

<b>Conseil Municipal du</b>	<b>26 JANVIER 2012</b>
<b>Pôle</b>	<b>RESSOURCES</b>
<b>Service</b>	<b>FINANCES</b>
<b>Commission</b>	<b>FINANCES</b>
<b>Date de la réunion</b>	<b>8 décembre 2011</b>
<b>PROJET DE DELIBERATION</b>	
<b>Numéro 2.1</b>	<b>Objet : Débat d'Orientation Budgétaire</b>

Le D.O.B. est une étape essentielle de la vie démocratique d'une commune : il permet d'informer les élus de l'environnement économique international, national et local, et de la situation de la ville, afin d'éclairer leur choix lors du vote du B.P.

Conformément à l'article L.2312-1 du CGCT le D.O.B. est une étape obligatoire dans le cycle budgétaire. Il doit se tenir dans les deux mois qui précèdent l'examen du budget.

Cette note explicative a donc pour objet de présenter successivement plusieurs aspects ouvrant ensuite la discussion :

- Le contexte international,
- Le contexte national et local,
- Les différents leviers disponibles pour financer le projet de la ville.

Dans un contexte international de crise et face au contexte national de rigueur, la ville de Castanet-Tolosan souhaite continuer à porter un budget municipal volontariste qui vise à protéger les castanéens, à soutenir la vie locale et à poursuivre une politique d'investissement ambitieuse ayant d'ores et déjà donné à Castanet-Tolosan une image et une attractivité renouvelées. Toutefois, on ne peut occulter un contexte général très difficile qui oblige toutes les collectivités à réfléchir sur leurs priorités.

### **Le contexte international :**

Après la crise bancaire et financière de 2008 et 2009, l'économie mondiale était entrée en phase de « convalescence » jusqu'au milieu de l'année 2011.

Les interventions coordonnées des principales puissances économiques, notamment au travers du G20, ont permis de limiter les conséquences de la crise, mais sans parvenir à en éradiquer les racines. En particulier, la fragilité du système bancaire, induite par les mécanismes de spéculation financière, qui a continué de peser sur l'économie réelle et s'est propagée aux échanges monétaires.

Parallèlement, l'augmentation des dettes publiques renforcées encore par les politiques anticrise, n'a pas été enrayée. Après divers soubresauts, l'économie mondiale a rechuté.

Le retour des turbulences économiques, courant 2011 a pris plusieurs formes :

- Une crise des déficits publics et des dettes spécialement en Europe,

- Une surchauffe des économies émergentes, avec des risques consécutifs d'inflation,
- De fortes tensions sur les marchés de matières premières.

Les plus récentes prévisions relatives à la zone euro fin 2011 et pour l'année 2012 anticipent un nouveau ralentissement de la production industrielle et une détérioration de la confiance des entrepreneurs et des consommateurs. La consommation des ménages devrait rester peu dynamique. Seul indicateur « positif », l'inflation devrait avoir tendance à décélérer, pour se situer autour de 1,3 % à 1,5 % par an.

La réponse générale à cette rechute a été la mise en place de politiques de rigueur, auxquelles la France n'a pas échappée.

### **Le contexte national :**

La progression du PIB français est nulle au 2ème trimestre 2011. La croissance annuelle devrait atteindre 1,7 % pour l'année 2011 (contre 1,5 % en 2010) au lieu des 2 % espérés lors de la loi de finances 2011.

Les prévisions pour l'année 2012 se situent dans une fourchette de 0,0 % à 1 %, illustrant l'importance des incertitudes pesant sur la croissance. Le gouvernement table sur une croissance de +1,75 % pour 2011 et de 1 % pour 2012.

Pour la première fois, la charge de la dette, sera en 2012 le premier poste budgétaire de l'Etat. En effet, selon les projections du gouvernement, la charge de la dette s'élèvera à 48,77 milliards d'euros en 2012, soit un niveau sensiblement au-dessus des crédits de l'éducation nationale. A la fin de l'année 2010, la dette publique s'établissait à un niveau de 82,3 % du PIB. La part de dette des administrations publiques locales s'élevait alors à seulement 8,3 % du PIB, c'est-à-dire environ 10 % de la dette publique totale. Or, il convient de rappeler que l'investissement des administrations publiques locales représente 70 % de l'investissement public.

C'est pourquoi décidant d'appliquer aux autres ce qu'il tente de s'appliquer à lui même, le gouvernement a proposé au vote de l'assemblée un projet de budget, en cours d'examen, extrêmement restrictif pour les collectivités.

Le projet de loi de finances 2012 confirme la loi de programmation 2011-2014 des finances publiques, notamment le gel des dotations de l'Etat aux collectivités locales. Dans les faits, il s'agit d'une diminution des moyens des collectivités locales. Les dotations de l'Etat aux collectivités locales, sont pour l'essentiel, regroupées au sein de l'enveloppe normée. Jusqu'en 2007, la Dotation Globale de Fonctionnement (DGF), qui regroupe les dotations forfaitaires des communes, les dotations d'intercommunalité, les dotations de péréquation (DSUCS, DNP, DDR) et des dotations des régions et départements, évoluait en fonction de l'inflation et en partie de la croissance. En 2008, l'évolution a été limitée à la seule inflation. En 2010, l'enveloppe normée a été indexée sur la moitié de l'inflation. Depuis 2011, elle n'est plus indexée.

L'enveloppe normée étant gelée et la DGF évoluant de + 0,2 %, les variables d'ajustement (les dotations de compensations en matière de fiscalité) devraient diminuer de 14,5 %.

Par ailleurs, l'augmentation de 0,2 % de la DGF correspond en réalité à une baisse de la dotation. En effet, la hausse de 0,2 % représente une hausse de 77 millions d'euros. Or, les effets d'accroissement de la population et du développement de la coopération intercommunale représentent déjà une augmentation mécanique de 130 millions d'euros.

L'augmentation de la dotation de solidarité urbaine et de cohésion sociale est incertaine, notamment compte-tenu des effets de la réforme de la fiscalité directe locale. En effet, cette réforme conduit à une redéfinition des potentiels fiscaux et financiers, qui servent de critères de répartition de cette dotation.

Le projet de loi de finances 2012 confirme donc le gel des dotations d'Etat, et, à peine présenté, il suscite déjà nombre d'inquiétudes. En effet, suite aux déclarations faites fin août par le Premier ministre qui avait annoncé que les collectivités locales seraient associées à la recherche d'un milliard d'économies sur le budget de l'Etat, au vu du texte du projet de loi de finances 2012, les mesures d'économies ne semblent pas encore avoir été définies.

Le 18 octobre 2011, Valérie Pécresse, Ministre du Budget, a confirmé que le nouvel effort est proportionnel au poids des crédits des collectivités locales dans le budget de l'Etat (20 %), et qu'il serait donc de l'ordre de 200 millions d'euros. La nature de cet effort demeure inconnue.

Une inquiétude qui s'ajoute à une autre : la constitution d'un groupe de travail au sein du comité des finances locales chargé le 8 novembre 2011 d'étudier les conséquences de la réforme de l'intercommunalité sur les dotations de l'Etat aux collectivités. Et l'enjeu, redouté de bon nombre, est majeur puisque la direction générale des collectivités locales a estimé que la généralisation de l'intercommunalité à tout le territoire, les fusions et l'augmentation de la taille de nombreuses communautés (avec de nouvelles communautés d'agglomération et urbaines) vont mécaniquement accroître le montant des dotations dues par l'Etat à l'intercommunalité de l'ordre de 400 millions d'euros. Or, l'enveloppe des dotations étant gelée pour la période 2011-2014, le financement de l'intercommunalité risque de conduire à une baisse nécessaire des dotations dévolues aux communes.

Enfin, et autre élément d'incertitude, le projet de loi de finances 2012 amorce la réforme de la péréquation annoncée par la loi de finances 2011, tout du moins en matière de péréquation horizontale. En effet, l'article 125 de la loi de finances 2011 a posé les principes de fonctionnement du fonds de péréquation des recettes fiscales intercommunales et communales (FPIC) et fixé à 2012 la première année de répartition du FPIC. La loi de finances 2011 en avait d'ailleurs posé les principaux jalons :

- Un objectif progressif de ressources pour le fonds à horizon 2015 (2 % des recettes fiscales des communes et EPCI),
- La nécessité de mesurer la richesse des communes et EPCI au niveau de l'intercommunalité,
- Le prélèvement au niveau des communes et des EPCI en fonction du potentiel financier,

- Le reversement des attributions du fonds au niveau de l'intercommunalité.

Comme le prévoyait la loi de finances 2011, un rapport a été remis au parlement par le gouvernement après avis du comité des finances locales. Ce rapport sert de base à la rédaction de l'article 58 du projet de loi de finances 2012 :

- Un volume de 250 millions d'euros en 2012,
- La généralisation du potentiel financier agrégé (PFIA) comme critère de prélèvement (potentiel fiscal consolidé au niveau de l'intercommunalité et dotations forfaitaires) ;
- Un prélèvement pour les ensembles intercommunaux (ou communes isolées) dont le PFIA par habitant est supérieur à 90% du PFIA moyen, reparti selon six strates démographiques,
- Un fonds reparti à la moitié des ensembles intercommunaux (ou communes isolées), en fonction d'un indice synthétique composé à 50 % du PFIA et à 50 % du revenu moyen par habitant.

Selon les premières estimations, le Sicoval serait contributeur à hauteur de 130 000 €. L'impact de cette réforme est actuellement impossible à mesurer pour la ville de Castanet-Tolosan car il repose sur les caractéristiques consolidées du territoire de la Communauté d'Agglomération du Sicoval et sur les décisions de répartition du prélèvement éventuel et de répartition du reversement éventuel choisi par la Communauté. En effet, le projet de loi prévoit des modalités par défaut, mais qui peuvent être modifiées par l'EPCI.

### **Et Castanet-Tolosan dans tout ça ?**

Le débat d'orientation budgétaire est un moment fort qui doit amener la collectivité à s'interroger sur les moyens de concilier les nombreux projets avec les incertitudes de ses ressources.

Outre les incertitudes qui entourent les concours financiers de l'État, les banques qui sont bien plus timides aujourd'hui qu'hier pour prêter, nous devons aussi faire face à la restriction des financements de nos partenaires.

Tous ces éléments poussent naturellement la ville à rechercher toutes les marges de manœuvre possibles pour conforter les capacités de la collectivité à maintenir les services existants et à en développer de nouveaux, à développer des programmes prioritaires et de nouvelles infrastructures.

Les services ont rassemblé l'ensemble des demandes en fonctionnement et investissement et réalisé un plan pluriannuel d'investissement. Le total des projets d'investissement pour l'année 2012 est proche de 13 millions d'euros. Un tel niveau d'investissement entraînerait inévitablement un effet ciseaux sur un budget qui avait réussi à se stabiliser.

Ce débat d'orientation budgétaire est le moment idéal pour poser la question essentielle : sur quels leviers agir pour poursuivre une politique de services et d'investissements ambitieuse :

- Mener une réflexion sur les choix d'investissement en rappelant que tout nouvel

investissement génère des charges additionnelles de fonctionnement difficilement compressibles. Ce programme d'investissement doit être priorisé. Le PPI est joint à cette note.

- Les dépenses de personnel : elles constituent la principale dépense de la collectivité mais pour laquelle les élus ne disposent que d'une faible marge de manœuvre.

En effet, la rémunération du personnel fonctionnaire stagiaire et titulaire (la plus grande partie des effectifs) et même de certains non titulaires, ne dépendent pas des conseils locaux, ni de leur exécutif. L'évolution du montant des indices de rémunération est fixée de façon uniforme pour l'ensemble de la fonction publique qu'elle soit d'Etat, territoriale ou hospitalière, par décret.

L'exécutif local peut seulement influencer les durées d'avancement d'échelon et sur les promotions ainsi que sur les créations de postes.

- Pour les autres dépenses de gestion, les collectivités locales disposent également d'une faible marge de manœuvre, ces dépenses constituent en effet les moyens nécessaires au bon fonctionnement des différents services. Seule une réduction des services publics offerts à la population peut diminuer les coûts. Or, il peut être très difficile politiquement de revenir sur des services souvent considérés comme des acquis.

- Il est aussi possible de différer les programmes d'entretien de la voirie ou des bâtiments. Mais ce remède est bien souvent pire que le mal, car un mauvais entretien provoque à la longue des dégradations lourdes très onéreuses.

- Augmenter les impôts locaux est un autre levier mais qui risque de peser sur des contribuables qui sont déjà malmenés par une crise nationale.

On peut aussi étudier la possibilité d'agir sur les bases fiscales, en veillant à l'exhaustivité du recensement de l'assiette fiscale, en rénovant les quartiers anciens, en créant de nouveaux lotissements, mais ce sont des solutions dont les effets n'apparaissent qu'à long terme.

- L'accroissement de la contribution des usagers aux services publics facultatifs peut être envisagé. Cependant, cela reste une solution très marginale. En effet, le produit global des services payants constitue actuellement une ressource faible (4 % des ressources de Castanet-Tolosan). Et il y a toujours le risque que les usagers n'utilisent plus les services qu'ils considéreraient comme trop onéreux. De plus, des tarifs élevés pourraient constituer une discrimination vis à vis des personnes à faibles revenus.

- Recourir aux emprunts permet d'étaler sur plusieurs années le coût d'un équipement qui profitera à plusieurs générations. Mais l'emprunt d'aujourd'hui constitue l'impôt de demain, car son remboursement limitera les marges de manœuvre à venir. Pour mémoire, un recours à l'emprunt de 1 Million d'€uros entraîne une annuité l'année suivante de 90 000 €uros.

- Une gestion dynamique du patrimoine. Les collectivités disposent d'un patrimoine qui peut être valorisé et qui peut aussi permettre de dégager quelques marges.

- Transférer la progression des dépenses vers l'intercommunalité (exemple : gestion unifiée du personnel).

**Le budget ZAC :**

Des travaux restent à réaliser sur la ZAC de Rabaudy. Au total les dépenses devraient s'élever à 797 000 € et les recettes pourraient s'élever à 1 700 000 € selon les évolutions du dossier de déviation.