	198.464.001 €	2,38%	13 ans et 4 mois	6 ans et 11 mois

La période de taux historiquement très bas des dernières années a permis à la ville de privilégier systématiquement des emprunts à taux fixe afin de figer le niveau de ces taux et pérenniser cette rente de situation.

Il va de soi que plus le taux est bas, plus le recours à un taux fixe est intéressant sachant que la hausse des taux ces derniers mois fonde autant que faire se peut ce choix de gestion. Comme il en était déjà fait état lors du vote du DOB 2023, ce choix de gestion a permis un gain d'opportunité de plus de 18.6M€ en 2022 et devrait dépasser les 20 M€ dans la mesure où les taux observés dépassent les 4%.

L'exposition aux risques selon la **charte de bonne conduite dite « Gissler »** reste très mesurée puisque plus de 96,35 % de la dette comporte un risque faible (cf. en amélioration depuis 2022).

Dette par type de risque (avec dérivés)				
Type	Encours	% d'exposition	Charte Gissler	Taux moyen (ExEx, Annuel)
Fixe	128.026.796 €	64,51%	1A	1,34%
Variable	41.954.287 €	21,14%	1A	4,83%
A phase (fixe 5 ans puis variable 15 ans)	15.000.000 €	7,56%	1A	4,13%
Barrière	5.646.133 €	2,84%	1B	4,81%
Cumulatif	7.253.451 €	3,65%	6F	0,88%
Livret A	583.333 €	0,29%	2A	5,10%
<b>Ensemble des risques</b>	<b>198.464.001 €</b>	<b>100,00%</b>		<b>2,38%</b>

### Principales caractéristiques de la dette au 31 décembre 2023

Seul un contrat de *swap*, souscrit auprès de la Deutsche Bank en 2009 présente un risque plus élevé (3.65%).

Celui-ci s'achèvera au 1<sup>er</sup> octobre 2025. Pour mémoire, au terme d'une condamnation de la collectivité en 2022, un protocole entre la Ville d'Avignon et la Deutsche Bank a prévu le règlement de 1,4 M€ en 2022 et de 2,5 M€ en 2023. Ainsi, 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* ». Cette marge supplémentaire devrait se stabiliser autour d'un taux de + 0,85 %. 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 devoir se stabiliser sur les années à venir.

Enfin, pour les budgets annexes, l'encours de dette se présente comme suit :

Budget	Capital restant dû (CRD) au 31/12/2023	Taux moyen	Durée de vie résiduelle	Durée de vie moyenne	Classement Gissler
Crématorium	1.653.719 €	3,60%	10 ans et 11 mois	5 ans et 10 mois	1A
Activités aquatiques	16.474.422 €	0,94%	13 ans et 9 mois	7 ans et 3 mois	1A

Il est à noter que le taux moyen de 0.94% montre la pertinence du recours à l'emprunt puisque, à l'aune des taux actuelles, il aurait été beaucoup plus difficile de procéder à tous les investissements liés vu la hausse des taux d'intérêts mais aussi des prix. Pour le crématorium, considérant la valeur résiduelle, il convient de rappeler que la renégociation de la dette en vue d'obtenir un taux plus intéressant n'aurait pas eu un bénéfice important considérant les pénalités de remboursement anticipé.

En conclusion, la ville d'Avignon a pleinement utilisé l'effet d'aubaine des taux d'intérêts bas dans un contexte de crise pour faire face à des besoins accrus de la population (cf. mobilisation des crédits vers le fonctionnement). Dans une sortie de crise à prévoir, il conviendra de privilégier la hausse des excédents de fonctionnement capitalisé, la recherche de nouvelles ressources dont une optimisation des subventions pour limiter le recours à l'emprunt pour 2024. De fait, le budget primitif 2024 devra donc prendre en compte un emprunt qui devra couvrir les besoins de financements de la réalisation du PPI mais celui-ci sera apprécié comme sa limite haute.

## **V/ Prévisions et orientations financières 2023 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. Ils permettent alors d'établir le coût réel d'un service et de déterminer avec précision le prix à payer par les utilisateurs pour équilibrer les comptes si nécessaire ou de mettre en exergue la subvention d'équilibre versée par le budget principal de la collectivité.

À ce titre, la Ville est dotée de 5 budgets annexes (Chambre funéraire, Locations commerciales, Crématorium, Restauration scolaire et Activités aquatiques). Il convient de rappeler le caractère prévisionnel de ces orientations puisque les comptes administratifs 2023 ne sont pas encore arrêtés.

### **1) Chambre funéraire**

Les prévisions en dépenses et recettes de fonctionnement seraient en augmentation et s'établiraient à 199 K€ en 2024 (+ 45 K€ par rapport à 2023). Cette augmentation correspond principalement aux achats et à l'augmentation de la masse salariale. Elles permettront d'assurer les prestations de services relatives aux frais d'admission, de conservation des corps et autres frais annexes.

### **2) Locations commerciales**

Depuis 2019 ce budget annexe comprend 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. Il intègre également la reprise en régie de la gestion des Halles opérée à partir du 1<sup>er</sup> mars 2019.

Pour 2024, les dépenses et recettes de fonctionnement atteindraient 921 K€. De budget 2023 à budget 2024, cette approche supposerait une légère diminution des recettes supposant une adaptation des dépenses liées.

Des investissements sont également attendus pour 114 K€.

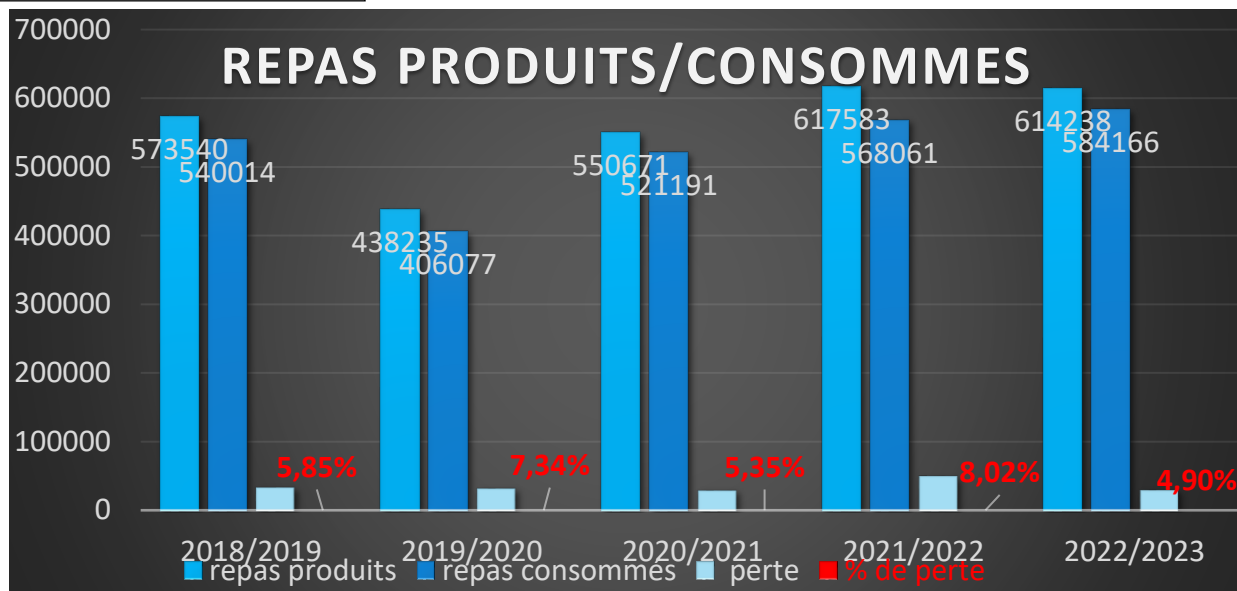
### **3) Crématorium**

Concernant le budget annexe du Crématorium, les prévisions budgétaires des dépenses réelles de fonctionnement seraient en légère augmentation par rapport à 2023 (669 K€).

Les recettes de fonctionnement évaluées, composées majoritairement des prestations de services devront prendre en compte cette hausse.

### **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).



Sur l'année scolaire 2022/2023, le total des achats bio représente 40,1% du coût total, le total des achats SIQO (label certifiant la qualité et l'origine des produits) représentant 49,3%. L'objectif des 50% reste à atteindre mais sur l'année scolaire en question, les aléas saisonniers, la grippe aviaire, et les tensions internationales en matière d'approvisionnement sont les principales raisons.

Avignon est la seule ville française à baisser l'ensemble de ses tarifs de cantine. La diminution a concerné 5 381 enfants, soit plus de 70% des rationnaires.

2021-2022		2022-2023	
tarif	nb enfants	tarif	nb enfants
0 €	161	Moins de 1,02€	1955
1,02 €	405	Moins de 1,96€	2803
1,96 €	2478	Moins de 2,95€	623
2,95 €	3484	2,95€	2267
total	6528		7648

En dépenses de fonctionnement, l'inscription serait en légère augmentation par rapport au BP 2023 +46 K€, malgré une inflation pesant fortement sur la restauration collective dont en premier lieu les achats.

Il est à noter la volonté de la ville de poursuivre son engagement en matière de recherche de la qualité des repas servis dans nos cantines. De fait, cette augmentation reste faible. Une vigilance particulière est donc affirmée pour ne pas réduire le coût du bol alimentaire au détriment des repas servis.

Enfin, les dépenses réelles d'investissement seraient d'un montant de 0,5 M€ afin de permettre de financer la poursuite de la modernisation des outils de production nécessaire à la fabrication des repas et des goûters à nos plus jeunes.

## 5) Activités aquatiques

Depuis l'année 2019, ce budget activités aquatiques intègre à la fois le coût des travaux de réhabilitation du Stade nautique et de fonctionnement, à la suite de son ouverture fin 2019, mais aussi le coût de gestion des 4 piscines municipales.

Les travaux de modernisation entrepris par la ville d'Avignon en la matière ont permis d'une part d'offrir un service en la matière accrue tout en évitant d'absorber ce déficit moyen par piscine, ce qui prouve autant que faire se peut la pertinence des choix de gestion de la ville.

Les piscines ouvertes pendant les deux mois d'été 2023 ont connu des niveaux de fréquentation inégalés :

Jean Clément (42 Heures d'ouverture publique hebdomadaire + 4 Heures d'ouverture aux groupes) : 6356 entrées totales

Stade nautique (65 Heures d'ouverture publique hebdomadaire) : 18 403 entrées.

En 2024, les dépenses de fonctionnement qui intègrent les dépenses nécessaires à l'activité (eau, énergie, personnel, etc.) atteindraient 5,8 M€, soit une augmentation de 300 K€ au regard du budget primitif 2023. Comme pour le budget principal, le budget activités aquatiques se caractérise par une approche de sortie de crise. De fait, une logique prudentielle a consisté à prendre en compte la hausse des dépenses énergétiques.

## VI/ Ressources humaines : état des lieux et perspectives pour 2024

### 1) Evolution de la masse salariale

En 2023, la masse salariale devrait représenter 55,3 % des dépenses de fonctionnement et afficher une augmentation de plus de 2%, alors même qu'au niveau national, le bloc communal connaît une augmentation de 4,5%.

Cette évolution mesurée, s'est faite en maintenant la progression des carrières, et en intégrant un certain nombre de mesures de revalorisation qui ont eu et auront pour 2024, des impacts financiers importants :

- Mesures de revalorisation pour 2023 :

Revalorisation des rémunérations en mai 2023 : +198 032 €

Revalorisation du point d'indice en juillet 2023 de + 1,5 % : + 453 616 €

Revalorisation des plus bas salaires en juillet 2023 : + 118 371 €

- Mesures de revalorisation pour 2024 :

Augmentation d'un point de la contribution CNRACL : 131 242 €

Attribution de 5 points d'indice supplémentaires à l'ensemble des agents : 867 830 €

- Impact des mesures de revalorisation 2023 sur l'exercice 2024 : + 911 500 €

	2014	2015	2016	2017	2018
<b>Charges de personnel (chapitre 012)</b>	75 780 182	76 895 292	75 690 377	77 695 356	79 236 595
	2019	2020	2021	2022	2023 projeté
	79 383 045	83 047 835	83 519 902	86 873 757	89 250 000

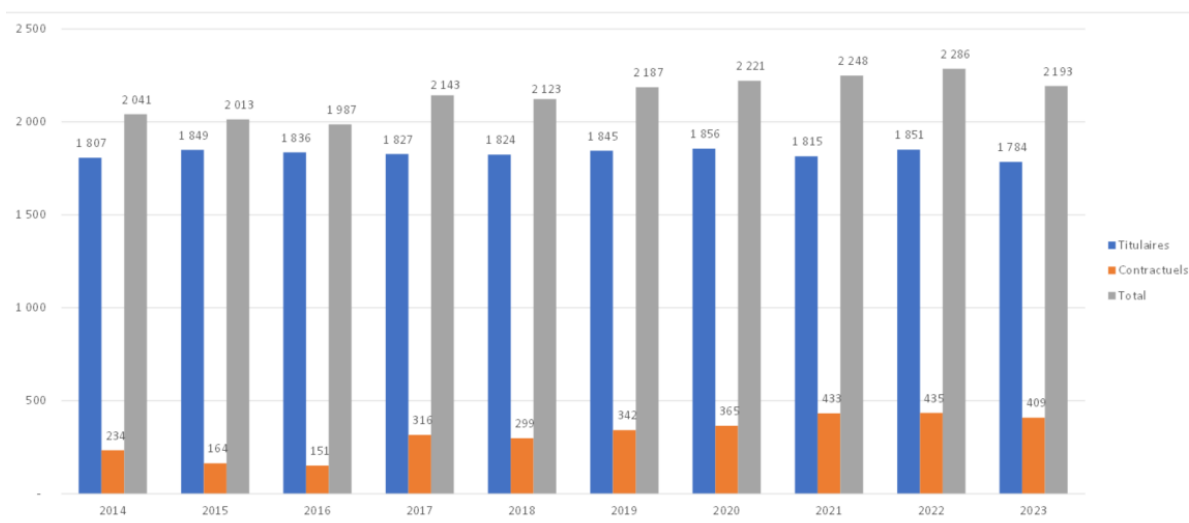
Le pilotage de l'évolution de la masse salariale est un enjeu important pour 2023 mais également en 2024 ; il se traduit par une action volontariste sur un certain nombre de paramètres. Ainsi, il y a eu un recours limité aux remplacements maintenus essentiellement sur les services respectant des taux d'encadrement (personnel des écoles et animation). Concernant les saisonniers, des enveloppes ont été constituées par département représentant une diminution du recours à ce type d'emplois, même chose pour les heures supplémentaires. La délibération votée en juin 2021 sur le régime indemnitaire, intégrant une retenue liée à l'absence, a permis de faire une économie estimée en 2023 à 168 K€.

Pour 2024, des mesures équivalentes seront mises en place et complétées par un examen mensuel des recrutements visant à la fois à évaluer l'opportunité des remplacements par suite de départ à la retraite ou mobilité, ainsi que d'étudier des alternatives au recrutement dans le cadre de réorganisation.

## 2) Focus sur les grands éléments de la rémunération

	2019	2020	2021	2022	2023 (projeté)
<b>Traitements indiciaires</b>	45 519 128	45 211 721	45 270 372	47 374 746	47 613 286
<b>NBI / SFT</b>	940 623	975 060	962 380	1 093 985	1 113 049
<b>Heures supplémentaires</b>	1 309 990	1 046 820	1 022 564	1 179 752	1 060 000
<b>Astreintes</b>	142 452	170 655	175 351	162 521	179 101
<b>Régime indemnitaire</b> <small>(mise en place RIFSEEP)</small>	7 083 390	7 708 395	8 119 570	8 322 966	8 283 021
<b>Avantages en nature</b>		-	-	-	-
<b>Autres indemnités</b>	308 127	474 925	465 405	731 902 <small>(indemnité inflation)</small>	562 600

## 3) Évolution des effectifs physiques depuis 2014



## 4) Temps de travail :

Concernant le temps de travail à Avignon, conformément à l'article 1 du décret n°2000-815 du 25 août 2000 relatif à l'aménagement et à la réduction du temps de travail, la durée de référence du travail effectif est fixée à 35 heures par semaine. Le décompte du temps de travail est réalisé sur la base d'une durée annuelle de travail effectif de 1 607 heures, heures supplémentaires non comprises.



L'article 2 du décret n°2001-623 du 12 juillet 2001, modifié par décret n°2011-184 du 15 février 2011, permet de tenir compte de sujétions liées à la nature des missions et à la définition des cycles de travail qui en résultent, et notamment en cas de travail de nuit, de travail le dimanche, de travail en horaires décalés, de travail en équipes, de modulation importante du cycle de travail ou de travaux pénibles ou dangereux.

Afin de déterminer précisément les sujétions particulières, et les critères de pénibilité, la Ville d'Avignon a mené un travail en retenant les critères suivants par typologie d'emploi :

- Pour la pénibilité, sur la base de la loi n° 2010-1330 du 9 novembre 2010 portant réforme des retraites, et les articles du code du travail en découlant : contraintes physiques marquées ; environnement physique agressif ; rythmes de travail.
- Concernant les sujétions, les contraintes horaires marquées ayant un impact social important ont été prises en compte : Travail du dimanche ; Travail en horaires décalés (début de service avant 7h et/ou fin de service après 19h) ; Obligation d'effectuer des astreintes opérationnelles ; encadrement d'enfants (en milieu scolaire / en milieu extra-scolaire).

Ces minorations sont calculées au prorata temporis si l'agent n'occupe pas un poste à temps plein.

Sur une base de 5 jours travaillés par semaine, il a été envisagé différentes options de temps de travail selon les services et leurs impératifs de fonctionnement : 35h-37h30 – 39h, avec génération dans les 2 derniers cas des RTT correspondantes.

#### **5) Conventonnement avec le fonds pour l'insertion des personnes handicapées dans la fonction publique (FIPHFP) :**

L'année 2024 verra également la mise en œuvre de la nouvelle convention sur 3 ans pour un budget estimé de 370 000 € avec une prise en charge par le fonds à hauteur de 65 %. Ce nouvel axe va permettre à la Ville de pouvoir développer son action concernant les aménagements de postes, les reclassements, le recrutement d'apprentis et/ou de contrats aidés, la formation en faveur des agents en situation d'handicaps.