

DEBAT D'ORIENTATION BUDGETAIRE 2015

RAPPORT

Introduction :

Conformément aux dispositions de l'article L. 2312-1 du Code Général des Collectivités Territoriales et au règlement intérieur du Conseil Municipal, la convocation au Conseil Municipal lors duquel a lieu le Débat d'Orientation Budgétaire est accompagnée d'un rapport « *précisant les évolutions des recettes et des dépenses de fonctionnement, ainsi que les masses des recettes et des dépenses d'investissement concernant l'exercice précédent. Ce rapport fixe en outre un cadre macro et micro économique quant au contexte local, régional, national et international* ».

Ce document a été établi pour servir de support au débat.

Il demeurera annexé à la délibération par laquelle le Conseil Municipal prend acte de la tenue du Débat d'Orientation Budgétaire 2015.

Sommaire :

I - Le contexte économique

1. Le contexte économique de la zone euro
2. Le contexte économique en France

II - Les finances publiques et la loi de finances pour 2015

III - La situation intercommunale : la mise en place de la Métropole et les incertitudes qui en découlent

IV - La situation de la Ville : dans un contexte contraint, la poursuite et l'intensification des efforts de gestion pour maintenir une situation financière saine

I. Le contexte économique

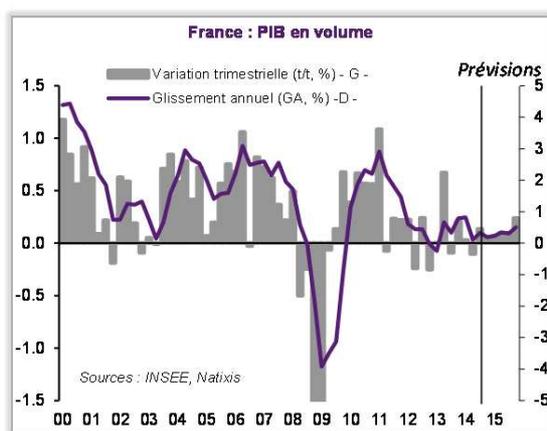
1. Le contexte économique de la zone euro

Ce contexte économique est marqué notamment par une faiblesse de la croissance.

Pour 2015, les économistes prévoient une croissance faible pour la zone euro. Elle s'élèverait en moyenne annuelle à 0,8% (source Eurostat). La Loi de finances pour 2015 a prévu une croissance de 1%.

2. Le contexte économique en France

La France connaît ces dernières années une croissance fragile, avec une inflation faible et un chômage élevé.

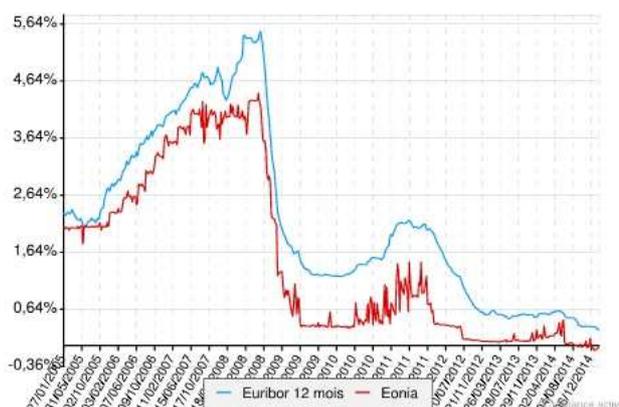


Années

Pour 2015, les hypothèses de croissance du PIB tournent autour de 0,5% à 1% en moyenne annuelle.

Le contexte économique du pays est également marqué par des taux d'intérêts qui se maintiennent à un niveau historiquement bas.

Courbe d'index comparée



Source : Finance active

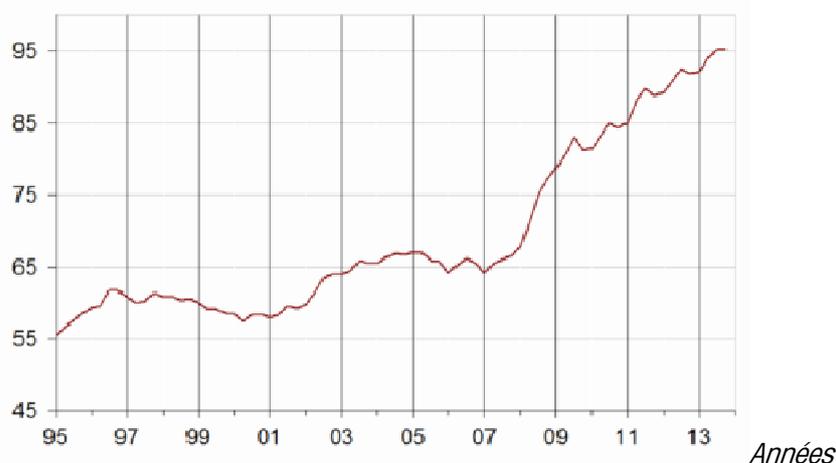
II. Les finances publiques et la loi de finances pour 2015

Le déficit des comptes publics, qui était prévu en 2014 à hauteur de 3,8%, a finalement atteint 4,4% du PIB. Pour 2015, le Gouvernement a annoncé une quasi-stabilité de ce déficit à 4,3% du PIB.

II-1. La dette publique

La dette publique de la France, toutes administrations publiques confondues, a continué à progresser pour atteindre au 3^{ème} trimestre 2014, 2 031,5 Mds d'euros soit 95,2% du PIB.

En % du PIB

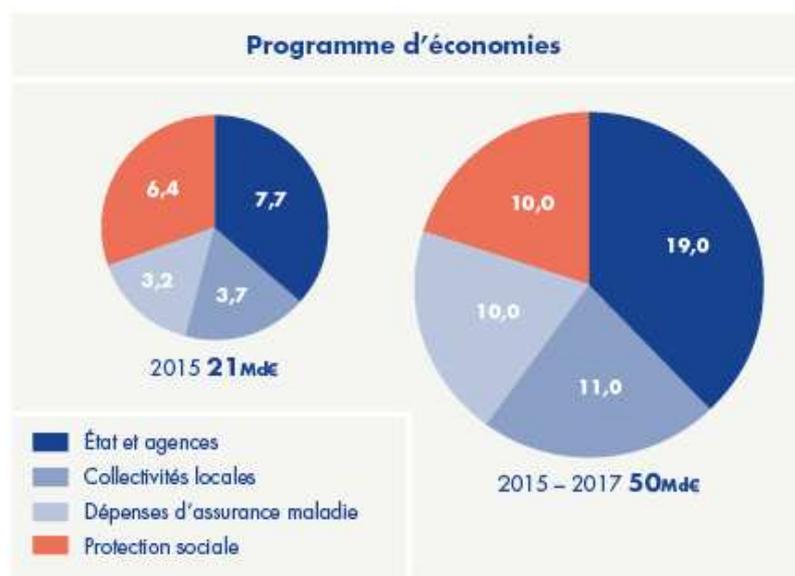


Source : INSEE – Décembre 2014

Le redressement des comptes publics s'appuie sur une diminution drastique des dépenses publiques de 50 Milliards d'euros sur 3 ans se décomposant de la manière suivante :

- 21 Mds d'euros en 2015
- 14,5 Mds d'euros en 2016
- 14,5 Mds d'euros en 2017.

Cet effort est inédit et vient amplifier les économies déjà réalisées en 2013 et 2014.



II-2. Des diminutions de dotations d'Etat sans précédent pour les collectivités locales

Comme le montre le graphique précédent, ces décisions gouvernementales ont un impact fort sur les collectivités locales qui vont subir une baisse drastique de leurs dotations de 11 Milliards d'euros à l'horizon 2017 dont 3,7 Milliards d'euros dès cette année.

Cette baisse sera intégralement supportée par la Dotation Globale de Fonctionnement (DGF) et fait suite à une réduction de 1,5 Milliards d'euros déjà réalisée en 2014.

Pour mémoire, la Dotation Globale de Fonctionnement a été instaurée en 1982 pour compenser les transferts de compétences de l'Etat aux collectivités locales en premier lieu desquelles les communes. Ainsi, les collectivités doivent continuer d'exercer les compétences sans avoir les dotations d'Etat afférentes.

De plus, la Loi de Finances pour 2015 a revu l'architecture de la DGF et propose un mode de calcul différent en vue de la simplifier.

En 2014, la Dotation globale de fonctionnement était composée de quatre parts évoluant différemment :

- une dotation de base calculée en fonction de la population et d'une valeur de point,
- une dotation superficière évoluant en fonction de la superficie et d'une valeur de point,
- une dotation de garantie qui a été calculée en 2005 pour neutraliser l'effet de la réforme du calcul de la DGF cette année-là, évoluant à la baisse depuis 2009 en fonction du positionnement de la commune en terme de potentiel fiscal,
- une dotation de compensation correspondant à l'ancienne compensation perçue au titre de la suppression de la part salaire de la taxe professionnelle (part non perçue par la ville de Caluire).

En 2014, une "contribution au redressement des comptes publics" a été ajoutée à ces quatre parts.

Pour 2015, l'ensemble de ces éléments a été regroupé pour constituer une seule dotation qui sera majorée de la variation de population de la commune. De plus, la DGF sera écartelée pour les communes ayant un potentiel fiscal par habitant égal ou supérieur à 75% du potentiel fiscal moyen par habitant au niveau national.

C'est ainsi qu'en 2015, la Ville de Caluire est pénalisée malgré l'augmentation de sa population qui s'élève à 42 785 habitants pour 42 075 en 2014.

Ce changement de calcul va une fois de plus pénaliser la commune.

D'autant plus que la "contribution au redressement des comptes publics" est maintenue et majorée.

A noter que la Loi de finances pour 2015 a augmenté le taux du Fonds de Compensation de la TVA (FCTVA) de 15,761% à 16,404% pour les dépenses éligibles à compter du 1^{er} janvier 2015 soit un impact sur les recettes de 2017.

III. La situation intercommunale : la mise en place de la Métropole et les incertitudes qui en découlent

La Métropole de Lyon est mise en place au 1^{er} janvier 2015 sans estimations précises de l'impact financier de cette nouvelle structure et du coût de la création de cette nouvelle entité.

Le budget qui sera proposé au conseil communautaire le 26 janvier prochain prévoit 2,5 milliards d'euros en section de fonctionnement, avec un effectif d'environ 8 000 agents, et 839 millions d'euros en section d'investissement. Il prévoit une augmentation homogène des taux de fiscalité hors TEOM de +5% (ex fiscalité départementale, communautaire, fiscalité sur les ménages et sur les entreprises) ; le produit de la fiscalité s'élèverait à 1,6 milliards d'euros dont 391,35 millions d'euros constitués par la fiscalité des ménages (24,5 %) et 742,22 millions d'euros (46,4 %) prélevés sur les entreprises.

La programmation pluriannuelle des investissements pour 2015 serait de 617,2 millions d'euros et les premiers emprunts contractés seraient, en 2015, de 337,6 millions d'euros ; l'autofinancement serait de 297 millions d'euros. Au 1^{er} janvier 2015, l'encours de dette de la Métropole de Lyon s'établit à 1,818 milliards d'euros.

Actuellement, nous ne disposons pas d'informations plus précises concernant les dépenses de la Métropole sur le territoire de Caluire et Cuire.

Les contours de son périmètre de compétences restent encore un peu flous et la mise en œuvre technique et financière de cette nouvelle collectivité semble difficile (ex : reprise de l'encours de dette du Département notamment avec des emprunts toxiques et/ou basés sur le franc suisse revalorisé).

IV. La situation de la Ville : dans un contexte contraint, la poursuite et l'intensification des efforts de gestion pour maintenir une situation financière saine

Comme présenté lors du vote du compte administratif 2013 et du budget primitif 2014, compte tenu du contexte national, la situation financière de la Ville de Caluire et Cuire montre une bonne gestion.

IV-1. L'impact des mesures nationales sur la Ville

Des contraintes fortes ont pesé et pèsent sur la section de fonctionnement :

- tant en matière de dépenses avec la montée en puissance du Fonds de péréquation intercommunal et communal (FPIC), la revalorisation des salaires et l'augmentation des cotisations sociales, la multiplication des normes, l'application de la réforme des rythmes scolaires,
- qu'en matière de recettes avec la perte de l'ensemble des dotations de péréquation, la baisse des compensations fiscales, la diminution brutale de la DGF, la sortie du dispositif de politique de la Ville, la réduction des subventions.

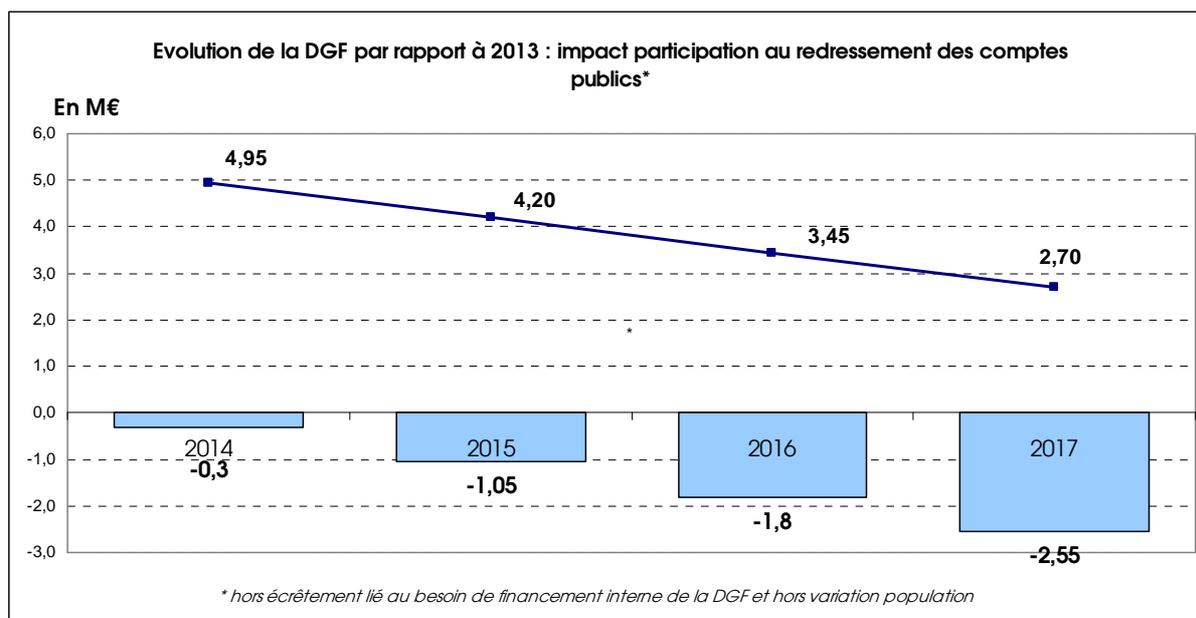
Malgré cela, la Ville parvient à maintenir une évolution mesurée des dépenses de fonctionnement. La maîtrise des dépenses de gestion (tant les charges à caractère général que les dépenses de personnel) a été particulièrement marquée en 2014 ; le compte administratif 2014 présenté en mars prochain le confirmera.

Parallèlement, au niveau national, à la fin du premier semestre 2014, l'indice des prix des dépenses communales avait augmenté, en un an, de 1,4%. Sur la même période, l'indice des prix à la consommation hors tabac (indice INSEE de l'inflation) n'avait augmenté que de 0,6%, soit un écart de 0,8 point. Hors charges financières, l'écart est même plus marqué : à la fin du 1er semestre 2014, l'augmentation de l'indice sur un an s'établit à 1,8%. Cela signifie que les efforts de bonne gestion de la Ville de Caluire sont particulièrement remarquables.

Les recettes de fonctionnement perçues en 2014 (hors produit des cessions et excédent reporté) sont en nette baisse, résultant principalement des diminutions des dotations d'Etat.

Pour la Ville de Caluire et Cuire, la baisse de 1,5 Milliards d'euros en 2014 s'est traduite par une ponction sur sa DGF de 0,3 M€. Le mode de calcul retenu par l'Etat pour prélever les 11 Milliards d'euros de 2015 à 2017 sur la DGF des collectivités locales étant quasi identique à celui appliqué en 2014, Caluire et Cuire doit s'attendre à une baisse supplémentaire de sa DGF de l'ordre de 750 K€/ an pendant 3 ans.

Ainsi, la DGF de la Ville de Caluire et Cuire devrait passer de 5,24 M€ en 2013 à 2,70 M€ en 2017 soit une diminution pratiquement de moitié de la seule DGF.



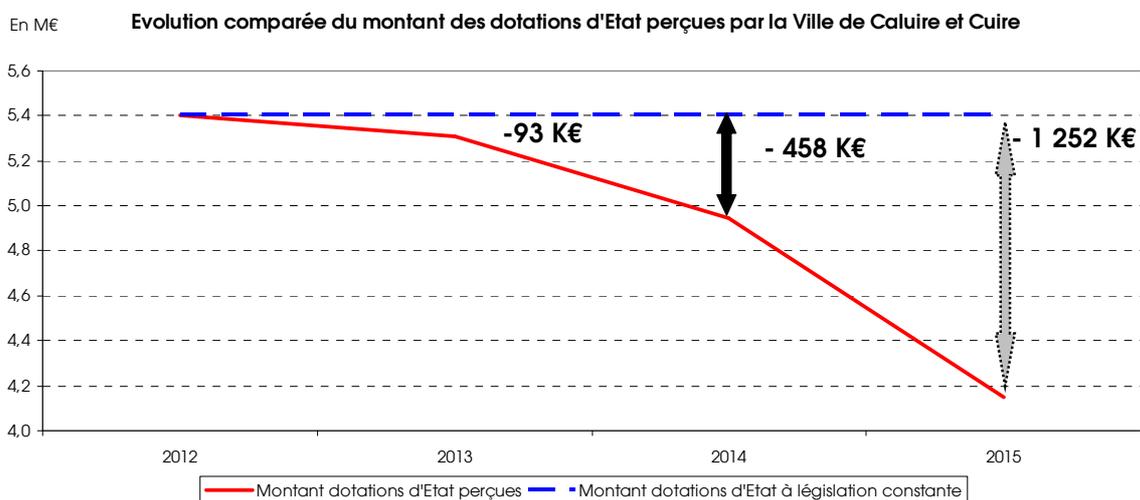
La refonte de la DGF en 2015 va se traduire par une perte supplémentaire pour la Ville au titre de l'écrêtement porté par les communes ayant un potentiel fiscal égal ou supérieur à 75% du potentiel fiscal moyen national, ce qui est le cas pour la Ville de Caluire et Cuire.

En 2014, l'écrêtement appliqué au montant de la DGF de la Ville correspondait au maximum à 6% de la part « complément de garantie » (9% de la DGF totale de la Ville) soit une diminution qui a été de l'ordre de 30K€.

En 2015, l'écrêtement va correspondre au maximum à 3% de la DGF totale perçue l'année précédente soit une diminution attendue pour Caluire et Cuire de 124 K€. Cette baisse sera contrebalancée pour partie par la hausse de la population de la Ville qui devrait générer 80 K€ de recettes de DGF (710 habitants supplémentaires au 1^{er} janvier 2015 par rapport à l'année précédente).

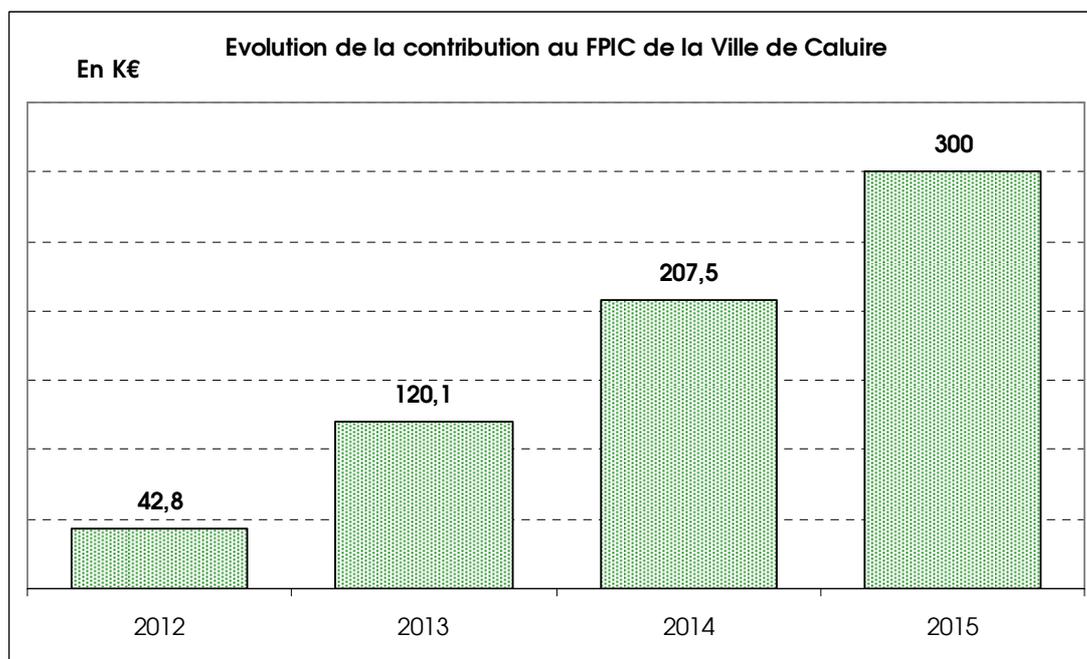
Au global, pour 2015, l'ensemble de ces mesures représenterait une perte de DGF pour la Ville de Caluire et Cuire d'1,1 M€ par rapport à 2013.

Si on cumule la baisse de la DGF et la perte progressive de la Dotation Nationale de Péréquation, les ressources de la Ville en provenance des dotations de l'Etat connaissent une diminution de 1,252 M€ depuis 2012. D'ici à 2017, ce seront près de 3 M€ perdus par la Ville.



Parallèlement, la Ville continue à contribuer à la péréquation horizontale à travers le Fonds de Péréquation Intercommunal et Communal (FPIC), et ce, depuis son institution en 2012.

En 2014, ses recettes ont ainsi été écrêtées de 207,5 K€. Pour 2015, le montant de cet écrêtement devrait passer à 300 K€.



Ainsi, au total, en matière de dotations/participations de l'Etat, la Ville va devoir subir en 2015 sur son territoire une perte de ressources de plus d'un million d'euros soit - 794 K€ sur la DGF (toutes mesures confondues), - 92,5 K€ au titre du FPIC, - 130 K€ liés à la perte de la Dotation Nationale de Péréquation, - 51 K€ liés à la sortie du dispositif de la politique de la Ville alors qu'en parallèle, il est annoncé la suppression des crédits du CEL pour les écoles primaires (- 4,9 K€ environ).

De plus, elle devra absorber en 2015 en année pleine le coût de la réforme des rythmes scolaires. En matière de fiscalité, la Loi de finances pour 2015 a prévu une revalorisation des bases des impôts ménages de 0,9% soit un taux identique à celui adopté l'année précédente. Il est toutefois rappelé que ce taux de revalorisation est deux fois moins élevé qu'en 2012 et 2013, années pour lesquelles il avait été fixé par la loi à 1,8%.

IV-2. La fiscalité à Caluire

La progression du produit fiscal de la Ville de Caluire s'explique essentiellement par la dynamique de ses bases, résultat de l'attractivité de son territoire et des politiques municipales menées en matière de cadre de vie.

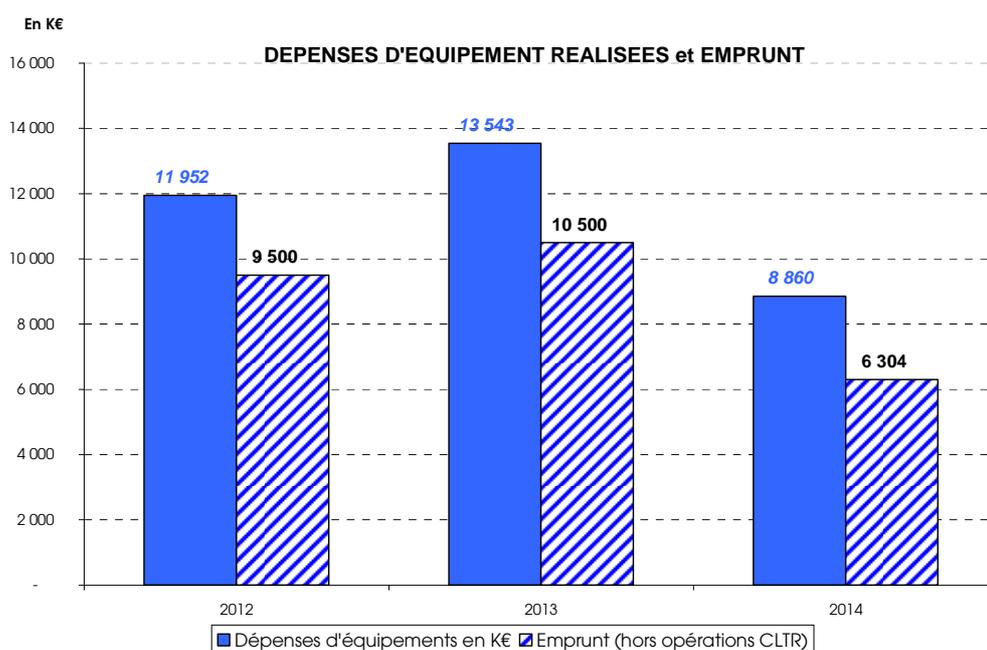
En effet, la Ville de Caluire et Cuire a maintenu le niveau de ses taux de fiscalité durant tout le mandat précédent et ne les a pas augmenté depuis 2003.

Le produit de la fiscalité représente près de 60% des recettes réelles de fonctionnement.

IV-3. La politique d'investissement menée et les emprunts contractés

L'action de la municipalité en matière d'investissement a été particulièrement marquée au cours du précédent mandat, avec des opérations se poursuivant en ce début de mandat avec :

- des aménagements urbains dans différents quartiers,
- des travaux dans les équipements sportifs et culturels,
- des travaux d'entretien sur le patrimoine de la Ville.



Au cours du mandat 2008-2014, la Ville a réalisé près de 54 M€ de dépenses d'équipement notamment :

- la réhabilitation de la salle de spectacle du Radiant,
- la rénovation de la maison Ferber pour en faire la Maison des Associations,
- l'acquisition du stade Henri Cochet et du stade Ferré ainsi que la construction d'un bâtiment sur le site,
- des travaux d'aménagements urbains avec la requalification de la place Gutenberg, l'aménagement de sentiers et belvédères, le réaménagement d'aires de jeux, la mise en sens unique de la rue Jean Moulin, l'aménagement de la place Demonchy dans le cadre de l'arrivée de la passerelle de la paix,
- l'amélioration de l'éclairage public notamment sur la voie de la Dombes et dans le quartier de Montessuy,
- la mise en place de la vidéoprotection,
- la rénovation de groupes scolaires notamment les groupes scolaires Victor Basch, Edouard Herriot, Paul Bert,
- des travaux dans les établissements d'accueil des jeunes enfants et la création de la crèche Mosaïque,
- des travaux dans la plupart des équipements sportifs,
- des travaux à l'intérieur de l'Hôtel de Ville dont l'accueil au rez-de-chaussée.

En 2014, la Ville a réalisé 8,86 M€ de dépenses d'équipement. Ce ralentissement des investissements s'est accompagné d'un recours modéré à l'emprunt d'où une baisse de 40% des emprunts en 2014.

A noter que ces investissements réalisés permettront à la Ville de percevoir une recette d'investissement de l'ordre de 1,9 M€ au titre du FCTVA (base : investissements réalisés en 2013).

L'encours de dette de la Ville au 31 décembre 2014 s'établit ainsi à 48,4 M€. La Ville amorce un ralentissement de la croissance de son encours de dette qui correspond parfaitement au cycle d'investissement et d'emprunt classique d'une commune. Celui-ci sera poursuivi et accentué en 2015.

L'encours de dette de la Ville est constitué à 65 % d'emprunts à taux fixe, à 20 % d'emprunts à taux variable et de 15 % d'emprunts indexés sur Livret A. Tous ces emprunts appartiennent à la catégorie A1 de la charte de Gissler, soit la catégorie la plus sécurisée en terme de structure de taux. Aucun emprunt est toxique et structuré, aucun emprunt est indexé sur le franc suisse. A noter que le taux moyen pondéré est de 3,34 %.

Conclusion :

Dans ce contexte, il faut continuer et intensifier les efforts de gestion pour maintenir une situation financière saine sur la période 2015-2020.

Les objectifs sur cette période sont les suivants :

- préserver une épargne brute suffisante pour assurer les engagements pris et financer des investissements futurs,
- réduire l'encours de dette de la Ville.

Le Budget Primitif 2015 sera donc préparé :

- ↳ sans augmentation de la fiscalité communale et en tenant compte des diminutions de dotations,
- ↳ en recentrant les services sur les missions régaliennes et municipales d'une commune,
- ↳ en assumant les projets d'investissement engagés et souhaités par les Caluirards,
- ↳ toujours dans une optique d'efficacité et de qualité du service rendu aux Caluirards.

La section de fonctionnement du Budget Primitif 2015 sera ainsi marquée par une diminution des charges de gestion courantes. Parallèlement, la Ville va poursuivre son travail de maîtrise de la masse salariale (non remplacement systématique des départs à la retraite, redéploiement des effectifs, poursuite des mutualisations et de la polyvalence, ...), travail qui a déjà porté ses fruits au regard du faible taux d'évolution des charges de personnel ces dernières années.

Le travail réalisé sur la section de fonctionnement portera également en 2015 sur le volet des recettes non pas en jouant sur la fiscalité ménage mais en réalisant un travail de recherche accrue de subventions et d'autres recettes diverses.

Parallèlement, l'investissement réalisé par la Ville sera fortement réduit. Pour 2015, la priorité est la poursuite des engagements pris avec la construction du nouvel équipement sportif et la requalification du quartier Montessuy Pasteur en partenariat avec l'O.P.A.C. du Rhône. La Ville a également des engagements pluriannuels en matière de participation à des opérations de logements sociaux notamment dans le cadre de la réhabilitation de la résidence Jean Désiré TRAIT, 101 à 116 avenue Fleming pour un montant global de 426 K€ et en matière d'aide pour des travaux d'éco-rénovation de façades d'immeuble pour permettre une meilleure performance énergétique pour un montant de 116 K€.

En synthèse, le Budget Primitif 2015 sera un budget marqué par la réduction importante des concours versés par l'Etat sur le territoire de la Ville, principalement à travers une baisse historique de la DGF. Néanmoins, malgré le contexte, la Ville n'augmentera pas ses taux de fiscalité ménage afin de préserver le pouvoir d'achat des Caluirards dans un contexte économique difficile. Elle s'attachera donc à optimiser ses dépenses et à repenser son périmètre d'intervention.

La Ville de Caluire et Cuire assumera en 2015 les projets d'investissement engagés mais limitera ses investissements avec, comme objectif, de réduire son encours de dette sans pour autant pénaliser les Caluirards (pas d'augmentation de la fiscalité communale).