

FINANCES -

DEBAT D'ORIENTATION BUDGETAIRE 2011

10-846

Mesdames, Messieurs, Chers Collègues,

Première étape du cycle budgétaire, le Débat d'Orientation Budgétaire (DOB)¹ doit se dérouler dans les deux mois qui précèdent le vote du budget primitif, qui interviendra à l'occasion du Conseil municipal du 17 décembre 2010.

Ce document a été réalisé afin de servir de base aux échanges du Conseil municipal. Il présente, d'une part, les principaux éléments de contexte et de conjoncture macro-économique (I), d'autre part, les chiffres-clés du projet de loi de finances pour 2011 et son impact pour les finances des grandes villes (II) et, enfin, les grandes orientations budgétaires de la ville de Toulouse (III).

Les finances de la Ville de Toulouse, comme celles des grandes villes françaises, sont aujourd'hui fragilisées par un contexte économique et financier de crise, notamment eu égard à la situation critique du budget de l'Etat. La stratégie adoptée face à ce contexte extrêmement contraint s'appuiera sur les mêmes fondamentaux que lors de l'année 2010 : efforts de gestion et investissement dynamique.

I. CONTEXTE ECONOMIQUE ET FINANCIER DE PREPARATION DU PROJET DE LOI DE FINANCES POUR 2011

1. L'économie mondiale se raffermi, malgré la persistance de chocs financiers...

Si la croissance économique a été plus forte que prévu au premier semestre de l'année, une nette décélération devrait intervenir au cours du second semestre 2010 et lors des six premiers mois de 2011. Dans les économies développées, le soutien de la relance budgétaire est en train de s'amoinrir, le risque est que la croissance soit plus faible que prévu, l'incertitude élevée sur les marchés financiers constituant un sujet d'inquiétude particulier.

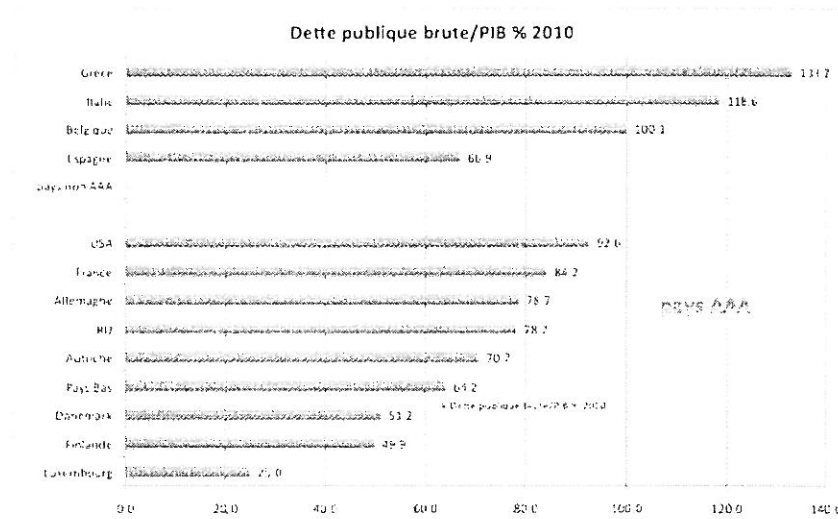
En effet, les turbulences récentes sur les marchés financiers pèsent sur les perspectives macro-économiques. En particulier, des doutes concernant la viabilité des finances publiques dans les pays avancés ont surgi en mai, alimentés par des craintes concernant la position budgétaire et la compétitivité de la Grèce et dans d'autres pays vulnérables de la zone euro, notamment, au regard de leurs besoins d'emprunt.

« Des perturbations sur les marchés des obligations d'Etat, dues soit à l'échec d'opérations de refinancement, soit à une pénurie de capitaux dans le secteur bancaire, pourraient considérablement accroître la pression sur les finances publiques, entraîner une perte de confiance sur les marchés, et provoquer un nouveau resserrement important du budget des Etats en difficulté, ce qui pourrait saper la reprise mondiale », souligne le Fonds Monétaire International (F.M.I.) dans un récent rapport.

Pour mieux étayer sa mise en garde, l'institution montre ainsi que les écarts de rendement entre les emprunts d'Etat à 2 ans de la Grèce, de l'Irlande et du Portugal par rapport aux titres allemands

¹ Article L2312-1 du CGCT : « Dans les communes de 3 500 habitants et plus, un débat a lieu au conseil municipal sur les orientations générales du budget de l'exercice ainsi que sur les engagements pluriannuels envisagés, dans un délai de deux mois précédant l'examen de celui-ci » .

n'ont cessé de s'élargir au cours des trois derniers mois. A ces difficultés à venir s'ajoute le fait que le ralentissement prévu de la croissance pourrait entamer les recettes fiscales. Si tel devait être le cas, « les marchés pourraient perdre leur confiance vis-à-vis de certains Etats, si les efforts des autorités pour maintenir leur dette à un niveau viable sont perçus comme inadéquats ou manquant de crédibilité ». Le FMI est d'autant plus inquiet des risques actuels que la Chine, l'Inde ou le Brésil sont incapables de soutenir à eux seuls la croissance mondiale.



Comme le souligne le tableau ci-dessus, la France connaît un taux d'endettement public le plus élevé des pays AAA de la zone euro (84% du PIB fin 2010, source : F.M.I.).

Dans une perspective de consolidation du système financier et dans le besoin de tirer les leçons de la débâcle financière, provoquée en partie par les risques excessifs pris par le système bancaire, les dirigeants des pays du Groupe des Vingt (G20) avaient demandé en 2009 aux banquiers centraux et aux régulateurs bancaires de préparer un durcissement des règles de capitalisation minimale des banques.

Le Comité de Bâle a, ainsi, cherché à trouver un équilibre entre le besoin d'un durcissement de la réglementation et le soutien au rôle nécessaire des banques dans la reprise. Les règles dites de « Bâle III » constituent ainsi le plus important changement du cadre réglementaire des activités bancaires depuis de nombreuses années. Il faut qu'elles soient désormais appliquées et surveillées. Les régulateurs en attendent des stratégies moins risquées de la part des banques et une capacité accrue à faire face à des chocs financiers éventuels sans que les contribuables soient mis à contribution comme cela s'est avéré nécessaire au cours de la récente crise financière.

2) ...mais des doutes subsistent quant au rythme de la reprise

La reprise mondiale reste fragile selon le F.M.I.² La croissance mondiale devrait atteindre 4,8% sur 2010 et 4,2% en 2011. Selon les projections, la production des pays émergents et en développement s'accroîtra de 7,1% en 2010 et de 6,4% en 2011. Dans les pays avancés, par contre, la croissance n'atteindra respectivement que 2,7% et 2,2%, avec un ralentissement notable dans certains pays au second semestre de 2010 et au premier semestre de 2011, suivi d'une nouvelle accélération de l'activité.

S'agissant de la France, les prévisions de croissance sont proches de celles attendues pour la zone euro (1,6% en 2010 et 2011), soit nettement en dessous des projections pour l'ensemble des pays avancés. La fourchette dans laquelle se situe la prévision de croissance pour 2011 est large (de + 1,0%

² Perspectives de l'économie mondiale – octobre 2010

à + 2,5%), plusieurs facteurs étant susceptibles de contraindre la croissance l'an prochain : les exportations françaises pourraient être freinées par la mise en place de plans d'austérité chez les principaux partenaires économiques tandis que la consommation des ménages ne devrait pas connaître de facteur d'accélération. S'agissant de la situation de l'emploi, l'Observatoire Français des Conjonctures économiques (OFCE) anticipe³ un maintien du taux de chômage à un niveau élevé (9,7% en 2011 contre 9,4% en 2010), du fait de l'existence de capacités de production sous-employées dans les entreprises et d'une consommation des ménages atone.

L'inflation devrait rester faible, étant donné la persistance d'un excédent de capacité et d'un chômage élevé, sauf dans quelques pays émergents. Les prévisions de croissance risquent d'être révisées à la baisse plutôt qu'à la hausse. Cependant, la probabilité d'un ralentissement prononcé de l'économie mondiale, y compris une stagnation ou une contraction de l'activité dans les pays avancés, semble encore faible.

En tout état de cause, la restriction des capacités budgétaires des Etats assombrit les perspectives de croissance en Europe alors même que l'investissement privé ne semble pas prendre le relais. Aussi convient-il de souligner que cette solution budgétaire est désormais à double tranchant : **une trop forte baisse de la croissance liée aux plans d'austérité risque fort d'engendrer chômage accru et dépenses sociales en hausse au moment même où s'organise la décroissance des recettes.** C'est à cette perspective que les collectivités locales sont désormais confrontées.

Ainsi, dès 2011, les politiques d'austérité pourraient donc entraîner une trop faible croissance économique et, à l'inverse du but espéré, un accroissement des déficits.

Si la viabilité des finances publiques est un objectif important à court terme, il n'en reste pas moins vrai que, la reprise restant fragile, toute la marge de manœuvre budgétaire demeurant disponible devrait être utilisée pour soutenir la croissance.

II. LES CHIFFRES CLES DU PROJET DE LOI DE FINANCES POUR 2011 ET LES PRINCIPALES DISPOSITIONS RELATIVES AUX FINANCES DES GRANDES VILLES

1. Les chiffres clés du projet de loi de finances (P.L.F) pour 2011

Le projet de loi de finances, actuellement en cours de discussion au Parlement, s'appuie sur différents indices de cadrage macroéconomique prévisionnels, dont certains servent à actualiser les dotations de l'Etat aux collectivités locales, ou certains tarifs et taxes dont le produit est appelé à leur revenir en tout ou partie ou, enfin, certains seuils de dégrèvement concernant les contribuables.

Aussi, lorsqu'une collectivité locale prépare son budget, elle s'intéresse nécessairement aux dispositions et paramètres qui sont contenus dans ce document, dans la mesure où ceux-ci sont susceptibles d'influer sur l'évolution de certains de ses postes de recettes et de dépenses.

1.1 La stratégie des finances publiques s'inscrit dans les engagements européens de la France

Selon le P.L.F, « l'effort de redressement des comptes publics engagera l'ensemble des administrations publiques (Etat, organismes divers d'administration centrale, administrations sociales et collectivités locales) à des niveaux tenant compte de leurs charges comme de leurs marges de manœuvre et dans le respect de leur autonomie, garantie pour certaines par les règles constitutionnelles ».

La pluriannualité est désormais un fondement pérenne du budget de l'Etat. La loi de programmation 2011 – 2014 des finances publiques constitue le support juridique de présentation au

³ Conférence de presse de l'OFCE du 22 octobre 2010 sur les perspectives 2010 – 2011 pour l'économie française

Parlement du budget 2011. L'objectif retenu dans cette loi consiste à limiter la croissance annuelle de la dépense publique à 0,8 % en volume.

Celui-ci pose le principe du respect sur chacune des années de la programmation de deux plafonds :

- une augmentation au maximum égale à l'inflation (« **zéro volume** ») sur le périmètre de *la norme de dépense élargie* ;
- une stabilisation en euros courants (« **zéro valeur** ») *pour les dépenses hors charge de la dette et pensions des fonctionnaires de l'État.*

La combinaison de ces deux règles permet de faire mieux que le simple respect de l'engagement que la France a pris vis-à-vis de l'Union européenne, soit la stabilisation en volume du budget de l'État. De fait, les dépenses totales de l'État diminueront en volume de 0.2 % en 2011, sous l'hypothèse d'une inflation à 1.5 %. « *L'effort en dépenses doit être porté par tous les sous-secteurs des administrations publiques tout en prenant en compte la différence de dynamique spontanée des dépenses financées par chacun d'entre eux, afin que les objectifs soient ambitieux mais réalistes* »⁴.

1.2 les prévisions macroéconomiques sur lesquelles est basé le P.L.F.

La **croissance** de l'économie française devrait atteindre 1,5 % cette année, avant d'« *accélérer* » à 2 % en 2011, prévision nettement plus élevée que dans les projections évoquées ci-dessous. Le produit intérieur brut (PIB), selon le Gouvernement, devrait ensuite augmenter de 2,5 % par an entre 2012 et 2014.

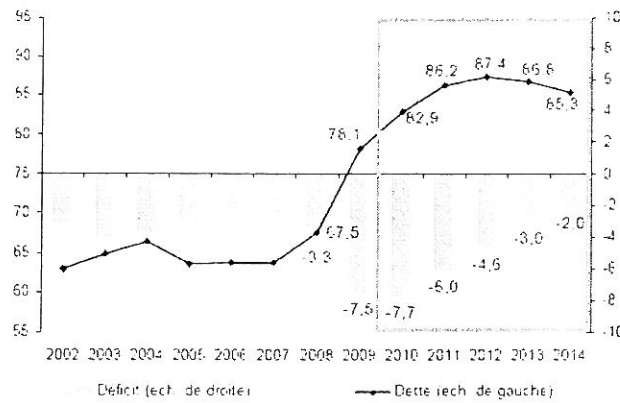
Parallèlement, l'**inflation** devrait rester "modérée", à 1,5 % en 2010 et 2011, avant de monter légèrement à 1,75 % par an entre 2012 et 2014.

1.3 la stratégie de réduction des déficits publics contenue dans le P.L.F.

- Le **déficit public** de la France atteindra le niveau record de 7,7 % du PIB cette année puis refluera à 6% en 2011 et 3 % en 2013.

⁴ Source : programmation pluriannuelle des finances publiques pour la période 2011 – 2014

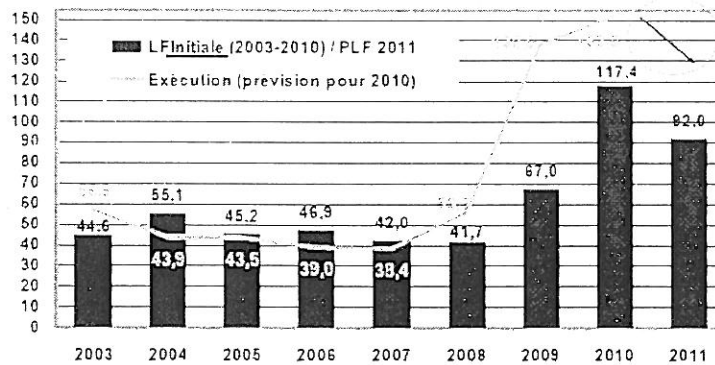
Déficit et dette en % du PIB



Pour ramener le déficit public à 6 %, le gouvernement table sur une "réduction historique" du seul déficit du budget de l'Etat, qui passera de 152 milliards d'euros cette année (marquée par le grand emprunt et le plan de relance) à 92 milliards l'an prochain. Le niveau de déficit affiché au moment de la loi de finances est cependant d'une précision très relative : depuis 2008, le déficit constaté *in fine* a systématiquement été supérieur à celui affiché en prévision, et ce dans des proportions importantes (30% d'écart en 2010).

Déficit budgétaire de l'État

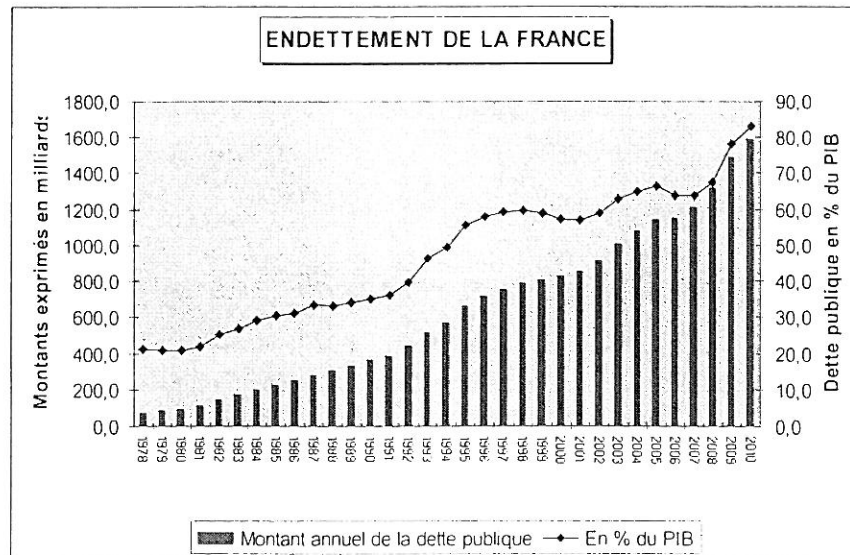
(en % du PIB, hors de stabilisation des changes, en milliards d'euros)



Source : PLF 2011

- L'**endettement public** s'accroît lui aussi parallèlement. À la fin du 2^{ème} trimestre 2010, la dette publique au sens de Maastricht s'établit à 1.592 Md€, en hausse de 56 Md€ par rapport au trimestre précédent. Exprimée en pourcentage du PIB, elle se situe à **82,9%**, en hausse de 2,5 points par rapport au premier trimestre 2010. La dette imputable à l'Etat pèse pour près de 80% dans celle de l'ensemble des administrations publiques, alors que la dette des collectivités en représente moins de 10%.

Ainsi, depuis le milieu des années 1970, la dette publique ne cesse de s'accroître, évolution particulièrement inquiétante du fait que le déficit public ne sert qu'à financer des dépenses courantes



- La **réduction des niches fiscales** inscrite dans le projet de budget 2011, qualifiée d' « effort sans précédent » par le Gouvernement, rapportera **9,4 milliards d'euros** l'an prochain puis 2,1 milliards supplémentaires en 2012. Le surplus de recettes escompté en 2012 est lié au fait que certaines mesures adoptées monteront en puissance avec le temps. Les niches fiscales et sociales représentent en 2010 un manque à gagner de quelque 115 milliards d'euros pour les finances publiques. Par ailleurs, en 2013 et 2014, "le gouvernement s'est fixé comme objectif (...) de réduire les niches fiscales et sociales d'au moins 3 milliards d'euros supplémentaires chaque année".

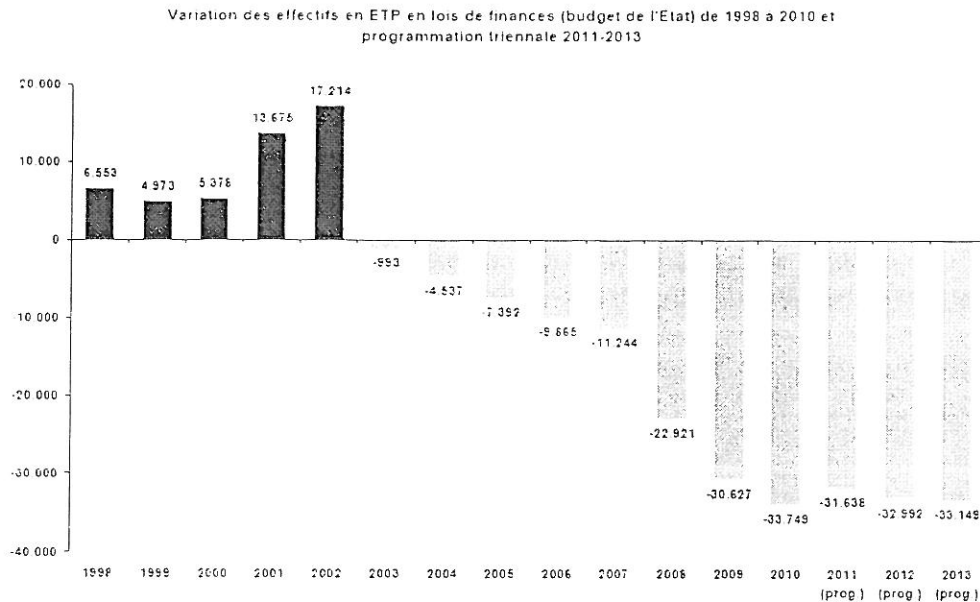
	2011	2012
Réforme des retraites	3,0	3,3
Dont annualisation des allègements généraux de charges sociales	2,0	2,1
Dont suppression du crédit d'impôt sur les dividendes	0,5	0,6
Nouvelles recettes CADES	3,6	3,4
Autres mesures PLF 2011	1,5	3,1
Dont modification du taux réduit de la taxe sur la valeur ajoutée applicable aux abonnements aux services de télévision	1,1	1,1
Dont recentrage du crédit d'impôt développement durable	0,2	0,6
Dont révision des modalités de déclarations de revenus (mariage, PACS, divorce)	0,0	0,0
Dont rebat niches	0,5	0,4
Mesures PLFSS 2011	0,4	0,5
Dont forfait social (+2 points, passage de 4 à 6 points)	0,4	0,4
Mesures d'économies Etat	0,9	1,2
Dont suppression d'avantages spécifiques dans le secteur des services à la personne	0,5	0,6
TOTAL	9,4	11,4

Ces mesures feront progresser le **taux de prélèvements obligatoires** qui passera de 41,9 % du produit intérieur brut (PIB) cette année à **42,9 %** l'an prochain. Ce taux retrouvera en 2012, avec 43,2 %, son niveau de 2007, au début du mandat présidentiel. Le taux de prélèvements obligatoires atteindra même un pic à 43,9 % en 2014, selon le Gouvernement.

- La **suppression de 31 638 postes dans la fonction publique d'Etat**, en équivalent temps plein (ETP). Le ministère de l'éducation nationale est, comme chaque année, le plus touché, avec 16 000 suppressions de postes, devant celui de la défense, qui perdra 8 250 postes, et celui du budget et des comptes publics qui se voit amputer de 3 127 postes.

Ces réductions d'effectifs sont liées à la poursuite de la politique du non-remplacement d'un fonctionnaire sur deux partant à la retraite (62 000 prévus pour 2011), qui doit conduire finalement à plus de 97 000 suppressions de postes sur la durée du budget triennal 2011-2013.

précise le document budgétaire. Entre 2007 et 2010, le non-remplacement d'un fonctionnaire sur deux partant à la retraite a déjà réduit de 100 000 postes les effectifs de l'Etat.



1.4 éléments d'analyse critique des hypothèses sous-tendant le projet de budget pour 2011

Pour les analystes économiques réunis par le Centre d'analyse stratégique⁵, ce projet de budget 2011 manque d'ambition si on vise réellement la réduction des déficits. Dans un rapport transmis au ministère des finances, ceux-ci prévoient un déficit supérieur à celui établi par le Gouvernement et affirment que, d'après leur calcul, la hausse du PIB pour 2011 sera inférieure aux estimations du gouvernement.

De façon analogue, dix sept instituts de conjoncture, membres du groupe technique de la Commission économique de la nation, ont envoyé leurs prévisions à Bercy. De ces données, il ressort qu'une majorité d'économistes jugent la prévision de croissance pour 2011 du Gouvernement encore trop optimiste : celle-ci a été abaissée de 2,5% à 2% en août, mais les conjoncturistes anticipent, en moyenne, une progression de 1,5 % du produit intérieur brut (PIB) l'an prochain.

La hausse rapide de la dette qu'engendrent ces déficits record est pour l'instant indolore car la crise s'est traduite par une forte baisse des taux d'intérêt pour la France. Mais cette situation ne durera vraisemblablement pas, ce qui fait courir le risque d'une vraie cure d'austérité dans le futur.

La Commission pour la libération de la croissance française⁶, évoquant la question de la dette publique, explique qu'« au-delà de certains effets de seuil, les effets défavorables de la dette l'emportent sur les effets de stimulation conjoncturelle. Selon une étude de Reinhart & Rogoff (2010) sur le lien entre performance économique et niveau d'endettement public, il existerait un effet de seuil pour les dettes publiques dépassant 90 % du PIB. En se fondant sur l'étude de 44 pays, les auteurs observent que l'endettement a peu d'impact sur la croissance en deçà de ce seuil mais qu'au-delà affecte la croissance médiane d'au moins un point et la croissance moyenne de plus de deux points. »

Sans réduction significative de la dette, il sera impossible à la France de maintenir sa crédibilité financière et son rôle au sein de l'Union monétaire. Le potentiel de croissance de l'économie sera réduit ; le pays sera plus dépendant des marchés financiers et les marges de manoeuvre seront encore affaiblies.

⁵ Le Centre d'analyse stratégique (CAS) est une institution d'expertise et d'aide à la décision qui appartient aux services du Premier ministre, créée par un décret du 6 mars 2006 pour remplacer le Commissariat général du Plan.

⁶ Rapport d'étape de juin 2010 « Quelle croissance pour la France de 2010 à 2020 ? »

Toutefois, alors même que l'évolution de la dette publique est principalement due - au-delà des dépenses liées au sauvetage du secteur financier - au manque de recettes résultant du ralentissement économique, comment ne pas souligner le faible impact des mesures de relance sur cette dernière ? Dans ces conditions, la menace principale pour la viabilité des finances publiques reste bien la faiblesse de la croissance

2. Les principales dispositions du PLF 2011 intéressant les finances locales

Le PLF 2011 acte la volonté du Gouvernement d'impliquer les collectivités locales dans sa stratégie de maîtrise de la dépense publique, dans la continuité de la 2^{ème} conférence sur le déficit, qui s'est tenue le 20 mai 2010. Ainsi, à partir budget triennal 2011 - 2013, *les concours financiers de l'État aux collectivités locales, hors FCTVA, seront gelés en valeur au sein d'un périmètre d'enveloppe normé modifié*. Il s'agit d'un effort équivalent à la stabilisation en valeur des dépenses de l'État hors charges de la dette et de pensions.

Il convient de noter que le rapport sur la programmation pluriannuelle des finances publiques pour la période 2011 - 2014 fait l'hypothèse que « *les dépenses des collectivités locales connaîtront une croissance moins dynamique, à l'avenir, en lien notamment avec la dégradation relative de leur situation financière ces dernières années. Ainsi, la programmation est construite sous l'hypothèse que les collectivités locales atteindraient l'équilibre à horizon 2014 grâce à une progression des dépenses locales modérée, de 0,6% par an en moyenne, soit une croissance qui resterait néanmoins toujours plus dynamique que celle de l'État* ».

A périmètre constant, les concours de l'État aux collectivités locales, pris dans leur ensemble, s'établissent pour 2011 à 60,065 milliards d'euros (- 0,3% par rapport à 2010). Leur répartition est la suivante (en milliards d'euros) :

	2010	2011 - 2013	évolution
Dotation globale de fonctionnement (DGF)	41,178	41,266	0,2%
Compensations exonérations	2,958	2,879	-2,7%
Autres dotations	6,291	6,293	0,0%
Sous-total enveloppe normée	50,427	50,438	0,02%
FCTVA	6,228	6,038	-3,1%
Amendes de police	0,64	0,64	0,0%
Dotation de compensation de la réforme de la taxe professionnelle	2,53	2,53	0,0%
Garantie des reversements aux fonds départementaux de péréquation de la TP	0,419	0,419	0,0%
Total des concours financiers	60,244	60,065	-0,3%

2.1 La désindexation de la dotation globale de fonctionnement (D.G.F.)

Le montant de la D.G.F. (41,3 milliards d'euros, soit plus des deux tiers des concours de l'État aux collectivités territoriales) serait désormais fixé par la loi de finances, sans référence au taux prévisionnel d'évolution des prix à la consommation des ménages hors tabac. L'évolution de la D.G.F. est ainsi attendue à + 88 M€ (+ 0,2%) en 2011, alors que l'indexation sur l'inflation prévisionnelle appliquée jusqu'en 2009 aurait conduit à une augmentation de 532 M€.

Afin d'assurer le respect de l'objectif de « stabilisation » des concours de l'État aux collectivités territoriales, le P.L.F prévoit le gel des dotations d'intercommunalité, des dotations forfaitaires et des dotations d'investissement comprises dans « l'enveloppe normée ».

Si l'exclusion du FCTVA satisfait la revendication des élus de voir considérer ce Fonds comme un remboursement et non comme une dotation, elle ne constitue pas nécessairement une bonne opération financière pour les finances locales. En effet, le FCTVA devant, du fait d'un ralentissement

de l'effort d'équipement des collectivités, diminuer (de 6 228 Mds€ en 2010 à 6 038 Mds€ en 2011, soit -3.1%), son inclusion aurait, toutes choses égales par ailleurs, contribué à minimiser le recul des dotations dites d'ajustement. Fort de ce constat, les membres du CFL ont unanimement souhaité que le débat parlementaire permette l'affirmation de la pérennisation de l'exclusion, y compris pour les années d'augmentation qui surviendront.

2.2 Les autres dispositions concernant la D.G.F.

* La dotation forfaitaire

Au vu des premiers éléments communiqués dans le cadre de l'examen du P.L.F. 2011, les différentes composantes de la dotation forfaitaire évolueraient de la manière suivante :

- hors effet de recensement, les dotations de base « population » et « superficie » seraient reconduites à leur niveau de 2010 (contre +0,45% en 2010, le Comité des Finances Locales perdant, sur ces dotations, son pouvoir de répartition) ;
- la dotation de compensation de suppression de la part salaire diminuerait de 1,6% (soit -100M€) pour l'ensemble des communes contre +0,3% en 2010 ;
- Un prélèvement de 150M€ (- 2,93%) serait opéré sur la dotation de garantie des communes.

Cette dernière mesure n'impacterait pas les communes dont le potentiel fiscal par habitant est inférieur à 75% du niveau moyen national (soit 561,5 € / habitant): pour ces communes, la garantie 2011 sera égale à la garantie 2010.

En revanche, pour les communes dont le potentiel fiscal par habitant est supérieur à 75% du niveau moyen national, ce prélèvement sera modulé et pourra aller jusqu'à 5%, en fonction du niveau relatif du potentiel fiscal. A ce jour, aucune précision n'est fournie quant aux modalités de calcul exactes de cette diminution progressive.

Pour l'Association des Maires des Grandes Villes de France (AMGVF), cette baisse risque particulièrement de peser sur les budgets des grandes villes. En effet, le critère retenu ne correspond plus à la nouvelle carte des richesses fiscales modifiée depuis la récente réforme de la Taxe professionnelle, favorisant davantage les territoires résidentiels plutôt que les territoires urbains et industriels.

Cette diminution survient, par ailleurs, comme l'a montré le dernier rapport de l'Observatoire des finances locales, dans un contexte où la capacité d'autofinancement du secteur public local est en baisse régulière depuis cinq ans, de l'ordre de 1 point par an. A ce rythme, dans moins de cinq ans, le niveau minimal d'autofinancement aura été atteint, avec les conséquences très sensibles sur le volume d'investissement, la réduction du niveau de service et l'augmentation de la dette publique locale, jusqu'à présent maîtrisée.

* La dotation de solidarité urbaine (DSU)

Le principe de prorogation en 2011 des modalités individuelles de répartition ayant prévaluées en 2009 et 2010 est reconduit. Le PLF 2011 propose une *« solution transitoire destinée à ne pas pénaliser les communes les plus en difficulté, dans un contexte où de fortes évolutions sont attendues au cours des prochains mois, tant sur les zonages « politique de la ville » utilisés pour définir l'éligibilité à la DSU que sur les modalités plus générales de répartition des dotations de péréquation communale, du fait de la profonde réforme de la fiscalité locale actuellement engagée. »*.

2.3 La désindexation de différentes dotations fonctionnement, notamment la dotation générale de décentralisation (DGD), la dotation spéciale instituteur (DSI)

Les dotations de fonctionnement sont indexées sur la progression de la dotation globale de fonctionnement. A titre dérogatoire, cette indexation n'a pas été appliquée en 2009 et 2010, notamment, à la dotation générale de décentralisation (DGD) et à la dotation spéciale pour le logement des instituteurs (DSI).

La finalité étant de faire contribuer les dotations de fonctionnement au respect de l'objectif de gel en valeur des concours de l'État aux collectivités territoriales, en garantissant une évolution équilibrée des dotations de l'État au sein de « l'enveloppe normée », ces dotations ne devraient plus évoluer. Par rapport à l'indexation actuellement prévue, la disposition proposée engendrerait un moindre financement de l'Etat de l'État de 50 M€.

2.4 La compensation des exonérations fiscales

A l'intérieur de l'enveloppe normée, les variables d'ajustement habituelles sont en diminution de 11,2%, soit - 159 M€. Il s'agit des diverses dotations de compensation d'exonérations, notamment de l'ex-taxe professionnelle.

2.5 Péréquation horizontale de la sphère communale : un débat en 2011 pour une mise en œuvre en 2012

L'Etat souhaite renforcer la péréquation « horizontale » entre collectivités, à partir de 2012, via le levier fiscal. En effet, la réforme de la taxe professionnelle a dessiné une nouvelle carte des richesses communales et intercommunales valorisant davantage les territoires résidentiels.

Au préalable, les notions de potentiel fiscal et financier devront être adaptées aux nouvelles ressources fiscales des collectivités (CET, Tascom, TH...) afin de disposer d'un indice fiable pour mesurer les écarts de richesse et de charges entre collectivités. A partir de cet indice – dont il reviendra au Parlement de fixer les critères dans la loi de finances pour 2011 -, le gouvernement révisera les dispositifs de péréquation à partir de la Cotisation sur la valeur ajoutée (CVAE), l'une des parts de la nouvelle cotisation économique territoriale (CET). Le dispositif consisterait à opérer un prélèvement de 50 % sur la croissance cumulée de ressources de la CVAE pour toutes les régions et tous les départements dont le potentiel fiscal par habitant est supérieur à la moyenne afin de redistribuer ce surplus aux collectivités nécessiteuses.

Parallèlement, et dès 2011, *les départements* dont le produit des droits de mutation progresse le plus vite pourraient aussi reverser la moitié du supplément de recette aux départements qui accusent une progression plus lente. Pour les *communes et les EPCI* un système identique de prélèvement serait opéré sur la base de leurs ressources fiscales consolidées, dont le gouvernement aura une idée précise au printemps 2011.

« L'idée à terme serait de définir, à l'horizon 2015, un pourcentage de prélèvement (2% soit environ 800M€) sur les recettes fiscales des collectivités les plus riches qu'il faudrait redistribuer ensuite », explique Gilles Carrez, président du Comité des Finances Locales et Rapporteur du budget à l'Assemblée nationale.

III. DANS CE CONTEXTE ECONOMIQUE INCERTAIN ET MARQUE PAR LA POLITIQUE D'AUSTERITE DU GOUVERNEMENT A L'EGARD DES COLLECTIVITES LOCALES, LA VILLE DE TOULOUSE ASSUMERA UNE GESTION RIGOREUSE, GAGE D'UNE POLITIQUE D'INVESTISSEMENT SOUTENUE

Le budget primitif 2010 avait été celui de la consolidation des changements intervenus en 2009 avec la mise en place de la communauté urbaine du Grand Toulouse. L'exercice 2011 se présente donc dans un périmètre comparable à 2010, permettant des comparaisons sans retraitement de budget primitif à budget primitif.

Le débat d'orientations budgétaires ne vise pas à rentrer dans les détails des inscriptions envisagées pour le budget primitif 2011, cet examen devant être mené lors de la séance du budget municipal consacrée au vote de ce document. Il doit, en revanche, mettre en lumière la manière dont le budget de la ville de Toulouse s'inscrit dans un contexte macro-économique incertain, marqué par la stratégie de rigueur que le Gouvernement applique à l'ensemble des dépenses publiques, au premier rang desquelles celles des collectivités locales.

1. La maîtrise des dépenses de fonctionnement, conciliée avec l'objectif d'un service public de qualité, permet l'accroissement de l'autofinancement de la collectivité

Au contraire de la tendance générale qui fait peser sur les finances locales la menace de l'effet de ciseau, la poursuite d'une gestion rigoureuse permet d'améliorer l'autofinancement de la ville de Toulouse.

1.1. des dépenses de fonctionnement maîtrisées tout en permettant le développement des services à la population...

L'objectif de maîtrise des dépenses de fonctionnement est de cantonner leur évolution à un **niveau inférieur à 3%**. Il s'agit d'une inflexion significative des dépenses de la collectivité, qui ont évolué sur la période 2005 – 2009 de +5,2% en moyenne. Cet effort est d'autant plus remarquable que l'année 2011 verra l'ouverture d'équipements importants en termes de coûts de fonctionnement.

- Les dépenses de personnel

S'agissant des dépenses de personnel, qui pèsent pour 56% dans le total des dépenses de fonctionnement, l'orientation budgétaire proposée est une **progression inférieure à 3%**. Cette évolution doit intégrer :

- l'évolution « naturelle » de la masse salariale (glissement vieillesse technicité, mesures réglementaires et statutaires, effet année pleine de la progression du point fonction publique) ;
- les mesures volontaristes en matière de régime indemnitaire et les créations d'emplois liées aux ouvertures d'équipements évoquées ci-dessus.

Cette tendance recherchée est moitié moins forte que celle observée sur la période 2004 – 2008, où la masse salariale a progressé, en moyenne, de 5,5% par an. L'inflexion initiée dès 2009, où la masse salariale a évolué de + 4,1% hors mise en œuvre de la réforme du régime indemnitaire des agents, est donc poursuivie tout en développant les services à la population.

- Les charges à caractère général

Les charges à caractère général, correspondant au « train de vie de l'administration » sont soumises à la norme « zéro volume ». Cela implique des efforts conséquents en matière de gestion des dépenses de fluides (eau, électricité et gaz), conformes à notre démarche de développement durable. En effet, ces objectifs sont particulièrement ambitieux dans un contexte d'ouverture de nouveaux équipements (piscine – patinoire Alex Jany, bâtiment Job) et de hausse des tarifs des fluides se situant entre 3 et 4%.

Nous sommes bien engagés sur la réalisation de cette performance. Ainsi, ces charges ont augmenté de 2,4% en 2009, contre une progression moyenne de 6,9% sur la période 2004 - 2008.

1.2. ... et des recettes de fonctionnement rendues dynamiques malgré le désengagement de l'Etat

Au global, les recettes de fonctionnement sont attendues en progression de 3,5%, l'évolution favorable de certaines ressources (fiscalité directe et indirecte, reversements de la communauté urbaine), liées à la dynamique du territoire, compensant le recul attendu des dotations de l'Etat.

- Les dotations de l'Etat

Même si les discussions en cours au Parlement sont susceptibles de faire évoluer les dispositions du projet de loi de finances et si certaines des mesures prévues restent encore imprécises quant à leurs modalités d'application, la tendance générale est clairement à la stagnation des financements de l'Etat, voire à leur diminution dans certains cas.

Dans ces conditions, une évaluation réaliste des dotations attendues pour 2011 a été faite. L'effet des mesures aujourd'hui prévues dans le cadre du PLF laisse entrevoir le recul en euros courants des dotations de l'Etat :

Dotations (en M€)	BP 2010	Notification 2010	BP 2011	Evolution BP 2011 / BP 2010	Evolution BP 2011 / notification 2010
Dotation forfaitaire	96,0	95,7	95,3	-0,7%	-0,4%
Dotation de solidarité urbaine	5,2	5,2	5,2	0,0%	0,0%
Dotation nationale de péréquation	3,4	2,9	2,9	-15,2%	1,3%
Dotation générale de décentralisation	2,1	2,1	2,0	-1,5%	-1,5%
Etat - compensation des exonérations de taxe professionnelle	4,0	5,4	4,0	1,2%	-26,1%
Total	110,7	111,2	109,5	-1,1%	-1,6%

Représentant près de 20% des recettes de fonctionnement du budget de la ville, les dotations de l'Etat sont ainsi attendues en baisse de 1,1% par rapport aux inscriptions du BP 2010 et de 1,6% par rapport aux notifications définitives pour 2010. La perte anticipée par rapport aux dotations effectivement perçues de l'Etat en 2010 s'élève donc, pour 2011, à 1,7 M€.

- Les reversements en provenance de la communauté urbaine du Grand Toulouse

Les reversements provenant de l'intercommunalité sont de deux ordres :

- *l'attribution de compensation (AC)* : ajustée en 2010 pour tenir compte de la réalité du niveau des charges transférées, l'AC est attendue en progression de 0,5% par rapport au BP 2010. Cette prévision tient compte, comme en 2010 et 2009, d'une réduction de 15 M€ par laquelle la ville participe, de manière volontariste, au financement de la politique des transports.
- *la dotation de solidarité communautaire (DSC)* : attendue en forte progression par rapport à 2010 (6,1 M€ contre 2,6 M€), la DSC illustre les dynamiques induites par la création de la communauté urbaine, en termes de développement du territoire, et le retour dont en bénéficient les communes membres.

- Les recettes fiscales

o *La fiscalité indirecte*

Principale recette fiscale indirecte, les droits de mutation à titre onéreux, dont l'évolution est le reflet des fluctuations du marché immobilier, sont attendus en progression, à un niveau proche de celui de 2008. Cette prévision se base sur les tendances observées ces derniers mois, qui mettent en évidence une reprise significative du marché, dont la confirmation est attendue en 2011. Il convient de rappeler que la chute des DMTO observée en 2009 a été de 21% (12,6 M€ de recettes encaissées contre 16,1 M€ en 2008).

o *La fiscalité directe*

Pour 2011, avec l'objectif de préserver le pouvoir d'achat des toulousains, le produit de fiscalité directe attendu s'élèvera à 195 M€, sous l'effet notamment :

- de la progression physique des bases,
- de leur revalorisation forfaitaire, décidée en loi de finances et calquée sur l'inflation prévisionnelle pour 2011 (1,5%),
- de la redistribution aux collectivités, à compter de 2011, d'une partie des frais de rôle perçus par l'Etat.

2. Le BP 2011 verra la poursuite d'un ambitieux plan pluriannuel d'investissement, dans le respect des équilibres financiers de la collectivité

Les dépenses d'investissement, telles qu'envisagées à ce jour, s'inscrivent en progression d'environ 10% par rapport au BP 2010, à **140 M€**. Ce haut niveau d'investissement est à replacer dans le contexte économique incertain dans lequel évoluent les entreprises. La ville, par ses divers projets d'équipements exposés ci-après, affirme son rôle majeur dans le tissu économique local.

Les recettes d'investissement propres (autofinancement, FCTVA, cessions, subventions d'investissement reçues) représentent plus de 60% des dépenses d'investissement projetées. L'emprunt d'équilibre dont l'inscription est envisagée se situe aux alentours de 50 M€ avec, toutefois, une faible probabilité de réalisation.

2.1. *Les priorités affichées en matière d'investissement dans le cadre du budget 2011...*

Les principales opérations et mesures programmées pour l'exercice 2011 sont, par grand domaine d'intervention de la collectivité, les suivantes :

- l'éducation : le plan de remise à niveau du bâti scolaire, qui a fait l'objet de l'inscription de deux autorisations de programme sur la période 2010 – 2012, donnera lieu, en 2011, à l'inscription de 20 M€ de crédits de paiement. L'effort exceptionnel engagé en 2010 est donc poursuivi. En outre, des crédits relatifs à la construction de nouveaux groupes scolaires sont prévus (Ponts Jumeaux, Lucie Aubrac).
- le Grand Projet de Ville (G.P.V) : le budget 2011 marquera l'aboutissement de plusieurs projets majeurs pour ces quartiers (école et équipement petite enfance Jean Gilles, bibliothèque interquartier Reynerie) et la poursuite d'opérations d'envergure (Maison de l'Image).
- le logement : les dispositifs PASS-LOG (prêt accordé aux étudiants) et « Louez sans souci », initiés en 2010, monteront en charge en 2011.
- la petite enfance : le plan de développement de l'offre donnera lieu à la création de 213 places en 2011, avec des opérations menées dans le domaine des crèches municipales (multi accueil Moulis Croix Bénite, crèche collective Desbals) ainsi que dans celui des structures associatives.
- le sport : 2011 verra l'ouverture d'équipements d'envergure avec la piscine - patinoire Alex Jany des Argoulets et le bâtiment Job, qui intégrera, notamment, une piscine. Le développement des équipements de proximité sera également poursuivi, avec les transformations de terrains stabilisés en synthétiques et la construction de city stades.

- la culture : plusieurs projets d'envergure seront initiés ou poursuivis en 2011 : Cité de la Danse sur le site de la Grave, Quartier des Sciences, Maison éclusière St Pierre, équipement dédié aux musiques actuelles dans le quartier Borderouge...
- la citoyenneté : la déclinaison de l'objectif d'installer une maison communale de la citoyenneté dans chaque secteur donne lieu à la mise en place d'une autorisation de programme et à l'inscription de crédits pour chacun des secteurs concernés.

2.2. ... s'inscrivent dans une perspective pluriannuelle

La structuration des opérations d'investissement en autorisations de programme (AP) et crédits de paiement (CP) sera poursuivie en 2011. Ce choix permet à la collectivité d'afficher ses engagements et d'inscrire, chaque année, les crédits correspondant strictement au calendrier de réalisation des opérations. Le budget 2011 sera l'occasion d'actualiser les AP existantes et d'en inscrire, le cas échéant, de nouvelles.

Les projets d'équipements évoqués ci-dessus, structurés pour la quasi-totalité en AP/CP, s'inscrivent dans une programmation pluriannuelle des investissements plus large que s'est donnée la collectivité sur la durée du mandat. Sur la période 2010 – 2014, une cible de **600 M€** de réalisation en investissement a été déterminée (soit 120 M€ par an en moyenne), garantissant les grands équilibres financiers de la ville tout en permettant de répondre aux besoins en équipements du territoire toulousain.

Conclusion

Dans un contexte économique de sortie de crise lente, marqué par la persistance d'un taux de chômage élevé, la politique de rigueur impulsée par le Gouvernement aura nécessairement des répercussions sur l'activité des entreprises et la situation des ménages. Au moment où la dette et le déficit de l'Etat atteignent des records jamais vus en temps de paix, les restrictions envisagées pour redresser la situation des finances publiques vont amplifier la pression, déjà initiée en 2010, sur les finances locales.

Parallèlement, alors que s'achève le travail législatif sur la réforme des collectivités territoriales, s'achève en même temps l'espoir d'un desserrement de l'étai qui hypothèque leur avenir. Avec la fin annoncée de financements partenariaux entre collectivités, la transfert insidieux de fiscalité des entreprises vers les ménages à travers la réforme de Taxe Professionnelle, le gel pluriannuel des dotations, « l'investisseur en dernier ressort » que seront demain les communes contribuera clairement à accroître la pression sur leur capacité d'action.

Pour 2011, confrontée, comme l'ensemble des collectivités locales à un recul des financements de l'Etat, la ville entend poursuivre sa stratégie de gestion rigoureuse, afin d'être en capacité de répondre aux besoins du territoire et de garantir une offre de services publics de qualité.

Article unique : le Conseil municipal donne acte de la présentation du rapport d'orientation budgétaire.

**LES CONCLUSIONS DU RAPPORT SONT ADOPTEES
POUR EXTRAIT CONFORME**

**LE MAIRE,
POUR LE MAIRE**

L'Adjoint Délégué

Joël CARREIRAS