

ORIENTATIONS BUDGETAIRES 2015

Le débat d'orientations budgétaires constitue la première étape du cycle budgétaire, qui se terminera le 15 décembre prochain par la présentation et le vote du budget primitif 2015. Il contribue à définir la stratégie financière de notre collectivité, conditionnée par :

- la prise en compte d'un contexte économique, financier et budgétaire très dégradé ;
- la maîtrise nécessaire des dépenses de fonctionnement ;
- le recours à la fiscalité le plus mesuré possible ;
- le maintien de la politique de désendettement ;
- la volonté d'assurer un niveau d'investissement le plus élevé possible.

Avant de vous présenter les orientations budgétaires, il convient d'évoquer l'environnement économique, financier et budgétaire qui conditionne et contraint fortement la préparation et l'exécution de ce budget 2015.

1) Un contexte économique, financier et budgétaire particulièrement contraignant

Au niveau européen, de nombreux risques structurels (parmi lesquels la déflation) continuent à fragiliser l'économie, alors que la croissance de la zone euro reste contrainte par les ajustements en cours (notamment le désendettement et le déficit des États ayant les fondamentaux économiques les plus fragilisés). La Banque centrale européenne affirme un volontarisme certain en agissant sur le taux directeur, ce qui permet d'assurer une politique monétaire accommodante. La baisse du niveau de l'euro laisse espérer une reprise des exportations.

Si la situation économique est assez contrastée selon les pays, la France reste bien parmi les pays en difficulté. Le pays s'enlise toujours dans la crise économique, avec des fondamentaux en dégradation et des signes de reprise de la croissance qui se font attendre (croissance du PIB de 0,3%). Dès lors, le chômage augmente toujours, et les taux de marge des entreprises sont au plus bas. L'endettement des comptes publics nationaux dépasse désormais les 2 000 milliards d'euros (95 % du PIB), et le pays continuera de présenter des budgets au-delà de 4 % du PIB au moins pour 2015 et 2016.

1 – Un projet de loi de finances 2015 marqué par une extrême rigueur budgétaire ...

Le projet de loi de finances (PLF) pour l'année 2015 s'inscrit dans les objectifs de redressement des comptes publics, et tient compte de la situation économique de la France ainsi que des engagements pris lors des années passées, tant sur les mesures de maîtrise des dépenses, que sur les mesures destinées à permettre au pays de retrouver plus de croissance et d'emploi. Les objectifs affichés sont de revenir à un niveau de déficit inférieur à 3 % du PIB en 2017, et de « soutenir l'emploi et l'investissement » via le crédit d'impôt compétitivité emploi (CICE) et le pacte de responsabilité et de solidarité.

Présenté en même temps que le projet de loi de programmation des finances publiques (LFPF) 2014-2019, le PLF amorce l'effort de maîtrise du poids de la dépense publique

dans la richesse nationale : un plan de 50 milliards d'euros d'économies est programmé sur la période 2015-2017, dont 24,6 milliards d'euros dès 2015.

Tous les acteurs sont concernés par cet effort d'économies :

- l'Etat, les agences et établissements publics nationaux (chambres consulaires, etc.) pour 7,7 milliards d'euros (avec des efforts portés sur la masse salariale, les dépenses de fonctionnement, les concours aux opérateurs et les interventions diverses) ;
- les collectivités territoriales pour 3,7 milliards d'euros (dont 56 % pour le seul bloc communal) ;
- l'assurance maladie pour 3,2 milliards d'euros ;
- les autres organismes de protection sociale pour 6,4 milliards d'euros.

La dépense publique devrait se stabiliser à 56,1% du PIB en 2015 (contre 56,5% en 2014), même si elle progressera en volume de 0,2 %.

Au niveau des recettes, les prélèvements obligatoires devraient rester stables (suppression de la première tranche de l'impôt sur le revenu, dispositifs de soutien aux entreprises, hausse de la fiscalité sur le diesel, ...), à 44,6 % du PIB en 2015.

Au total, le Gouvernement propose une hypothèse de croissance (plutôt optimiste) de 1 % en volume du PIB, pour ramener le déficit public à 75,7 milliards d'euros en 2015 (4,3 % du PIB), contre 82,6 milliards d'euros en 2014 (4,4 % du PIB).

2 – ... annonçant la poursuite de la diminution des concours financiers de l'Etat aux collectivités territoriales

Afin d'atteindre l'objectif d'un retour à l'équilibre structurel des comptes publics, la LPFP 2012-2017 avait rendu effective une première réduction des concours financiers de l'Etat, au titre de la contribution au redressement des comptes publics, de 1,5 milliards d'euros pour l'année 2014. Or, le plan d'économies de 50 milliards d'euros de dépenses publiques présenté en avril dernier, correspondant au projet de LPFP 2014-2019, vient accroître l'effort en réduisant les dotations aux collectivités territoriales de 11 milliards d'euros supplémentaires sur la période 2015-2017.

Cette diminution sans précédent des concours financiers de l'Etat, représentant 65 milliards d'euros sur la période 2014-2020, met directement en péril l'investissement et l'épargne de gestion des collectivités territoriales, générant une crise au niveau de leurs équilibres financiers. Les membres du Comité des Finances locales ont d'ailleurs alerté l'exécutif sur un repli massif de l'investissement public local préjudiciable à l'emploi et une menace sur la qualité des services publics à la population.

3 – L'impact du PLF 2015 pour notre collectivité : des concours financiers de l'Etat en nette diminution

En tenant compte des orientations budgétaires projetées, à savoir la diminution des dotations et les mécanismes tels que prévus dans le PLF 2015, la prudence est plus que jamais nécessaire quant à l'estimation des concours financiers de l'Etat revenant à la ville de Tarbes.

Voici les estimations attendues (en euros), en partant sur une hypothèse de stabilité de la population pour le recensement 2014 :

NATURE DU CONCOURS	2014		2015	Différence entre notification 2014 et estimation 2015	
	Estimat° BP	Notifié	Estimat° BP		
Dotation globale de fonctionnement (DGF)	14 019 296	14 381 582	13 512 480	- 869 102	- 6,04 %
Allocations fiscales compensatrices	1 558 209	1 578 727	1 544 426	-34 301	-2,17 %
TOTAL	15 577 505	15 960 309	15 056 906	-903 403	- 5,66 %

Pour rappel, la DGF 2013 était de 14 610 551 €. Il s'agissait de la dernière année avant la mise en place de la contribution des collectivités au redressement des finances publiques, qui représente un véritable impôt à la source sur les dotations de notre collectivité.

Si la DGF 2014 diminuait déjà de 228 269 € par rapport à la DGF 2013, la DGF 2015 devrait diminuer de 869 102 € par rapport à la DGF 2014, et de 1 098 071 € par rapport à la DGF 2013.

Conformément aux annonces gouvernementales, le rythme de baisse va se poursuivre pour les années 2016 et 2017.

Au total, la perte sur le mandat 2014-2020 va représenter 19 millions d'euros cumulés, qui ne seront pas encaissés, sous réserve des évolutions que pourrait générer la réforme de la DGF, attendue pour 2015.

Ce contexte économique, financier et budgétaire particulièrement contraignant va directement déterminer les orientations budgétaires pour 2015. En effet, la chute des dotations vient déséquilibrer la section de fonctionnement du budget.

II – Les orientations budgétaires pour 2015

Les grands axes de gestion qui ont guidé la politique volontariste pour laquelle la municipalité s'est engagée depuis 2001 seront inévitablement remis en cause par le repli inédit des dotations de l'Etat.

Tous les efforts seront déployés pour absorber ces pertes de recettes et atténuer la dégradation des équilibres et des ratios financiers.

Dès lors, l'analyse prospective de la situation permet de définir les axes de gestion de la façon suivante :

- Maîtrise nécessaire des dépenses de fonctionnement ;
- évolution raisonnable des taux de fiscalité directe, nécessaire pour financer les mesures gouvernementales ;
- épargne nette de gestion positive mais en diminution compte tenu des nouvelles contraintes budgétaires ;
- maintien de la politique de désendettement ;
- programme d'investissement aussi élevé que possible.

1 – Maîtrise nécessaire des dépenses de fonctionnement

La diminution des dotations de l'Etat implique la maîtrise des dépenses de fonctionnement, afin de préserver au mieux l'épargne de gestion, et donc l'autofinancement.

Le poste le plus important est la **masse salariale** (55 % des charges de fonctionnement du budget principal) qui atteindra 32,59 millions d'euros tous budgets confondus (30,48 millions d'euros pour le budget principal), soit une progression de 110 000 € (+0,34 %) par rapport à 2014.

Cette progression, qui peut paraître faible, s'explique par les avancements d'échelons et de grades (glissement vieillesse technicité et promotion interne), des mesures catégorielles (revalorisations indiciaires ciblées sur les catégories C qui composent l'essentiel de nos effectifs) et l'augmentation des cotisations de CNRACL et d'IRCANTEC.

Elle est contenue par une gestion draconienne du remplacement des départs de la collectivité, par la diminution des études surveillées des enseignants et par la mutation des directeurs d'ALAE à la Caisse des Écoles (la dépense de 320 000 € correspondante étant substituée par une subvention équivalente).

En l'absence des mesures prises, la masse salariale aurait progressé de 510 000 € supplémentaires, soit au total de 620 000 € (+1,9 %).

A noter que la municipalité réalise des efforts en matière d'action sociale en direction du personnel municipal : prise en charge partielle des cotisations complémentaires santé, des repas pris au restaurant municipal de l'Arsenal, versement transport (remboursement à hauteur de 50 % d'un abonnement à un transport en commun souscrit pour réaliser le trajet domicile-travail), subvention au Comité d'œuvres sociales de la ville, ...

Les **dépenses courantes des services** atteindront environ 12 millions d'euros tous budgets confondus (9,5 millions d'euros pour le budget principal), en légère progression par rapport à 2014, à cause de la prise en charge de dépenses nouvelles, et des charges relatives aux assurances, aux transports, aux réparations et à la facture énergétique qui représentent des volumes de crédits conséquents.

Pour contenir cette progression, les services municipaux ont consenti un effort de diminution de leurs crédits de fonctionnement sur les dépenses maîtrisables fixé à 5%, à niveau de service public égal et en appréciant leur capacité à identifier des financements complémentaires.

Diverses actions sont d'ores et déjà mises en place pour les postes de dépenses les plus importants : groupe de travail sur les consommations d'énergie (pour réaliser la diminution de ce poste qui représente 20 à 25 % des dépenses courantes), responsabilisation des services (sur les abonnements, l'affranchissement, etc.), identification de mesures d'économies, ...

Enfin les enveloppes de **subventions, participations et interventions extérieures** évolueront de manière compatible avec les objectifs portés depuis 2001 :

- ACTION SOCIALE ET SOLIDAIRE

L'équilibre du Budget primitif du CCAS sera réalisé par l'octroi d'une subvention du Budget principal légèrement diminuée elle aussi, afin de confirmer le soutien à une action sociale et solidaire la meilleure possible.

- EDUCATION ET JEUNESSE

La ville va renforcer son effort en direction de la jeunesse, avec un important soutien en matière d'accueil scolaire et périscolaire (maintien de la subvention à la Caisse des écoles, complétée de subventions complémentaires finançant les réformes liées à la mise en place des nouveaux rythmes scolaires pour toute l'année 2015 ainsi que la prise en charge du personnel transféré), en plus des moyens mis à disposition du service éducation. Au total, les dépenses nouvelles liées à la mise en place des nouveaux rythmes scolaires représenteront 700 000 € (légèrement compensées par le fonds d'amorçage).

A noter que ces efforts sont complétés par la poursuite et le renforcement de l'ensemble des programmes de la démarche « Education au développement durable » (destinée aux enfants des écoles primaires et avec l'appui logistique du centre de vacances de Payolle) et du service « Jeunesse Vie citoyenne » qui accompagne de nombreux adolescents du territoire.

Enfin, la ville poursuivra le financement de l'Ecole supérieure d'art des Pyrénées (ESAP) en maintenant sa participation antérieure, tout comme le fait la ville de Pau.

- MONDE ASSOCIATIF (associations sportives, culturelles, ...)

Le soutien en direction du monde associatif sera adapté aux contraintes budgétaires, l'instruction des dossiers renouvelés de demandes de subventions avec rigueur et un traitement homogène, y compris des comptes, devant permettre d'ajuster les subventions au mieux des besoins des associations et des moyens de la municipalité. Par ailleurs, le coût des moyens matériels mis à leur disposition sera évalué et communiqué aux différentes associations hébergées et aidées, pour valorisation et appréciation du soutien réel apporté par la Mairie.

- SDIS

La participation au SDIS connaîtra une évolution comparable à l'inflation (1 %) ainsi que prévu par convention.

- SUBVENTIONS D'EQUILIBRE AUX BUDGETS ANNEXES

Celles-ci seront supprimées (hormis pour le BA de l'Arsenal, démembrement du Budget principal), chaque budget annexe devant trouver ses ressources propres afin d'assurer les équilibres attendus.

2 – Une évolution raisonnable des taux de fiscalité directe, nécessaire pour financer les mesures gouvernementales ;

Le pouvoir de taux en matière de fiscalité directe locale constitue pour la ville le seul levier sur les recettes de fonctionnement, pour les adapter à ses besoins réels et ainsi offrir le service public attendu par les administrés.

Or, le contexte national rend plus que jamais la pression fiscale globale actuelle de plus en plus insupportable pour nos concitoyens.

L'ambition et la responsabilité de la municipalité était de maintenir les taux de fiscalité directe locale inchangés pour 2015, et ce malgré la baisse inédite et généralisée des dotations de l'Etat, déployée sur plusieurs années.

Cet effort de modération quant au recours à l'impôt local a pour corollaire la recherche d'économies et de nouveaux financements. Or, en dépit des efforts de la municipalité, le coût des dépenses générées par les mesures gouvernementales, à commencer par la réforme des rythmes scolaires, est impossible à financer par les seules économies générées au niveau des services, sauf à devoir abandonner de nombreux pans de l'action

municipale. De même, la baisse inédite des dotations crée des pertes de recettes impossibles à compenser, sauf à générer des hausses substantielles de tarifs aux usagers de nos services, et/ou de fiscalité.

En l'état, il semble impossible de maintenir inchangés les taux de fiscalité. Toute promesse dans ce sens se révélerait dans ce contexte irréaliste et irresponsable.

Dès lors, les recettes fiscales évolueront à hauteur des besoins de financement estimés. La baisse des dotations correspond à un manque à gagner équivalent à environ 3 points de fiscalité, et le coût de la mise en place de la réforme des rythmes scolaires correspond à près de 2 points de fiscalité. Au total, les recettes fiscales devraient augmenter d'environ 5 % (0,7 % à 1 % généré par la croissance naturelle des bases, et 4 % par la hausse des taux), sans prise en compte de la hausse des charges de personnel, de plus en plus contenue au fil des ans. Mais grâce aux économies générées par les services, l'augmentation des taux de fiscalité pourra être limitée à 1 % (soit l'inflation).

Dès lors, et bien qu'il ne représente que 43 % des recettes totales de fonctionnement du budget principal, le produit de la fiscalité directe locale (taxe foncière et taxe d'habitation) devrait se stabiliser à 26,4 millions d'euros, et assurer l'équilibre budgétaire en liaison avec les autres axes directeurs.

Par ailleurs et pour l'avenir, les réflexions sur la revalorisation des bases fiscales, et sur la politique d'abattements à la base devront être ouvertes.

3 – Une épargne nette de gestion positive mais en diminution compte tenu des nouvelles contraintes budgétaires

L'épargne nette de gestion connaîtra une baisse significative, mais restera pour l'instant néanmoins positive tant sur le Budget principal qu'en budgets consolidés grâce aux efforts décrits ci-dessus.

Cette contraction s'explique essentiellement par les éléments indiqués ci-dessus :

- pour la partie recettes, la diminution des dotations de l'Etat (compensée partiellement par la fiscalité ainsi que par des mesures d'économies) ;
- pour la partie dépenses
 - la mise en place de charges nouvelles suite aux mesures gouvernementales (financée partiellement par la fiscalité ainsi que par des mesures d'économies) ;
 - la progression mécanique de la masse salariale.

Ainsi, le remboursement de l'annualité de la dette continuera à se faire sur fonds propres et un autofinancement certes réduit sera encore dégagé pour commencer à financer les premiers investissements prévus, et réduire d'autant le recours à l'emprunt. Ce repli conduira néanmoins à réduire l'investissement.

4 – Le maintien de la politique de désendettement

L'ambition est de poursuivre plus que jamais le désendettement, dans un contexte national de recherche de maîtrise de la dette publique, et dans la volonté de gérer nos comptes avec responsabilité.

Ainsi, en 14 ans, l'encours de dette sera passé de 92,2 millions d'euros (au 1^{er} janvier 2001) à 66,9 millions d'euros (au 31 décembre 2014), soit un désendettement de 27,5 %.

Compte tenu du remboursement en capital des emprunts et des besoins nouveaux de financement, pour lesquels tout espoir d'éligibilité à des subventions paraît peu réaliste, le sentier se situe entre une stabilisation de la dette en valeur et au mieux à un désendettement de quelques centaines de milliers d'euros.

Ainsi, comme en 2014, le recours à l'emprunt se situerait, si nécessaire, au maximum au montant de l'échéance annuelle en capital (8,3 millions d'euros tous budgets confondus, et 7,3 millions d'euros pour le seul budget principal).

5 – Un programme d'investissement aussi élevé que possible

La municipalité entend poursuivre son effort d'investissement entrepris depuis 2001, afin d'entretenir et de rénover le patrimoine collectif (programmes annuels), de mettre en place de nouveaux équipements ou de moderniser l'existant (opérations individualisées programmées de façon pluriannuelle), et également par le biais de la commande publique de soutenir l'activité et l'emploi des entreprises de notre territoire.

Ainsi, le niveau raisonnable de dépenses réelles d'investissement (travaux et subventions, hors remboursement de la dette et en isolant les subventions d'équipement du budget principal vers les budgets annexes) devrait se stabiliser autour de 12 millions d'euros tous budgets consolidés (9,5 millions d'euros pour le budget principal, grâce aux produits des cessions, des subventions et du FCTVA qui viennent accompagner notre effort d'investissement). Il s'agit d'une capacité réaliste, déterminée par les moyens de notre collectivité (à la base par nos capacités d'autofinancement et au plafond par un recours à l'endettement raisonnable, pour tenir compte des remarques précédentes).

L'année 2015 sera marquée par des projets d'investissements dont l'impact est mesuré, en prenant en compte autant que possible les démarches relatives aux économies en frais de fonctionnement (à commencer par l'énergie), l'utilité publique ou encore les effets induits sur l'économie locale :

- en opérations de renouvellement urbain (éligibles en subventions): place Marcadieu et aménagement de l'îlot du stade ;
- en opérations individualisées réparties pour les plus importantes sur plusieurs exercices : parmi les plus emblématiques, la poursuite des aménagements du stade Maurice-Trélut (vestiaires), des rénovations d'écoles, des travaux d'aménagement de la rue Georges-Lassalle, de la rue Raymond-Peyrès et de l'avenue de la Marne, des opérations de rénovation de chaussées et trottoirs, de l'éclairage public (économies d'énergie), ...
- en programmes annuels de renouvellement, de modernisation et d'entretien du patrimoine : des travaux de rénovation et de mise aux normes des bâtiments publics communaux, des écoles, des réseaux d'eau et d'assainissement, des aménagements des parcs et jardins, ainsi que l'équipement des services municipaux au niveau de l'informatique et des véhicules.
- en travaux de proximité : l'effort consenti jusqu'à présent sera maintenu, afin de répondre aux exigences exprimées par la population tarbaise.

Telles sont les orientations budgétaires que je vous propose pour l'année 2015. Les nouvelles ponctions attendues sur le produit de la DGF en 2016 et en 2017 viendront directement impacter l'équilibre de la section de fonctionnement. Comme dans toutes les collectivités, des choix plus douloureux encore devront être opérés en matière de services publics, d'accompagnement des associations, de non-remplacement du personnel, d'évolution des tarifs et de hausse de la fiscalité. Les efforts d'anticipation et les modalités du partage de cet effort global sur les différents postes et sur les prochaines années sont ouverts au débat.

Néanmoins, le débat peut aussi s'ouvrir sur d'autres hypothèses :

- 1- *Diminuer l'investissement et les dépenses de fonctionnement.*
→ *ce scénario correspond à ce qui a été exposé ci-dessus*

- 2- *Augmenter l'endettement pour restaurer l'investissement au niveau des années passées.*
→ *risque d'aggraver nos différents ratios financiers, de générer de nouveaux déséquilibres financiers, et de rendre plus difficile la possibilité d'obtenir nos besoins de financements à des conditions intéressantes.*

- 3- *Augmenter les tarifs des services et les taux de la fiscalité.*
→ *permettrait d'augmenter l'épargne de gestion pour retrouver de l'autofinancement, (une hausse de fiscalité de 4 % génère un million d'euros d'investissements complémentaires) ;*
→ *permettrait d'anticiper les ponctions complémentaires attendues sur la DGF en 2016 et 2017*
→ *la hausse des tarifs des services permettrait de mieux répartir la charge des services publics entre l'usager – souvent non Tarbais – et le citoyen, et ainsi limiter les effets des charges de centralité*