

DEBAT D'ORIENTATIONS BUDGETAIRES 2016

15-611

FINANCES -

-

Mesdames, Messieurs,

Première étape du cycle budgétaire, le débat d'orientations budgétaires (DOB) doit se dérouler dans les deux mois qui précèdent le vote du budget primitif, qui interviendra le 11 décembre 2016. Le document ci-joint a été réalisé pour servir de base aux échanges de l'assemblée municipale.

Article Unique : Le Conseil Municipal prend acte de la présentation du Débat d'Orientations Budgétaires 2016.

Délibération du Conseil Municipal
publiée par affichage en Mairie le
reçue à la Préfecture le
publiée au RAA le

**LES CONCLUSIONS DU RAPPORT SONT ADOPTEES
POUR EXTRAIT CONFORME
LE MAIRE,**

**Pour le Maire,
L'Adjoint Délégué**

Sacha BRIAND



Rapport de présentation pour le débat d'orientations budgétaires

Conseil Municipal
16 octobre 2015

SOMMAIRE

Editorial	3
Contexte et environnement	4 à 7
Première approche du compte administratif 2015	9
2011-2015 : premières tendances	10 à 14
Les enjeux pour 2016	15

Avertissement :

Le projet de loi de finances est en cours de discussion. Aussi, certaines dispositions présentées évolueront au fur et à mesure de l'examen du texte.

Les éléments financiers relatifs à l'exercice 2015 ne sont qu'indicatifs. Ils ne seront définitivement connus qu'à la clôture de l'exercice 2015.

EDITORIAL

Toulouse grandit. Sa croissance doit prendre appui sur une qualité de gestion sans faille. Une collectivité est toujours jugée à travers ses comptes. Bonne élève par temps calme, elle se doit d'exceller en temps de crise.

Refusant l'échec, nous poursuivons notre développement malgré la baisse brutale des dotations de l'État : Toulouse investit et met en œuvre des projets. Mais voici qu'une menace nouvelle se fait jour : dès 2016, la réforme prévisionnelle de la dotation globale de fonctionnement risque fort d'amplifier l'affaiblissement des plus grandes collectivités locales.

Les finances des grandes villes pourraient être, à nouveau, lourdement impactées. Face à cette détérioration nationale, Toulouse doit poursuivre ses efforts, lucidement et sans la moindre concession.

Des contraintes voudraient nous soumettre ; nous devons les dépasser. Lire ce rapport, c'est lire le futur positif de Toulouse. C'est comprendre notre ambition collective. Désormais, seuls les projets priment, seules les réalisations vont compter.

**Jean-Luc MOUDENC
Maire de Toulouse
Président de Toulouse Métropole**

Des collectivités locales sous pression

Programme d'économies (en milliards d'€)		
	2015	2015-2017
Etat et agences	7,7	19
Collectivités locales	3,7	11
Protection sociale	9,6	20
- dont dépenses d'assurance maladie	3,2	10
- dont autres dépenses de protection sociale	6,4	10
TOTAL	21	50

Le projet de loi de finances 2016 a été déposé par le Gouvernement le 30 septembre 2015.

Comme cela était redouté, le Gouvernement a maintenu le plan triennal 2015/2016/2017 de 50 Md€ d'économies, dont 11 Md€ de baisse des dotations des collectivités locales, et ce, malgré la mobilisation sans précédent de l'ensemble des élus locaux et de leurs associations.

L'AMGVF et l'ACUF avaient pourtant longuement alerté sur l'impact global de ces mesures successives, en terme notamment:

- **d'emplois** : destruction d'emplois induite par la rétractation du volume d'investissements
- **de croissance** : leur étude marque la corrélation suivante : 10% de baisse de l'investissement local équivaut à 0,2% de croissance en moins
- **de compétitivité** : l'érosion du volume des investissements entraînant un net recul de l'entretien des équipements et du patrimoine.

Des collectivités locales sous pression

	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	TOTAL
Loi de finances 2014	-1 500	-1 500	-1 500	-1 500	-1 500	-1 500	-1 500	-10 500
Total Programme de stabilité		-3 667	-7 334	-11 001	-11 001	-11 001	-11 001	-55 005
<i>Programme de stabilité 2015</i>		-3 667	-3 667	-3 667	-3 667	-3 667	-3 667	-22 002
<i>Programme de stabilité 2016</i>			-3 667	-3 667	-3 667	-3 667	-3 667	-18 335
<i>Programme de stabilité 2017</i>				-3 667	-3 667	-3 667	-3 667	-14 668
Montant global	-1 500	-5 167	-8 834	-12 501	-12 501	-12 501	-12 501	-65 505

Un empilement de baisses successives

La baisse des dotations des collectivités a démarré dès 2014 :

Acte 1 : la loi de finances 2014 impose une participation des collectivités à l'effort de réduction de la dépense publique de 1,5 Md€.

Acte 2 : quelques jours seulement après le 2ème tour des élections municipales et en violation des engagements du candidat Hollande, le Premier ministre annonce une baisse 7 fois plus importante d'ici 2017 soit 11 Md€.

Au global, la baisse cumulée des dotations de l'Etat au titre de la loi de finances 2014 et du programme de stabilité s'élèvera à 65 Md€ sur la période 2014-2020.

La contribution 2016 de chaque catégorie de collectivités ne serait pas modifiée, soit :

- 12% pour les régions,
- 31% pour les départements et
- 56% pour le bloc communal, répartis à 70% pour les communes et 30% pour les EPCI.

Il convient de noter que le maintien de cette répartition sur le bloc communal conduit à ce que la baisse soit plus forte sur les budgets intercommunaux que sur les budgets communaux (du fait des flux croisés, il conviendrait que la quote-part soit de 77/23 pour parvenir à un pourcentage de contribution sur recettes réelles de fonctionnement identique).

Alors que ce "rééquilibrage" était envisagé il y a quelques semaines, en définitive, cette disposition ne figure pas dans le Projet de Loi.

Une Dotation Globale de Fonctionnement réformée

La réforme de la **Dotation Globale de Fonctionnement** est bien inscrite au Projet de Loi de Finances 2016. Dans le contexte de baisse des dotations de l'Etat, l'annonce de cette réforme est un élément de très grand risque et est au demeurant incompréhensible.

Les éléments présentés ci-dessous sont par définition issus du texte initial. Il est fort probable que certaines dispositions soient amendées au fur et à mesure des débats parlementaires.

De la même façon les impacts de ces nouvelles mesures sont en cours de chiffrage.

La nouvelle architecture de la DGF comprendra deux dotations communales (dotation de base revue et corrigée et une dotation de ruralité), deux dotations intercommunales et une dotation partagée, avec l'introduction d'une nouvelle dotation, la dotation dite de centralité.

La nouvelle dotation de base

L'introduction de cette nouvelle disposition risque fort de susciter débats et amendements lors des discussions parlementaires. En effet son montant sera un montant **UNIQUE**, fixé à **75,72€ par habitant, quelle que soit la commune, quelle que soit sa taille.**

Si l'on considère que la péréquation a pour finalité la réduction des inégalités, est-ce en donnant à tous un montant équivalent que l'on prétend atteindre cet objectif ?

Les grandes Villes et les agglomérations seront pénalisées alors qu'elles sont fortement contributrices, par l'impôt prélevé (y compris national) au financement des politiques publiques.

La suppression de la Dotation Nationale de Péréquation

Cette dotation est supprimée. Elle était de 4M€ pour Toulouse en 2015.

Les montants devraient être "gelés" pour les

communes qui continueront à bénéficier de la DSU ou de la DSR.

La nouvelle dotation de centralité

Cette dotation de centralité sera calculée au niveau de l'EPCI et partagée entre l'EPCI et ses communes membres. Son montant variera de 15 à 45 euros par habitant, en fonction de la population du territoire. Plus une intercommunalité exercera de compétences, plus sa dotation de centralité sera importante par rapport à celle des communes - sans toutefois dépasser un plafond de 40%.

La part revenant à l'EPCI correspond à son coefficient d'intégration fiscale (CIF), dans la limite de 0,4.

La part revenant aux communes membres sera répartie entre elles au prorata de leur population dans le total de la population de l'EPCI; L'ensemble des communes de l'EPCI est éligible à cette dotation, quelle que soit sa population

Les simulations financières demandées et attendues sous peu seront indispensables pour appréhender un dispositif abscons et qui n'est pas en mesure de compenser réellement les charges de centralité subies par les agglomérations.

Une dotation de Solidarité Urbaine réformée

Comme attendu, le resserrement des critères d'attribution a été retenu. Toulouse se situe entre la 500ème et la 600ème place, la Ville ne devrait pas sortir du dispositif, si cette disposition était votée en l'état. Le montant de la DSU est de 5M€. Les critères d'attribution sont inchangés.

Le critère du revenu fiscal moyen est maintenu. Or le rapport de Madame Pires Beaune avait laissé présager une évolution : « les revenus étant très inégalement répartis et le revenu moyen étant sensible aux valeurs extrêmes et donc susceptible de masquer les disparités au sein d'une même collectivité, il est proposé d'avoir recours au revenu fiscal médian ».

Les autres mesures du Projet de Loi de Finances 2016

Les principales mesures du projet de loi de finances 2016, autres que celles concernant les dotations, sont les suivantes :

Fonds National de Péréquation des Ressources Intercommunales (FPIC) : Une progression moindre que celle anticipée

Le FPIC aurait dû passer de 780 M€ à 1 150 M€ pour atteindre l'objectif des 2% des recettes fiscales du bloc communal.

Or, le montant du FPIC en 2016 sera égal à 1 Md€.

L'objectif de 2 % est donc repoussé d'un an, soit pour le 1er janvier 2017.

Le Versement Transport

Il convient de rappeler que le plan Macron de juin 2015 avait posé le relèvement du seuil d'assujettissement au versement transport de 9 à 11 salariés. Cette disposition figure dans le projet de loi de finances mais serait compensée.

Serait, car un certain nombre d'observateurs ont relevé que le montant afférent à cette compensation inscrit dans le projet de loi était nettement inférieur au chiffrage de la mesure.

Le Taux de cotisation en faveur du CNFPT

Le taux de cotisation sera ramené de 1 à 0,8%. Cela représentera une économie globale Ville et Métropole de 560K€.

Mais les prestations gratuites du CNFPT seront très certainement en diminution.

Un élargissement du Fonds de Compensation de la TVA - FCTVA- aux dépenses d'entretien

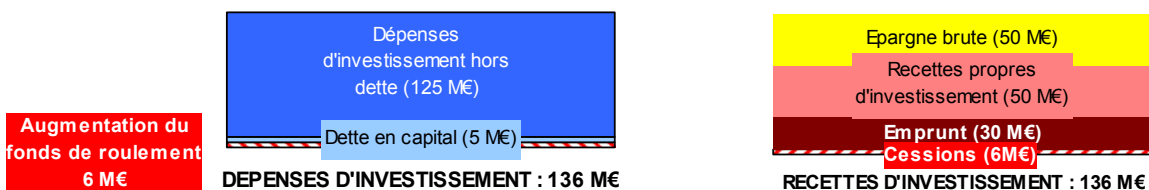
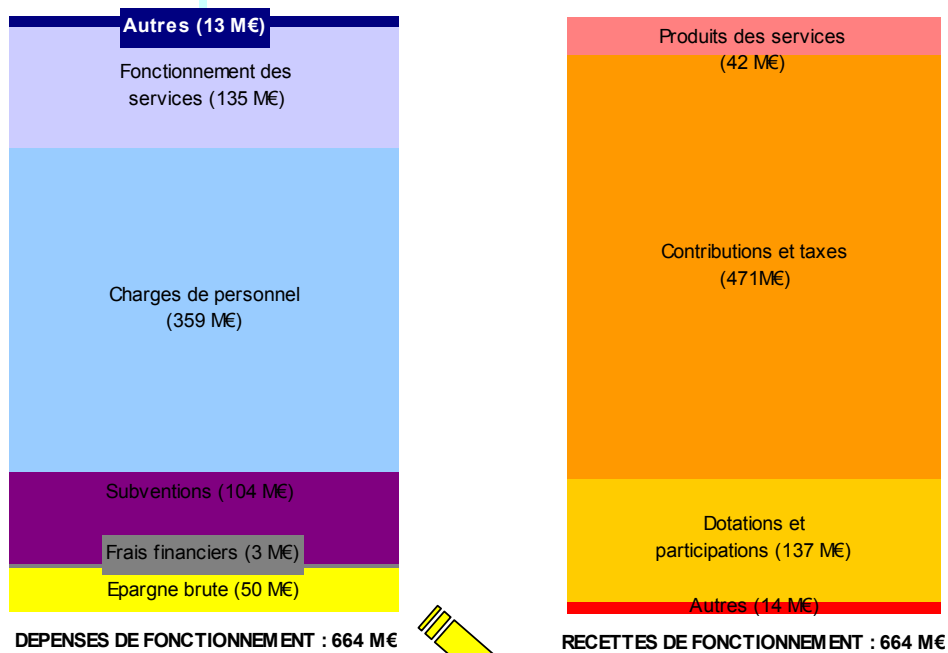
Le bénéfice du FCTVA est élargi à compter du 1er janvier 2016 aux dépenses d'entretiens des seuls bâtiments.

De nombreux élus souhaitaient que cette disposition soit étendue à d'autres types d'entretien, notamment pour la voirie, mais cette demande n'a pas été intégrée au projet de loi.

Première approche du compte administratif 2015

Le graphique ci-dessous permet de présenter une première ébauche du compte administratif prévisionnel 2015. Par définition, ces éléments sont encore indicatifs, dans l'attente de la clôture de l'exercice budgétaire. Au vu des premiers éléments analysés, il est possible d'estimer l'épargne brute de la Ville à environ 50 M€.

Le recours à l'emprunt après avoir été supérieur à 55 M€ en 2014 retomberait à 30 M€ environ pour 2015. Cet effet est notamment lié au pré-financement du fonds de compensation de la TVA (prêt à taux zéro) mis en place par la Caisse des dépôts et Consignations à hauteur de 11 M€, permettant d'amortir et de contenir la mobilisation de l'emprunt en 2015.



Augmentation du fonds de roulement
6 M€

2015 : la mise en œuvre concrète du redressement des comptes communaux

La prospective financière avec une hypothèse de projection des tendances passées conduisait à une épargne nette, négative dès 2015, qui atteignait les -152 M€ en 2020.*

Lors de l'élaboration du budget 2015 une nouvelle trajectoire financière a donc été définie, pour infléchir la stratégie financière de la précédente mandature.

Des premiers éléments examinés au titre de l'exercice 2015, il ressort une nette consolidation de l'épargne brute, qui passerait de 29 M€ en 2014 à 50 M€ en 2015.

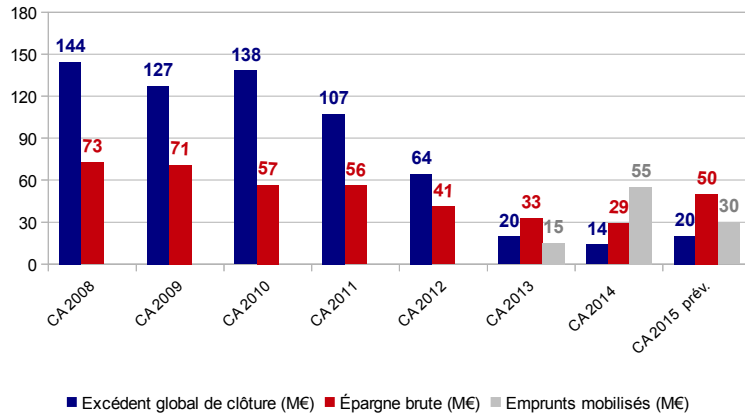
De façon corrélée, l'épargne nette à hauteur de 28 M€ en 2014 se situerait en 2015 à 44 M€.

Ce virage amorcé en 2015 est donc la réponse à la stratégie qui menait la Ville de Toulouse dans l'impasse. Elle se traduit par la volonté de rétablir des fondamentaux financiers, d'assainir une situation en reconstituant en premier lieu un niveau acceptable d'épargne propice à la mise en œuvre d'un programme d'investissements à la hauteur des besoins des habitants et susceptible de soutenir l'économie locale.

Cette reconstitution de l'épargne est la conjonction d'un double mouvement.

La progression des recettes, liée à l'évolution de la fiscalité est bien sûr un des premiers éléments. Mais il n'est pas le seul.

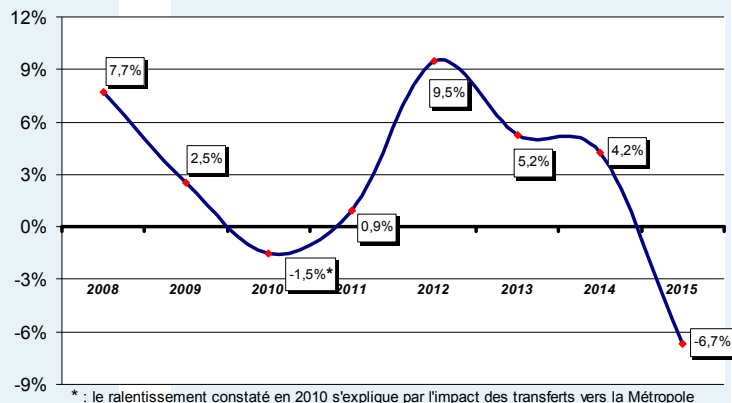
En effet, conformément aux engagements pris, une recherche proactive d'économies dans le fonctionnement des services municipaux a été enclenchée.



L'évolution de la fiscalité dans un contexte économique difficile ne devait en aucune façon se substituer à une recherche d'optimisation dans le fonctionnement des services municipaux et à une meilleure maîtrise des dépenses de fonctionnement.

Le graphique, ci-dessous met en perspective l'évolution des charges dites à caractère général. Cette courbe atteste sans ambiguïté du virage amorcé en 2015 et qui se poursuivra en 2016, par la recherche permanente d'une meilleure rationalité de l'action publique municipale.

Evolution des charges à caractère général



* : le ralentissement constaté en 2010 s'explique par l'impact des transferts vers la Métropole

* Cf le Rapport d'analyse financière du cabinet Ressources Consultants Finances présenté lors du Conseil Municipal de juin 2014.

2015 : la mise en œuvre concrète du redressement des comptes communaux

Premier poste de dépense de la Ville, les dépenses de personnel doivent faire l'objet d'une maîtrise permanente.

Le graphique ci-joint illustre ces nouvelles orientations en matière de gestion des ressources humaines au sein de la Ville.

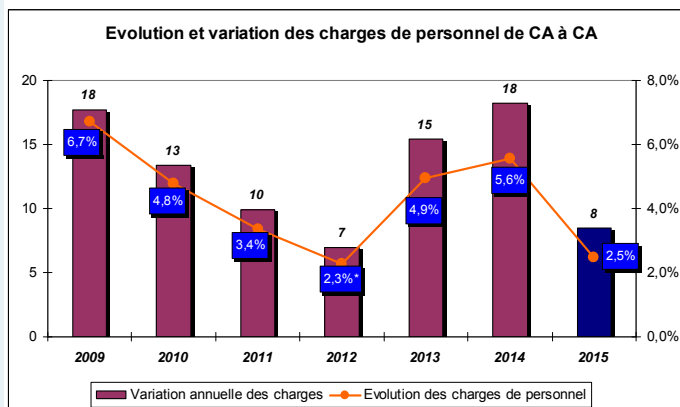
Plusieurs principes forts et structurants guident l'action municipale :

- Le solde des entrées-sorties s'infléchit. Pour la première fois en 2015 on devrait dénombrer plus de sorties que d'entrées, tout en maintenant une politique de recrutements significatifs sur les politiques publiques définies comme prioritaires (police municipale et éducation).
- Des mesures visant à réduire l'absentéisme, à mieux structurer et organiser les services ont également été enclenchées.

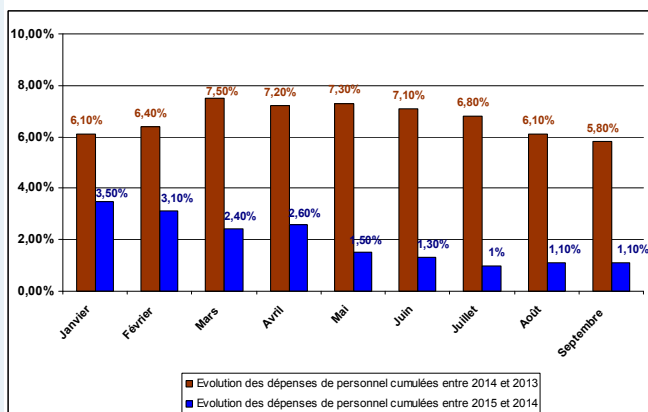
En 2016, cette politique de recrutements-remplacements sera déclinée à l'identique. Les secteurs prioritaires seront abondés et tout autre secteur fera l'objet d'une étude attentive lors d'un départ ou d'une demande de remplacement.

Ce changement de cap peut aussi être mis en exergue en comparant mois après mois l'évolution des dépenses cumulées de la collectivité, en 2015 par rapport à 2014 et 2014 par rapport à 2013.

Force est de constater que les efforts impulsés dès le mois de janvier 2015 ne faiblissent pas et permettent ainsi d'estimer une évolution des charges de personnel sur l'année 2015 autour de 2,5%.



2012: A noter, que le ralentissement de la croissance des dépenses de personnel est imputable à un changement de méthode dans les modalités de comptabilisation des charges de mutualisation (contraction des flux de dépenses et de recettes).

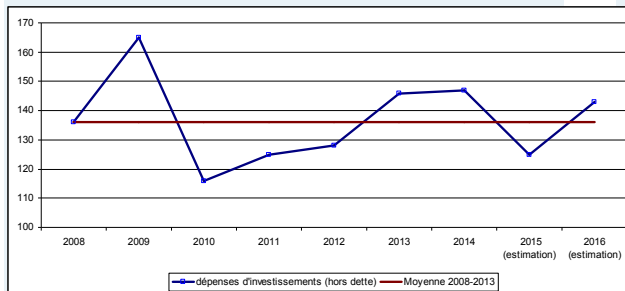


L'investissement

Le maintien d'un haut niveau d'investissement est un des axes essentiels de la stratégie financière de la Ville.

Opter pour un niveau d'investissement ambitieux dans un contexte financier aussi contraint a pour effet de soutenir l'économie et l'emploi local. Une rétractation brutale de la commande publique aurait inmanquablement un impact sur l'emploi.

Le dynamisme de la Ville, et plus généralement de la Métropole, en terme de population induit la nécessité de garantir l'attractivité de la Ville.



Ce graphique reprend depuis 2008 les dépenses d'investissement de la Ville. Sur la période 2008-2013, en moyenne, les dépenses d'investissement hors dette s'élèvent à 136 M€. Au titre de 2015, les dépenses d'investissement devraient se situer aux alentours de 125 M€.

Pour 2016, près de 140M€ de dépenses d'investissement seront inscrits au budget primitif, soit un montant supérieur à la moyenne constatée sur la période précédente.

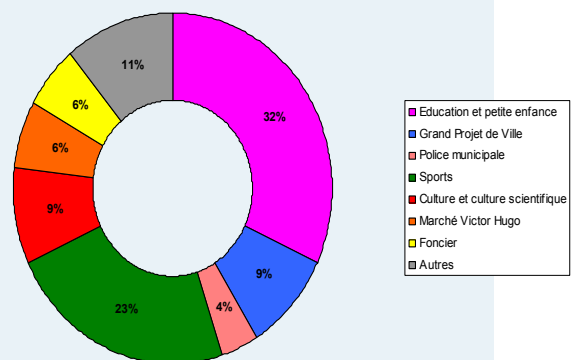
Des secteurs prioritaires ont été clairement définis : l'éducation, la sécurité et la solidarité.

Au titre du budget 2016 et hors programmes annuels, l'éducation et la petite enfance représenteront près d'un tiers des crédits d'investissements. Il s'agit de faire face à la construction ou la réhabilitation de groupes scolaires, d'assurer la résorption de l'implantation des bâtiments modulaires mais aussi de poursuivre le plan numérique dans les écoles de la Ville.

Au titre de la sécurité, l'installation de caméras de vidéoprotection dans le centre Ville se poursuivra en 2016 (et sur tout le mandat).

Près de 9% des crédits sont à destination du Grand Projet de Ville, pour répondre aux difficultés des quartiers identifiés comme prioritaires.

Le nouveau Contrat de Ville a été signé en 2015 et déroule les actions et projets sur la période 2015-2020.



Compte tenu du niveau d'épargne anticipé, un emprunt d'équilibre théorique de 100 M€ serait inscrit au budget prévisionnel. Très probablement un emprunt de 80M€ sera au maximum nécessaire, au vu des taux de réalisation moyens constatés et anticipés.

Un endettement maîtrisé

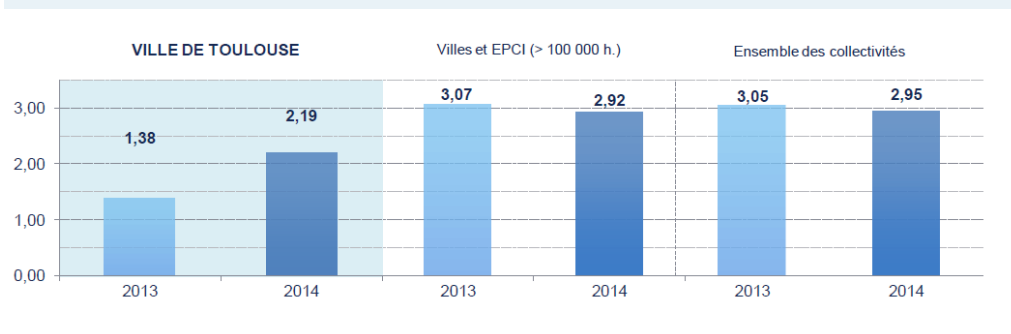
La forte contraction de l'épargne sur la période 2008-2014 a entraîné la nécessité de recourir à un emprunt d'équilibre.

En 2015, le recours à l'emprunt devrait osciller aux environs de 30 M€ après avoir été au-dessus des 55 M€ en 2014. Le recours à un prêt à taux zéro proposé par la Caisse des Dépôts et Consignations pour assurer le pré-financement du fonds de compensation de la TVA pour un montant de 11 M€ permettra d'amortir et de contenir la mobilisation de l'emprunt en 2015. Ce moindre recours à l'emprunt par rapport aux anticipations permet également d'amoinrir la charge de la dette 2015 sur les années futures.

Contractée récemment, la dette de la Ville est jeune et a pu bénéficier de la bonne orientation constatée sur les marchés financiers ces dernières années, comme l'attestent les documents ci-après.

Caractéristiques de la dette au :	30/09/2015	31/12/2014
La dette est de	95 286 322 €	69 204 877 €
Son taux moyen s'élève à	1,64%	2,19%
Sa durée résiduelle moyenne est de	14 ans et 1 mois	14 ans et 8 mois
Sa durée de vie moyenne est de	7 ans et 3 mois	7 ans et 8 mois

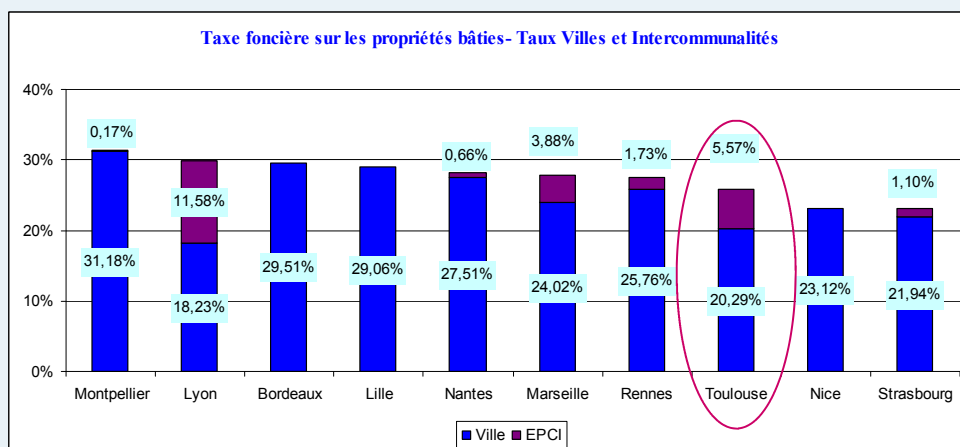
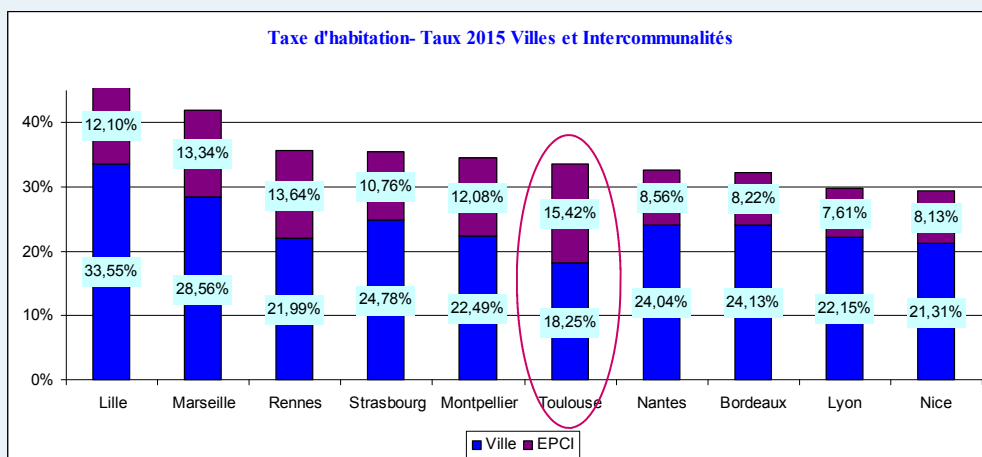
Analyse du taux moyen des emprunts



2016 : stabilité de la fiscalité

Malgré l'évolution des taux de taxe foncière et de taxe d'habitation votée en début d'année 2015, force est de constater que la Ville de Toulouse se situe toujours en dessous de la moyenne des grandes villes françaises (hors Paris).

En outre, pour 2016, comme annoncé, les taux de la Ville de Toulouse resteront stables. Selon la stratégie fiscale des autres collectivités pour 2016, ce « classement » risque fort d'être modifié.



Les enjeux pour 2016

La loi MAPTAM du 27 janvier 2014 précise que les Métropoles exercent de plein droit la compétence : « *Construction, aménagement, entretien et fonctionnement d'équipements culturels, socio culturels, socio-éducatifs et sportifs d'intérêt métropolitain* ».

Un groupe de travail composé d'élus de la Métropole, dont plusieurs représentants de la Ville de Toulouse a été constitué ainsi qu'une mission d'études pour le transfert des équipements .

L'intérêt métropolitain a été mesuré en fonction de quatre axes d'analyse :

- le rayonnement en termes d'image,
- la création de valeur ajoutée,
- l'optimisation de la gestion,
- un usage à dimension métropolitaine et extra-métropolitaine.

Au 1er janvier 2016, conformément à cette définition de l'intérêt métropolitain, un certain nombre d'équipements à vocation culturelle et sportive à rayonnement métropolitain vont ainsi être transférés à la Métropole.

Au total plus de 1 000 agents seront transférés. La structure du budget communal en sera modifiée. Comme lors de tout transfert de compétence ou d'équipement, l'attribution de compensation neutralisera financièrement ces transferts tant pour la Ville que pour la Métropole .

Le service des Pompes Funèbres et le Centre des Congrès Pierre Baudis seront également transférés à la Métropole au 1er janvier 2016 au titre des compétences facultatives.

Ce transfert ne sera définitif qu'après accord des 2/3 des communes membres.



Le circuit Daniel Pêcheur



La Piste des Géants



