

COMMUNE DE SAINT-DENIS

RAPPORT SUR LES ORIENTATIONS BUDGÉTAIRES 2019

Chaque année, dans les deux mois qui précèdent l'adoption du budget primitif, le conseil municipal débat sur les orientations budgétaires de la commune, sur la base d'un rapport présenté par le maire. Le débat au sein du conseil municipal est acté par une délibération spécifique¹.

Le débat sur les orientations budgétaires est un moment de débat politique qui vise à déterminer les orientations qui seront traduites dans le budget communal.

Il présente les contraintes et marges de manœuvre auxquelles la commune est soumise, les choix politiques de la municipalité et leur mise en œuvre budgétaire.

Le présent rapport est construit de la manière suivante :

1. Le champ des macro-contraintes.....	2
1.1. Le contexte macro-économique, financier et budgétaire national	2
1.2. La contribution des collectivités territoriales au redressement des finances publiques	5
1.3. La réforme de la taxe d'habitation : de l'exonération de 80% des foyers à sa suppression	7
2. Une forte dynamique du territoire à accompagner.....	9
3. Une population majoritairement en forte attente d'action publique.....	9
4. Les orientations politiques cadrant la construction du budget 2019.....	11
4.1. Maintenir la situation financière saine de la commune face à un effet de « ciseaux » structurel.....	11
4.2. Financer de manière pérenne les priorités municipales	11
4.3. Écarter toute augmentation de la fiscalité communale	13
4.4. Les orientations de gestion : un budget rigoureux au service du projet.....	13
5. Construction du budget 2019 et perspectives pluriannuelles	14
5.1. Équilibre prévisionnel des recettes et dépenses communales.....	14
5.2. En perspective : un besoin d'investissement soutenu	16
5.3. Pilotage de la dette.....	16
6. Structure et évolution des dépenses de personnel et des effectifs	17
6.1. Les dépenses de personnel.....	17
6.2. Les effectifs	19
6.3. La rémunération des agents communaux, les avantages en nature et la politique sociale	21
6.4. Le temps de travail	23
Conclusion.....	23
Annexe 1. Références réglementaires	24
Annexe 2. Profil sociodémographique de la ville.....	26

¹ Les références réglementaires pour l'adoption du rapport sur les orientations budgétaires sont décrites en annexe 1 du présent rapport d'actualité.

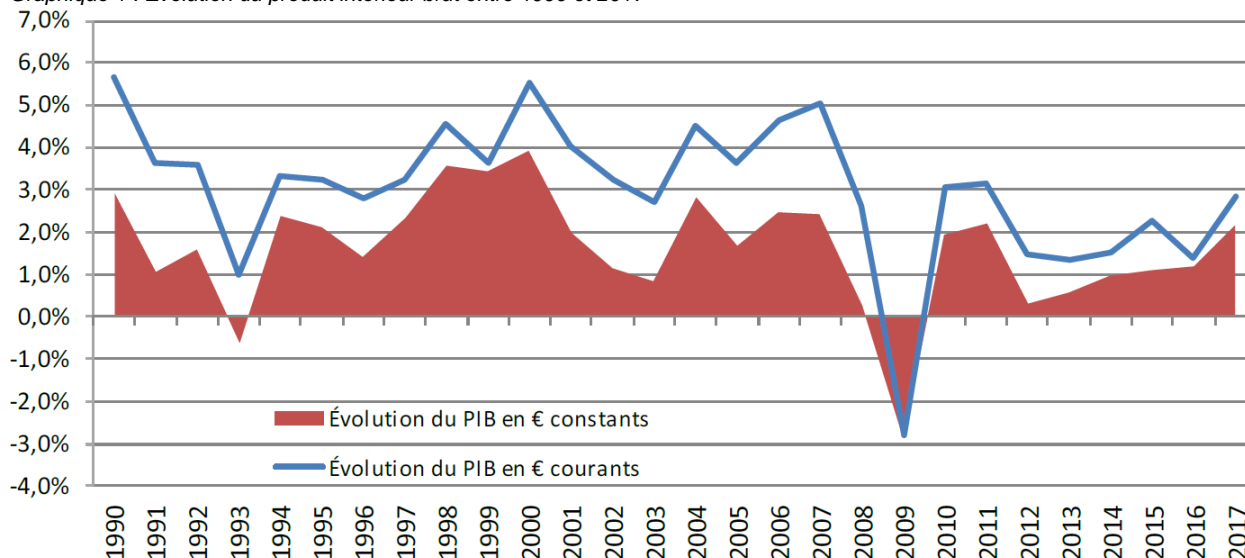
1. Le champ des macro-contraintes

1.1. Le contexte macro-économique, financier et budgétaire national

1.1.1. Perspectives de croissance et d'inflation prises en considération dans la loi de finances pour 2019

En 2017, le PIB de la France a connu une croissance de 2,2%, la plus forte hausse des 10 dernières années.

Graphique 1 : Évolution du produit intérieur brut entre 1990 et 2017



Source : FCL Gérer la Cité

La loi de finances initiale pour 2019 (LFI 2019) reprend les hypothèses de croissance du PIB retenues dans la loi de programmation des finances publiques (LPFP) pour les années 2018 à 2022, hypothèses proches de celles de plusieurs instituts économiques. Le Haut-Conseil des Finances publiques a jugé ces hypothèses « plausibles » pour 2018 et 2019.

Depuis, suite au mouvement des « Gilets jaunes » et à ses effets attendus sur l'activité économique, plusieurs organismes ont revu les perspectives de croissance à la baisse, mais la loi de finances a conservé les hypothèses initiales.

Tableau 2 : Évolution du produit intérieur brut prévue entre 2018 et 2022

PIB en volume	2018	2019	2020	2021	2022
LPFP 2018-2022	+1,7%	+1,7%	+1,7%	+1,7%	+1,8%
Consensus des Banques (décembre 2018)	+1,6%	+1,6%	+1,5%		
Banque de France (Décembre 2018)	+1,5%	+1,5%	+1,6%	+1,4%	
FMI (octobre 2018)	+1,6%	+1,6%	+1,6%	+1,6%	+1,6%
Banque de France (sept 2018)	+1,6%	+1,6%	+1,6%		
Consensus des Banques (sept 2018)	+1,7%	+1,7%	+1,6%		

Source : FCL Gérer la Cité

En revanche, l'inflation anticipée dans la LFI 2019 est supérieure à celle prévue dans la LPFP. Elle atteindrait 1,8 % fin 2018 et 1,40 % en 2019.

Tableau 3 : Évolution de l'inflation prévue entre 2018 et 2022

Inflation moyenne annuelle	2018	2019	2020	2021	2022
LFI 2019	+1,8%	+1,40%			
Rappel LPFP 2018-2022	+1,0%	+1,10%	+1,40%	+1,75%	+1,75%
Concensus des Banques (décembre 2018)	+2,1%	+1,7%	+1,5%		
Banque de France (Décembre 2018)	+2,1%	+1,6%	+1,7%	+1,7%	
FMI (octobre 2018)	+1,9%	+1,8%	+1,8%	+1,8%	+1,9%
Banque de France (sept 2018)	+2,1%	+1,7%	+1,8%		
Concensus des Banques (sept 2018)	+2,0%	+1,7%	+1,7%		

Source : FCL Gérer la Cité

L'inflation impacte directement le budget communal :

- en dépenses du fait de l'évolution des prix des biens et services sollicités par la collectivité ;
- en recettes, depuis que la revalorisation des valeurs locatives (base de la fiscalité locale) est indexée sur la variation de l'indice des prix à la consommation (+2,16% constatée entre novembre 2017 et novembre 2018).

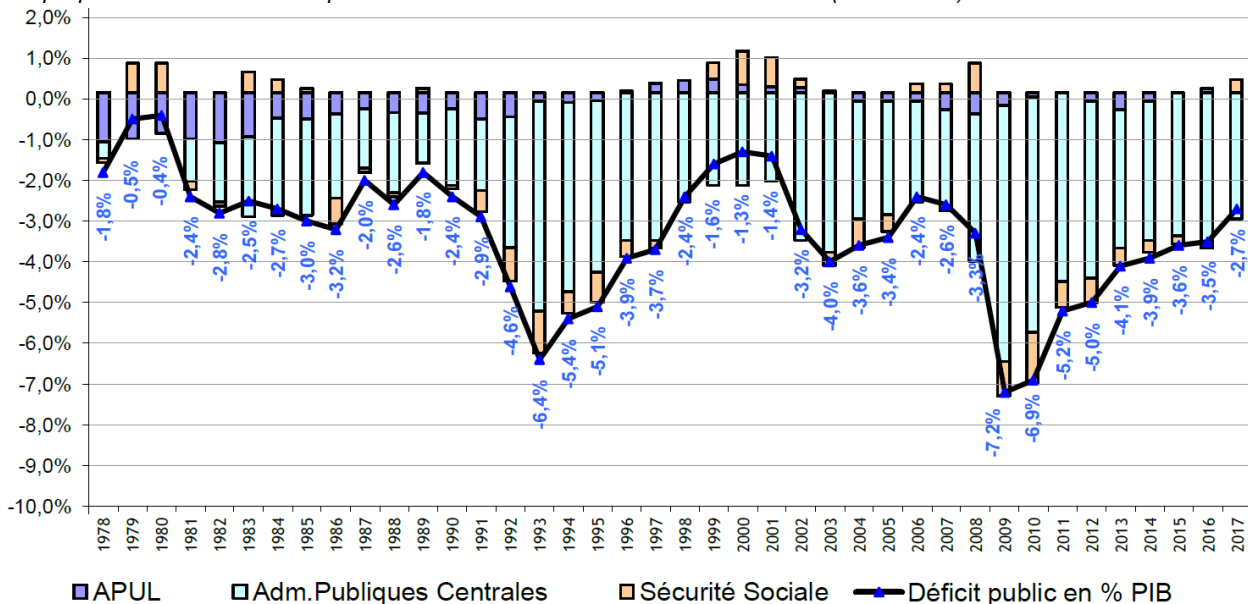
À noter également que le plafond annuel des dépenses communales issu du contrat financier conclu entre la commune et l'État est calculé inflation comprise : une inflation élevée accroît la contrainte.

1.1.2. Poursuite des objectifs de réduction des déficits publics

En 1997, la France s'est engagée vis-à-vis de l'Europe à maintenir un déficit public inférieur à 3,0% du PIB et une dette publique inférieure à 60,0% du PIB.

Depuis 2009, la France faisait l'objet d'une procédure pour déficit excessif, engagée par la Commission européenne. En 2018, le pays est sorti de cette procédure, alors que le déficit public s'est établi à 2,7% du PIB en 2017.

Graphique 4 : Évolution du déficit public au sens « de Maastricht » entre 1978 et 2017 (en % du PIB)



Source : FCL Gérer la Cité

Au sens européen, le « déficit public » englobe les soldes de l'ensemble des administrations publiques : État et administrations centrales (APUC et ODAC), Sécurité sociale (ASSO et ODASS), collectivités territoriales et établissements publics locaux (APUL et ODAL).

Les engagements européens pris par les gouvernements français successifs ont un impact majeur sur les efforts demandés aux administrations publiques nationales : centrales, de Sécurité sociale et locales.

Le solde public des administrations locales est demeuré excédentaire en 2017 (+0,8 Mds €), malgré un net recul par rapport à 2016 (+3,0 Mds €). Pour mémoire, la trajectoire nationale de réduction du déficit public

national prévue dans la LPFP repose notamment sur un accroissement de l'excédent dégagé par les collectivités territoriales et leurs établissements.

En 2017, la contribution des collectivités territoriales au « redressement des comptes publics » a permis de réduire le déficit budgétaire de l'État de l'ordre de 15%, soit 0,5 point de PIB.

La réduction du déficit budgétaire de l'État en 2017 repose principalement sur l'augmentation de ses recettes de fonctionnement (TVA notamment), ainsi qu'une maîtrise des dépenses.

La réduction de l'excédent budgétaire des administrations locales traduit en revanche davantage une hausse de l'investissement. Malgré un retrait ces dernières années, les collectivités et leurs établissements demeurent durablement les principaux investisseurs publics, atteignant 56% des investissements en 2017.

Le projet de loi de finances pour 2019 tablait initialement sur un déficit budgétaire de l'ordre de 2,9% du PIB (dont 1% lié à la transformation du CICE en baisse de charges pour les entreprises). L'augmentation des dépenses de l'État étant principalement due, comme en 2018, aux dégrèvements de fiscalité locale qui passent de 15,2 Mds € à 19,9 Mds € (taxe d'habitation par exemple).

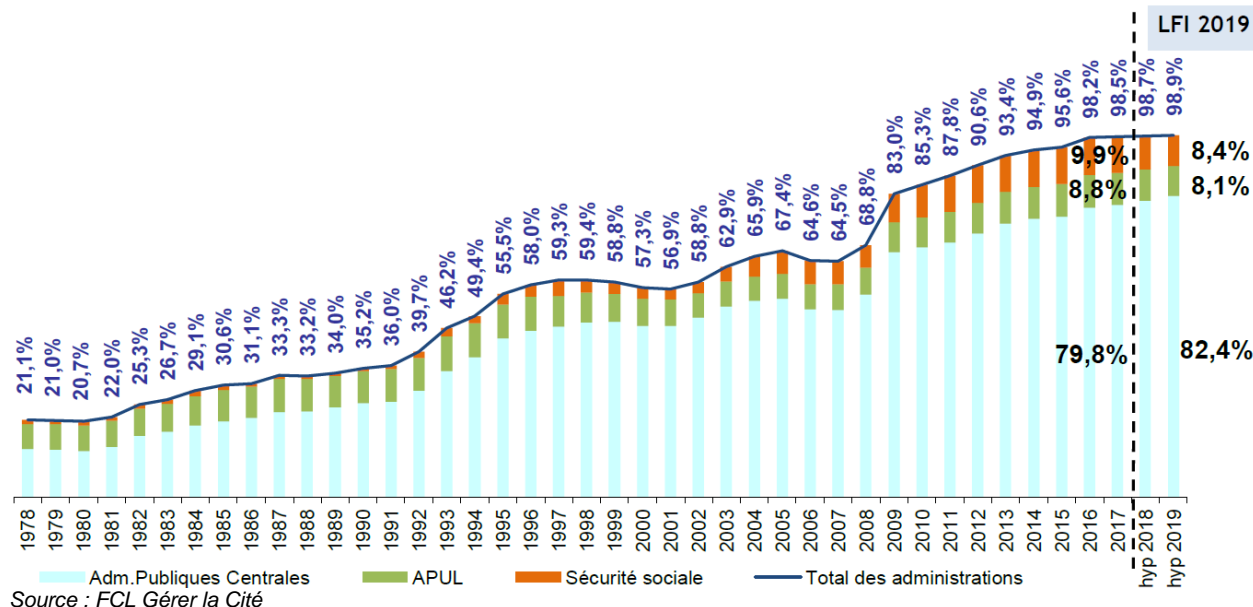
Les mesures d'urgence prises en réponse au mouvement des « Gilets jaunes » représentent un coût supplémentaire pour l'État de l'ordre de 7Mds € : annulation de la hausse de contribution sociale généralisée pour les retraités dont la pension est inférieure à 2.000 € nets (1,3 Mds €), revalorisation et élargissement de la prime d'activité (2,5 Mds €), exonération de cotisations sociales et d'impôt sur le revenu des rémunérations perçues au titre d'heures supplémentaires (2,9 Mds €).

Avec ces mesures, le déficit budgétaire prévisionnel de l'État pour 2019 s'établit à 3,2% du PIB. Cette prévision ne tient pas compte du possible ralentissement de la croissance.

1.1.3. Un endettement national stabilisé ?

L'endettement public (toutes administrations confondues) représente 98,5% du PIB en 2017. La dette publique totale atteint 2.258 milliards d'euros fin 2017, et celle des APUL 201 milliards (8,9% du total).

Graphique 5 : Évolution de l'endettement des administrations publiques françaises entre 1978 et 2019 (en % du PIB)



À noter que la structure de l'endettement national diffère selon qu'il est issu de l'État (qui emprunte sur les marchés financiers pour financer son déficit budgétaire courant) ou des collectivités territoriales (dont les budgets sont équilibrés et qui empruntent uniquement pour financer leurs investissements).

La loi de finances pour 2019 table sur une stabilisation de l'endettement en 2018 et 2019 avant une baisse à compter de 2020. Les prévisions initiales n'ont pas été revues suite au mouvement des « Gilets jaunes ».

1.2. La contribution des collectivités territoriales au redressement des finances publiques

1.2.1. Une modalité nouvelle d' « association » des collectivités au redressement des finances publiques : l'ODÉDEL et la « contractualisation » de l'évolution des dépenses

Entre 2014 et 2017, les collectivités ont contribué au redressement des finances publiques par une minoration de la dotation globale de fonctionnement de 11,475 milliards d'euros.

Pour mémoire, la loi de programmation des finances publiques pour les années 2018 à 2022 impose un objectif national de désendettement des collectivités de 13 milliards d'euros sur la période, selon les deux modalités suivantes :

- la limitation de l'évolution des dépenses réelles de fonctionnement à 1,2% en valeur (dont inflation) et à périmètre constant (selon la trajectoire de l'ODÉDEL : Objectif d'Évolution de la DÉpense Locale)
- la réduction du « besoin de financement » (emprunts contractés – remboursements de dette) de 2,6 milliards d'euros par an sur les cinq années à venir

Dans la mesure où la reprise de l'inflation est constatée en 2018, la plupart des collectivités produiront de fait un effort de gestion supérieur à l'évolution des prix.

Des contrats entre l'État et les principales collectivités, dont Saint-Denis, ont été conclus. Ils plafonnent l'évolution annuelle des dépenses de la collectivité et visent à réduire son endettement.

La commune de Saint-Denis et le préfet de la Seine-Saint-Denis ont signé un contrat fixant à 1,35% le taux d'évolution annuelle maximum des dépenses communales, au regard de la base constatée en 2017. Alors que le développement territorial se poursuit qui génère des besoins accrus de financement du service public, ce plafonnement contraint la commune à dégager des marges de manœuvre supplémentaires, sous peine de se voir appliquer des sanctions financières par l'État.

Pour mémoire, le conseil municipal a fait un choix de responsabilité en approuvant en juin 2018 le contrat financier avec l'État. Ce contrat minore totalement le rôle des collectivités dans le dynamisme économique et l'emploi local. Il met les collectivités à contribution pour réduire la dette publique nationale, essentiellement due aux politiques nationales des gouvernements successifs. Il marque une très nette rupture dans la politique de décentralisation menée depuis 3 décennies, suscitant de fortes craintes des élus locaux pour l'autonomie des collectivités.

Cependant, refuser la contractualisation aurait pénalisé la commune encore davantage et les services publics locaux, et surtout les Dionysiens, qui en auraient subi de trop lourdes conséquences. Dans les hypothèses les plus pessimistes (taux de contractualisation bas et dépassement des plafonds), la commune aurait pu être sanctionnée par l'État jusqu'à 2,7 M€ sur les 3 années, ce qui aurait réduit d'autant son épargne.

La signature du contrat a permis d'obtenir des subventions d'équipement majorées. À titre illustratif, les subventions au titre de la dotation de soutien à l'investissement local et de la dotation politique de la ville ont évolué de la façon suivante :

Tableau 6 : évolution de la DSIL et de la DPV notifiée entre 2016 et 2017

	DSIL		DPV	
	Demandé	Notifié	Demandé	Notifié
2016	35 929 270,00 €	744 000,00 €	- €	- €
2017	- €	- €	1 885 000,00 €	1 608 000,00 €
2018	11 250 630,00 €	899 657,50 €	2 832 000,00 €	2 528 332,00 €

La signature du contrat a permis à la commune d'obtenir du préfet un taux d'évolution des dépenses modulé à la hausse, et partant de disposer d'un plafond de dépenses supérieur, plus favorable compte-tenu de l'évolution des charges de la collectivité. La commune a davantage de marges de manœuvre du fait du contrat.

Dans le même temps, le taux de reprise financière (ponction sur les recettes opérée par l'État) est limité à 75% du dépassement du plafond des dépenses du fait de la signature ; il aurait été de 100% du dépassement en l'absence de signature. La commune sera moins sanctionnée en cas de dépassement du fait du contrat.

Pour autant, la municipalité ne se satisfait pas des dispositions du contrat, qui ne prend pas suffisamment en compte les besoins de financement du service public communal au vu du développement du territoire. Le dispositif légal qui fonde le contrat ne permet pas non plus de considérer certaines dépenses à leur juste mesure. Il conviendrait notamment de retraiter les dépenses gagées sur des recettes pour entretenir la dynamique vertueuse de financement de l'action communale, et de sortir certaines dépenses nouvelles ou accrues par des modifications législatives ou des transferts de charges de l'État.

La municipalité continuera de se mobiliser pour faire évoluer favorablement le dispositif, tant en cohérence avec les démarches engagées au plan national par plusieurs associations d'élus, qu'au plan local en négociation avec le préfet.

1.2.2. Les mesures 2019 d'ajustement des concours financiers de l'État aux collectivités

La LPFP dispose que l'enveloppe des concours financiers de l'État aux collectivités comprend :

- les prélèvements sur recettes de l'État établis au profit des collectivités (comme le remboursement de la TVA acquittée sur les investissements locaux)
- les crédits du budget général de l'État relevant de la mission (LOLF) « Relations avec les collectivités territoriales »
- le produit de l'affectation de la TVA aux régions et à certaines collectivités

Après une période de baisse des dotations, l'instauration du mécanisme de contrôle de l'évolution de la dépense locale a trouvé une contrepartie dans l'arrêt de la baisse des concours financiers de l'État aux collectivités.

La LFI 2019 prévoit une légère augmentation de ces concours, qui passent de 48,25 Mds € à 48,64 Mds €.

Néanmoins, cette hausse masque des réalités diverses, et les collectivités sont appelées à « autofinancer » les évolutions de l'enveloppe normée nationale.

Ainsi, les « variables d'ajustement » réduisent les recettes locales et en 2019, les variables d'ajustement sont minorées de 144 M€ pour financer :

- des reliquats de dotation globale d'équipement des départements (84 M€) ;
- un effort de solidarité envers la collectivité de Saint-Martin (suite ouragan) (50 M€) ;
- une hausse de financements notamment pour la Guyane et l'outre-mer (12 M€) ;

Ces 144 M€ sont financés par prélèvement sur la dotation de compensation de la réforme de la taxe professionnelle (départements et régions à hauteur de 60 M€ et bloc communal à hauteur de 5 M€), sur les dotations et compensations des départements et régions pour 30 M€ et sur les fonds départementaux de péréquation de la taxe professionnelle pour 49 M€.

1.2.3. Principales mesures 2019 spécifiques au bloc communal intéressant la commune

La dotation de solidarité urbaine augmente de 90 M€ en 2019 (+110 M€ en 2018). Il s'agit de la plus faible hausse depuis 2014. Les hausses des années précédentes visaient aussi à limiter l'effet des baisses de dotations.

Le financement de la progression des dotations de péréquation se fait par écrêtement de la dotation forfaitaire.

La dotation forfaitaire du bloc communal est également « écrêtée » (= réduite) pour financer la majoration de dotation liée aux résidences secondaires ou encore la création d'une nouvelle part de DGF en faveur de communes hébergeant un site Natura 2000.

Les modalités d'écrêtement de DGF évoluent pour les communes membres de la Métropole du Grand Paris. Les recettes fiscales reversées à l'EPT via le FCCT seront déduites de l'assiette servant à calculer l'écrêtement, plafonné à 1% des recettes de fonctionnement. Le montant maximum de l'écrêtement est ainsi minoré pour ces communes, mais les communes hors Métropole du Grand Paris vont voir leur écrêtement augmenter.

1.3. La réforme de la taxe d'habitation : de l'exonération de 80% des foyers à sa suppression ?

1.3.1. L'exonération en trois ans de 80% des foyers français

À compter de 2018, les contribuables² bénéficient d'un dégrèvement³ d'office afférent à leur habitation principale, sous condition de revenus : le revenu fiscal de référence ne doit pas excéder 27.000 € pour la première part fiscale, majorés de 8.000 € pour chacune des deux premières demi-parts puis de 6.000 € pour chaque demi-part supplémentaire. Les contribuables dont le revenu fiscal excède les plafonds, le montant du dégrèvement est progressivement réduit (dans la limite de 28.000 € pour la 1^{er} part, majorés de 8.500 € pour les deux 1^{er} demi-parts puis de 6.000 € par demi-part).

En 2018, le dégrèvement sera plafonné à 30% de la cotisation de taxe d'habitation, puis 65% en 2019. Il atteindra 100% en 2020 pour les contribuables concernés.

En se substituant aux contribuables dégrévés, l'État assure le maintien du produit fiscal aux collectivités concernées. L'État prendra en charge le dynamisme des bases fiscales, et assurera le versement à hauteur du produit calculé à taux constant. En revanche, si la commune décide d'augmenter ses taux d'imposition, l'État ne prendra pas en charge le différentiel et certains contribuables seront à nouveau imposés pour la fraction additionnelle. Si la commune diminue ses taux, l'État réduira le montant des versements à la collectivité.

L'objectif d'exonérer 80% de la population n'aura pas la même incidence sur tout le territoire national. Les collectivités à dominante de population paupérisée seront davantage concernées. Ainsi, pour Saint-Denis, environ 91 % des contribuables seraient bénéficiaires du dégrèvement.

Pour le budget de l'État qui se substitue aux contribuables, l'impact de cette mesure d'exonération est estimée à 10 Mds €.

² À l'exception de ceux bénéficiant des exonérations prévues à l'article 1414 du code général des impôts (titulaires de l'allocation solidarité personnes âgées, allocation supplémentaire d'invalidité, adultes handicapés sous condition de revenus, adultes de plus de 60 ans à faibles revenus)

³ Un dégrèvement est une décharge d'impôts accordée par l'administration fiscale soit pour des raisons légales, soit par bienveillance. En l'espèce, la loi prévoit que les contribuables sont dégrévés et c'est l'État qui se substituera à eux pour verser aux communes le produit équivalent (à taux d'imposition constant).

1.3.2. La suppression annoncée de la taxe d'habitation ?

Le Président de la République a annoncé début 2018 la volonté de supprimer la taxe d'habitation, pour tous les foyers.

En son état actuel, la taxe d'habitation représenterait une recette de l'ordre de 25 Mds € d'ici 2020 pour les collectivités (26,3 Mds en intégrant les compensations d'exonérations existantes).

La disparition de cette taxe occasionnerait une perte de recettes de l'ordre de 15 Mds € à 16,3 Mds € pour les collectivités en 2021, date à laquelle la mesure entrerait en vigueur. Alors que le principe d'une recette équivalente pour les collectivités a été annoncé par l'exécutif, l'État ne peut se permettre d'absorber, sur son propre budget, une telle dépense.

Une réflexion a été engagée sur les possibilités de recettes de substitution pour les communes, et la mission « Richard-Bur » chargée de formuler des propositions pour la refonte de la fiscalité locale.

La mission a identifié deux scénarii de remplacement de la taxe d'habitation :

- 1) remplacement de la taxe d'habitation par un impôt local, avec deux variantes :
 - a) transfert de la part départementale de taxe foncière (15,1 Mds €) aux communes et aux EPCI. Dans cette hypothèse, les EPCI et les communes sont compensés en grande partie par un impôt local avec pouvoir de taux. Le produit ainsi transféré étant néanmoins insuffisant, des compléments de ressources (sous forme d'impôt national reversé) sont nécessaires ;
 - b) transfert de la part départementale de taxe foncière aux communes uniquement, qui récupéreraient en outre la part de taxe foncière actuellement perçue par les EPCI. Le produit gagné par les communes serait supérieur à la perte de taxe d'habitation, et les EPCI bénéficieraient d'une fraction d'impôt national partagé.

L'avantage de ce scénario (option a ou b) est de remplacer la taxe d'habitation essentiellement par un autre impôt local. Mais il nécessite un effort de compensation des départements par un impôt national partagé.

- 2) remplacement de la taxe d'habitation par un impôt national partagé. Dans ce scénario, les collectivités ne disposeraient pas de pouvoir de taux

La loi de finances pour 2019 n'a pas tranché, et une loi spécifique de financement des collectivités territoriales pourrait intervenir sur cette question au premier semestre 2019.

Les associations d'élus telles que l'ADCF, l'APVF, France Urbaine et l'AMF se sont exprimées en faveur de premier scénario.

Début janvier 2019, plusieurs membres du gouvernement (ministre de l'économie, ministre de l'action et des comptes publics, ministre des relations avec le Parlement, porte-parole du gouvernement...) se sont prononcés en faveur d'un maintien de la taxe d'habitation pour les 20% des foyers les plus aisés. Cette question pourrait être mise sur la table du « grand débat national ».

2. Une forte dynamique du territoire à accompagner⁴

La commune et le territoire poursuivent les efforts engagés pour faire face à l'afflux de population nouvelle en Île-de-France, mettant en œuvre une politique de solidarité régionale et nationale, compte-tenu notamment des besoins considérables de la population en matière de logement et en services publics.

En termes de population, Saint-Denis est devenue la 3^{ème} commune d'Île-de-France après Paris et Boulogne-Billancourt. Au 1^{er} janvier 2016, sa population totale est de 112.309 habitants, soit 13.424 habitants supplémentaires entre 2006 et 2016 (+ 13%).

Cette évolution résulte de la construction soutenue de logements neufs dans la période ainsi que d'une plus forte occupation de ce parc.

Cette forte croissance démographique génère des besoins en terme de services publics communaux ou territoriaux, qu'ils soient obligatoires (écoles, état civil, aide sociale...) ou nécessaires au besoin des Dionysiens (propreté, crèches, tranquillité publique, accueils de loisirs, sport, culture, environnement...) et l'ensemble des services du quotidien rendu aux habitants.

La municipalité entend poursuivre sa politique de développement du service public, malgré la contraction des ressources publiques et la nécessité impérieuse de conserver un équilibre budgétaire pérenne pour le financement de l'action communale, tant en fonctionnement qu'en investissement.

3. Une population majoritairement en forte attente d'action publique

Les données disponibles permettent de caractériser une population communale globalement précarisée et de fait en besoin accru de services publics locaux.

➤ Indice de développement humain

En 2012, l'indice de développement humain, qui combine les indicateurs d'espérance de vie à la naissance, la part de la population de plus de quinze ans sortie diplômée du système scolaire et le revenu imposable médian des ménages, était de 0,30 pour Saint-Denis. Il était de 0,39 pour la Seine-Saint-Denis, de 0,57 pour l'Île-de-France⁵ et de 0,89 pour la France (20^e rang mondial).

➤ Revenus, pauvreté

Le taux de pauvreté est établi selon un seuil fixé en 2015 à 12.180 € par an (1.015 € par mois) et par adulte, ce qui correspond à 60% de la médiane du niveau de vie en France métropolitaine (20.300 € par an et 1.692 € par mois). Le « niveau de vie » correspond au revenu disponible (salaires + prestations sociales – impôts). En 2015, 38,8% de l'ensemble des ménages dionysiens étaient sous le seuil de pauvreté (36,7% en 2013), contre 29,0% en Seine-Saint-Denis (27,8% en 2013) et 15,0% en France métropolitaine (14,5% en 2013). En 2013, la proportion atteignait 38,3% des couples avec enfant(s) (13,2% en France) et 42,1% des familles monoparentales de la ville (30,8% en France)⁶.

En 2013, 24,2% des allocataires dionysiens de la CAF disposaient d'un revenu constitué à 100% de prestations sociales, contre 22,3% des allocataires de Seine-Saint-Denis et 15,5% des allocataires d'Île-de-France⁷.

En 2016, 27,3% de la population dionysienne (18.843 personnes) était bénéficiaire de la couverture maladie universelle, contre 22,6% des habitants de la Seine-Saint-Denis et 11,0% des Franciliens⁸.

➤ Accès à la santé

En 2014, le nombre de praticiens accessibles pour 10.000 habitants est inférieur pour le canton de Saint-Denis à celui de la Seine-Saint-Denis et à celui de l'Île-de-France sur toutes les disciplines (sauf 2 pour la Seine-Saint-Denis). Ainsi, étaient recensés 5,84 généralistes pour 10.000 habitants (6,51 en Île-de-France), 0,17 gynécologues (1,17), 0,35 pédiatres (0,65) 2,44 infirmiers (5,07) ou encore 2,87 masseurs-kinésithérapeutes (7,57)⁹.

⁴ Voir annexe n°2, *Le profil sociodémographique de Saint-Denis*, service des études locales de Saint-Denis, mise à jour 2019.

⁵ Source : Agence Régionale de Santé et IAU

⁶ Source : INSEE, FiLoSoFi, 2013

⁷ Source : INSEE, Caisse Nationale d'Allocations Familiales, 2013

⁸ Source : Système national d'information inter-régimes de l'Assurance Maladie, 2016

⁹ Sources : SNIIRAM, ADELI, RPPS

Plus spécifiquement, l'offre visant à répondre aux problématiques socio-éducatives est insuffisante et il manque notamment de structures et de places d'accueil pour les enfants et adolescents handicapés.

➤ Politique de la ville

La commune de Saint-Denis comprend 7 quartiers prioritaires « Quartiers Politique de la Ville » (QPV). Ces sept QPV réunissent 79.659 personnes, soit 72% de la population communale.

La combinaison de ces facteurs illustre la fragilité extrême d'un nombre considérable de ménages dionysiens, ce qui représente un risque majeur de dégradation du tissu social. Cette réalité n'est pas suffisamment prise en compte dans les politiques publiques menées au plan national, et, bien que des données chiffrées quantitatives ne soient pas disponibles, il faut bien constater un désengagement significatif de l'État de politiques publiques fondamentales comme notamment en matière d'Éducation nationale.

Parce que **la municipalité entend répondre au mieux de son possible aux besoins de tous.les les Dionysien.ne.s dans la diversité de leur situation**, la commune assume des prestations de service et des développements nouveaux même si ceux-ci relèvent de compétences qui ne sont pas les siennes (par exemple : création de services non accessibles aux habitants par la seule voie du marché (centres de santé, crèches...), politique d'emploi local, accueil des populations précarisées non bienvenues sur d'autres territoires...

Les finances communales supportent donc des charges relativement supérieures aux autres territoires, alors que les recettes, notamment fiscales, sont très réduites et que la péréquation nationale ou régionale demeure insuffisante.

Dans un contexte global défavorable et compte-tenu des choix ambitieux de service public de la municipalité, les efforts de gestion sont particulièrement difficiles à réaliser. Mais ces efforts sont faits chaque année car ils sont indispensables pour assurer l'équilibre financier qui seul permet de maintenir des marges de manœuvre financières et donc la capacité d'action de la municipalité au service de notre population.

4. Les orientations politiques cadrant la construction du budget 2019

Comme chaque année, la construction budgétaire 2019 entend sécuriser les conditions de financement pérenne du service public communal rendu aux habitant.e.s.

4.1. *Maintenir la situation financière saine de la commune face à un effet de « ciseaux » structurel*

La politique de bonne gestion et les efforts menés pour consolider les marges de manœuvre nécessaires, tant en terme de dynamisation des recettes qu'en termes de recherche d'économies, ont permis chaque année de construire des budgets communaux conformes aux exigences de pérennité financière de la commune.

Pour autant, la commune demeure dans une situation fragile du point de vue structurel, alors que l'évolution tendancielle dénote chaque année une évolution plus rapide des charges que des recettes. De ce fait, l'épargne est contrainte.

La contractualisation limite de fait l'évolution de la dépense communale indépendamment de celle des recettes ou de nouvelles charges issues de dispositions légales. En ce sens, dans la mesure où les plafonds ne seraient pas tenus, elle est susceptible de générer des pénalités financières qui vont mécaniquement impacter l'épargne et réduire d'autant les marges de manœuvre financière de la commune. Respecter les plafonds issus du contrat est donc un impératif de bonne gestion.

La municipalité entend poursuivre la stratégie de sécurisation des équilibres budgétaires communaux pour permettre de financer le projet municipal sans obérer la situation financière de la commune sur le long terme.

4.2. *Financer de manière pérenne les priorités municipales*

Les municipalités dionysiennes successives ont su relever les défis du développement économique, de la solidarité, du logement et de l'aménagement d'un territoire pour une population confrontée à de grandes difficultés économiques et sociales.

L'action municipale a ainsi à son actif l'héritage des solidarités fortes, la réalisation de très nombreux équipements, la mise en œuvre d'une citoyenneté active, le déploiement de services publics locaux pour tous les quartiers et la volonté de porter des politiques éducatives et culturelles exigeantes pour l'ensemble des Dionysiens. Au cours des vingt dernières années, l'action municipale a su tourner la page de la désindustrialisation, particulièrement sur le secteur de La Plaine, et promouvoir un devenir urbain alliant dynamique démographique, développement économique et solidarités.

L'attractivité et le dynamisme de Saint-Denis ne permettent pas toujours, pourtant, de surmonter les vulnérabilités des Dionysien.ne.s qui subissent de plein fouet la crise économique, sociale **et environnementale**, les politiques d'austérité **particulièrement sévères et injustes depuis 2008 envers les catégories sociales modestes et précaires** et le recul des services publics étatiques.

Pour le mandat 2014-2020, l'équipe municipale a fait le choix de maintenir le cap d'un service public communal fort, présent dans l'ensemble des quartiers, pour répondre aux besoins quotidiens des Dionysien.ne.s.

Les grands objectifs du mandat sont de garantir un cadre de vie apaisé, la préservation de l'environnement, l'accès à un logement décent, à la santé et à l'emploi, un cadre éducatif, sportif et culturel épanouissant notamment pour l'enfance et la jeunesse et le maintien de la solidarité envers les plus démunis.e.s et les personnes âgées.

Cette détermination se retrouve dans le projet d'engagement municipal, qui s'articule autour de 3 priorités :

- la **ville éducative**, par le développement des modes d'accueil du petit enfant, la priorité aux équipements de l'enfance et de l'enseignement, l'accompagnement vers l'autonomie de la jeunesse, l'essor des activités éducatives, culturelles et sportives ;
- la grande **ville populaire et solidaire**, dans laquelle chacun.e trouve sa place, par l'accès aux droits et le respect des règles communes ;
- le **renouveau du centre-ville**, ouvert sur tous les quartiers et à tous les habitant.e.s, par l'amélioration de l'habitat, la diversification des commerces et la présence accrue des grands services publics.

Ces priorités viennent consolider les orientations approuvées, à la fin du précédent mandat, de l'Agenda 21, qui structure l'action locale au regard des objectifs de respect de l'environnement et du cadre de vie, de cohésion sociale et de développement économique durable.

Ces priorités se traduisent par plus de 200 engagements pris devant les Dionysien.ne.s. Un grand nombre d'entre eux sont d'ores et déjà réalisés, ce qu'a démontré le bilan de mi-mandat présenté aux habitant.e.s à l'automne 2017. Le bilan de mi-mandat a permis de faire le constat des évolutions importantes de la ville durant ces dernières années et aussi de mettre en perspectives tous les projets à venir.

Ainsi, l'année 2019 permettra de finaliser la mise en œuvre des engagements du contrat de mandature. Elle verra également se consolider et/ou se réaliser les actions portées par le maire à l'occasion de son élection par le conseil municipal et ayant pour ambition de consolider Saint-Denis comme **la ville du faire-ensemble, solidaire au cœur de la métropole, écologique et créative.**

Le budget 2019, dernière année du mandat, permettra de développer les priorités de l'action municipale et de renforcer le service public communal pour tous les Dionysien.ne.s :

- Sur les enjeux de solidarités, habitat, santé et petite enfance
 - mise en place du permis de louer, montée en puissance de l'accompagnement social des ménages en sortie d'habitat indigne
 - aboutissement des projets de réhabilitations des résidences pour personnes âgées
 - renforcement de l'offre de soins sur le territoire
 - finalisation du projet de maison de santé dans le quartier Floréal
 - poursuite de la mise en œuvre du plan de création de 300 places pour les enfants de moins de 3 ans

- Sur les enjeux éducatifs, enfance et jeunesse
 - livraison de la totalité du groupe scolaire Confluence / Pina-Bausch (6 classes supplémentaires)
 - ouverture de l'école maternelle du groupe scolaire Diez (13 classes)
 - augmentation du nombre de bourses « étudiant solidaire »
 - mise en œuvre d'une opération Job d'été
 - développement des capacités d'accueils de loisirs pour les enfants en situation de handicap, et en particulier ceux souffrant de troubles autistiques
 - poursuite du plan de lutte contre le gaspillage alimentaire

- Sur les enjeux vie des quartiers, commerce, culture et sports
 - mise en place de la Foncière Commerce pour maîtriser 100 locaux commerciaux
 - confortement du nouveau dispositif de budget citoyen
 - lancement du concours pour le nouveau conservatoire de musique et de danse
 - lancement de la rénovation du palais des sports Delaune

- Sur les enjeux sécurité et tranquillité publique, propreté et environnement
 - poursuite du plan d'action propreté
 - réappropriation des espaces publics avec le déploiement de la verbalisation par la Brigade Verte, ouverture d'une antenne de police (municipale, nationale et ferroviaire) sur la gare
 - inauguration de la ferme urbaine
 - poursuite du dispositif permis de végétaliser
 - déploiement du plan climat énergie 2018/2020

- Enfin sur les enjeux ressources internes et modernisation du service public
 - poursuite de la mise en œuvre du plan d'actions Engageons-nous pour améliorer les conditions de travail des agents
 - poursuite de l'amélioration et la modernisation de la relation à l'utilisateur

Ces mesures sont permises, malgré les contraintes, par les économies et redéploiements réalisés sur l'ensemble de l'action de l'administration. Ces économies portent tant sur la structure de l'activité communale et la modernisation du service public que sur la gestion quotidienne.

4.3. Écarter toute augmentation de la fiscalité communale

Conformément à l'engagement pris, la municipalité n'augmentera pas les taux d'imposition des taxes d'habitation ou foncières.

L'équilibre du budget est assuré principalement par les économies réalisées sur les dépenses et en complément par la consolidation de financements externes. La municipalité entend amplifier la recherche et l'obtention de financements externes en dotant cette mission de ressources humaines supplémentaires.

À noter qu'en matière de taxe d'habitation, et compte-tenu de la mise en place du dégrèvement de taxe d'habitation pour plus de 90% des contribuables dionysiens à cette taxe, ces derniers seront impactés favorablement en 2019 à hauteur d'environ 65% de leur cotisation de 2017, sauf changement intervenu dans la base d'imposition (évolution forfaitaire, changement physique).

4.4. Les orientations de gestion : un budget 2019 rigoureux au service du projet

La commune pourvoit, de par les compétences assignées par la loi et de par l'histoire des choix politiques faits par les municipalités successives, notamment en termes de gestion directe des services publics, aux nombreux besoins de la population.

Or, les modes de financement historiques des collectivités territoriales sont remis en cause ; tendanciellement, le service public local et les ressources qui lui sont affectées sont remis en question.

Cela nécessite des adaptations alors que la contraction des ressources, l'augmentation choisie ou subie des charges (développement des services, inflation, normes nationales...) contraignent à faire des choix.

Le budget communal est au service du projet municipal. En ce sens, la municipalité met en œuvre une politique de gestion rigoureuse, visant à assurer à court terme et à garantir à moyen / long terme la pérennité financière de la commune.

Ainsi, la construction du budget 2019 s'inscrit dans la double perspective du financement des investissements inscrits au PPI et des services du quotidien aux habitants (PPF).

Pour tenir dans une trajectoire financière responsable, le budget communal doit :

- dégager une marge d'autofinancement des investissements, via une épargne brute supérieure à 8% des recettes réelles de fonctionnement
- maintenir le ratio d'endettement sous le plafond des 7,5 années facilitant l'accès au financement par l'emprunt des investissements
- stabiliser l'évolution des dépenses de fonctionnement dans les plafonds déterminés au contrat financier conclu avec l'État

Le respect de ces éléments de structuration budgétaire est impératif pour permettre à la commune de rester maîtresse de ses choix.

Il nécessite *a minima* de contenir l'évolution des dépenses de fonctionnement dans celle des recettes et de limiter, via un autofinancement soutenu, le recours à l'emprunt.

5. Construction du budget 2019 et perspectives pluriannuelles

Le maintien dans la durée de bons ratios de solvabilité permet de consolider, année après année, un cadre financier assurant la pérennité et le développement du service public. *A contrario*, un budget qui s'affranchirait, même temporairement, des impératifs de tenue des ratios, conduirait la commune à se dessaisir de la maîtrise de son devenir : croissance des charges (intérêts de la dette...), perte des marges de manœuvre, nécessité de réduire les investissements voire prise en main par le préfet qui se substituerait au conseil municipal dans le règlement des affaires communales dans le cas d'un budget en déséquilibre.

Le budget 2019 sera proposé dans le respect des principes de rigueur de gestion présidant aux nécessaires équilibres financiers de la commune.

Les hypothèses présentées dans le présent chapitre sont issues du travail technique de préparation du budget 2019, dans le respect des équilibres établis dans la lettre de cadrage, en lien avec le cabinet extérieur *FCL*, conseil de la commune en matière financière. La commune est également partie prenante du travail mené par l'association France Urbaine.

5.1. Équilibre prévisionnel des recettes et dépenses communales

5.1.1. Recettes et dépenses de fonctionnement

5.1.1.1. Évolution modérée des recettes

Les recettes réelles de fonctionnement devraient atteindre 236,4 M€, quasi-stable par rapport à 2018 (+0,1%). Retraitées du FCCT (Métropole du Grand Paris), elles atteindraient 197,6 M€ (baisse de -0,1% par rapport au budget primitif 2018).

Tableau 7 : évolution des recettes réelles de fonctionnement entre 2016 et 2022

Recettes réelles de fonctionnement	CA 2017	BP 2018	2019		Hyp. 2020	Hyp. 2021	Hyp. 2022
Fiscalité	166 573 300 €	168 133 113 €	170 038 663 €	1,1%	172 267 861 €	173 800 410 €	175 266 030 €
Dotations et subventions	44 245 210 €	44 407 147 €	43 485 519 €	-2,1%	43 878 342 €	44 004 192 €	44 257 799 €
Produits des services	13 161 086 €	14 329 471 €	14 954 821 €	4,4%	14 325 095 €	14 395 721 €	14 466 699 €
Autres recettes	9 164 799 €	9 181 591 €	7 878 641 €	-14,2%	7 722 994 €	7 656 174 €	7 589 520 €
Total RRF	233 144 395 €	236 051 322 €	236 357 644 €	0,1%	238 194 292 €	239 856 496 €	241 580 049 €
FCCT (dépenses)	38 212 042 €	38 335 559 €	38 759 308 €	1,1%	38 920 499 €	39 100 611 €	39 100 611 €
Total RRF nettes du FCCT	194 932 353 €	197 715 763 €	197 598 336 €	-0,1%	199 273 792 €	200 755 885 €	202 479 438 €

À noter la bonne tenue de la fiscalité, qui bénéficie d'une augmentation dynamique des bases fiscales en 2019, du fait d'un coefficient d'actualisation forfaitaire à +2,2% (car indexé sur l'inflation 2018, en reprise).

De manière générale, les hypothèses en matière d'évolution des recettes sont prudentielles.

5.1.1.2. Stabilité des dépenses

Les dépenses réelles de fonctionnement 2019 devraient atteindre 219,1 M€ (180,6 M€ hors flux Métropole du Grand Paris : fonds de compensation des charges territoriales), et sont stables par rapport au budget primitif 2018.

Tableau 8 : évolution des dépenses réelles de fonctionnement entre 2016 et 2022

Dépenses réelles de fonctionnement	CA 2017	BP 2018	2019		Hyp. 2020	Hyp. 2021	Hyp. 2022
Masse salariale	115 208 740 €	118 910 608 €	119 131 667 €	0,2%	121 022 984 €	122 233 214 €	123 455 546 €
Charges générales	37 413 404 €	38 930 013 €	39 253 514 €	0,8%	39 646 049 €	40 042 510 €	40 442 935 €
Autres charges courantes	54 634 203 €	55 198 958 €	55 344 259 €	0,3%	55 667 320 €	56 010 920 €	56 176 043 €
Frais financiers (intérêt dette)	4 016 781 €	3 715 300 €	3 571 240 €	-3,9%	3 727 037 €	3 819 206 €	4 104 718 €
Autres dépenses	2 053 300 €	2 299 915 €	1 801 000 €	-21,7%	1 903 715 €	1 906 456 €	1 909 224 €
Total DRF	213 326 427 €	219 054 794 €	219 101 680 €	0,0%	221 967 104 €	224 012 305 €	226 088 466 €
FCCT	38 212 042 €	38 335 559 €	38 759 308 €	1,1%	38 920 499 €	39 100 611 €	39 100 611 €
Total DRF nettes du FCCT	175 114 385 €	180 719 235 €	180 342 372 €	-0,2%	183 046 605 €	184 911 694 €	186 987 854 €

Les hypothèses d'évolution des dépenses intègrent :

- à périmètre constant, le dynamisme « naturel » des charges : inflation, « Glissement-Vieillesse Technicité » en matière de coût salarial, impact des normes...
- les économies réalisées
- les projets nouveaux mis en œuvre conformément aux engagements de la municipalité

La municipalité se fixe pour objectifs de contenir l'évolution des dépenses réelles de fonctionnement de la commune dans celle des recettes et dans le plafond « contractualisé » avec l'État.

Néanmoins, compte-tenu de son dynamisme propre (développement territorial, besoins en services publics), la commune est soumise à une forte pression à la hausse de ses dépenses de fonctionnement.

5.1.2. Une épargne qui tend à se contracter

Tendanciellement, en projetant l'évolution « naturelle » des dépenses et des recettes sans action correctrice, l'on assiste à une érosion continue de l'épargne brute, donc de l'autofinancement.

Tableau 9 : évolution de l'épargne brute entre 2016 et 2022

Épargne brute (nette du FCCT)	CA 2017	BP 2018	2019		Hyp. 2020	Hyp. 2021	Hyp. 2022
Épargne brute	19 817 968 €	16 996 528 €	17 255 964 €	1,5%	16 227 187 €	15 844 191 €	15 491 583 €
% épargne brute	10,2%	8,6%	8,7%		8,1%	7,9%	7,7%

Faute d'un autofinancement suffisant, la commune ne serait plus en capacité de financer ses investissements, et devrait réduire son programme d'équipement.

Le budget 2019 devrait atteindre les objectifs en termes de ratios de bonne gestion. Pour autant, les efforts engagés d'économies devront être poursuivis dans les années à venir.

Cela permettra tout à la fois de consolider les équilibres financiers et de respecter les plafonds de dépenses issus du contrat avec l'État.

5.2. En perspective : un besoin d'investissement soutenu

Le vote du budget primitif 2019 sera l'occasion de voter le plan pluriannuel d'investissements (PPI) pour les années 2019-2025.

La programmation demeure soutenue sur toute la période, compte-tenu notamment des nouveaux équipements nécessaires à l'accueil des habitants, des programmes de rénovation urbaine et des dépenses importantes engagées sur l'entretien et l'amélioration du patrimoine.

Tableau 10 : hypothèse de programmation pluriannuelle des investissements sur la période 2019-2025

Scénario PPI	2019	2020	2021	2022	2023	2024	2025	TOTAL 19-25
Dépenses	41 074 366 €	41 280 879 €	42 057 824 €	41 226 773 €	40 587 495 €	38 459 495 €	28 741 537 €	273 428 369 €
Recettes	6 224 362 €	3 950 666 €	4 157 292 €	8 266 400 €	8 957 139 €	4 031 865 €	5 138 281 €	40 726 005 €
Besoin de financement	34 850 004 €	37 330 213 €	37 900 532 €	32 960 373 €	31 630 356 €	34 427 630 €	23 603 256 €	232 702 364 €

Seul le maintien d'un bon niveau d'autofinancement permettra de financer ces investissements sans recours excessif à l'emprunt.

5.3. Pilotage de la dette

Tendanciellement, l'endettement communal poursuit sa croissance. Le niveau d'épargne demeure en effet relativement faible et le volume des investissements envisagés nécessite le recours à l'emprunt. Les volumes d'emprunt nouveaux pourraient se situer autour de 15 M€ chaque année, volume supérieur à l'amortissement annuel du stock de dette actuel (cf. tableau 11).

Le tableau ci-dessous présente le profil d'extinction de la dette tel qu'il résulte du stock constitué au 31/12/2018 (hors emprunts à venir).

Tableau 11 : profil d'extinction de la dette actuelle jusqu'en 2022

Dette communale (dette au 31/12/N-1)	BP 2018	2019	Hyp. 2020	Hyp. 2021	Hyp. 2022
Capital restant dû (dette actuelle)	128 730 752 €	131 836 160 €	126 841 660 €	114 626 186 €	104 045 145 €
Intérêts (dette actuelle)	3 645 300 €	3 502 240 €	3 037 053 €	2 773 464 €	2 481 877 €
Annuité (dette actuelle)	132 376 052 €	135 338 400 €	129 878 714 €	117 399 650 €	106 527 022 €

L'érosion tendancielle de l'épargne brute et la croissance de l'encours conduisent mécaniquement à une dégradation, contenue néanmoins, du ratio de capacité de désendettement.

Tableau 12 : évolutions projetées de l'encours de dette, de l'épargne brute et de la capacité de désendettement jusqu'en 2022

Capacité de désendettement	BP 2018	2019	Hyp. 2020	Hyp. 2021	Hyp. 2022
Encours de la dette	128 730 752 €	146 367 853 €	155 439 217 €	156 830 872 €	168 423 425 €
Épargne brute	16 996 528 €	17 255 964 €	16 227 187 €	15 844 191 €	15 491 583 €
Capacité de désendettement (en années)	7,6	8,5	9,6	9,9	10,9

Dans le contexte de contraction des recettes, seule une action résolue sur le niveau des dépenses de fonctionnement permettra d'inverser cette tendance et de contenir le ratio de désendettement au maximum sous la barre des 10 années.

À défaut, le volume d'investissements devrait être réduit drastiquement.

6. Structure et évolution des dépenses de personnel et des effectifs

6.1. Les dépenses de personnel

6.1.1. La part des dépenses de personnel illustre les choix de gestion en interne des services publics ainsi que l'accompagnement de la dynamique démographique du territoire

En 2019, les dépenses de personnel (rémunérations et cotisations sociales) devraient atteindre 66,1% des dépenses réelles de fonctionnement totales (hors FCCT).

Tableau 13 : part de la masse salariale dans les dépenses totales et évolution depuis 2013

Masse salariale	CA 2013	CA 2014	CA 2015	CA 2016	CA 2017	BP 2018	CA 2018 prév.	2019	Hyp. 2020
Masse salariale	101 240 437 €	105 569 931 €	109 191 664 €	112 012 514 €	115 208 740 €	118 910 608 €	115 564 758 €	119 131 667 €	121 022 984 €
Dépenses réelles hors FCCT	157 638 044 €	163 936 279 €	168 229 552 €	174 058 470 €	175 114 385 €	180 719 235 €	NC	180 342 372 €	183 046 605 €
Part des dépenses de personnel dans les dépenses totales	64,2%	64,4%	64,9%	64,4%	65,8%	65,8%	NC	66,1%	66,1%
Évolution annuelle des dépenses de personnel		4,3%	3,4%	2,6%	2,9%		0,3%	0,2%	1,6%
Évolution annuelle des dépenses totales		4,0%	2,6%	3,5%	0,6%		NC	-0,2%	1,5%

La part de la masse salariale dans le budget de fonctionnement traduit le choix de la municipalité d'accompagner le dynamisme démographique de la ville en développant le service public. Cela explique une augmentation moyenne des dépenses de personnel de 2,70% par an entre 2013 et 2018.

Ainsi, 50 % du budget de la ville est consacré aux secteurs de l'enfance et de la jeunesse. **Au-delà du volontarisme sur ses compétences obligatoires, 18,8% des effectifs de la ville sont affectés à la mise en œuvre de compétences municipales non obligatoires afin de répondre à des besoins non couverts par le droit commun. Enfin, la gestion en régie des compétences municipales explique également la part de la masse salariale, la collectivité faisant le choix de l'emploi public et de la lutte contre la précarité.**

Ce volontarisme s'accompagne d'un pilotage et d'une maîtrise de la croissance de la masse salariale. Après un net ralentissement de la hausse des dépenses de personnel entre 2013 et 2016, pour atteindre entre 2016 et 2017 une quasi-stabilité, l'augmentation constatée entre 2018 et 2017 se situe à un niveau remarquablement modeste, soit +0,3% entre les deux exercices.

Le développement du service public en 2018 (dispositif Bel été, ouvertures de classes, plan lecture, ouverture d'une mairie annexe et d'un espace jeunesse, création de 4 postes sur l'habitat indigne, ouverture de 10 places en crèche, création de 7 postes supplémentaires de policiers municipaux...) a en partie été financé par des économies de gestion et par la persistance d'un niveau important de postes vacants et notamment de postes de cadres qui ne peuvent pas être remplacés (environ 5% des postes ouverts).

Par ailleurs, les décisions gouvernementales de gel du point d'indice, de report de la réforme PPCR et de retour à la semaine de 4 jours ont participé à diminuer la dynamique d'évolution des dépenses municipales.

Cette dynamique de maîtrise de la masse salariale se poursuivra en 2019 afin de combiner pérennité des ratios, respect de la contractualisation et accompagnement du développement de service public.

6.1.2. Les perspectives d'évolution réglementaire

En 2018 comme lors des précédents exercices, l'augmentation des dépenses de personnel a été étroitement liée à l'application de mesures statutaires catégorielles et de dispositifs nationaux (revalorisation du SMIC, revalorisations indiciaires, hausse des cotisations employeur, etc.).

Tableau 14 : décomposition de l'évolution annuelle réglementaire de masse salariale

Évolution de la masse salariale	2015 > 2016	2016 > 2017	2017 > 2018	2018 > 2019
Parcours professionnels, carrières et rémunérations (PPCR)		696 250 €		447 263 €
Revalorisation du SMIC	3 439 €	6 048 €	6 500 €	10 000 €
Revalorisation du point d'indice	165 071 €	489 262 €		
Glissement vieillesse technicité (GVT)	468 455 €	450 435 €	432 416 €	369 857 €
Réforme des quotas d'avancement de grade C1 vers C2			150 288 €	75 200 €
TOTAL	636 965 €	1 641 995 €	589 204 €	902 320 €

Pour l'année 2019, il convient d'appréhender l'évolution des dépenses de personnel et des effectifs sous le prisme de plusieurs mesures d'ordres législatif et réglementaire, instaurées dans la loi de finances pour 2019 et les diverses annonces gouvernementales :

- le point d'indice de la fonction publique restera « gelé » en 2019, la dernière revalorisation datant de février 2017 ;
- le protocole d'accord « Parcours professionnels, carrières et rémunérations » (PPCR) reprendra, après une année d'arrêt, son déploiement dès début 2019 ;
- une revalorisation de la compensation de la hausse de la contribution sociale généralisée (CSG) est prévue au 1er janvier 2019 pour compenser l'effet négatif du transfert primes-points prévu par PPCR pour les agents les plus faiblement primés ;
- la garantie individuelle du pouvoir d'achat (Gipa) est reconduite l'an prochain ;
- l'augmentation légale du SMIC au 1^{er} janvier 2019 sera de 1,8 % ;
- l'exonération des cotisations salariales sur les heures supplémentaires au 1er septembre 2019 n'aura pas d'impact pour les employeurs mais pour les salariés ;
- *a priori*, les annonces gouvernementales concernant la possibilité pour les employeurs qui le souhaitent du versement d'une prime de fin d'année défiscalisée ne devraient pas concerner les agents publics.

Par ailleurs, le 26 mai 2019 auront lieu les élections européennes dont le coût en masse salariale est estimé à 51 k€.

6.1.3. La commune poursuivra sa stratégie de maîtrise de la masse salariale

Dans un contexte de contraction des marges de manœuvre et au regard du processus de contractualisation mis en place par l'État, le pilotage de la masse salariale est un enjeu majeur pour la collectivité, afin de maintenir un service public de qualité et un niveau d'investissement élevé sur le territoire.

Les dépenses de personnel représentant plus de 65% du budget, la stratégie de maîtrise de la masse salariale porte en partie sur les arbitrages opérés lors du processus budgétaire. Les économies validées permettent de financer une partie des ouvertures d'équipements et des engagements de la municipalité tout en maîtrisant le dynamisme des dépenses induit par le développement du territoire.

Ainsi, les budgets primitifs de 2015, 2016, 2017 et 2018 intégraient respectivement 1,2 M€, 1,5 M€, 2,4 M€ et 2,6 M€ d'économies en matière de dépenses de personnel. Cet effort est la traduction des réformes de structure engagées et a porté sur des gels ou des suppressions de postes ou sur l'optimisation de la politique de vacation et de remplacement.

Les réorganisations engagées au sein de nombreux services sont des processus de moyen terme qui portent leur fruit de façon pluriannuelle en tenant compte des délais nécessaires à l'accompagnement des agents concernés dans des parcours de reconversion professionnelle.

Par ailleurs, la municipalité a enclenché un plan d'action pour l'amélioration des conditions de travail validé en 2018 qui présente des leviers de mobilisation au travail dont l'objectif est de **prévenir l'absentéisme, dont le coût global est estimé à 11 M€ pour la collectivité**

Le travail sur les parcours professionnels et la prévention de l'usure, sur l'application équitable et ferme des règles, sur le matériel de travail et l'ergonomie, sur la relation avec les usagers et sur la qualité de nos collectifs sont autant de leviers de reconnaissance qui valorisent la présence et l'engagement au quotidien. La participation de tous dans la construction comme dans la mise en œuvre de ce plan d'actions est le gage de l'amélioration des conditions de travail et du service public.

Au-delà du processus budgétaire, la masse salariale fait l'objet d'un pilotage infra-annuel. Des outils de suivi sont transmis aux directions de façon mensuelle et un suivi est organisé au niveau de la direction générale de façon trimestrielle. Ce suivi a permis en 2017 et en 2016 de maîtriser la consommation des dépenses de personnel en cours d'année et de présenter des comptes administratifs avec un taux de consommation des crédits situé entre 98 et 99% en 2016 et 2017.

En 2018, ces outils ont été étoffés afin d'éclairer les décisions en cours d'année, et notamment à l'issue du processus de contractualisation.

En 2019, un suivi mensuel de la masse salariale sera organisé au niveau de la direction générale afin de tenir les objectifs contractualisés.

6.2. Les effectifs

6.2.1. Structure des effectifs de la Ville entre 2013 et 2017 (source : bilans sociaux)

Tableaux 15, 16 et 17 : structure des effectifs, nombre d'ETP et nombre de postes créés au BP

Effectif	2013	2014	2015	2016	2017	Évolution 2016-2017	Évolution an. moy. 13-17
Fonctionnaires	1 864	1 890	1 929	1 960	2 020	3,1%	2,1%
Contractuels sur emploi permanent	175	161	166	167	142	-15,0%	-4,7%
Contractuels sur emploi permanent : remplaçants de titulaires absents	190	124	183	210	249	18,6%	7,8%
Contractuels non permanents	1 095	1 177	1 219	1 172	1 038	-11,4%	-1,3%
Effectif total	3 324	3 352	3 497	3 509	3 449	-1,7%	0,9%

Année	2013	2014	2015	2016	2017
Nombre d'équivalent temps-plein (ETP)	2 411	2 670	2 798	2 828	2 902

	2015	2016	2017	2018
Nombre de postes créés au BP	90	36	56	20

La municipalité est engagée dans une politique de lutte contre la précarité. Ainsi, 83% des effectifs permanents sont des fonctionnaires. L'augmentation de l'effectif des contractuels sur emploi permanent constatée depuis 2014 est notamment due à l'accroissement du nombre de remplaçants. Hors remplaçants (qui ne peuvent être que des contractuels), 93% des emplois permanents sont occupés par des agents titulaires.

L'effectif des agents contractuels non permanents répond à des besoins spécifiques tels que ceux de l'animation, de la santé ou encore de l'enseignement. La diminution notable de cet effectif traduit la politique municipale de lutte contre la précarité en activant deux leviers : des créations de postes permanents et la mise en place d'un contrat unique qui permet à ces agents de travailler plus d'heures et de bénéficier de rémunérations plus conséquentes (effectifs moins nombreux mais ETP équivalents).

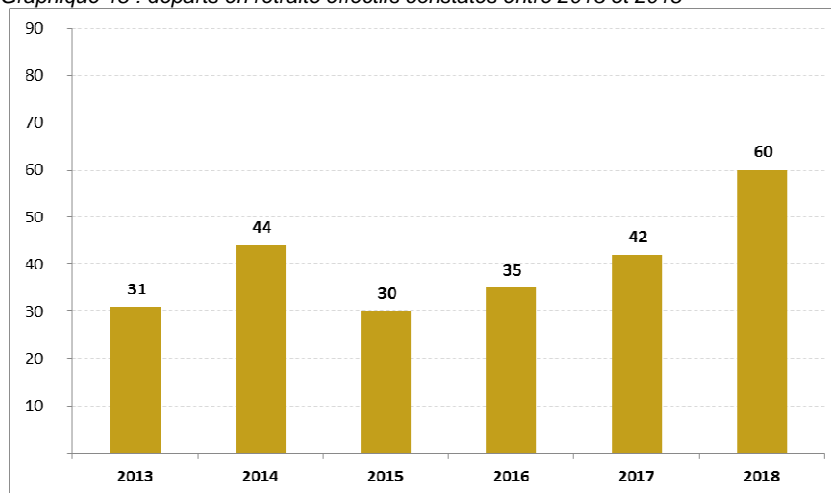
6.2.2. Projection en matière d'évolution des effectifs

Les facteurs suivants impactent l'évolution des effectifs de la collectivité :

- les projections de développement pour mettre en œuvre le projet municipal (créations de groupes scolaires et accueils de loisirs, de maisons du petit enfant, développement de la police municipale et montée en charge de la brigade verte, renforcement de la lutte contre l'habitat indigne...)
- les projets de réorganisations internes qui viennent modifier les besoins futurs et nécessitent un besoin d'accompagnement des agents concernés
- la gestion des agents en situation de reclassement, population en croissance compte-tenu de la pyramide des âges et de la politique municipale volontariste en matière de de prévention, et dont l'affectation sur de nouveaux postes plus adaptés induit des délais de traitement importants
- les départs en retraite (cf. infra), qui vont s'accroître sur les 3 prochains exercices (cf. pyramide des âges). Une nouvelle réforme des retraites ainsi que le durcissement des conditions d'obtention de la retraite à taux plein peuvent constituer des variables d'ajustement qui ne sont pas maîtrisées à ce stade et ne peuvent donner lieu à une projection sérieuse en matière de masse salariale. Une tendance au report de départs en retraite d'agents qui n'obtenaient pas les conditions optimales du fait des précédentes réformes a pu être observée.

Les tableaux suivants illustrent le potentiel de départs à la retraite d'ici 2024, sur une base de départ à 62 ans (âge de départ légal), comparé avec les départs effectivement constatés entre 2013 et 2018.

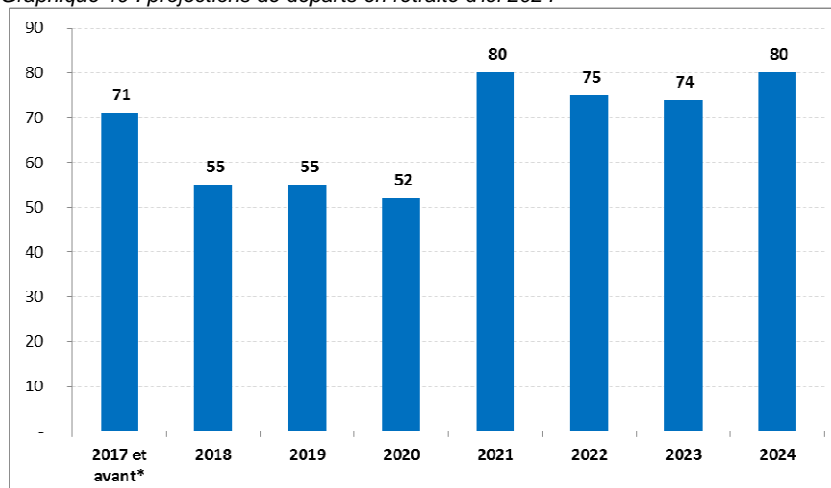
Graphique 18 : départs en retraite effectifs constatés entre 2013 et 2018



On constate depuis 2015 une accélération continue du nombre de départs effectifs à la retraite, soit un doublement du nombre d'agents entre 2015 et 2018.

Entre 2018 et 2024, 542 agents environ seront susceptibles de quitter la collectivité (soit 18 % de l'effectif total actuel).

Graphique 19 : projections de départs en retraite d'ici 2024



* Ces agents ont atteint l'âge de 62 ans et plus au 31 décembre 2017 et sont donc susceptibles de partir à la retraite dans les prochaines années.

6.3. La rémunération des agents communaux, les avantages en nature et la politique sociale

La masse salariale totale, incluant l'ensemble des rémunérations aux agents et des cotisations employeur, devrait atteindre le montant de 115,6 M€ (hors allocations de retour à l'emploi et stagiaires) en 2018 (compte administratif prévisionnel).

Tableau 20 : décomposition des éléments de rémunération des agents permanents

Masse salariale fonctionnaires + contractuels permanents	CA 2015	CA 2016	CA 2017	CA 2018 prév.	Évolution 2018/2017
Traitements	63 160 144 €	65 804 214 €	69 074 468 €	69 527 702 €	0,7%
<i>dont primes & indemnités</i>	15 581 129 €	16 277 103 €	16 929 388 €	16 481 392 €	-2,6%
<i>dont NBI</i>	1 300 827 €	1 353 539 €	1 402 046 €	1 395 661 €	-0,5%
<i>dont heures supplémentaires</i>	403 496 €	487 631 €	419 040 €	555 341 €	32,5%
Cotisations patronales	24 937 242 €	25 892 497 €	27 307 562 €	26 755 126 €	-2,0%
TOTAL COÛT BRUT CHARGÉ	88 097 386 €	91 696 711 €	96 382 030 €	96 282 828 €	-0,1%

Tableau 21 : décomposition des éléments de rémunération des agents non permanents

Masse salariale non permanents	CA 2015	CA 2016	CA 2017	CA 2018 prév.	Évolution 2018/2017
Traitements	14 522 262 €	13 680 527 €	12 211 373 €	13 574 493 €	112%
Cotisations patronales	4 931 017 €	4 646 853 €	4 220 559 €	4 648 287 €	10,1%
TOTAL COÛT BRUT CHARGÉ	19 453 279 €	18 327 380 €	16 431 932 €	18 222 780 €	10,9%

Tableau 22 : total dépenses salariales agents permanents et non permanents (hors ARE, stagiaires)

Masse salariale permanents + non permanents	CA 2015	CA 2016	CA 2017	CA 2018 prév.	Évolution 2018/2017
Traitements	77 682 406 €	79 484 741 €	81 285 841 €	83 102 195 €	2,2%
Cotisations patronales	29 868 259 €	30 539 350 €	31 528 121 €	31 403 413 €	-0,4%
TOTAL COÛT BRUT CHARGÉ	107 550 665 €	110 024 091 €	112 813 962 €	114 505 608 €	1,5%

6.3.1. La rémunération des agents sur emploi permanent

En 2017, le salaire brut moyen d'un fonctionnaire s'élevait à 27.130 € (soit 39.807 € pour un agent de catégorie A, 30.118 € pour un agent de catégorie B, 25.221 € pour un agent de catégorie C), pour 26.575 € en 2016 (données bilan social). Cette évolution s'explique à la fois par le GVT mais également par la mise en œuvre de la réforme PPCR.

Cette réforme se poursuivra en 2019 pour un montant estimé à 447.263 € annuels de développement.

Elle explique par ailleurs la diminution des primes et indemnités, à mettre en regard de l'augmentation des traitements. En effet, cette réforme consiste essentiellement en un transfert du régime indemnitaire vers le traitement indiciaire afin d'améliorer le niveau de couverture sociale des agents de la fonction publique.

Enfin, on note en 2018 une augmentation du nombre d'heures supplémentaires payées, lesquelles viennent en partie compenser un taux de vacance de poste particulièrement important en 2018 du fait notamment de départs à la retraite.

6.3.2. La rémunération des agents sur emploi non-permanent

Les besoins en vacances sont très liés à certaines activités de la commune : médecins, animateurs...

Ces rémunérations représentent un montant de 11.632.478 € en 2018 contre 12.127.154 € en 2017 et 12.989.021 € en 2016, soit une baisse de -10,44% sur trois ans.

Cette trajectoire se confirme donc en 2018 avec une diminution entre 2017 et 2018 de -494.676 € due notamment grâce à la politique de lutte contre la précarité (créations de postes) et du fait du retour à la semaine scolaire de 4 jours. Cette tendance à la baisse demeure un objectif en 2019.

6.3.3. Indemnités liées à la perte d'emploi

Les allocations de retour à l'emploi (ARE) sont générées par la rotation des effectifs de contractuels et sont donc soumises à fluctuation.

Elles s'élèvent à 1.604.588 € en 2017 contre 1.376.283 € en 2016, soit une forte augmentation de 16,59%.

Pour 2018, le budget est estimé à 1,5 millions d'euros.

Des changements en termes de gestion des effectifs d'agents non permanents qui privilégie des durées de contrats et un nombre d'heures de travail plus importants doit permettre à terme une diminution du coût lié au versement des allocations de retour à l'emploi. Toutefois, dans un premier temps, la politique de lutte contre la précarité génère des ARE supplémentaire puisque les agents se voient proposer des contrats avec plus d'heures et sont donc moins nombreux à travailler.

Enfin, le taux de vacance de poste et l'absentéisme influent directement sur ce budget car ils induisent un recours important à des agents remplaçants ou à des renforts temporaires.

6.3.4. Les avantages en nature

Les avantages en nature résultent de la mise à disposition ou de la fourniture par l'employeur d'un bien ou service à l'agent lui permettant de faire l'économie des frais qu'il aurait dû normalement supporter.

6.3.4.1. Logements de fonction

Les logements sont concédés soit pour nécessité absolue de service, lorsque l'agent ne peut accomplir normalement son service sans être logé dans les bâtiments où il doit exercer ses fonctions, soit sous le régime de la convention d'occupation précaire assortie d'une obligation d'astreinte. Ce dernier régime remplace la notion d'utilité de service et a été mis en place à la Ville en mars 2018 en application du cadre réglementaire. Elle a également donné lieu à la remise à plat du système d'astreintes et de la contribution des agents aux charges locatives.

6.3.4.2. Restaurant inter-entreprises

La contribution de l'employeur au Restaurant Inter-Entreprises était de 340.000 € en 2018, et sera maintenue à ce même montant en 2019.

6.3.5. La politique sociale en direction du personnel

6.3.5.1. Le financement de la protection sociale complémentaire des agents

Les agents choisissant la mutuelle complémentaire santé proposée conjointement avec la commune bénéficient d'une participation employeur qui varie entre 8 € et 25 €. Pour la couverture prévoyance, elle correspond à la moitié de la cotisation sur l'option de base.

Ces deux mutuelles couvrent au total 1.377 agents à la fin 2018. En 2017, le montant total de la part prise en charge par la commune était de 197.498 € ; il atteint 206.229 € en 2018. Le montant proposé au budget 2019 est de 209.500 €.

En 2019, les marchés seront relancés pour un nouveau contrat qui entrera en vigueur en 2020. La Ville participe à la mise en concurrence du CIG et fera également sa propre mise en concurrence afin de pouvoir comparer les tarifs proposés et la qualité des prestations proposées au bénéfice des agents.

6.3.5.2. La subvention au CASC

Le Comité d'Action Sociale et Culturelle de Saint-Denis bénéficie d'une subvention annuelle et de la mise à disposition de 3 postes.

La subvention versée au CASC en 2018 est de 826.409 € (811.410 € en 2017), dont 725.476 € pour l'enveloppe liée aux activités. Ce montant de subvention sera maintenu en 2019.

6.4. Le temps de travail

Les agents sont placés sur 2 régimes principaux : 35 heures et 37h30 hebdomadaires. Le second seul ouvre droit aux RTT, au nombre de 16. Certaines équipes bénéficient d'un régime de travail annualisé pour faciliter la gestion de l'activité sur l'année. Ce régime sera par exemple étendu en 2019 aux agents des centres de vacances qui se verront proposer des emplois permanents avec une durée de travail annualisée, dans un objectif de lutte contre la précarité.

Le recours au temps partiel par des agents occupant des postes à temps complet concerne 6% du personnel permanent de la ville.

Suite au constat posé d'un taux d'absentéisme important au sein de la ville, un plan d'action pour l'amélioration des conditions de travail a été validé en 2018. Sa mise en œuvre se poursuivra en 2019 afin de prévenir les causes de l'absence et d'en diminuer le coût.

En conclusion, il est proposé au conseil municipal de valider le rapport sur les orientations budgétaires présentant :

- **le contexte général d'élaboration du budget 2019**
- **les orientations politiques de la municipalité qui réaffirment, en responsabilité :**
 - o **la poursuite du développement du service public communal répondant aux besoins de la population**
 - o **le non recours à une augmentation de la fiscalité communale**
 - o **la poursuite des efforts d'économies entamés depuis le début du mandat**
 - o **la nécessaire gestion rigoureuse dans l'établissement du budget primitif 2019 et dans son exécution, en intégrant les impacts de la contractualisation**
- **les grands équilibres prévisionnels de la section de fonctionnement, avec :**
 - o **un taux d'épargne brute supérieur à 8% des recettes réelles de fonctionnement**
 - o **une stabilité des taux d'imposition communaux**
- **les perspectives en matière d'investissement sur la période 2019-2025**
- **la trajectoire de la dette communale**
- **les orientations en matière de gestion du personnel et d'évolution des effectifs**

ANNEXE 1 – RÉFÉRENCES RÉGLEMENTAIRES

L'article L.2312-1 du code général des collectivités territoriales dispose :

« 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 [...]. 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'État 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. Le contenu du rapport ainsi que les modalités de sa transmission et de sa publication sont fixés par décret ».

La loi de programmation des finances publiques pour les années 2018 – 2022 dispose, en son article 13 :

« À l'occasion du débat sur les orientations budgétaires, chaque collectivité territoriale ou groupement de collectivités territoriales présente ses objectifs concernant :

- L'évolution des dépenses réelles de fonctionnement, exprimées en valeur, en comptabilité générale de la section de fonctionnement
- L'évolution du besoin de financement annuel calculé comme les emprunts minorés des remboursements de dette.

Ces éléments prennent en compte les budgets principaux et l'ensemble des budgets annexes.

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 vient préciser les dispositions légales et réglementaires en matière de débat sur les orientations budgétaires, désormais codifiées dans le code général des collectivités territoriales.

➤ En matière financière :

L'article D.2312-3 du code général des collectivités territoriales dispose que le rapport sur les orientations budgétaires comporte les informations suivantes :

- a. Les orientations budgétaires envisagées par la commune portant sur les évolutions prévisionnelles des dépenses et des recettes, en fonctionnement comme en investissement
 - y sont précisées les hypothèses d'évolution retenues pour construire le projet de budget, notamment en matière de concours financiers, de fiscalité, de tarification, de subventions
 - y sont précisées les principales évolutions relatives aux relations financières entre la commune et l'établissement public de coopération intercommunale à fiscalité propre dont elle est membre
- b. La présentation des engagements pluriannuels, notamment les orientations envisagées en matière de programmation d'investissement comportant une prévision des dépenses et des recettes
- c. Des informations relatives à la structure et la gestion de l'encours de dette contractée et les perspectives pour le projet de budget, notamment le profil de l'encours de dette visé par la collectivité pour la fin de l'exercice

En outre, le rapport doit permettre d'évaluer l'évolution prévisionnelle du niveau d'épargne brute, d'épargne nette et de l'endettement à la fin de l'exercice.

➤ En matière de ressources humaines :

L'article D.2312-3 dispose également que le rapport comporte des informations relatives :

- d. À la structure des effectifs
- e. 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, les avantages en nature
- f. À la durée effective du travail dans la commune

En outre, le rapport doit présenter l'évolution prévisionnelle de la structure des effectifs et des dépenses de personnel pour l'exercice.

Le rapport peut également détailler la démarche de gestion prévisionnelle des ressources humaines ; il peut s'appuyer sur les informations contenues dans le rapport sur l'état de la collectivité.

➤ Publication et mise à disposition du public :

Aux termes du décret n°2016-841, le rapport est transmis au président de l'EPCI de rattachement dans un délai de quinze jours à compter de son examen par l'assemblée délibérante.

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.

L'article L.2313-1 du code général des collectivités territoriales dispose :

« Une présentation brève et synthétique retraçant les informations financières essentielles est jointe au budget primitif et au compte administratif afin de permettre aux citoyens d'en saisir les enjeux.

La présentation prévue au précédent alinéa ainsi que le rapport adressé au conseil municipal à l'occasion du débat sur les orientations budgétaires de l'exercice [...], la note explicative de synthèse annexée au budget primitif et celle annexée au compte administratif [...] sont mis en ligne sur le site Internet de la commune, lorsqu'il existe, après l'adoption par le conseil municipal des délibérations auxquelles ils se rapportent [...] ».

Le décret n° 2016-834 du 23 juin 2016 relatif à la mise en ligne par les collectivités territoriales et par leurs établissements publics de coopération de documents d'informations budgétaires et financières précise les modalités de mise en ligne en créant un article R.2313-8 du code général des collectivités territoriales qui dispose :

« Les documents mentionnés à l'avant-dernier alinéa de l'article L. 2313-1 sont mis en ligne sur le site Internet de la commune, lorsqu'il existe, dans des conditions garantissant :

- leur accessibilité intégrale et sous un format non modifiable
- la gratuité et la facilité de leur accès par le public, pour leur lecture comme pour leur téléchargement
- leur conformité aux documents soumis à l'organe délibérant de cette collectivité
- leur bonne conservation et leur intégrité

Cette mise en ligne intervient dans un délai d'un mois à compter de l'adoption, par le conseil municipal, des délibérations auxquelles ces documents se rapportent ».

ANNEXE 2 – PROFIL SOCIODÉMOGRAPHIQUE DE SAINT-DENIS

1. Une forte croissance démographique

Saint-Denis est la 3^{ème} commune d'Île-de-France après Paris et Boulogne. Au 1^{er} janvier 2016, sa population totale est de **112.309** habitants (population municipale : 111.354 habitants). Avec 13.228 habitants supplémentaires entre 2006 et 2015 (+ 13%) la ville poursuit son développement démographique.

Ce développement résulte de la construction soutenue de logements neufs de façon continue depuis 2000. Le parc de logements a ainsi progressé de 8.397 unités entre 1999 et 2015 (+21,8%) ainsi que le taux d'occupation de ce parc, du moins entre 1999 et 2009, période durant laquelle le taux de vacance des logements passe de 11,6% à 5,2%, pour se stabiliser aujourd'hui à 6,5%.

Cette dynamique démographique liée à l'évolution urbaine de la ville devrait se poursuivre compte tenu des 15.000 logements encore prévus à la construction horizon 2019-2030 et +. La population pourrait donc atteindre 140 à 146.000 habitants à terme¹⁰.

2. Une population familiale

Ce dynamisme démographique s'exprime par la présence importante de jeunes ménages, actifs, et des enfants. C'est toujours parmi ces catégories (30-44 ans et des - de 15 ans) que les effectifs augmentent le plus. Cependant, les effectifs des 60-74 ans progressent de façon non négligeable (+ 1445 personnes) en 5 ans (+16%).

Ainsi en 2015, près de 23,5% des dionysiens ont moins de 15 ans, correspondant à un solde de 744 personnes de plus par rapport à 2010. La population scolaire des écoles primaires de la ville a augmenté de 34% en 15 ans (les projections sur les 15 prochaines années poursuivent la tendance + 36%).

En 2015, on compte un total de 43.600 ménages, soit 2.315 ménages de plus qu'en 2010. Compte-tenu de cette installation familiale, la taille des ménages demeure importante, autour de 2,5 personnes par ménage.

Parmi les 25.076 familles dionysiennes, 18.726 (74,7%) sont des familles avec enfant(s). 25,2% des familles sont monoparentales, soit 33,8% des familles avec enfants.

3. Une ville populaire dont l'hétérogénéité s'accroît

3.1 Des précarités qui se renforcent

Avec 63% d'ouvriers et d'employés, Saint-Denis reste une ville populaire (51% en France). Son dynamisme démographique est toujours relié aux dynamiques migratoires : 38,4% de la population est immigrée (11,6% en France). Ces caractéristiques ainsi que la faiblesse des niveaux de diplômes (59% de la population non scolarisée est sans qualification contre 31,2% en France métropolitaine) renforcent les risques de chômage, qui touche 23,7% de la population active, soit un taux presque 2 fois plus important que la moyenne nationale (14%), en particulier le chômage des 15-24 ans, de 41,4% (25% en France).

Pour les actifs occupés, l'emploi stable en CDI s'effrite, 16% ont des emplois précaires. En 2018, on compte 11.773 allocataires du RSA+ PPA dont les ménages représentent 25.941 personnes (soit 23,4% de la population couverte). À Saint-Denis, 24% des allocataires de la CAF dépendent à 100% des prestations sociales (contre 15% en Île-de-France), pour ces personnes dans leurs démarches quotidiennes, les services publics sont un levier contre la pauvreté.

L'importance du chômage et de la présence des familles monoparentales induisent également la faiblesse des ressources globales des ménages. Le revenu médian par unité de consommation s'élève à 12.014€ à Saint-Denis, contre 21.415€ pour la France métropolitaine.¹¹ Les 10% les plus modestes déclarent moins de 2.572€ par unité de consommation (7.000 € en France). Le taux de pauvreté s'élève à 38% à Saint-Denis (14,9% en

¹⁰ Les estimations du secteur études locales sont proches de celles de l'Observatoire Départemental

¹¹ Source : Insee, FiLoSoFi, 2015

France ; 29% en Seine-Saint-Denis). Comme en moyenne nationale, les familles monoparentales sont plus touchées (30,8% en France contre 42% à Saint-Denis), en revanche le taux de couples avec enfants en dessous du seuil de pauvreté interpelle (13% en France, 38 % à Saint-Denis).

Au regard des nouvelles délimitations QPV, s'appuyant sur l'indicateur « revenu », 72% des Dionysiens vivent en quartier prioritaire soit 78.839 hab. (39% en Seine-Saint-Denis).

Dans le contexte de la métropole parisienne, cette situation entraîne de fortes tensions sur le logement. En 2015, la ville dispose d'un total de 46.934 logements soit 2.819 logements de plus qu'en 2010 (+6,4%). La part de logements vacants est passée de 11,6% en 1999 à 6% en 2009, cette évolution correspondant pour beaucoup à l'occupation d'un parc ancien en partie dégradé.

Aujourd'hui, 39% des ménages sont locataires d'un logement social familial, 35,2% d'un logement privé et/ou meublé, 23,4% sont propriétaires occupants.

3.2 Une structure sociale plus hétérogène

La persistance des difficultés sociales que connaît un bon nombre de ménages se déroule dans le contexte d'une plus grande hétérogénéité de la structure sociale de la ville. Le poids des ménages issus des catégories socio-professionnelles intermédiaires reste stable (20,3% contre 25% en France) et celui des catégories supérieures se renforce, (cadres : de 9% en 2009 à 12,7% en 2015 / 16,3% en France).

Saint-Denis, évolution des déciles de revenus/ UC 2001-2008-2015

	2001	2008	2015	évo15/08	évo08/01
1er décile	2673	2808	2572	-8,4	5,1
2ème décile	4639	5400	5500	1,9	16,4
3ème décile	6327	7491	7584	1,2	18,4
4ème décile	8185	9475	9704	2,4	15,8
médiane	10218	11720	12014	2,5	14,7
6ème décile	12570	14299	14834	3,7	13,8
7ème décile	15184	17346	18342	5,7	14,2
8ème décile	18348	21282	22984	8,0	16,0
9ème décile	23206	27381	30348	10,8	18,0
Rapport Interdécile	8,7	9,8	11,8		

Si, on l'a vu, les revenus médians des ménages restent faibles, les écarts s'accroissent entre le décile le plus faible et le plus élevé (rapport interdécile).

Entre 2008 et 2015, le seuil du revenu du 1^{er} décile a reculé.

Cette plus grande hétérogénéité de la structure sociale accompagne le développement économique et urbain de la ville et s'exprime également au sein et entre les différents quartiers de la ville, posant le défi de sa cohésion interne.

4. Le pôle d'emplois de Saint-Denis/Plaine Commune poursuit son développement

Le nombre d'emplois localisés à Saint-Denis s'élève à 84.851, soit une progression de 15% depuis 2010 (72% depuis 1999). Cette évolution tient beaucoup à des transferts d'établissements et de salariés. Les emplois sont désormais essentiellement tertiaires (84,8 %).

La structure des emplois localisés est différente de celle des actifs résidents : 38% d'entre eux sont occupés par des cadres. En particulier les conditions d'embauche des actifs travaillant à Saint-Denis diffèrent de celles des habitants (11,3% des femmes en emplois à temps partiel contre 24,5% des Dionysiennes).