

# EXTRAIT

## Du Registre des Délibérations du Conseil Municipal

Année 2017  
6<sup>ème</sup> séance

### DELIBERATION N° 11/2017-32

#### **OBJET : Débat d'Orientation Budgétaire 2018**

L'An deux mille dix-sept et le seize du mois de novembre (**16.11.2017**) à 18h30, le Conseil Municipal de CASTELSARRASIN, convoqué le 9 novembre 2017, s'est assemblé au lieu ordinaire de ses séances, sous la présidence de Monsieur Jean-Philippe BESIERS.

#### **ETAIENT PRESENTS :**

M. BESIERS J-Ph. - Mme ROBIN N. - M. REMIA A. - Mme BAJON-ARNAL J.- M. KOZLOWSKI E. - Mme HURREAU-SAUVET N. - M. PONS M. - Mme CARDONA M. - M. BENECH R. - Mme CAMPOURCY V. - MM. DURIEU M. - LANNES S. - LALANE J-A. - Mme TRESSENS Ch. - M. IMBERT J-P. - Mmes DULUCQ M. - PECCOLO M-Ch. - M. FERVAL J-Ph. - Mmes BETIN N. - FERNANDEZ F. - AUGÉ C. - M. ANGLES A. - Mme GAMBARA C. (à partir de la question n° 1) - MM. CHAUDERON B. - FOURMENT M. - Mmes COCULA V. - LUCAS MALVESTIO M. (à partir de la question n° 10)

#### **ABSENTS REPRESENTES :**

M. DAL CORSO M. qui a donné procuration à M. LANNES S.  
Mme QUEVAL G. qui a donné procuration à Mme TRESSENS Ch.  
Mme RIEDI S. qui a donné procuration à Mme CARDONA M.  
M. FRANCERIES Ph. qui a donné procuration à M. LALANE J-A.  
M. COSTES Th. qui a donné procuration à M. PONS M.  
Mme GAMBARA C. qui a donné procuration à M. ANGLES A. (Début de séance)  
Mme LUCAS MALVESTIO M. qui a donné procuration à Mme BETIN N. (jusqu'à la question n° 9)

#### **ABSENT EXCUSE :**

M. BONNEVIE J-P.

Formant nombre suffisant pour délibérer.

En conformité à l'article L.2121-15 du Code Général des Collectivités Territoriales, il a été procédé par voie de scrutin à l'élection d'un Secrétaire pris dans le sein de l'Assemblée.

Madame AUGÉ Céline ayant obtenu la majorité des suffrages, a été déléguée pour remplir ces fonctions qu'elle a acceptées.

.../...

## **EXPOSE DES MOTIFS**

Monsieur le Maire rappelle que l'article L.2312-1 du Code Général des Collectivités Territoriales (C.G.C.T.), modifié par la loi portant Nouvelle organisation territoriale de la République du 7 août 2015 (loi « NOTRe »), impose, dans les communes de plus de 3.500 habitants, un débat en Conseil Municipal sur les orientations générales du budget, et qu'il doit présenter, dans un délai de deux mois précédent 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 et, dans les Communes de plus de 10.000 habitants, sur la structure et l'évolution des dépenses et des effectifs.

Les orientations budgétaires annexées à la présente délibération pour l'exercice 2018 sont présentées à l'Assemblée délibérante.

Conformément à l'article L.2312-1 du C.G.C.T. et à l'article 18 du Règlement intérieur du Conseil Municipal, le débat d'Orientation Budgétaire ne fait pas l'objet d'un vote.

### **DISPOSITIF DE LA DELIBERATION DU CONSEIL MUNICIPAL**

Après en avoir débattu, le Conseil Municipal décide :

De prendre acte de la tenue du Débat d'Orientation Budgétaire 2018, conformément à l'article L.2312-1 du C.G.C.T. ;

De prendre acte de l'existence du Rapport d'Orientation Budgétaire (R.O.B.) 2018 sur la base duquel s'est tenu le Débat d'Orientation Budgétaire 2018 ;

De dire que la totalité des éléments du Débat d'Orientation Budgétaire fera l'objet d'une transmission au Président de la Communauté de Communes Terres des Confluences, conformément à l'article 107 de la Loi NOTRe ;

De dire que les documents de présentation du Débat d'Orientation Budgétaire feront l'objet d'une mise en ligne sur le site Internet de la Commune, conformément à ce même article et au décret n° 2016-834 du 23 juin 2016.

AU REGISTRE SONT LES SIGNATURES  
POUR COPIE CONFORME  
AU REGISTRE DES DELIBERATIONS

Conseillers en exercice : 33  
Présents : ..... 27  
Votants : ..... 32

LE MAIRE  
J-Ph. BESIERS



Le Maire certifie sous sa responsabilité le caractère exécutoire de cet acte et informe que celui-ci peut faire l'objet d'un recours pour excès de pouvoir devant le Tribunal Administratif de Toulouse dans un délai de deux mois à compter de sa :

Transmission en Sous-Préfecture le : 21/11/2017.....

Publication le : 21/11/2017.....

Notification le : .....



Vu, pour être annexé  
à la délibération du Conseil Municipal  
en date du 16 novembre 2017...  
A Castelsarrasin, le 21/11/2017.  
Le Maire



## Débat d'orientation budgétaire (DOB) 2018

Séance du 16 novembre 2017

## Rapport d'orientation budgétaire

*Achévé de rédiger le 31 octobre 2017*

Envoyé en préfecture le 21/11/2017

Reçu en préfecture le 21/11/2017

Affiché le

**SLOW**

ID : 082-218200335-20171116-DEL\_11\_2017\_32-DE



<b>1</b>	<b><i>Un contexte macroéconomique marqué par une certaine amélioration.....</i></b>	<b>4</b>
<b>2</b>	<b><i>Les principales dispositions du projet de loi de programmation des finances publiques 2018-2022 et du projet de loi de finances 2018 concernant les collectivités locales.....</i></b>	<b>12</b>
<b>3</b>	<b><i>Rétrospective et prospective financière.....</i></b>	<b>18</b>
<b>4</b>	<b><i>L'état de la dette de la commune.....</i></b>	<b>28</b>
<b>5</b>	<b><i>Les grands équilibres du budget 2018. ....</i></b>	<b>32</b>
<b>6</b>	<b><i>Conclusion.....</i></b>	<b>46</b>

## **Préambule : rappel du contexte du DOB.**

Chaque année, les collectivités doivent organiser un **débat d'orientation budgétaire dans un délai de deux mois** précédant le vote du budget primitif.

Ce débat en Conseil municipal s'appuie sur un « **rapport d'orientation budgétaire** » (auparavant appelé « note explicative de synthèse »), dont la **loi NOTRe** du 7 août 2015 portant Nouvelle organisation territoriale de la République en précise le contenu. Le document doit exposer les **engagements pluriannuels envisagés** ainsi que la **structure et la gestion de la dette**. Il doit également présenter la **structure et l'évolution des dépenses et des effectifs**. Enfin, le rapport doit être **transmis au Président de l'EPCI** dont la commune est membre (et réciproquement).

Ainsi, le rapport d'orientation budgétaire doit comporter des **éléments d'analyse financière**, des informations sur les **principaux investissements projetés**, sur le **niveau d'endettement et son devenir prévisionnel**, et sur **l'évolution envisagée des dépenses et des recettes**.

L'**objectif** du présent document est également **de donner aux élus des clés de lecture** leur permettant d'appréhender au mieux le **contexte économique actuel et à venir**, ainsi que la **nature et les enjeux des relations entre l'Etat et les collectivités locales**, l'ensemble de ces **éléments ayant un impact fort sur le budget de la commune**.

Le principal changement par rapport aux précédents rapports d'orientation budgétaire tient dans la **volonté de la municipalité de voter le budget 2018 en décembre 2017**, et ce dans le but de **débuter dès janvier le déploiement de l'intégralité des projets** pour l'exercice. Dès lors, la structure de ce rapport est modifiée pour tenir compte du fait que le **projet de loi de finances (PLFi) 2018 ne sera pas adopté** au moment de la tenue du débat d'orientation budgétaire et de **l'impossibilité de présenter les premiers résultats financiers d'un exercice 2017** non encore achevé.

## **1 Un contexte macroéconomique marqué par une certaine amélioration.**

La situation économique mondiale s'est améliorée au premier semestre 2017 avec la progression du commerce international et l'accélération de l'activité dans la plupart des pays. Toutefois, cette évolution est fortement conditionnée à la politique monétaire quantitative des grandes banques centrales qui, compte tenu des risques financiers, pourraient décider de resserrer celle-ci progressivement. Par ailleurs, les perspectives vont être fortement dépendantes des décisions politiques à venir dans les principales puissances économiques, la France ne dérogeant pas à ce contexte.

### 1.1 Une croissance mondiale renforcée mais des perspectives risquées<sup>1</sup>.

La croissance mondiale a continué de se renforcer au deuxième trimestre 2017, toujours soutenue par des politiques monétaires très expansionnistes (monétisation des dettes par les grandes banques centrales) et en corollaire par une progression de l'endettement dans un certain nombre d'économies. Le taux de croissance du PIB au 2<sup>ème</sup> trimestre a atteint 3% en rythme annualisé aux Etats-Unis, 2,5% dans la zone euro et 4% au Japon. En glissement annuel, ces trois économies progressent sur un rythme de 2,1%. En revanche, le Royaume-Uni affiche une croissance plus faible (1,2% en rythme annualisé). En Chine, la croissance reste forte avec un taux de croissance sur un an de 6,9%, supérieur à l'objectif de 6,5% des autorités. La reprise progressive de l'activité observée les trimestres précédents s'est poursuivie au Brésil alors que l'activité a continué de ralentir en Inde. L'économie russe semble repartir après deux années de contraction de la croissance.

La reprise de l'activité mondiale est principalement imputable dans la plupart des pays à une **amélioration de la demande domestique**, notamment la consommation des ménages et l'investissement alors que les dépenses publiques ne progressent que faiblement. Le dynamisme de la demande domestique est lié d'une part à la persistance de la faiblesse de l'inflation et à une hausse de la masse salariale (liée plus à l'emploi qu'aux salaires) et d'autre part à une progression de l'endettement privé, notamment en Chine.

Le redémarrage de la croissance a permis aux **marchés du travail** de s'améliorer significativement, le taux de chômage diminuant dans la plupart des pays : 4,4% aux Etats-Unis et 9,1% en moyenne au sein des pays de la zone euro (soit son plus bas niveau depuis mars 2009, malgré de fortes disparités).

En revanche, **ce renforcement de la croissance n'est pas accompagné par un fort retour de l'inflation**. Les taux d'inflation restent faibles dans les pays développés (1,7% aux Etats-Unis, 1,5% dans la zone euro) et ils diminuent dans les grands pays émergents (entre 2 et 4%). Dans ces derniers, la réappréciation des taux de change a permis à l'inflation de diminuer significativement et en corollaire aux banques centrales d'assouplir leur politique monétaire.

En d'autres termes, la modération des prix des matières premières (et en particulier du pétrole) et les politiques monétaires très expansionnistes constituent le principal soutien à l'activité.

Les **perspectives économiques et financières** des différents pays vont grandement dépendre dans les mois qui viennent des évolutions politiques et géopolitiques. En effet, la période récente a été caractérisée par des changements importants d'un point de vue politique au niveau mondial qui pourraient influencer non seulement les prix des matières premières mais également les politiques économiques qui seront mises en œuvre et dont dépendront la croissance de l'activité.

En effet, outre les risques d'un conflit armé, les tensions géopolitiques entre les grandes puissances, en particulier entre la Corée du Nord et les Etats-Unis ou encore entre les Etats-Unis et la Russie pourraient conduire à des mouvements de fuite sur les marchés financiers.

En **Chine**, le 19<sup>ème</sup> Congrès du Parti communiste chinois s'est tenu cet automne. Il a été l'occasion de renouveler pour cinq ans Xi Jinping à la Présidence de la Chine et de dessiner les grandes orientations politiques et économiques pour les cinq prochaines années qui seront structurantes pour l'évolution de

<sup>1</sup> Données issues de l'analyse économique réalisée par Marie-Pierre RIPERT, groupe SMA, parue dans la Lettre du Financier Territorial n°234 de septembre 2017.

l'économie mondiale, la Chine faisant désormais partie des deux plus grandes puissances mondiales. Les autorités vont notamment devoir continuer de gérer la transition économique leur permettant d'avoir une croissance plus équilibrée, moins consommatrice d'énergie et moins polluante. Par ailleurs, le vieillissement démographique va être l'un des principaux challenges auquel va être confrontée la Chine dans les prochaines années. En tout état de cause, il faut probablement s'attendre à un ralentissement de la croissance en 2018 et ne pas oublier les risques liés à la forte hausse de l'endettement des dernières années.

Aux **Etats-Unis**, la situation politique se dégrade avec la mésentente entre D. Trump et une partie des élus républicains qui conduit à une inaction politique. Aucune réforme majeure n'a été votée jusqu'à présent et la situation politique s'est fortement détériorée. La grande réforme fiscale promise semble déjà amputée d'un certain nombre de mesures avant même son passage au Congrès. Les conséquences de cette cacophonie ont été une augmentation du risque politique américain et la déception des investisseurs sur la capacité de la nouvelle administration à mener des réformes (le « Trump trade »). Le dollar s'est déprécié vis-à-vis de la plupart des monnaies (baisse de 8% du dollar effectif depuis le début de l'année) et les taux d'intérêt à long terme se sont repliés. A court terme toutefois, ces deux éléments pourraient soutenir la croissance américaine. A moyen terme, en l'absence de réforme visant à augmenter la production potentielle, la croissance devrait revenir vers son rythme potentiel, proche de 1,5%. En outre, la FED devrait annoncer la normalisation de sa politique monétaire.

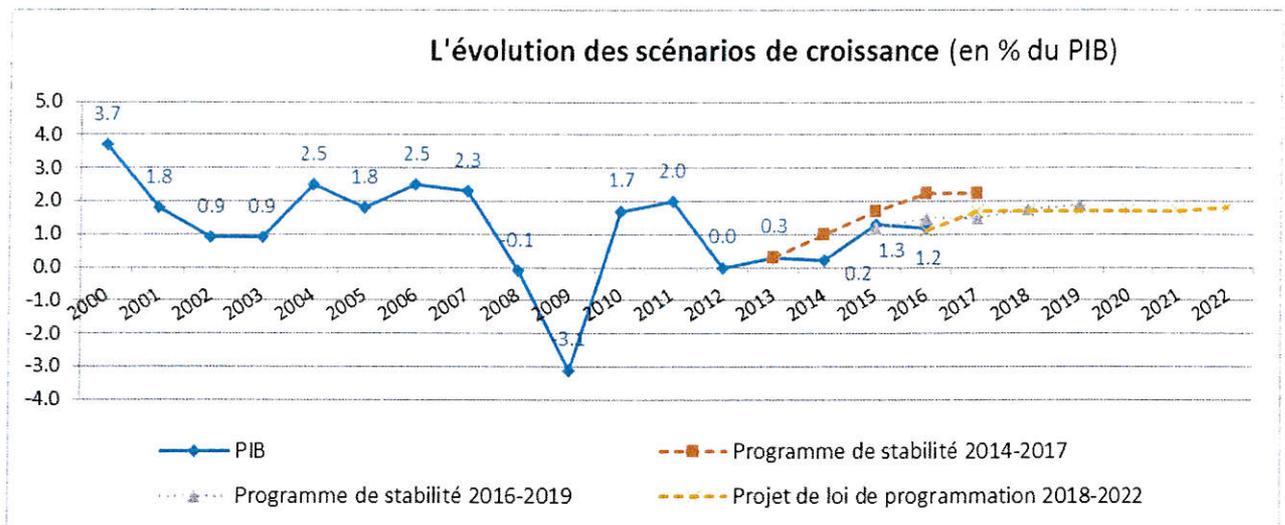
En **Europe** en revanche, et malgré le Brexit toujours en cours, les perspectives européennes se sont éclaircies ces derniers mois avec le renforcement de la croissance de la zone euro et l'atténuation du risque politique qui pourrait cependant réapparaître avec l'affaiblissement d'A. Merkel suite aux élections allemandes le 24 septembre, les incertitudes pesant sur les élections italiennes début 2018 et les velléités indépendantistes en Catalogne. Les soldes publics s'améliorent dans la plupart des pays européens (le déficit public de la zone euro devrait atteindre 1,3% du PIB en 2017, après 1,6% en 2016), le retour de la croissance facilitant la tâche des gouvernements (estimée autour de 2%). Les Etats bénéficient toujours de conditions de financement très favorables grâce à la monétisation des dettes de la BCE, ce qui a pour effet de maintenir les taux d'intérêt à des niveaux historiquement bas, et ce malgré une légère tendance haussière. A court terme, les perspectives restent globalement bien orientées, en l'absence de remontée forte du prix du pétrole et avec le maintien de conditions monétaires et financières très favorables. Les perspectives à moyen terme vont grandement dépendre de la capacité des politiques à concrétiser leur volonté de renforcer la zone euro et à améliorer le potentiel de croissance. Toutefois, le dynamisme de la croissance dépend beaucoup de la politique monétaire extrêmement expansionniste, du faible niveau des taux d'intérêt et du taux de change. Or, la BCE pourrait limiter le stimulus monétaire à partir de début 2018 impliquant une remontée des taux d'intérêt et un moindre soutien à la dépréciation de l'euro.

Enfin, la persistance de conflits au **Moyen Orient**, les relations toujours dégradées entre l'Arabie Saoudite et l'Iran et la reprise des tensions entre les Etats-Unis et l'Iran font peser un risque sur les cours des matières premières, et notamment du pétrole.

➔ **La situation économique mondiale s'est améliorée au premier semestre 2017, avec le renforcement de la croissance dans la plupart des pays. Si les perspectives à court terme semblent bien orientées, celles à moyen terme vont dépendre des décisions politiques et monétaires qui restent pour le moment incertaines.**

## 1.2 En France, une économie qui semble retrouver une certaine vigueur.

### 1.2.1 Enfin le retour de la croissance ?



Source : INSEE, programmes de stabilité et projet de loi de programmation 2018-2022

Plus de huit ans après le début de la crise des subprimes et après cinq ans de quasi-surplace, **l'activité hexagonale devrait connaître, cette année, un coup d'accélérateur**. Selon les dernières études de l'Insee<sup>2</sup>, le PIB de la France devrait croître de **1,7% à 1,8%** en 2017, après 1,2% l'année dernière, soit sa meilleure performance depuis 2011, ce qui lui permettrait de se rapprocher de la moyenne de la zone euro (entre 1,8% et 2,2% selon les prévisions pour 2017).

Pour mémoire, la loi de finances (LFI) 2017 anticipait une croissance de 1,5%. Ce surcroît d'activité attendu est donc une bonne nouvelle pour l'économie française, source de recettes supplémentaires pour le budget de l'Etat et donc de baisse des déficits publics.

Cette reprise de l'activité est due aux facteurs suivants :

- la hausse de la production agricole, qui avait diminué de 5,6% en 2016, coûtant jusqu'à 0,2 point à la croissance française ;
- le redémarrage de la construction, après 3 ans de recul, poussé notamment par les investissements des ménages en la matière ;
- le retour de la croissance touristique, faisant suite à la nette dégradation due aux attentats de 2015 et 2016 ;
- la forte progression des investissements des entreprises, dopés par les achats de biens d'équipement et des dépenses de service.

Le PLFi 2018 table sur une hausse de la **croissance de 1,7%** pour l'année prochaine.

<sup>2</sup> « Note de conjoncture » du 20 juin 2017 et « Point de conjoncture » du 9 octobre 2017.

### 1.2.2 Un scénario de relance de la croissance par l'offre qui semble être pérennisé.

Depuis 2014, la stratégie du Gouvernement était de faire en sorte que les **entreprises prennent le relai des personnes publiques** dans le moteur de la croissance, via l'augmentation de leurs investissements et des exportations. C'était en tout cas l'objectif clairement affiché par le Pacte de compétitivité et des mesures qui en ont découlé, comme le Crédit d'impôt compétitivité emploi (CICE).

En effet, en 2012 et 2013, s'il n'y avait pas eu les dépenses des administrations publiques, la croissance aurait été négative, la consommation des ménages ne jouant plus son rôle historique dans le soutien à l'activité économique française.

Le premier projet de loi de finances du nouveau gouvernement ne marque pas de grande rupture avec les précédents (caractérisés par une faible réduction du déficit public et une relative maîtrise des dépenses publiques) au niveau de la stratégie de retour à un niveau de croissance plus soutenu. Le PLFi 2018, qui a été présenté dans un cadre pluriannuel couvrant l'ensemble du quinquennat (l'assainissement des finances publiques est programmé sur la deuxième partie du quinquennat), est caractérisé par les grandes lignes suivantes :

- le déficit public devrait être ramené à 2,6% du PIB en 2018 après 2,9% en 2017 ;
- la dette se stabiliserait à 96,8% du PIB en 2018 après avoir très légèrement augmenté les années précédentes ;
- une certaine maîtrise des dépenses publiques mais sans coupe drastique : les dépenses publiques représenteront 53,9% du PIB en 2018 contre 54,6% en 2017, poursuivant leur tendance légèrement baissière ;
- les prélèvements obligatoires baisseraient de 0,4 point de PIB en 2018 pour atteindre 44,3% du PIB.

S'agissant de ce dernier point, les grandes mesures en faveur des ménages sont une baisse de la taxe d'habitation (qui s'effectuera sur plusieurs années), la suppression de l'ISF sur les actifs hors immobiliers et la mise en place d'un prélèvement forfaitaire unique sur les revenus du capital à hauteur de 30% (« flat tax »). En outre, les ménages bénéficieront de la suppression des cotisations maladie et chômage remplacées par une hausse de la CSG mais cette mesure ne sera effective (en terme de baisses d'impôt) qu'en 2019 en raison du décalage entre la suppression des cotisations et la hausse de la CSG. En 2018, les baisses d'impôt devraient bénéficier surtout aux ménages les plus aisés, même si le gouvernement défend l'idée d'amélioration de l'attractivité de la France pour les entrepreneurs fortunés. Par ailleurs, sur l'ensemble du quinquennat, les gains de pouvoir d'achat devraient davantage profiter aux ménages les moins favorisés d'après les estimations des effets redistributifs des mesures fiscales effectuées par le Trésor<sup>3</sup>.

Du côté des entreprises, le nouveau gouvernement reste sur la même ligne que le précédent avec l'idée de faire baisser le coût du travail afin d'améliorer la compétitivité. Les principales mesures concernent la baisse de l'impôt sur les sociétés (à 25% pour les 500.000 premiers euros de bénéfices, 33,3% pour le reste), qui se généralisera les années suivantes, et la montée en charge du CICE.

Les allègements fiscaux de 2018 seront en partie compensés par la hausse de la fiscalité énergétique qui représentera 3,7 Md €.

<sup>3</sup> Rapport économique, social et financier du Trésor - PLFi 2018.

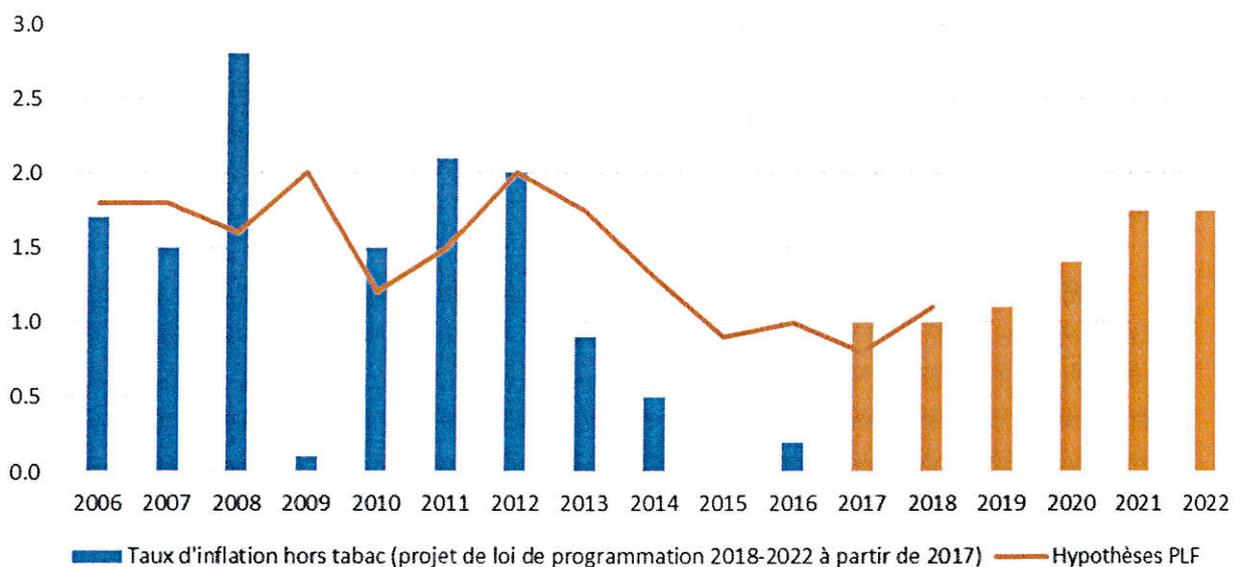
## Principales mesures nouvelles en prélèvements obligatoires (en Md€)

Dégrèvement de la taxe d'habitation des ménages	-3,0
Suppression de l'ISF sur les actifs hors immobiliers	-3,2
Mise en place d'un prélèvement forfaitaire unique	-1,3
Décalage entre les dates de la baisse des charges et la hausse de la CSG	3,7
Hausse de la fiscalité sur le tabac	0,5
Elargissement du crédit d'impôt pour l'emploi de personnes à domicile	-1,0
<b>Total ménages</b>	<b>-4,3</b>
Baisse du taux d'IS	-1,2
CICE - Montée en charge	-4,0
Crédit d'impôt sur la taxe sur les salaires	-0,6
<b>Total entreprises</b>	<b>-5,8</b>
Hausse de la fiscalité énergétique	3,7
<b>Total</b>	<b>-6,5</b>

Source : Minefe

## 1.2.3 L'inflation.

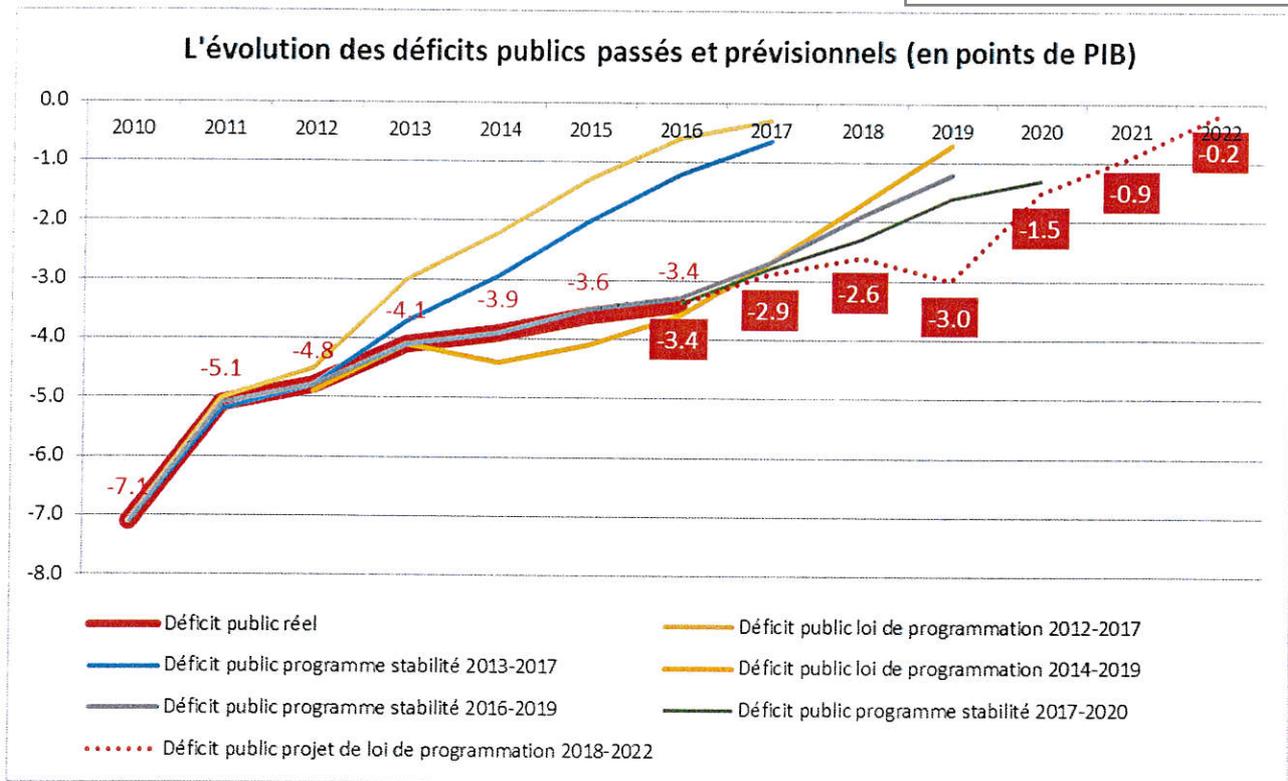
## Evolution de l'inflation en France (en %)



Source : INSEE et projet de loi de programmation 2018-2022 à partir de 2017 (histogrammes en orange)

Depuis 2012, l'inflation ralentit en France. En 2015, la hausse des prix a été strictement nulle et a atteint +0,2% en 2016.

L'inflation devrait repartir à la hausse en 2017, pour s'établir aux alentours de +1%, niveau conforme aux anticipations de la LFi 2017 et résultat d'une nette accélération des prix de l'énergie et d'une croissance un peu plus rapide des prix des services.

1.2.4 Dépenses publiques, déficit et dette.

Sources : INSEE, loi de programmation 2012-2017, Programme de stabilité de la France 2013-2017, loi de programmation 2014-2019, Programme de stabilité de la France 2016-2019, Programme de stabilité de la France 2017-2020 et projet de loi de programmation 2018-2022.

Le déficit public correspond à l'encours de la dette des différentes composantes des administrations publiques : Etat, administrations publiques locales et sécurité sociale. C'est la différence entre les dépenses totales (fonctionnement et investissement) hors remboursement du capital de la dette et les recettes totales hors nouveaux emprunts. Réduire le déficit implique donc de réduire l'augmentation de la dette.

En 2016, le déficit de la France s'est établi à 3,4% du PIB et poursuit sa baisse : il a ainsi été divisé par deux depuis le pic de la crise en 2009. Pour 2017, le déficit devrait passer sous la barre fatidique des 3% de PIB, seuil fixé par le traité de Maastricht, avec un déficit estimé à 2,9%, et ce en raison du rebond attendu de la croissance et de la mise en œuvre de mesures de redressement complémentaires. La France espère sortir de la procédure pour déficit excessif ouverte en avril 2009 par l'Union européenne.

Les dépenses publiques devraient progresser de 0,5% en valeur en 2018 (en tenant compte de la hausse des prix). Ainsi, abstraction faite de l'inflation prévisionnelle, elles devraient diminuer par rapport à leur niveau de 2017.

Le cadre pluriannuel défini par le gouvernement<sup>4</sup> précise que c'est dans la deuxième partie du quinquennat que les finances publiques seront le plus assainies, avec le scénario suivant :

- le déficit public serait ramené à 0,2% du PIB en 2022 mais en repassant par 3% en 2019... L'effort de réduction portera non seulement sur l'Etat dont le déficit devrait passer de 4% du PIB en 2019 à 1,8% du PIB en 2022 mais aussi sur les collectivités locales dont l'excédent devrait

<sup>4</sup> Projet de loi de programmation des finances publiques 2018-2022

atteindre 0,8% du PIB en 2022 contre 0,2% en 2019 grâce à une réduction des dépenses de fonctionnement ;

- les dépenses publiques seraient ramenées à 50,9% du PIB en 2022 contre 54,6% en 2017 ;
- les prélèvements obligatoires seraient diminués d'un point entre 2017 et 2022 ;
- la dette publique serait réduite à 91,4% du PIB à la fin du quinquennat.

Ainsi, la France va encore avoir pendant de nombreuses années une **dette publique supérieure à 60%** (autre seuil imposé par l'article 121 du traité de Maastricht). Avec des hypothèses de croissance déjà très optimistes à partir de 2020, la dette publique serait ramenée à 91% du PIB à horizon 2022.

→ Grace à un surcroît d'activité attendu pour 2017 et une certaine maîtrise des dépenses publiques en deçà de l'inflation, le déficit public de la France est en passe de respecter les contraintes européennes. L'enjeu de ces prochaines années sera de pérenniser ce rebond de la croissance dans un contexte de normalisation progressive de la politique monétaire de la BCE et de hausse attendue des taux d'intérêt.

Depuis 2016, les collectivités locales contribuent positivement à la réduction du déficit public national, et ce malgré la baisse drastique des dotations mise en œuvre entre 2014 et 2017. Il semble que ce mouvement sans précédent, qui a fortement pesé sur l'évolution des budgets locaux, ne soit pas reconduit pour l'instant par le nouveau gouvernement.

## 2 Les principales dispositions du projet de loi de programmation des finances publiques 2018-2022 et du projet de loi de finances 2018 concernant les collectivités locales.

Le PLFi 2018 s'inscrit dans le cadre pluriannuel du projet de loi de programmation des finances publiques 2018-2022. Ce dernier remplace le mécanisme de baisse des dotations qui s'est étalé de 2014 à 2017 par d'autres mesures tout aussi contraignantes pour les finances locales. Il est à noter qu'à l'heure de l'achèvement du présent document, ces deux projets de loi n'étaient pas adoptés et que des modifications peuvent toujours intervenir dans le cadre du débat parlementaire.

### 2.1 Le projet de loi de programmation des finances publiques 2018-2022 : de nouvelles relations entre l'Etat et les collectivités locales ?

#### 2.1.1 Le pacte financier avec 319 collectivités locales.

La période 2014-2017 a été marquée par un mouvement sans précédent de baisse des dotations que l'Etat verse chaque année aux collectivités locales. Au global, c'est une ponction de 12,5 Md € qui a été opérée, au titre de la contribution au redressement des finances publiques (RFP), soit une baisse de près de la moitié (43%) de l'épargne brute totale des collectivités, selon un rapport du Sénat de novembre 2014.

Autre chiffre intéressant à souligner, l'effet multiplicateur des contributions cumulées est supérieur à 7 sur la période 2014-2017. Pour une commune, cela correspond à un prélèvement d'environ 5,4% de ses recettes réelles de fonctionnement de 2012.

On doit rappeler que jusqu'en 2008, l'Etat a garanti aux collectivités une évolution des dotations égale à l'inflation de l'année + un tiers de l'évolution du PIB de l'année N-1. Entre 2008 et 2011, la progression s'est limitée à la seule hausse des prix. A partir de 2011, l'inflation n'a plus été prise en compte et les dotations ont été gelées.

A ces mesures successives, s'est ajoutée la réforme de la taxe professionnelle (2010/2011), qui a réduit de manière très significative l'autonomie fiscale réelle des collectivités. Cette dernière aurait pu leur permettre de compenser la baisse annoncée des dotations.

Le projet de loi de programmation des finances publiques 2018-2022 remplace le mécanisme de baisse des dotations pour un pacte financier. En effet, l'Etat a prévu une procédure de contractualisation entre les préfets et les 319 plus grandes collectivités et groupements<sup>5</sup> afin d'atteindre 13 Md € d'économies sur les dépenses de fonctionnement « par rapport à leur évolution spontanée ». Ce qui devrait aboutir à un plafond annuel de hausse de +1,2 % au niveau des dépenses de fonctionnement, budgets annexes inclus.

Malgré les déclarations du ministre de l'Action et des Comptes publics, Gérard Darmanin, selon lesquelles cette limitation à 1,2% devait s'entendre « évidemment hors inflation », l'article 10 du projet de loi de programmation des finances publiques 2018-2022 indique très clairement, à la date de

<sup>5</sup> Les régions, la collectivité de Corse, les collectivités de Martinique et de Guyane, les départements, la métropole de Lyon ainsi que les communes de plus de 50 000 habitants et les établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre de plus de 150 000 habitants.

rédaction du présent document, que **cette évolution est exprimée « en valeur », et donc inflation comprise**. La hausse des prix étant prévue à hauteur de 1% en 2018, cela laisse une **marge de progression de seulement 0,2% pour les dépenses de fonctionnement**, tout en sachant que jusqu'à récemment, la Banque Postale calculait « l'indice des prix du maire », qui montrait **que l'inflation pour les dépenses communales est notablement plus élevée que celle constatée au niveau national** (autour de 1% supplémentaire)...

Certains députés se sont également interrogés sur **l'application de l'objectif annuel de 1,2 % de limitation des dépenses de fonctionnement à toutes les collectivités** ou seulement aux 319 visées par la contractualisation avec l'Etat. *A priori*, ce **taux concernerait l'ensemble des collectivités**, mais en l'absence de contrat, rien n'est indiqué sur les modalités de mise en œuvre et sur le processus de contrôle. Un amendement prévoyant la possibilité pour les communes de moins de 50.000 habitants et les communautés de moins de 150.000 habitants de passer un contrat avec l'Etat a été adopté.

Autrement dit, c'est donc vers une **logique de réduction des dépenses que les collectivités devront s'engager**. La contractualisation, d'apparence moins brutale que la baisse des dotations, est *in fine* **sans doute plus contraignante que le précédent dispositif** puisque dans ce dernier, possibilité était laissée de compenser la diminution d'une recette par l'augmentation d'une autre.

Par ailleurs, ces contrats seront dotés d'un « **mécanisme de correction** », qui reste à négocier via la Conférence nationale des territoires. Néanmoins, le gouvernement indique déjà qu'il consistera « en une **correction appliquée sur les concours financiers** de l'Etat ou bien sur les ressources fiscales affectées aux collectivités ». En clair : **des nouvelles baisses de dotations et/ou des prélèvements sur fiscalité sont à prévoir dès 2019 pour les collectivités récalcitrantes**.

En outre, l'article 10 du projet de loi de programmation des finances publiques 2018-2022 prévoit une **réduction du besoin de financement** (emprunts minorés des remboursements de dette) des collectivités de **2,6 Md € par an, soit un total de 13 Md € sur 5 ans**. C'est donc un **objectif de baisse de l'encours de la dette des collectivités qui est recherché**, ce qui pèsera très clairement sur l'effort d'investissement qui a déjà fortement reculé ces dernières années...

### 2.1.2 Le renforcement de la règle du « grand équilibre ».

La principale règle (la « règle d'or ») régissant les finances locales est celle de **l'équilibre budgétaire**. La loi impose aux collectivités **d'adopter et d'exécuter un budget en équilibre, d'emprunter pour financer exclusivement les dépenses d'investissement** (contrairement à l'Etat) et de **dégager une épargne brute** (différences entre les recettes réelles et les dépenses réelles de fonctionnement) suffisante pour **couvrir a minima le remboursement en capital des emprunts**.

A cette règle légale du « petit équilibre » s'ajoute celle du « **grand équilibre** », ou **capacité de désendettement**, utilisée depuis longtemps en analyse financière pour apprécier la santé réelle d'une collectivité. Ce ratio mesure le **nombre d'années nécessaires pour qu'une collectivité apure sa dette en y consacrant la totalité de son épargne brute**, le seuil d'alerte communément admis étant situé entre 10 et 12 ans.

L'article 24 du projet de loi de programmation des finances publiques 2018-2022 **grave dans le marbre ce ratio dans l'arsenal législatif** relatif aux finances locales et définit des **plafonds de référence** par strates de collectivités :

- entre 11 et 13 années pour les communes de plus de 10 000 habitants ;
- entre 11 et 13 années pour leurs établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre de plus de 50 000 habitants ;
- entre 9 et 11 années pour les départements et la Métropole de Lyon ;
- entre 8 et 10 années pour les régions, les collectivités de Corse, de Guyane et de Martinique.

Un **nouveau mécanisme de contrôle budgétaire** est également prévu en cas de **dépassement des plafonds**, prévoyant une information et une **délibération spécifique de l'assemblée délibérante** lors du débat d'orientation budgétaire, ainsi qu'une **intervention du représentant de l'Etat et des chambres régionales des comptes (CRC)**.

De manière générale, **les ratios de capacité de désendettement présentés aujourd'hui par les collectivités sont largement inférieurs aux seuils limites de l'article 24**. Sur la base des comptes de 2016, seuls 126 communes, 19 EPCI à fiscalité propre, 3 départements et une région ont une capacité de désendettement atteignant ou dépassant la limite supérieure définie par le gouvernement.

## 2.2 Le projet de loi de finances pour 2018 et les mesures relatives aux communes.

### 2.2.1 Le dégrèvement de la taxe d'habitation.

Le Président de la République s'est engagé à ce que la **taxe d'habitation (TH)**, imposition directe locale perçue par les communes et leurs établissements publics de coopération intercommunale (EPCI), soit **progressivement allégée pour une très grande majorité des ménages** aujourd'hui soumis à cet impôt au titre de leur résidence principale.

C'est pourquoi il est proposé d'instaurer, à compter des impositions de 2018, **un nouveau dégrèvement qui, s'ajoutant aux exonérations existantes, permettra à environ 80% des foyers d'être dispensés du paiement de la TH d'ici 2020**. Ce paiement sera en revanche maintenu pour les contribuables aux revenus les plus élevés.

Cet objectif sera atteint de manière **progressive sur 3 ans**. En 2018 et 2019, la cotisation de TH restant à charge de ces foyers, après application éventuelle du plafonnement existant, sera abattue de 30 % puis de 65 % (100% en 2020).

Ce nouveau dégrèvement concernera les foyers dont les ressources n'excèdent pas 27 000 € de revenu fiscal de référence pour une part, majorées de 8 000 € pour les deux demi-parts suivantes, soit 43 000 € pour un couple, puis 6 000 € par demi-part supplémentaire.

De façon à **compenser la perte de ressources** pour les collectivités, **l'Etat prendra en charge les dégrèvements, dans la limite des taux et des abattements en vigueur pour les impositions de 2017, les éventuelles augmentations de taux ou d'abattements étant supportées par les contribuables**. Un **mécanisme de limitation des hausses de taux décidées ultérieurement par les collectivités** et de prise en charge de leurs conséquences, de manière à garantir un dégrèvement complet en 2020, pour les foyers concernés, sera discuté dans le cadre de la conférence nationale des territoires. Dans ce cadre sera également mise à l'étude une **refonte plus globale de la fiscalité locale**.

Ce nouveau dégrèvement **relâche encore plus le lien entre la contribution locale et la dépense publique locale**. Elle aboutit à **faire supporter par le contribuable national le financement du dégrèvement**.

## 2.2.2 L'évolution des concours financiers de l'Etat vers les collectivités.

Conformément aux orientations présentées dans le cadre de la première Conférence nationale des territoires, la logique de baisse des dotations qui traduisait jusqu'alors la contribution des collectivités territoriales au redressement des finances publiques est abandonnée au profit d'une logique partenariale (cf. point 2.1.1).

Intitulé du prélèvement	Montants 2017	Montants 2018	Évolution
Prélèvement sur les recettes de l'État au titre de la dotation globale de fonctionnement	30 860 013 000	27 050 322 000	-3 809 691 000
Prélèvement sur les recettes de l'État au titre de la dotation spéciale pour le logement des instituteurs	15 110 000	12 728 000	-2 382 000
Dotations de compensation des pertes de bases de la taxe professionnelle et de redevance des mines des communes et de leurs groupements	73 696 000	73 500 000	-196 000
Prélèvement sur les recettes de l'État au profit du Fonds de compensation pour la taxe sur la valeur ajoutée (FCTVA)	5 524 448 000	5 612 000 000	87 552 000
Prélèvement sur les recettes de l'État au titre de la compensation d'exonérations relatives à la fiscalité locale	2 053 485 000	2 018 572 000	-34 913 000
Dotations élu local	65 006 000	65 006 000	0
Prélèvement sur les recettes de l'État au profit de la collectivité territoriale de Corse et des départements de Corse	40 976 000	40 976 000	0
Fonds de mobilisation départementale pour l'insertion	500 000 000	500 000 000	0
Dotations départementales d'équipement des collèges	326 317 000	326 317 000	0
Dotations régionales d'équipement scolaire	661 186 000	661 186 000	0
Fonds de solidarité des collectivités territoriales touchées par des catastrophes naturelles	0	0	0
Dotations globales de construction et d'équipement scolaire	2 686 000	2 686 000	0
Compensation relais de la réforme de la taxe professionnelle	0	0	0
Dotations de compensation de la réforme de la taxe professionnelle	3 099 453 000	2 858 517 000	-240 936 000
Dotations pour transferts de compensations d'exonérations de fiscalité directe locale	536 450 000	529 683 000	-6 767 000
Prélèvement sur les recettes de l'État au titre de la Dotation unique des compensations spécifiques à la taxe professionnelle	50 867 000	41 775 000	-9 092 000
Dotations de compensation de la réforme de la taxe sur les logements vacants pour les communes et les établissements publics de coopération intercommunale percevant la taxe d'habitation sur les logements vacants	4 000 000	4 000 000	0
Dotations de compensation liées au processus de départementalisation de Mayotte	83 000 000	99 000 000	16 000 000
Fonds de compensation des nuisances aéroportuaires	6 822 000	6 822 000	0
Dotations de garantie des reversements des fonds départementaux de taxe professionnelle	389 325 000	323 508 000	-65 817 000
Prélèvement sur les recettes de l'État au titre de la compensation des pertes de recettes liées au relèvement du seuil d'assujettissement des entreprises au versement transport	81 500 000	82 000 000	500 000
Prélèvement sur les recettes de l'État au profit de la collectivité territoriale de Guyane	0	18 000 000	18 000 000
	44 374 340 000	40 326 598 000	-4 047 742 000

Source : Projet de loi de finances 2018 et AMF

Le total de ces dotations diminue d'environ 4 Md €, l'essentiel de cette baisse étant portée par la DGF (-3,8 Md €). Toutefois, il ne s'agit pas, en réalité, d'une nouvelle coupe franche dans les dotations. En effet, cette baisse faciale s'explique par le remplacement de la dotation forfaitaire et de la dotation de péréquation des régions par une fraction du produit de la TVA, à hauteur de 3,9 Md €.

La hausse des dotations de péréquation verticale (de l'Etat vers les collectivités) est prévue pour un montant global de 190 M €, dont 180 M € pour les communes. Cette progression de la péréquation est toutefois moins dynamique en 2018 que les années précédentes : +317 M € en 2015, +317 M € en 2016 et +380 M € en 2017).

Cette progression de la péréquation, ajoutée à d'autres mesures, aboutit à une hausse de quelque **300 M € des ressources affectées aux communes**. Pour neutraliser cette hausse, le PLFi 2018 introduit des **changements importants** pour le bloc communal au niveau des **variables d'ajustement**.

En effet, après avoir intégré la DC RTP (dotation de compensation de la réforme de la taxe professionnelle) des départements et des régions dans le périmètre des variables en 2017, c'est désormais **la DC RTP versée aux communes et aux EPCI qui va évoluer à la baisse**. Rappelons que cette dotation, créée pour compenser les effets de la réforme de la taxe professionnelle de 2010/2011, devait être figée à son niveau de 2011... Cette nouvelle variable d'ajustement devrait connaître une **diminution de -7,8%**.

Nouveauté introduite par le PLFi, les **allocations compensatrices** (dotations de l'Etat venant compenser des diminutions ou des suppressions d'impôts locaux), qui voyaient depuis 2014 leur niveau décroître avec un pourcentage à deux chiffres, sont **censées être figées à leur niveau 2017**, à l'exception de la dotation unique des compensations spécifiques à la taxe professionnelle (DUCSTP). En réalité, elles **baisseraient d'environ -1,5%**.

Au final, le **taux global de minoration** permettant de compenser les différentes hausses des concours financiers de l'État s'établit pour 2018 à **-9,2%**.

### 2.2.3 Le FCTVA.

Le fonds de compensation de la taxe sur la valeur ajoutée (FCTVA) est un prélèvement sur recettes versé aux collectivités territoriales et à leurs groupements destiné à assurer une compensation de la charge de TVA qu'ils supportent sur leurs dépenses d'investissement. Il constitue le principal dispositif de soutien de l'État à l'investissement public local.

La prévision d'exécution du FCTVA s'élève à 5,6 Md € en 2018 contre 5,5 Md € en LFi 2017. Cette hausse se justifie par la reprise prévisible de l'investissement local, en lien notamment avec le cycle électoral, et ce après 2 années de baisse consécutives.

En outre, le PLFi 2018 automatise la gestion du FCTVA par les (sous-) préfectures dès 2019, par un recours à une base comptable des dépenses engagées et mises en paiement permettant une dématérialisation quasi-intégrale de la procédure d'instruction, de contrôle et de versement. La procédure précise sera décrite courant 2018.

### 2.2.4 Le fonds national de péréquation des ressources intercommunales et communales (FPIC).

Créé par la LFi 2012, le fonds national de péréquation des ressources intercommunales et communales (FPIC) se veut l'instrument de référence de la **péréquation horizontale**, c'est-à-dire entre les ensembles intercommunaux eux-mêmes (communes + EPCI). Son importance a été croissante sur les quatre premières années et aurait dû atteindre son **rythme de croisière en 2016** (tableau de 2012) :

2012	2013	2014	2015	A partir de 2016
150 M €	360 M €	570 M €	780 M €	2% des recettes fiscales des ensembles intercommunaux (> 1 Md €)

Toutefois, la LFi 2016 a limité le montant du FPIC à 1 Md €, contre 1,15 Md € prévu dans le mécanisme initial. Pour 2017, les ressources de ce fonds ont également été plafonnées à 1 Md €. Le PLFi 2018 poursuit dans cette voie et gèle le montant du FPIC. A noter également quelques modifications marginales apportées au calcul de la répartition de ce fonds.

Par ailleurs, le PLFi 2018 prolonge la garantie existante pour 2017 à 2018 en cas de perte d'éligibilité au reversement du FPIC.

#### 2.2.5 L'évolution des bases fiscales.

Pendant plusieurs années, la LFi fixait le **coefficient d'actualisation des bases des impôts locaux directs**, censé être équivalent au taux d'inflation prévisionnel. Les anticipations du gouvernement ne correspondant pas toujours à la réalité économique, un décalage était quasi systématique, avec un taux d'inflation prévu par la LFi fréquemment surévalué et supérieur à l'inflation réelle.

La LFi 2017 a défini clairement un mécanisme de progression du coefficient de revalorisation des bases à compter de 2018, qui est liée **au dernier taux constaté d'inflation annuelle totale** (novembre), pour les valeurs locatives qui ne font pas l'objet de la réforme applicable aux locaux professionnels.

Le dernier taux communiqué par l'INSEE pour l'année 2017 au moment de la rédaction du présent document s'établit à 1%.

#### 2.2.6 La dotation de soutien à l'investissement local.

Le PLFi 2018 poursuit l'effort engagé par l'État en 2015 en faveur de l'investissement public des collectivités territoriales. En 2018, des crédits à hauteur de 665 M € sont prévus au titre de la dotation de soutien à l'investissement local (DSIL) pour appuyer les projets portés par les communes et les établissements intercommunaux.

Ils se décomposent ainsi :

- une première enveloppe de 615 M € est consacrée aux grandes priorités d'investissement définies entre l'État d'une part, et les communes et les établissements intercommunaux d'autre part ;
- une seconde enveloppe de 50 M € aura vocation à attribuer des subventions supplémentaires à des communes ou des établissements publics de coopération intercommunale qui se sont engagés, dans le cadre d'un contrat conclu avec le préfet de région, à maîtriser leurs dépenses de fonctionnement dans le cadre d'un projet de modernisation.

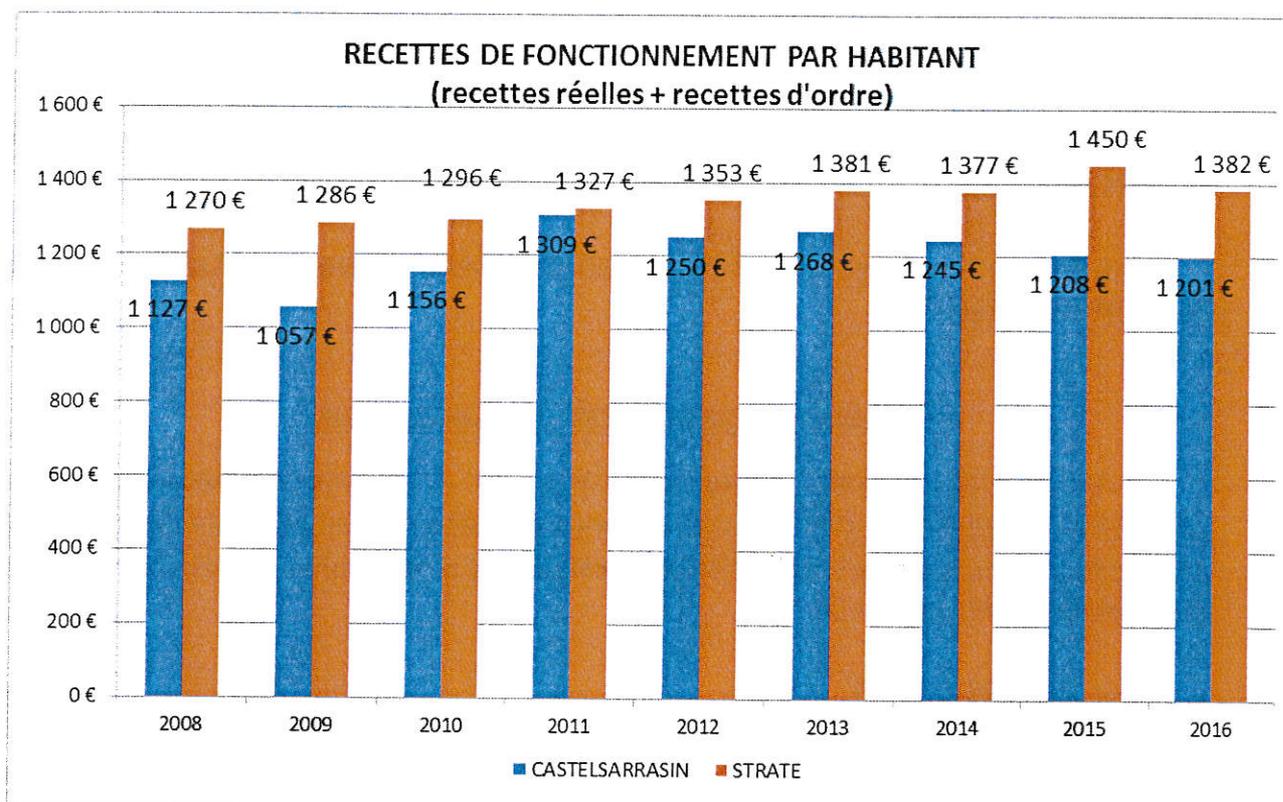
→ **Le dégrèvement de la taxe d'habitation est sans doute la mesure qui préoccupe le plus les élus locaux, notamment dans les garanties de conserver un niveau de prise en charge par l'Etat pérenne dans le temps. Le sort réservé à la DCRTP, qui devait elle-aussi voir son montant figé, est de nature à donner du crédit à ces inquiétudes.**

### 3 Rétrospective et prospective financière.

En raison du vote du budget primitif en décembre et de la date de rédaction du présent document, il n'est évidemment pas possible de présenter les premiers éléments financiers relatifs à l'exercice 2017. Néanmoins, il est opportun, dans le cadre du débat d'orientation budgétaire, de mettre en perspective la rétrospective financière de la commune au travers des quelques indicateurs habituels et d'une comparaison avec les communes de la strate<sup>6</sup> avec les données de 2016, de même que présenter la mise à jour de la prospective 2017-2020.

#### 3.1 Eléments de rétrospective financière comparée.

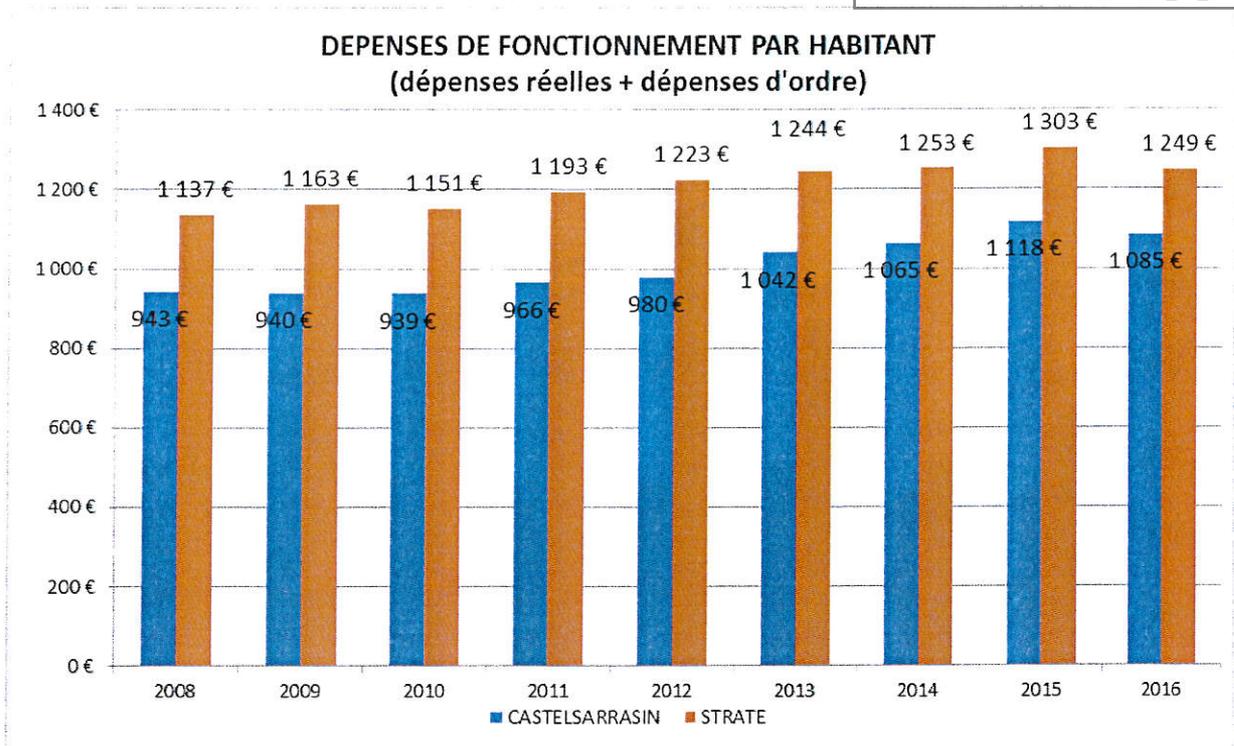
##### 3.1.1 Les recettes de fonctionnement / habitant.



Depuis une dizaine d'années, la commune bénéficie de ressources relativement limitées si on la compare à la moyenne de strate.

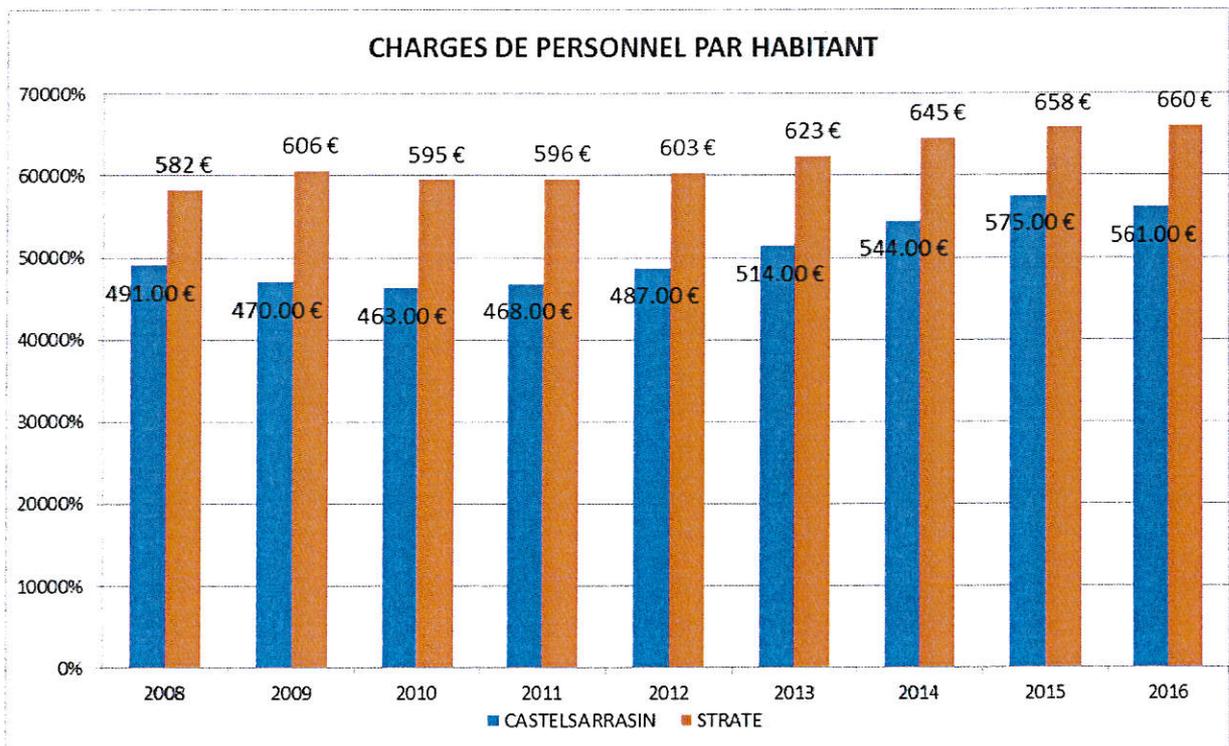
<sup>6</sup> Communes de 10.000 à 20.000 habitants appartenant à un groupement fiscalisé (4 taxes).

### 3.1.2 Les dépenses de fonctionnement / habitant



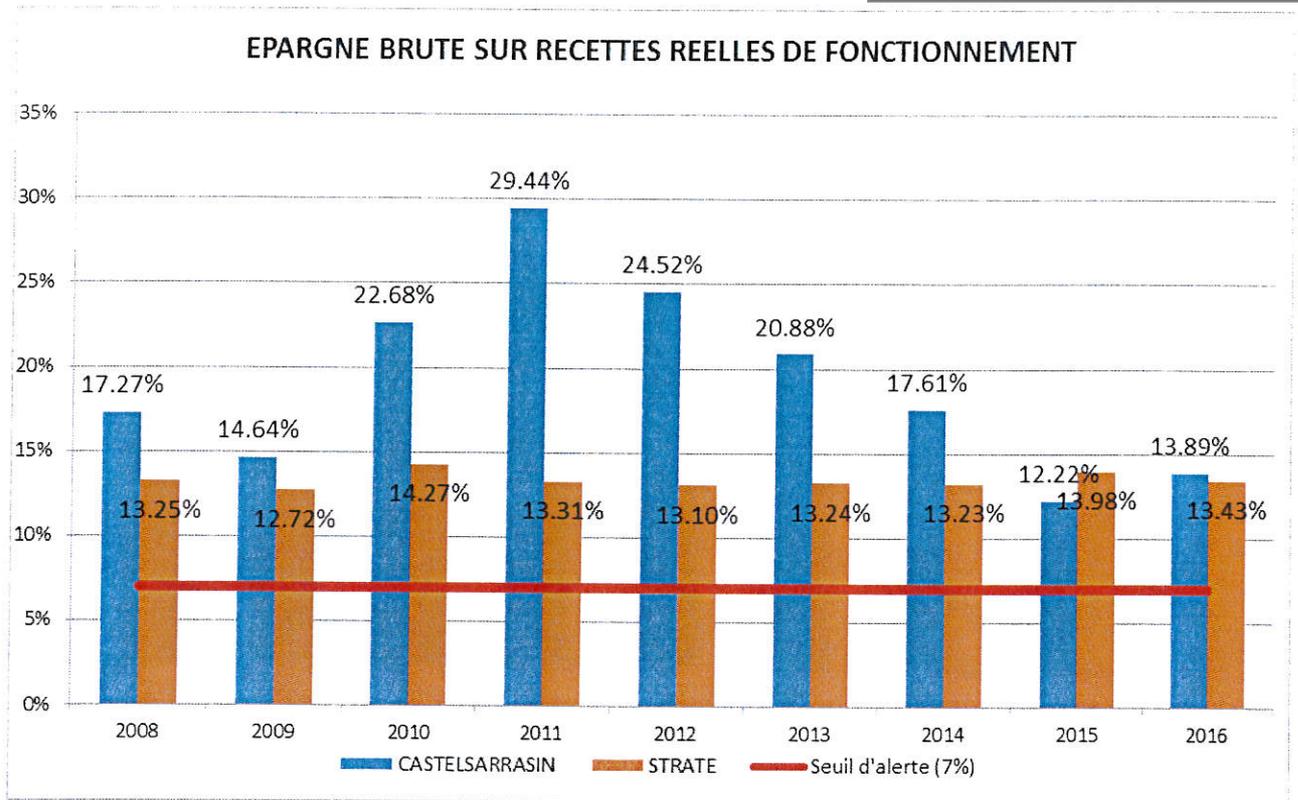
Ce graphique montre que les dépenses courantes sont inférieures à la moyenne de la strate quand on les ramène au nombre d'habitants. Le différentiel de la commune avec la moyenne de la strate tend à se réduire progressivement : en 2008, il était de 83% ; en 2017, il était de 87%.

### 3.1.3 Zoom sur les charges de personnel.



Bien qu'en hausse depuis 2011, ce ratio reste **très en-deçà de la moyenne de la strate**. Par ailleurs, ramenées sur le total des dépenses de fonctionnement, les charges de personnel de la commune sont légèrement inférieures à la moyenne de la strate : 51,76% contre 52,85%.

3.1.4 L'épargne brute / recettes réelles de fonctionnement.



Ce graphique met en évidence l'effet ciseau (dépenses réelles de fonctionnement qui progressent plus rapidement que les recettes réelles de fonctionnement) qui touche de plein fouet la commune depuis 2012, même si l'épargne brute reste assez largement au-dessus du seuil d'alerte. La commune se situe par ailleurs au niveau de la moyenne de la strate.

### 3.1.5 L'évolution des taux des différents impôts locaux : (TH, TFB, TFNB, TP/CFE).

Les données présentées ci-après correspondent aux taux des ensembles intercommunaux, c'est-à-dire qu'elles cumulent les taux des communes et de l'EPCI auquel elles appartient, afin de gommer les biais comparatifs existant en cas de régimes institutionnel et fiscal différents.

