

# Débat d'orientation budgétaire Exercice 2015

Conseil municipal du 26 mars 2015

Document proposé par le groupe Réinventons Plaisance



<http://www.reinventonsplaisance.fr>

[www.facebook.com/reinventonsplaisance](http://www.facebook.com/reinventonsplaisance)





# Introduction

---



Monsieur Escoula, élu municipal depuis 31 ans et maire de Plaisance du Touch depuis 25 ans, a été renouvelé de justesse en mars dernier. Sans surprises, il a annoncé conduire son nouveau mandat dans la continuité des précédents. Nous ne pouvons plus accepter de subir cette gestion passéiste et immobiliste des destinées de la commune.

Pour ne pas attendre la prochaine échéance électorale, nous avons décidé de devenir acteurs influents du changement que les citoyens attendent de leurs vœux. Une des facettes de cette nouvelle approche est l'exercice budgétaire annuel. Notre groupe a décidé de présenter une contreproposition au budget élaboré par l'équipe majoritaire. Cette proposition sera articulée en deux étapes :

- Nous produirons un rapport et une note d'orientation à l'occasion du débat budgétaire, en espérant rendre à ce terme sa signification originelle
- A l'occasion du vote du budget annuel nous ferons des propositions concrètes élaborées à partir de ces grandes orientations

Le présent document est la première étape de ce processus. Le travail mené pour l'élaborer a été particulièrement difficile. D'abord pour des raisons de calendrier. Nous sortons de la séquence électorale de mars 2014 qui a beaucoup mobilisé les ressources.

Une autre grande difficulté à laquelle nous sommes confrontés est la rareté des informations financières mises à notre disposition.

Nous avons essentiellement travaillé sur trois bases :

- Une analyse aussi fine et exhaustive que possible des comptes administratifs de la commune des précédents mandats
- Une étude de conjoncture nationale et locale
- Un jeu d'hypothèses raisonnables sur les orientations que devraient prendre les décisions budgétaires de l'équipe majoritaire.

Ce document, proposera en seconde partie nos propositions. Ces propositions seront d'abord synthétisées dans les grandes masses budgétaires. Ensuite, nous ferons une série de propositions concrètes et détaillées.

L'équipe FINANCES du groupe « Réinventons Plaisance » – mars 2015



# PARTIE I – BASES DE TRAVAIL



## 1. Priorités politiques

Les objectifs qui sous-tendent ce travail sont au nombre de quatre :

- Gestion raisonnée
- Emploi et développement économique
- Modernisation et optimisation
- Ville durable

### 1-a. Gestion raisonnée

Nous en avons fait une proposition phare lors de la campagne 2014 : **les impôts locaux doivent cesser d'augmenter tous les ans.**

Contrairement à ce que nous entendons à longueur de discours, ces hausses ne sont pas une fatalité. Toutefois, une gestion rigoureuse est indispensable pour espérer enrayer le phénomène. Nous avons proposé de compenser, tous les ans, la hausse de la base fiscale par une baisse correspondante du taux communal. Cette proposition sera donc une des hypothèses de travail de notre orientation budgétaire.

Etant donné que nous ne connaissons pas aujourd'hui cette augmentation de la base fiscale, nous ferons une hypothèse basée sur l'historique des dix années précédentes.

### 1-b. Emploi et développement économique

A Plaisance, il y a un emploi pour dix habitants, un pour cinq actifs. Notre ville, au fil des décennies, est devenue une ville dortoir. Les conséquences sont nombreuses.

Bien entendu, la faiblesse du tissu économique local rend difficile les recherches d'emploi pour les habitants. Mais également, cela les pousse à chercher plus loin, et donc accroît les besoins de déplacements. Ce qui nous préoccupe le plus ici est que peu d'entreprises contribuent à l'effort de financement de la vie locale. L'essentiel est donc reporté sur les ménages.

Enfin, le développement d'une activité économique sera le préalable, à plus longue échéance, au développement d'un commerce et d'un artisanat local.



Nous avons proposé, lors de la campagne de 2014, de mettre en place des mesures concrètes de **soutien au développement économique**. Nous constatons que la nouvelle équipe s'est organisée pour répondre à ces enjeux (en particulier avec la création d'un second conseiller délégué en charge de ces questions). Toutefois, l'action de ces délégués n'aura aucune portée s'ils ne disposent pas des budgets nécessaires. Rappelons que lors de la mandature précédente, la colonne « développement économique » est resté à zéro dans le budget communal de chaque année.

### 1-c. Modernisation et optimisation

Les administrés ont souvent l'impression de vivre au siècle dernier (voire au siècle précédent). Par exemple, il aura fallu plusieurs années pour mettre en place le paiement par moyens électroniques. Et encore, beaucoup de factures (comme l'école de musique ou de danse) doivent encore être payées physiquement à la régie municipale, sans regroupement des différentes factures. Ce n'est qu'un exemple de l'archaïsme dans lequel travaillent les agents municipaux. Pourtant, nous savons qu'ils sont les premiers demandeurs d'une modernisation de leurs outils et de leur environnement de travail.

Nous avons proposé de travailler, avec les personnels, à une **réorganisation du service délivré au public**. L'objectif étant de rendre un meilleur service, pour une charge moindre des agents.

Cette proposition sera reprise dans nos projections en proposant à la fois une remobilisation de certaines ressources pour la modernisation et à la fois un impact positif sur les coûts de la délivrance des services.

### 1-d. Ville durable

2015 est l'année de la conférence des nations unies sur les changements climatiques (COP21 à Paris en décembre). Cette négociation de tous les pays constate enfin qu'une action volontariste et énergique est devenue indispensable pour faire face aux défis du climat. Certes les enjeux et les actions pour limiter le réchauffement nécessitent des accords internationaux. Toutefois, de nombreuses communes ont déjà démontré la pertinence d'une action locale dans ce domaine. Pertinence qu'on constate surtout au niveau économique et social : **respecter l'homme et son environnement pour dépenser moins et vivre mieux**.

Depuis la campagne de 2008, et même bien avant, les acteurs du groupe Réinventons Plaisance sont convaincus de ces évidences. Nous sommes engagés dans de nombreuses activités qui convergent vers ces objectifs. Au niveau de l'action de la commune, nous avons proposé, dans notre programme 2014, un certain nombre de pistes d'action très concrètes dans ce sens. Nous les reprendrons au fil des années à venir, comme propositions pour le budget.

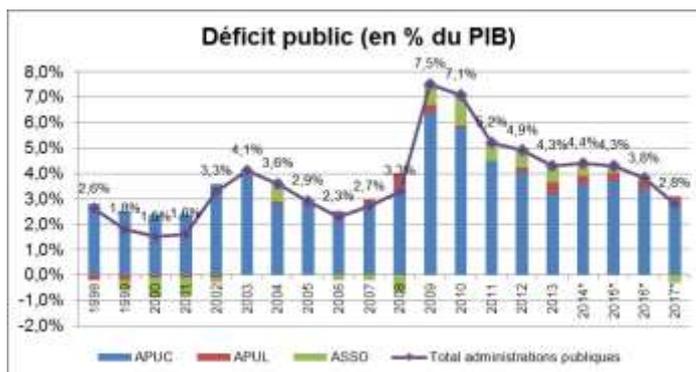


## 2. Contexte économique

Présenté le 1er octobre 2014, le projet de loi de finances (PLF) pour 2015 a été adopté définitivement par l'Assemblée nationale le 18 décembre 2014. ([http://www.economie.gouv.fr/files/files/PDF/20141001\\_PLF2015\\_A5.pdf](http://www.economie.gouv.fr/files/files/PDF/20141001_PLF2015_A5.pdf))

Pour le gouvernement et le Président de la République l'objectif est double :

- Poursuivre une politique qualifiée de « pro-croissance » du PIB ;
- Répondre au cadre posé par l'Union européenne d'un déficit public inférieur à 3 % du PIB.



Le budget de l'état 2015 est lui basé sur une hypothèse de croissance de 1 % du PIB en 2015, contre 0,4 à 0,6 % escompté en 2014. L'objectif de déficit public est fixé en 2015 à 4,1% du PIB, il sera très probablement de 4,5 % en 2014 selon la dernière estimation gouvernementale.

Pourtant, si l'on considère l'évolution de cet indicateur depuis les années 1960, force est de constater que, malgré l'ensemble des politiques économiques engagées par les gouvernements successifs depuis la fin des Trente Glorieuses, principalement d'inspiration libérale et néo-libérale, le taux de croissance moyen du PIB par décennie n'a cessé de décroître. L'hypothèse optimiste de 1% de croissance prise lors de la loi de finances a encore une fois été démenti par la réalité économique (il sera finalement de 0,3% seulement).

C'est dans ce contexte que le Premier ministre a annoncé un plan d'économie de 50 milliards d'euros sur trois ans dont 18 milliards pour les dépenses de l'Etat, 11 milliards pour les dépenses de sécurité sociale, 10 milliards pour les dépenses de santé et 11 milliards concernant les collectivités locales (soit 22 % de la baisse programmée sur la période).

Le projet de loi de programmation des finances publiques pour les années 2014-2019 prévoit une montée en charge progressive de la contribution des collectivités territoriales au redressement des comptes publics en 2015, 2016 et 2017. La minoration prévue par la loi de finances pour 2015 s'élève à 3,67 milliards d'euros soit un tiers du montant.



En incorporant la baisse des 1,5 milliards d'euros de 2014, la perte nominale cumulée de ressources sur la période 2014-2017 atteindra 28 milliards d'euros en 2017 par rapport aux dotations qu'auraient perçues les collectivités territoriales si l'enveloppe des concours de l'Etat était demeurée gelée en valeur au niveau 2013.

Ainsi, après avoir reculé de -3,6 % en 2014 suite à la baisse de 1,5 milliards d'euros de la Dotation Globale de Fonctionnement (DGF), celle-ci baissera par rapport à 2013 de -12,4 % en 2015, de -21,2 % en 2016 puis de -30 % en 2017.

En 2015, cette réduction de 3,67 milliards d'euros sera répartie entre les trois niveaux de collectivités locales selon les mêmes conditions qu'en 2014 soit au prorata des ressources totales figurant dans les comptes de gestion 2013 (56 % pour le bloc communal, soit plus de 2 milliards d'euros pour 2015). Additionné à la réduction 2014, l'effort total du bloc communal se chiffrera à 5,2 milliards d'euros en 2015 par rapport à 2013.

En parallèle, la loi de programmation des finances publiques pour les années 2012-2017 prévoyait que l'effort demandé aux collectivités territoriales s'accompagnerait d'un renforcement de la péréquation afin que ceux qui peuvent le plus contribuent aussi le plus. Dans cette lignée, la loi de finances acte que les collectivités bénéficiaires de la péréquation ciblée (DSU ou DSR cible) ont un traitement particulièrement favorable, destiné à compenser en tout ou partie la charge résultant de la contribution au redressement des comptes publics. Mais la ville de Plaisance du Touch ne figure pas au rang des communes éligibles à la DSU cible.

Le gouvernement justifie cette réduction des dotations avec plusieurs arguments :

- La situation de la France serait particulièrement dégradée, au regard d'une part du déficit public, d'autre part de la dette publique.
- Les administrations de l'Etat auraient déjà fait d'importants efforts de maîtrise de leurs dépenses alors que les dotations aux collectivités locales continuaient de croître, même faiblement.
- Il serait légitime de diminuer les dotations de l'Etat aux collectivités pour inciter ces dernières à diminuer leurs dépenses qui sont prises en compte dans l'évaluation de la dépense publique de la France au regard des règles européennes qu'elle a contribué à élaborer.
- La fiscalité locale resterait dynamique et permettrait aux collectivités de compenser cette baisse des dotations. Au final, les ressources des collectivités resteraient stables, voire en légère croissance comparées à l'inflation particulièrement faible actuellement.



Or la situation financière des collectivités locales, en particulier des communes, est beaucoup plus difficile que ce que prétend Bercy :

- Certes, les finances des collectivités locales demeurent globalement saines, contrairement à celles de l'Etat, du fait notamment de la « règle d'or » qui veut que les recettes de fonctionnement soient supérieures aux dépenses de fonctionnement, y compris en incluant le paiement de l'annuité de la dette (on parle aussi d'épargne nette positive).
- L'endettement ne sert qu'à financer les investissements nouveaux puisque même le remboursement du capital emprunté précédemment doit être réalisé grâce à des ressources pérennes, c'est-à-dire hors emprunt nouveau.
- Quelle que soit la santé financière actuelle des collectivités locales, elles se trouvent toutes face à l'enjeu majeur de réussir à absorber la baisse des concours financiers de l'Etat et à dégager une capacité d'autofinancement suffisante pour rembourser le capital de leur dette. De plus, sous l'effet de la conjoncture économique, les bases fiscales stagnent. Dans le même temps, la croissance naturelle des dépenses de fonctionnement et particulièrement les dépenses de personnel sans nouvelles actions, nouveaux projets ou ouvertures de nouveaux services s'avère plus dynamique que la croissance des recettes. Par conséquent, compte tenu de ce nouveau contexte financier, toutes les catégories de collectivités locales seront soumises à de fortes contraintes pour les années à venir.

Les conséquences sont lourdes, alors même que des engagements de stabilité fiscale ont été pris par de nombreux élus municipaux :

- Le budget de fonctionnement des collectivités locales va devoir être stabilisé, voire diminué ; l'emploi va être donc directement impacté car les collectivités vont réduire leurs recrutements et elles vont devoir en outre stabiliser ou réduire leurs subventions au monde associatif qui lui aussi devra réduire ses embauches.
- L'investissement public local, qui représente plus de 70 % de l'investissement public général va devoir être réduit, ce qui va toucher de nombreuses branches d'activité, en particulier le bâtiment, qui fournissent des emplois non délocalisables et de niveaux de compétences variés.

En résumé, le gouvernement étend sa politique à fort risque récessionniste aux collectivités locales en jouant sur la baisse des dotations (après que les gouvernements précédents, en particulier le gouvernement Fillon, aient réduit l'autonomie fiscale des collectivités et donc leur capacité à lever l'impôt). Il s'est plus globalement engagé dans une politique économique dite de l'offre (Crédit d'Impôts pour la Compétitivité et l'Emploi, Pacte de responsabilité...) à l'ampleur sans précédent et sans effet sur les faiblesses structurelles de



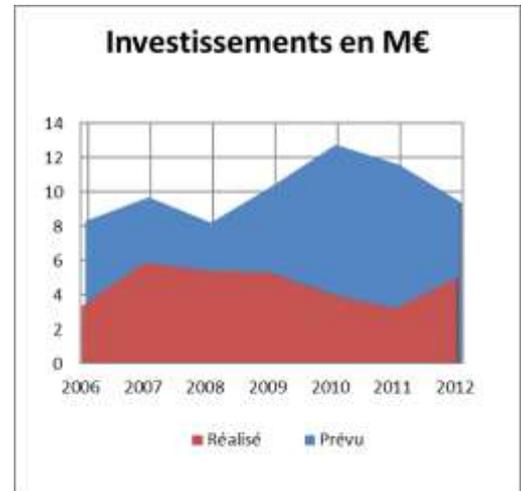
notre économie. Sans procéder à une réforme fiscale importante comme cela avait été promis et en augmentant les cadeaux fiscaux vers les entreprises qui embauchent peu, le gouvernement contribue directement à creuser un déficit qu'il entend par ailleurs combattre. Ces choix politiques, loin d'aider la France à mieux respecter ses engagements européens vont aggraver la crise en réduisant l'activité publique et privée, en réduisant le pouvoir d'achat des ménages et en contribuant à augmenter le chômage qui lui-même entraînera une baisse de la consommation. Tout un paradoxe si l'on considère la priorité qu'est la croissance. **Pour Plaisance du Touch, ces choix nationaux ont des conséquences particulièrement difficiles à supporter.**



### 3. Hypothèses de travail

#### 3-a. Déficit financier

Au-delà du contexte économique national et international, notre exercice budgétaire doit principalement s'appuyer sur les données contextuelles locales. Plaisance du Touch a longtemps joué la **fourmi**. Amassant année après année une cagnotte qui s'est élevé en 2013 à plusieurs millions d'euros. Nous avons contesté la pertinence de cette gestion qui a amputé les citoyens des moyens financiers de la modernisation. La chambre régionale des comptes l'a également reproché à l'équipe majoritaire.



En 2013 et 2014, la commune a lancé simultanément plusieurs **grands chantiers**. Ils ont été pour partie financés par cette cagnotte accumulée. Nous avons également protesté contre cette stratégie qui a conduit à mener en concurrence et dans la précipitation des chantiers de grande importance. De nombreux problèmes en ont découlé, en particulier pour les usagers des équipements qui ont été obligés de se restreindre pendant plus d'un an. De nombreuses malfaçons ou besoins d'avenants aux contrats également.

La principale conséquence, pour ce qui nous préoccupe aujourd'hui, est que la commune se retrouve aujourd'hui avec des chantiers à terminer, des investissements à finir de financer et une caisse totalement vide.

Puisque la commune a emprunté régulièrement, même sans en avoir besoin, elle ne pourra pas facilement recourir à l'emprunt pour combler ce déficit. De toute façon, l'emprunt ne pourrait pas couvrir les dépenses de fonctionnement. Nous prenons donc l'hypothèse que des ventes de propriétés communales viendront encore une fois assurer ce financement.

#### 3-b. Recettes en baisse

Concernant les dotations de l'état, nous savons déjà qu'elles seront en diminution. Nous prenons donc l'hypothèse d'un maintien de la population en nombre et d'une réduction de **12,5% de la DGF** pour 2015 soit un montant de **350Keuros**. Nous faisons également l'hypothèse d'un maintien de la dotation SRU et de la dotation nationale de péréquation.

Conformément à nos engagements, nous faisons l'hypothèse d'une pression constante de la fiscalité sur les ménages. Donc nous partons de la base d'une réduction du taux d'imposition sur le foncier bâti et sur la taxe d'habitation de **0,9 %** pour compenser la hausse de la base



fiscale. La taxe sur le foncier non bâti verra en revanche son taux inchangé. Les recettes fiscales directes prélevées sur les ménages sont donc considérées constantes (prenant l'hypothèse d'un maintien de la population dans son nombre et son profil fiscal).

Considérant la diminution drastique qui devra être effectuée sur les investissements et le désengagement progressif des autres collectivités locales (essentiellement le département) dans le subventionnement des investissements, nous estimons à **750Keuros** la réduction de recettes correspondantes (sur les 6Meuros de dotations et subventions).

Toujours du côté des recettes fiscales, nous constatons l'arrivée de plusieurs entreprises sur le plateau de la Ménude. En l'absence de données précises sur l'évolution du nombre d'entreprises et de leur profil fiscal, nous anticipons une hausse mécanique de la recette fiscale des entreprises estimée à **400Keuros**.

### **3-c. Charges d'exploitation à maîtriser**

Nous avons fait le pari de remobiliser certaines ressources pour **accroître l'efficacité des services**. Cela signifie une part de hausse des dépenses pour assurer la modernisation (informatisation par exemple) mais également une baisse immédiate de certaines dépenses. Les effets principaux de cet effort seront toutefois plus sensibles à moyen terme. Nous avons donc pris l'hypothèse d'une hausse des charges d'exploitation principalement provoquée par l'évolution mécanique de la masse salariale. Le reste des arbitrages équilibrant les hausses d'un côté par des baisses de dépenses d'un autre. La hausse des dépenses de fonctionnement est donc estimée à **500Keuros**

### **3-d. Projets et programmes : la pause indispensable**

Etant donné le niveau des investissements des dernières années et les programmes déjà engagés, nous prenons l'hypothèse de ne démarrer aucun nouveau programme en 2015, sauf la rénovation de Daudet qui a déjà été annoncée (**1Meuros**). Toutefois, nous avons déjà planifié la proposition de programmes d'investissements indispensables pour les cinq années suivantes.

Nous avons toujours milité pour une programmation pluriannuelle globale des investissements de la commune. Nous proposons donc de mettre 2015 à profit pour engager la réflexion sur cette programmation quinquennale.

L'impact financier de cette stratégie est donc nul sur l'exercice 2015 et devra être établi pour les exercices suivants.



## PARTIE II – NOS PROPOSITIONS



## 1. Les grands équilibres

### 1-a. Ressources de fonctionnement

La politique municipale a très peu de marges de manœuvre à court terme sur les recettes de fonctionnement, mis à part la définition des taux des trois taxes. Comme nous avons projeté une baisse des taux visant à compenser la hausse de l'assiette, les revenus de la fiscalité directe des ménages seront au même niveau que l'exercice précédent. Nous avons estimé la diminution des recettes liées à la DGF (Dotation Générale de Fonctionnement) légèrement compensée par la hausse mécanique des recettes en provenance des entreprises. Le reste des recettes sera probablement en stabilité. En tout cas, elles ne seront très probablement pas en hausse.

Nous partons donc sur une réduction d'environ **1,2Meuros** des recettes de fonctionnement.

### 1-b. Dépenses de fonctionnement

Comme pour les recettes, la politique municipale aura très peu de marges de manœuvre à moyen terme. Les seules actions envisageables à notre avis étant des mesures de long terme, elles ont généralement un impact plutôt négatif sur les dépenses à court terme. Nous avons estimé que la charge principale de fonctionnement, la masse salariale (plus de 10Meuros), sera en hausse de **500Keuros**. Le reste du chapitre des dépenses de fonctionnement sera en stabilité.

La hausse de 1/2Meuros des dépenses de fonctionnement et la baisse de 1,2 Meuros des recettes seront répercutées sur la baisse du transfert vers le chapitre des recettes d'investissement.

### 1-c. Investissements

L'exercice 2014, nous avons subi des investissements massifs sur plusieurs projets importants simultanés. En particulier la rénovation du centre-ville et l'extension du complexe Monestié. Une part importante de la charge de ces projets a été assurée en utilisant l'intégralité de la cagnotte accumulée au fil des années. Une autre part a été financée sur les ressources provenant des recettes fiscales courantes. Il reste une part très significative à financer encore. De plus, les récents évènements climatiques ont confirmé la nécessité de revoir significativement le réseau d'eaux pluviales. La commune doit enfin assurer un certain nombre d'investissements, notamment dans le cadre de la mise en conformité de l'accessibilité des équipements publics. En conséquence, nous avons retenu le principe de ne pas engager de nouveaux programmes en 2015 mais de mettre en place une réflexion pour une programmation pluriannuelle de nouveaux investissements. Ces futurs investissements permettront de rénover et moderniser le bâti public, d'améliorer son efficacité énergétique et de réaliser de sérieuses économies de fonctionnement. L'objectif serait de tendre vers une



commune significativement autonome en eau et en énergie.

Etant donné que la commune dispose encore de parcelles à vendre dans les lotissements artisanaux et industriels de la Ménude, nous proposons d'affecter les revenus exceptionnels éventuels de ces opérations à la mise en place d'une action volontariste en faveur du développement économique d'une part et un renforcement de la participation aux infrastructures mises à disposition des associations (en particulier sportives). Nous avons développé ces thèmes dans notre programme. Nous reprendrons ces propositions à l'occasion de ces opérations si elles se réalisent.

#### **1-d.Dette**

Conformément à notre engagement de sobriété budgétaire, nous proposons de ne pas recourir à l'emprunt pour l'exercice 2015. Dans le cadre de la programmation pluriannuelle négociée qui sera mise en place à partir de 2016, nous étudierons l'utilité de faire appel à l'emprunt uniquement pour financer des investissements dont l'objectif sera directement et principalement de réduire les consommations ou les frais de fonctionnement de la commune.



## 2. Orientations pour Plaisance

En résumé, nous proposerons, lors du vote du budget, un ensemble de mesures dont les principes sont les suivants :

- Baisse des taux d'impôt des ménages de façon à compenser la hausse de l'assiette fiscale ;
- Compensation de la baisse de la DGF par la hausse des recettes fiscales perçues des entreprises
- Hausse maîtrisée des dépenses de fonctionnement uniquement consécutive à la hausse mécanique de la masse salariale ;
- Remobilisation de certains postes de dépenses de fonctionnement au profit d'autres, dans la perspective d'améliorer la qualité de service tout en optimisant la dépense publique. Cet axe sera essentiellement mené par une concertation avec les services ;
- La hausse des dépenses ainsi constatée sera directement imputée sur une baisse équivalente du transfert vers la section d'investissements ;
- Poursuite du financement des programmes déjà engagés mais pas de lancement de nouveaux programmes en 2015 ;
- Affectation des revenus exceptionnels des ventes de terrains de la Ménude à l'appui au développement économique et la rénovation des infrastructures sportives ;
- Financement d'études pour établir et négocier une programmation quinquennale d'investissements pour une ville durable et moderne.

