

Petites Villes



Spécial Finances

Mardi 20 décembre 2012

Préparer et réussir son débat d'orientation budgétaire



Dans la perspective de la préparation de votre débat d'orientation budgétaire et du vote de votre budget, l'APVF vous présente dans cette note les derniers chiffres concernant les finances publiques locales et les dernières mesures prises par le Parlement dans le cadre du projet de loi de finances pour 2012.

1

A) Les obligations légales

Imposée aux départements depuis 1982, la loi du 6 février 1992 a étendu aux communes de 3 500 habitants et plus, ainsi qu'aux régions, l'obligation d'organiser un débat sur les orientations générales du budget dans un délai de deux mois précédant l'examen de celui-ci par l'assemblée. Le débat d'orientation budgétaire n'a toutefois aucun caractère décisionnel.

B) Quel(s) objectif(s) ?

Le DOB a pour objectif d'instaurer une discussion au sein de l'assemblée délibérante sur les priorités et les évolutions de la situation financière de la collectivité. Il améliore l'information transmise à l'assemblée délibérante et donne également aux élus la possibilité de s'exprimer sur la situation financière de leur collectivité.

Il doit se concevoir comme un outil pédagogique associant la majorité et l'opposition.

C) Comment présenter son DOB ?

Un rapport peut être présenté au cours du dernier trimestre de la session ordinaire par les élus.

Il peut notamment retracer

- **l'environnement économique et financier national;**
- **l'évolution du contexte socio-économique local :**
 - l'évolution des dotations de l'Etat ;
 - la revalorisation ou non des bases ;
 - les relations financières avec les autres acteurs publics (Etat, conseil général, conseil régional, SEM...)...
 - l'épargne de gestion ;
 - l'autofinancement brut et net ;
 - l'encours de la dette...

- **Les perspectives budgétaires, c'est-à-dire les grandes orientations de la politique budgétaire :**

- rappel des orientations et des objectifs par la collectivité en matière de taux, d'investissement, d'encours de la dette, de dépenses de fonctionnement... ;
- mise en perspective du programme pluriannuel des investissements : les différents projets et leur avancement, les

masses financières et leur échelonnement, l'actualisation des affectations par compétence, la mise en place de la procédure des AP/CP.

- la prospective budgétaire, c'est-à-dire l'évaluation à moyen terme des ressources de la collectivité ;
- les charges de la collectivité ventilées par grandes fonctions ;

Conseils :

- inutile d'accumuler les chiffres et notamment tous les ratios financiers. Identifiez les données les plus essentielles et veillez cependant à toujours présenter les mêmes agrégats d'une année sur l'autre pour permettre les comparaisons ;

- si vous préparez un powerpoint, celui-ci doit être composé de quelques slides synthétiques mettant en exergue les points principaux. Il est également possible de réaliser un dossier de presse reprenant les principaux éléments du budget sous forme de fiches d'action illustrées ;

- n'hésitez pas à insérer des schémas didactiques et des tableaux synthétiques, en particulier pour illustrer des évolutions ;

- n'hésitez pas à communiquer sur le DOB auprès de vos administrés en mettant en ligne les documents sur le site Internet de la collectivité (présentation Power Point ou document de synthèse).

I. Perspectives économiques pour l'année 2012

Croissance et inflation

Alors que la progression du PIB était négative de 0,1 % au 2^e trimestre 2011, l'économie française a enregistré une **croissance de 0,4 % au troisième trimestre** par rapport aux trois mois précédents, d'après les données préliminaires des comptes nationaux publiés par l'Insee.

L'acquis de croissance à la fin septembre, c'est-à-dire la performance qu'afficherait le PIB français sur l'ensemble de l'année dans l'hypothèse d'une croissance nulle au quatrième trimestre, ressort à 1,7

D'après l'Insee, ce rebond permettrait d'atteindre une croissance annuelle de 1,7 %, pour l'année 2011, en légère accélération par

rapport à 2010 (+ 1,5 %). En 2012, le taux de croissance du PIB s'établirait à + 1,3 %. Les prévisions des économistes se situent toutefois dans une fourchette assez large, de 0,0 % à + 2,5 %, illustrant l'importance des incertitudes pesant sur la croissance. L'hypothèse d'une récession n'est désormais plus totalement exclue.

Les prix à la consommation connaissent quant à eux une progression de 2,0 % en 2011, après + 1,5 % en 2010. Cette reprise de l'inflation est notamment imputable à la hausse des prix alimentaires, en partie compensée par un repli du prix de l'énergie. En 2012, l'inflation connaîtrait un reflux et s'établirait à + 1,7 %.*

Investissement public

L'investissement a ralenti légèrement au troisième trimestre selon l'INSEE (+ 0,4%, après 0,6%). Sur l'année, l'investissement progresserait de 3,4%. Après une diminution sensible en 2010, l'investissement public local

progresserait en 2011 de 2,9% pour atteindre 51,9 milliards d'euros selon Dexia Credit local. Malgré l'approche des élections, l'investissement pourrait toutefois en 2012 être affecté, dans une certaine mesure, par un

durcissement des conditions d'accès au crédit et, la consommation des ménages, par

les effets des mesures d'austérité.

Les finances publiques

Les dépenses totales de l'État y compris dette et pensions s'établiraient à 365,7 Md€ à champ constant (366 milliards à champ courant) et progresseraient moins vite que l'inflation, soit 800 M€ de moins que prévu. Hors charges de la dette et pensions, les dépenses totales de l'État sont donc gelées en valeur, comme en 2011, à 275,6 Md€. Elles baisseront après la mise en œuvre de l'effort d'économies supplémentaires annoncé par le Premier ministre le 24 août 2011.

Déficit public

Le projet de loi de finances pour 2012 s'inscrit dans la trajectoire pluriannuelle de retour à l'équilibre des finances publiques. Pour 2012, le Gouvernement a choisi de retenir une hypothèse de croissance à 1,75 %, identique à celle de 2011. Le déficit public serait ramené de 5,7 % en 2011 à 4,5 % en 2012, 3 % en 2013, 2 % en 2014 puis 1 % en 2015.

Le PLF 2012 prévoit un déficit de l'État à 81,8 Md€. Ce déficit 2012 devrait être réduit d'un milliard d'euros. Il s'établira ainsi à 80,8 Md€, en hausse de près de 15 Md€. La projection des déficits pour les collectivités locales (-0,2 % en 2012 après - 0,1% en 2011) repose elle sur l'hypothèse d'un retour à l'équilibre en 2015.

Dettes publiques et épargne

La France entamerait son désendettement dès 2013 : le ratio dette sur PIB diminuerait de 87,4% en 2012 à 87,3 % en 2013, 86,2% en 2014 et 84,1% en 2015. Pour rappel, la dette des administrations publiques locales atteignait 8,3% en 2010 et représentait environ 10% de la dette publique. Elle représentera 7,7% du PIB en 2011. En 2011, l'épargne de gestion des collectivités est demeurée dynamique (+5,7%

après 9,9% en 2010) grâce à la maîtrise des dépenses de gestion (+2,4%), soit la plus faible hausse de ces dix dernières années. Si les intérêts de la dette (5 Mds) croissent de nouveau (+8,2%) après deux années de baisse. L'encours de dette des collectivités locales s'établira ainsi à 154,7 milliards fin 2011 et enregistrera une hausse de 1,8% en 2011.

II. L'évolution des concours financiers de l'État



En 2010, suite à la deuxième conférence nationale sur le déficit, le gouvernement a décidé de geler en valeur les concours financiers de l'État aux collectivités territoriales à compter de l'année 2011, et ce pour 3 ans. Par conséquent pour les collectivités locales, le projet de loi de finances adopté aujourd'hui en Conseil des ministres s'inscrit dans la trajectoire de redressement des comptes publics prévue dans la loi de programmation des finances publiques (LFPF), de 2011 à 2014.

La norme de progression des crédits «zéro volume » s'applique donc aux dotations inscrites dans le périmètre de l'enveloppe normée. L'ensemble des concours financiers

et subventions aux collectivités, à l'exclusion du FCTVA et du produit des amendes de police sont donc touchés par le gel.

Le montant mis en répartition pour 2012 à l'issue de la 3^e lecture par l'Assemblée nationale a ainsi été fixé à 41,39 milliards d'euros.

La dotation de solidarité urbaine devrait augmenter de 60 millions d'euros (+4,6%) et la dotation de solidarité rurale de 39 millions d'euros (+4,6 %). La dotation de péréquation augmentera elle de 11 millions d'euros (+1,4%).

L'augmentation annuelle de la population (qui coûtera 40 millions d'euros pour les communes) et le développement de l'intercommunalité liée à la loi du 16 décembre 2010 (coût estimé à 90 millions

d'euros), engendre néanmoins des redéploiements de crédits non négligeables.

Ainsi, plusieurs dotations, synonymes de variable d'ajustement, diminueront, jusqu'à parfois 14,5%, en particulier les compensations de fiscalité. Le PLF 2012 prévoit aussi un prélèvement de 140 millions d'euros (contre 130 millions d'euros en 2011) sur les crédits de la dotation de garantie en fonction du potentiel fiscal des communes (baisse maximum de 6%). Un autre prélèvement à hauteur de 100 millions interviendra au niveau de la compensation de la suppression de la part «salaires», soit une baisse de 1,6 % des crédits des communes ou des EPCI. A noter que les crédits du FCTVA diminueront de 9% en 2012, en raison du ralentissement de l'investissement public local.

Une ponction supplémentaire de deux cents millions d'euros sur les collectivités locales est également prévue. Concernant les fonds départementaux de péréquation de la taxe professionnelle (FDPTP), ils seront amputés de 38 millions d'euros, mais de nouvelles recettes pourront venir les alimenter en 2012 au cas où certains besoins n'auraient pas été pris en compte.

La "TGAP granulats" (23 millions d'euros) est elle supprimée tout comme la "dotation sur les flipper". La TGAP (taxe générale sur les

activités polluantes des matériaux d'extraction), dite "TGAP granulats" instituée par l'article 139 de la loi de finances pour 2011 devait entrer en vigueur en 2012 et visait à apporter une ressource supplémentaire aux communes ayant des carrières sur leur territoire ». La dotation sur les jeux automatiques (« dotation flipper ») visait elle à compenser la suppression de cette taxe, par une petite dotation de 9 millions.

En outre, le fonds de solidarité des collectivités touchées par des catastrophes naturelles, dont les crédits des années précédentes n'ont pas été consommés, ne sera pas abondé. Enfin, le produit des amendes de police alloué aux collectivités locales sera amputé "exceptionnellement en 2012" de 33 millions d'euros.

Les députés ont aussi réintroduit la non-indexation du barème de l'impôt sur le revenu. Par cette mesure, l'Etat fera en 2012 une économie de 57 millions d'euros sur les exonérations de taxe d'habitation et de foncier bâti (qui sont déclenchées en fonction de seuils de revenu fiscal de référence). Les députés ont enfin voté l'instauration d'un jour de carence pour les fonctionnaires lors d'un arrêt maladie.

L'Assemblée nationale a adopté l'article fixant la revalorisation des bases de la fiscalité locale. Celle-ci est considérée comme définitivement adoptée, sauf invalidation éventuelle par le Conseil constitutionnel. Les valeurs locatives qui servent de base aux impôts directs locaux en 2012 sont revalorisées en par un coefficient égal à 1,018 (+1,8%) pour les propriétés non bâties, pour les immeubles industriels relevant de la méthode dite comptable et pour l'ensemble des autres propriétés bâties. Ce coefficient est légèrement inférieur à l'inflation, concernera aussi les bases de la cotisation foncière des entreprises (CFE).

III. Le nouveau système de péréquation horizontale

La création à compter de 2012 d'un fonds national de péréquation des recettes fiscales intercommunales et communales qui « vise à diminuer les inégalités de ressources fiscales entre les EPCI à fiscalité propre et entre les communes n'appartenant à aucun EPCI à fiscalité propre ».

Objectif

L'article 58 tel que rédigé après la nouvelle lecture du projet de loi de finances par l'Assemblée le 15 décembre, détaille les

caractéristiques du nouveau fonds. **Ce fonds, destiné aux communes et aux établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre, aura un objectif de ressources fixé en 2016 à 2 % des recettes fiscales des communes et des EPCI.** Celles-ci proviennent d'un prélèvement opéré sur les ressources des communes et groupements appréciées au niveau de l'EPCI, en fonction du seul critère de potentiel financier. Ce fonds de 150 millions d'euros en 2012 montera en puissance. Les ressources de ce fonds national de péréquation en 2012, 2013, 2014 et 2015 sont ainsi fixées, respectivement, à 150, 360, 570 et 780 millions d'euros.

Architecture et prélèvements

Les députés ont confirmé la suppression des strates démographiques et adopté la formule élaborée au Sénat en retenant une formule logarithmique pour calculer le potentiel financier des communes.

Les communes et leurs groupements seront prélevés en fonction de leur richesse, celle-ci étant calculée à l'échelle du territoire intercommunal grâce au potentiel financier agrégé constitué de toutes les ressources fiscales des communes et intercommunalités.

Seront ainsi contributeurs au fonds :

- les ensembles intercommunaux dont le potentiel financier agrégé par habitant, tel que défini à l'article L. 2336-2, est supérieur à 90 % du potentiel financier agrégé moyen par habitant ;
- les communes n'appartenant à aucun groupement à fiscalité propre dont le potentiel financier par habitant est supérieur à 90 % du potentiel financier agrégé moyen par habitant ;

La dotation de compensation de la réforme de la taxe professionnelle, la garantie individuelle de ressources, la taxe sur le produit des jeux ou encore dotation forfaitaire des communes seront prises en compte. Néanmoins, la taxe d'enlèvement des ordures ménagères, la taxe d'aménagement, la taxe de séjour, le versement transport, la taxe sur les remontées mécaniques ainsi que les dotations de péréquation ne le seront pas. Le montant des contributions sera plafonné à 15% des ressources fiscales.

Le Sénat a créé un "indicateur de ressources élargi" qui majore le potentiel financier des montants des dotations de péréquation verticale. Pour les communes, ces dotations sont la DSU (dotation de solidarité urbaine), la DSR (dotation de solidarité rurale), la DNP (dotation nationale de péréquation) et les versements du fonds départemental de péréquation de la taxe professionnelle. Pour les départements, les dotations verticales visées sont la DPU (dotation de péréquation urbaine) et la DFM (dotation de fonctionnement minimale).

Le plafonnement des prélèvements au titre du FPIC et du FSRIF a été abaissé de 15% à 10% du potentiel fiscal. Afin de mieux prendre en compte les collectivités qui disposent d'un niveau de ressources et d'un niveau de charges particulièrement élevés, les 150 premières communes éligibles à la DSU cible ont été exonérées du mécanisme, leur contribution revenant à l'intercommunalité dont elles sont membres – ou à l'ensemble des territoires prélevés si la ville concernée est isolée -, tandis que les suivantes bénéficient d'un abattement de moitié de leur contribution (amendement Carrez).

Les EPCI pourront, à la majorité qualifiée classique, au lieu de l'unanimité, modifier les modalités de prélèvement et de reversement du FPIC entre l'EPCI et les communes membres, en prenant en compte les écarts de revenu par habitant et les insuffisances de ressources de chaque commune.

Les reversements

Les reversements seront eux calculés à l'échelle des intercommunalités en fonction d'un indice de richesse et de charges. La répartition des prélèvements et des reversements s'effectuera, comme l'a voté le Sénat, en fonction des potentiels et non des produits fiscaux de l'EPCI et des communes membres. Le revenu par habitant sera pris en compte à hauteur de 60%, à côté de l'effort fiscal (pour 20%) et du potentiel financier (pour 20% également). Cette pondération permettra de mieux prendre en compte les charges pesant sur les communes.

L'effort fiscal pris en compte dans les reversements à hauteur de 20 % est totalement déplaçonné; le Sénat avait relevé le plafond de 0,9 à 1, par un amendement. Le texte définitif de l'Assemblée reprend un amendement adopté par le Sénat excluant de tout reversement les collectivités avec un effort fiscal inférieur à 0,5.

Le projet de loi de finances maintient la clause de revoyure, en reportant du 1er septembre au 1er octobre 2012 la date de remise du rapport au Gouvernement.

Le PLF prévoit également le maintien d'un fonds de péréquation distinct spécifique à la région Île-de-France.