

Débat d'Orientation Budgétaire

Finances
18-0479

Mesdames, Messieurs,

Première étape du cycle budgétaire, le débat d'Orientations Budgétaires (DOB) doit se dérouler dans les deux mois qui précèdent le vote du budget primitif, qui interviendra le 7 décembre 2018.

Le document ci-joint a été réalisé pour servir de base aux échanges de l'assemblée municipale.

Article unique : Le Conseil Municipal prend acte de la présentation du Débat d'Orientations Budgétaires 2019.

Délibération du Conseil Municipal
publiée par affichage en Mairie le 24/10/2018
reçue à la Préfecture le 24/10/2018
publiée au RAA le

**LES CONCLUSIONS DU RAPPORT SONT ADOPTEES
POUR EXTRAIT CONFORME
LE MAIRE,**

**Pour le Maire,
L'Adjoint Délégué**

Sacha BRIAND

Séance du vendredi 19 octobre 2018

4.1 – Débat d'Orientation Budgétaire - 18-0479

Finances - -

16

Le Conseil Municipal, régulièrement convoqué le 12 octobre 2018, s'est réuni dans le lieu habituel de ses séances.

- **Présents :** Jean-Luc MOUDENC Maire, Président

Jean-Michel LATTES, Laurence ARRIBAGE, Daniel ROUGE, Marion LALANE de LAUBADERE, Sacha BRIAND, Annette LAIGNEAU, Francis GRASS, Ollivier ARSAC, Laurence KATZENMAYER, François CHOLLET, Jean-Jacques BOLZAN, Hélène COSTES-DANDURAND, Djillali LAHIANI, Marie-Jeanne FOUQUE, Franck BIASOTTO, Françoise RONCATO, Marthe MARTI, Pierre TRAUTMANN, Sylvie ROUILLON VALDIGUIE, Christophe ALVES, Marie-Pierre CHAUMETTE, Pierre ESPLUGAS-LABATUT, Marie-Hélène MAYEUX-BOUCHARD, Bertrand SERP, Christine ESCOULAN, Jacqueline WINNEPENINCKX-KIESER, Roger ATSARIAS, Marie DEQUE, Ghislaine DELMOND, Nicole MIQUEL-BELAUD, Brigitte MICOULEAU, Aviv ZONABEND, Martine SUSSET, Catherine BLANC, Jean-Louis REULAND, Jean-Luc LAGLEIZE, Jean-Claude DARDELET, Florie LACROIX, Henri de LAGOUTINE, Jean-Baptiste de SCORRAILLE, Laurent LESGOURGUES, Evelyne NGBANDA OTTO, Samir HAJJE, Frédéric BRASILES, Romuald PAGNUCCO, Dorothée NAON, Sophia BELKACEM - GONZALEZ DE CANALES, Emilion ESNAULT, Maxime BOYER, Charlotte BOUDARD, Pierre COHEN, Martine CROQUETTE, Gisèle VERNIOL, Monique DURRIEU, Claude TOUCHEFEU, Joël CARREIRAS, Michèle BLEUSE, Vincentella de COMARMOND, Pierre LACAZE, François BRIANÇON, Isabelle HARDY, Régis GODEC, Cécile RAMOS, Romain CUJIVES, Jean-Marc BARES-CRESCENCE

- **Empêchés d'assister à la séance et ont donné pouvoir :**

Julie ESCUDIER a donné pouvoir à Daniel ROUGE, Antoine MAURICE a donné pouvoir à Michèle BLEUSE

- **Absent(s) :**

Elisabeth TOUTUT-PICARD;

- **Empêchés d'assister temporairement à la séance et ont donné pouvoir :**

Sophia BELKACEM - GONZALEZ DE CANALES jusqu'au dossier 1.2 et à partir du dossier 19.1, Franck BIASOTTO du dossier 2.1 jusqu'au dossier 3.6, Sylvie ROUILLON VALDIGUIE à partir du dossier 2.1, Jean-Luc LAGLEIZE à partir du dossier 8.1, François BRIANÇON du dossier 8.1 jusqu'au dossier 10.4, Sacha BRIAND du dossier 14.1 jusqu'au dossier 30.1, Vincentella de COMARMOND à partir dossier 14.1, Gisèle VERNIOL à partir du dossier 12.1, Marie DEQUE à partir du dossier 5.1

- **Empêchés d'assister temporairement à la séance sans donner pouvoir :**

Henri de LAGOUTINE du dossier 8.1 jusqu'au dossier 3.6

Secrétaire de séance : Charlotte BOUDARD.

Résultat du vote :

Le Conseil Municipal prend acte

Rapport d'orientations budgétaires

2019



EDITORIAL DE MONSIEUR LE MAIRE

2019 : Poursuivre l'effort pour Toulouse et les Toulousains !

La modernisation de notre action, conduite par les élus et les agents municipaux, constitue une réponse forte à la nécessaire maîtrise de la progression des dépenses de fonctionnement de la collectivité, prévue par le contrat conclu en juin 2018 avec l'Etat.

Sans porter atteinte aux ambitions municipales en faveur de l'éducation, des familles et de la sécurité notamment, le rythme d'augmentation de la dépense publique en fonctionnement aura été ralenti. Cet infléchissement est la condition du maintien des équilibres financiers de la collectivité qui permettra d'investir pour l'avenir.

Ainsi, ce sont plus de 25 millions d'euros qui seront mobilisés en 2019 pour la construction de nouveaux groupes scolaires, alors même que des opérations d'ampleurs sont programmées dans le domaine culturel; par exemple la Basilique de la Daurade, le Castelet ou pour le verdissement de notre territoire l'aménagement du parc de la Salade.

Ces efforts conjoints d'optimisation et d'investissement doivent être poursuivis, afin de continuer à améliorer le quotidien des Toulousains.

Jean-Luc MOUDENC
Maire de Toulouse
Président de Toulouse Métropole

Sommaire

Projet de loi de finances 2019	8
⇒ Hypothèse macro économique	
⇒ Principales mesures concernant le secteur public	
L'exécution du budget 2018 et les orientations pour 2019 dans le cadre contractuel défini avec l'Etat	16
⇒ Premiers éléments d'exécution du budget 2018	
⇒ Orientations budgétaires 2019	
Analyse de la masse salariale.....	20
Analyse de la dette.....	24

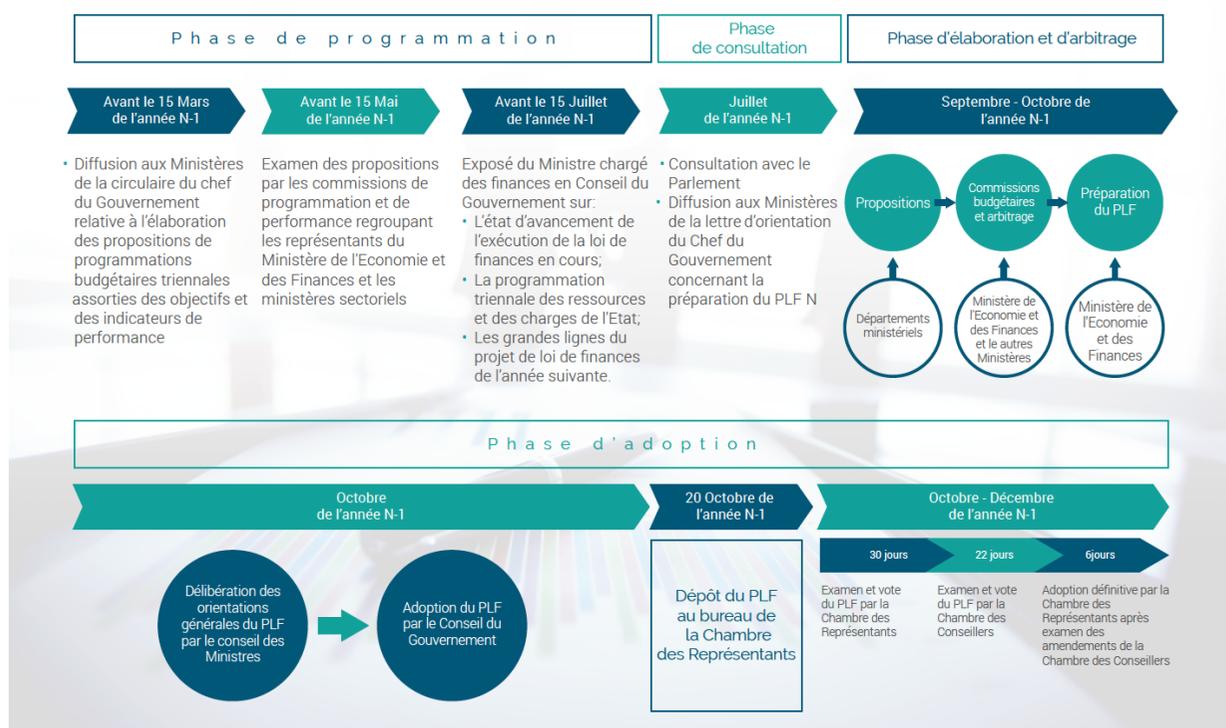
Avant propos

Le projet de loi de finances pour 2019 (le budget de l'Etat) a été présenté en Conseil des Ministres le 24 septembre 2019. La phase parlementaire d'élaboration et d'arbitrage vient donc de commencer. Aussi, les dispositions présentées dans ce rapport d'orientations budgétaires sont elles susceptibles d'évoluer jusqu'à l'adoption du texte définitif, qui interviendra en toute fin d'année.

Dans ce rapport d'orientations budgétaires sera présentée une première tendance de l'exécution de l'exercice en cours. Toutefois, il convient de noter que les éléments financiers relatifs à l'exercice 2018 ne sont qu'une première approche. Par définition, ils ne seront définitivement connus qu'à la clôture de l'exercice 2018.

Ce rapport porte également sur les orientations générales de la Collectivité en matière de dépenses, de recettes (fiscalité notamment) et répond aux exigences stipulées dans le décret du 24 juin 2016, qui encadre plus précisément ses éléments constitutifs. Un focus sera donc réalisé sur la masse salariale et sur les grandes caractéristiques de l'encours de dette de la collectivité.

Processus d'élaboration et d'adoption du projet de Loi de Finances conformément aux dispositions de la LOF n° 130 - 13



Le Projet de loi de Finances 2019 : Hypothèses macro-économiques

La croissance mondiale s'est infléchie sur la période récente. Ce constat est variable selon les zones géographiques. La croissance s'est affermie aux Etats Unis, mais a légèrement diminué en Europe et au Japon notamment. Après un rythme trimestriel de 0,7 % en 2017, la croissance de la zone euro ressort à 0,4 % sur le premier trimestre 2018.

En France, selon la dernière estimation publiée par l'INSEE, la croissance économique du second trimestre 2018 s'établit à 0,2 % (équivalente à celle du premier trimestre) : les dépenses de consommation des ménages fléchissent légèrement, le commerce extérieur est en léger repli et contribue négativement au PIB au cours de ce second trimestre.

Une hypothèse de croissance soutenue

Les hypothèses de croissance retenues dans le PLF 2019 sont strictement identiques à celles présentées dans le projet de loi de programmation 2018/2022.

Le Gouvernement a bâti son projet de loi de finances avec une hypothèse de croissance en 2018 et 2019 à 1,7 %.

Le Haut Conseil des Finances Publiques dans son avis relatif aux projets de loi de finances et de financement de la sécurité sociale pour 2019, rendu le 19 septembre 2018, considère « *qu'une croissance de l'ordre de 1,6-1,7 % en 2018 est vraisemblable et que la prévision du Gouvernement à 1,7 % est donc crédible* ».

Le tableau ci-dessous décline les anticipations des principaux prévisionnistes ; l'option du gouvernement est en ligne avec l'ensemble des observateurs (ils se situent autour d'une fourchette 1,6 à 1,7 %).

Les prévisions de croissance du PIB pour 2018-2019

	France		Zone euro	
	2018	2019	2018	2019
Commission européenne (juillet 2018)	1,7	1,7	2,1	2,0
FMI (juillet 2018)	1,8	1,7	2,2	1,9
OCDE (septembre 2018)	1,6	1,8	2,0	1,9
Banque de France / BCE (septembre 2018)	1,6	1,6	2,0	1,8
OFCE (septembre 2018)	1,7	1,8	-	-
Rexecode (septembre 2018)	1,6	1,3	2,0	1,6
Consensus (septembre 2018)	1,7	1,7	2,1	1,8
Gouvernement (PLF 2019 ; septembre 2018)	1,7	1,7	2,1	2,1

Le Haut Conseil relève toutefois que cette trajectoire de croissance « *s'inscrit dans un contexte international marqué par des incertitudes particulièrement élevées* » et souligne la montée de plusieurs risques économiques importants : tensions commerciales, négociations sur le Brexit, fragilité de plusieurs pays émergents.

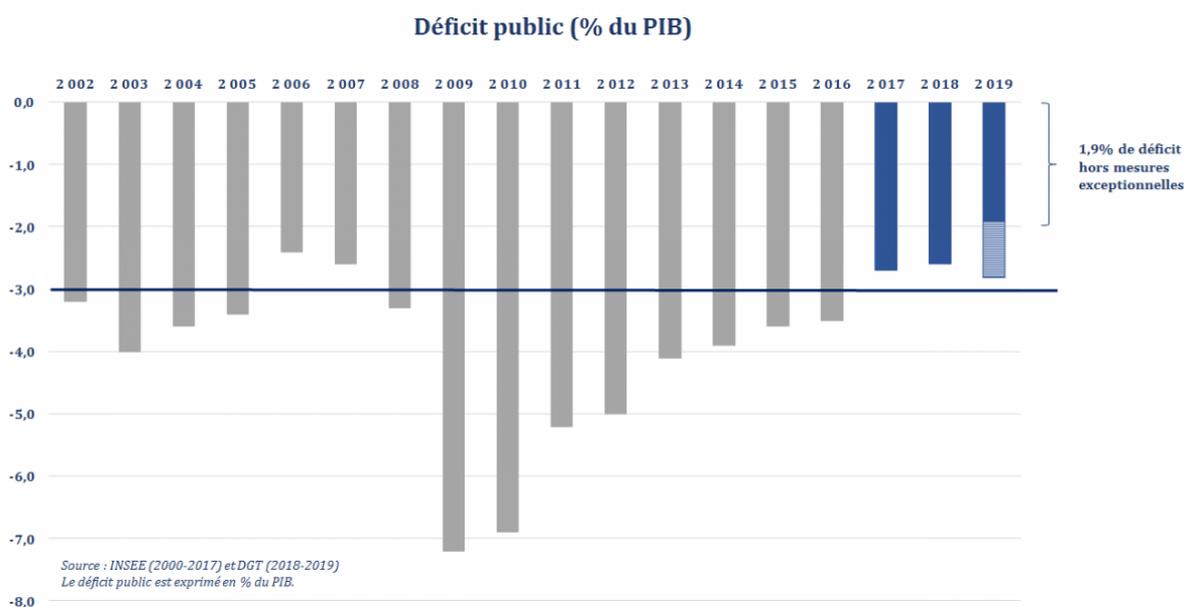
Le Projet de loi de Finances 2019 : Hypothèse macro-économique

Une inflation anticipée à 1,4 % pour 2019

L'inflation atteindrait 1,8 % en moyenne annuelle en 2018 (1,6 % hors tabac) puis baisserait à 1,4 % en 2019. Ce scénario repose sur une stabilisation du prix du pétrole pour 2019.

La trajectoire des finances publiques

Pour 2019, le déficit devrait atteindre 2,8 % du PIB (dont des mesures exceptionnelles – CICE et allègements généraux évalués à 0,9 %), sous la barre des 3 % exigée par les traités européens. Afin de tenir cette trajectoire, le projet de loi est bâti avec une quasi stabilité des pensions de retraite (revalorisées à 0,3 % et donc désindexées de l'inflation) et une revalorisation des allocations familiales et des aides personnalisés au logement à 0,3 %. La « contemporanéisation » des APL (montant de l'aide accordée basée sur les revenus actuels de l'allocataire et non plus sur les revenus antérieurs) devrait générer 1 Md€ d'économie.



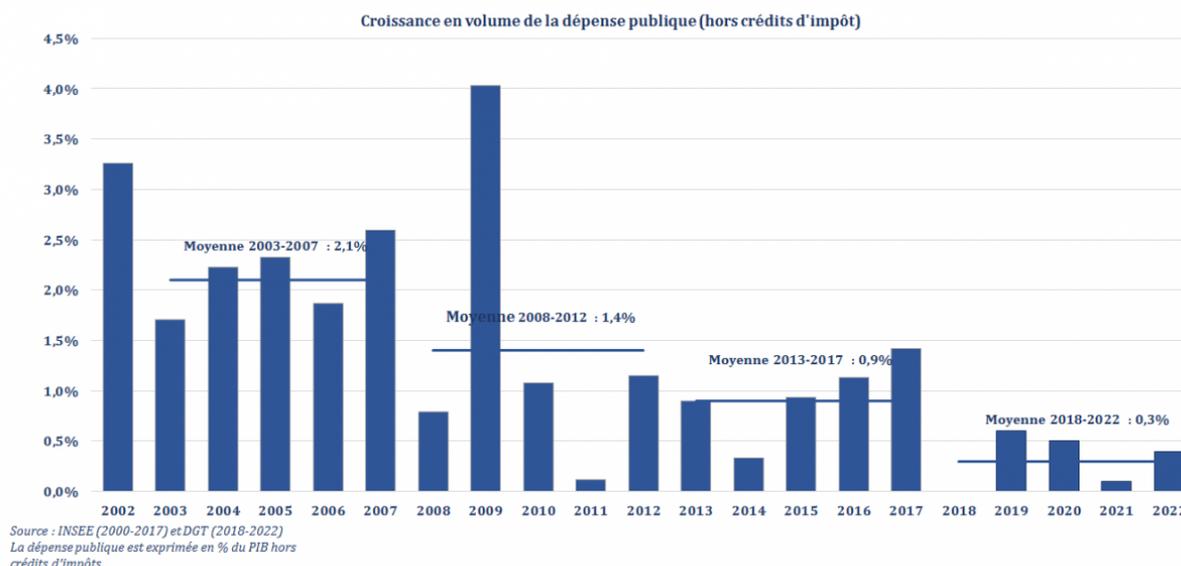
Le rétablissement des finances publiques repose sur un effort continu de maîtrise des dépenses. Les dépenses des administrations publiques locales (APUL) ont progressé de 2,5 % en 2017. Le Gouvernement anticipe une progression de +0,9 % en 2018. Pour 2019, la progression de la dépense publique serait limitée à 0,6 % ; l'impact des dispositifs de contractualisation, entre collectivité et Etat, est estimé à environ 2,1 Md€ d'économies.

L'effort de l'Etat et de ses opérateurs en matière d'évolution des effectifs s'inscrit dans le cadre d'« Action Publique 22 ». Concrètement, pour 2019, Bercy prévoit une suppression nette de près de 4 170 postes :

Le Projet de loi de Finances 2019 : Hypothèse macro-économique

- les principaux Ministères concernés par les suppressions de postes sont le Ministère de l'Action et des comptes publics (-1 947 emplois), de l'éducation (-1 800 emplois), de la Transition écologique et solidaire (- 811 emplois), du Travail (-233 emplois)...
- des créations de postes sont prévues pour le Ministère de la Justice, de l'Intérieur et des Armées.

Pour mémoire, la loi de Programmation des Finances Publiques projette la suppression d'environ 50 000 emplois dans la fonction publique d'Etat (y compris les opérateurs publics).



La reprise des 35 Md€ de dette de SNCF Réseaux par l'Etat va augmenter la dette publique. Cette reprise va s'effectuer en deux temps : 25 Md€ en 2020 et 10 Md€ en 2022. Jusqu'à présent, SNCF Réseau était placé en dehors du champ des administrations publiques sur le fondement que ses recettes marchandes sont légèrement supérieures à ses coûts de production. Mais l'INSEE a requalifié SNCF réseau en administration publique. Cette intégration est évaluée, dans le PLF 2019, à 0,1 % du PIB.

Une baisse des prélèvements obligatoires.

Une baisse de 25 Md€ est projetée avec la prise en compte des éléments suivants :

- la poursuite du dégrèvement de la taxe d'habitation pour 80 % des contribuables,
- la transformation du CICE en allègement de cotisations sociales,
- la baisse de l'impôt sur les sociétés qui passe de 33,3 % à 31 %.

Le Projet de loi de Finances 2019 : Les principales mesures envers les collectivités locales

L'impact de la suppression de la taxe d'habitation : retour sur les propositions du Rapport Richard-Bur remis en mai 2018.

Le projet de réforme des finances locales fera l'objet d'un projet de loi spécifique qui devrait être présenté début 2019, pour notamment préciser les modalités de la suppression de la taxe d'habitation. En effet, l'article 5 de la loi de finances 2018 a instauré un nouveau dégrèvement qui permet à environ 80 % des contribuables d'être exonérés de taxe d'habitation au titre de leur résidence principale d'ici 2020. Estimé à 3,2 Md€ pour 2018, il sera de 7 Md€ en 2019 puis de 10,1 Md€ en 2020.

La suppression progressive de la taxe d'habitation entre 2018 et 2020 pour 80 % des ménages prévue par la loi de finances pour 2018 a été élargie à une suppression complète de cet impôt à horizon 2021. Cette décision a été annoncée par le Président de la République lors de son discours au congrès des maires du 23 novembre 2017 et réaffirmée par le gouvernement le 9 mai 2018 à l'occasion de la remise du rapport Richard-Bur.

A l'échelle nationale le produit de la taxe d'habitation s'élève à environ 26,3 Md€, qui se décompose comme suit : 15,1 Md€ pour les communes et 6,6 Md€ pour les EPCI à fiscalité propre et 4,6 Md€ pour les dégrèvements pris en charge par l'Etat. La taxe d'habitation représente à l'échelle nationale 20,43 % des recettes du bloc communal.

Le produit attendu de Taxe d'habitation en 2018 est de 117,3 M€ pour la Ville de Toulouse. En moyenne, depuis 2015, le produit de la taxe d'habitation a progressé de 1,65 %.

La suppression de la taxe d'habitation, ainsi que l'a exprimé le Président de la République, s'inscrit dans « une refonte en profondeur de la fiscalité locale ». C'est dans ce cadre que la mission confiée par le Gouvernement à Alain Richard (sénateur du Val d'Oise) et Dominique Bur (préfet de région honoraire) a émis des propositions pour une nouvelle architecture de la fiscalité locale en réponse à la suppression de la taxe d'habitation, sans pour autant créer un nouvel impôt. Le rapport d'orientations budgétaires propose donc un focus sur ce rapport remis au Premier Ministre le 9 mai 2018.

Le cadre de cette mission était d'émettre des propositions. La principale crainte des élus réside dans le fait que la suppression de cette taxe soit synonyme de recul de l'autonomie fiscale des collectivités. Ce principe d'autonomie fiscale a été d'ailleurs réaffirmé par le Comité des Finances Locales dans le cadre de ses travaux menés sur la refonte de la fiscalité locale. Ainsi lors de sa séance du 27 février 2018, il « constate que la refonte de la fiscalité locale telle qu'elle est engagée par la suppression de la taxe d'habitation votée en loi de finances 2018 ...affaiblirait l'autonomie fiscale et la libre administration des collectivités ».

De la même façon, un certain nombre d'élus s'inquiète de la disparation du lien fiscal entre les collectivités locales et les citoyens.

Le Projet de loi de Finances 2019

Les principales mesures envers les collectivités locales

Présentation synthétique des deux principaux scénarii développés dans ce rapport

1- Transfert du foncier bâti du département au bloc communal avec deux options :

* La part départementale de la taxe foncière sur les propriétés bâties est transférée aux communes et aux Établissements Public de Coopération Intercommunale (EPCI) au prorata de leurs anciennes recettes de taxe d'habitation. Dans cette hypothèse, la perte de taxe d'habitation serait compensée par un impôt avec un pouvoir de taux.

* La part départementale de la taxe foncière sur les propriétés bâties est **intégralement transférée aux communes.** La mission propose également de transférer la part intercommunale de la TFPB vers les communes. Les communes deviendraient alors l'échelon unique de prélèvement de la TFPB. Dans ce cas, la perte de TH des EPCI serait compensée par une quote-part d'un impôt national partagé (TVA par exemple).

2- Remplacement de la taxe d'habitation du « bloc communal » par une fraction d'un impôt national non territorialisé et donc sans pouvoir de taux ; produit qui évoluerait alors non plus au gré de la dynamique locale mais selon des éléments de politique nationale.

La mission décrit le mécanisme de calcul : la fraction de produit national transféré correspondrait au montant de la recette de TH perçue en N-1 de la réforme auquel s'appliquerait la dynamique de l'impôt national retenue constaté entre N-1 et N.

Le produit attendu de la taxe foncière de la Ville de Toulouse est, au titre de 2018, évalué à 145,8 M€, avec une progression annuelle depuis 2015 de 1,75 %.

Cette suppression de taxe d'habitation au-delà des questions inhérentes à son remplacement stricto sensu soulève également d'autres questions.

La disparition de la taxe d'habitation aura des effets sur des impositions associées : **la taxe spéciale d'équipement** (encaissée par l'EPFL et dont l'objet est la constitution de réserves foncières en vu de projets d'aménagement) et la **GEMAPI**, lorsqu'elle est instaurée, ce qui n'est pas le cas à Toulouse. Ces deux taxes sont en effet assises sur les bases de taxe d'habitation et de cotisation foncière des entreprises.

De même qu'en sera-t-il du produit de taxe d'habitation au titre des résidences secondaires qui représente 2,30 Md€ au niveau national, *et environ 1 M€ pour la Ville de Toulouse ?*

De plus, la révision des valeurs locatives des locaux professionnels devait s'articuler avec celle des locaux d'habitation. La suppression de la taxe d'habitation questionne sur le devenir et l'aboutissement de cette réforme.

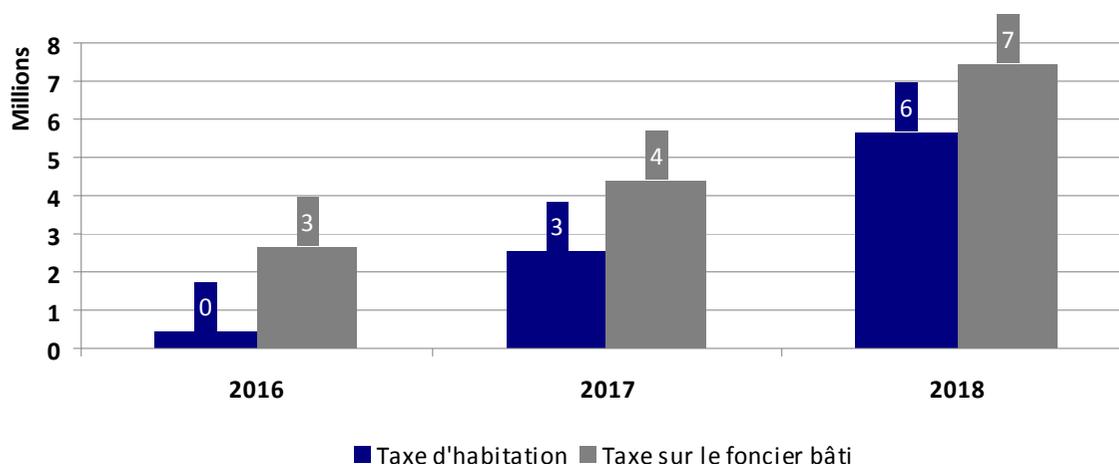
Le Conseil Economique Social et Environnemental a lui aussi produit un avis à la suite de la publication du rapport Richard Bur. Il souhaite que soit engagée une réforme globale et ambitieuse de la fiscalité locale à partir du constat de la complexité croissante du système qui entraîne une difficile compréhension pour les citoyens. L'opacité liée à la technicité de l'impôt mine le consentement à l'impôt

Le projet de loi spécifique devrait apporter des réponses à l'ensemble de ces questions.

Le Projet de loi de Finances 2019

Les principales mesures envers les collectivités locales

Produit cumulé supplémentaire depuis 2015



Stabilité de la Dotation Globale de Fonctionnement (DGF) et revalorisation de la Dotation de Solidarité Urbaine (DSU) et de la Dotation de Solidarité Rurale (DSR)

Comme annoncé, les concours financiers de l'Etat aux collectivités locales sont stables, à hauteur de 48,2 Md€. La dotation globale de fonctionnement des communes et des départements est équivalente à 2018 et s'élève à 26,9 Md€ (alors que l'inflation anticipée par le Gouvernement est à 1,3 %).

Les **dotations de soutien à l'investissement** des communes et de leurs groupements se situent à 2,1 Md€, hors FCTVA :

- la Dotation d'Equipement des Territoires Ruraux : 1 Md€,
- la Dotation de soutien à l'investissement local : 570 M€,
- la Dotation politique de la Ville : 150 M€, avec un élargissement des collectivités bénéficiaires qui passent de 180 à 199.

La DSU et la DSR progressent de 90 M€ chacune. Mais cette péréquation, dite horizontale, s'inscrit dans une enveloppe de DGF stable. Cela signifie donc que le « financement » de cette revalorisation sera supporté par les collectivités elles mêmes.

Pour mémoire Evolution des dotations de la Ville de Toulouse

M€	2015	2016	2017	2018
Dotation de Solidarité Urbaine	5,25	5,25	6,79	7,77
Dotation Forfaitaire	75,89	63,03	56,84	56,79
Dotation Nationale de Péréquation	4,22	4,26	4,56	5,07

Le Projet de loi de Finances 2019

Les principales mesures envers les collectivités locales

Automatisation de la gestion du Fonds de compensation de la TVA (FCTVA)

La loi de Finances pour 2018 a instauré l'entrée en vigueur au 1^{er} janvier 2019 d'une réforme des modalités de gestion du FCTVA. Pour des raisons d'ordre technique (adaptation des applications informatiques de l'Etat) cette réforme est décalée d'un an.

Suppression de « petites taxes »

Le PLF 2019 propose la suppression de 17 taxes dites « à faible rendement » qui représentent environ 200 M€. Seulement deux taxes concernent des impôts locaux : la taxe sur les résidences mobiles terrestres et l'Imposition Forfaitaire sur Entreprises de Réseaux radioélectrique (qui concerne la Métropole).

Des mesures fiscales pour les EPCI :

* *Clarification de la notion d'établissement industriel* : plusieurs mesures relatives aux modalités de qualification des locaux industriels et de leurs valeurs locatives sont introduites : l'exclusion sous conditions de certaines catégories de bâtiment et le lissage, dans le temps, des conséquences de la qualification d'un local en établissement industriel.

* *Aménagement de la TEOM (Taxe d'enlèvement des Ordures ménagères)* : tout d'abord l'Etat renforce les dispositifs de mise en place de la part incitative de TEOM. En outre, il introduit une modification de l'article 1520 du Code général des Impôts. Désormais les dépenses d'investissement et/ou les dotations aux amortissements ainsi que les charges relatives à la politique de prévention des déchets ménagers sont constitutives à part entière du coût du service. Enfin, à compter du 1^{er} janvier 2019, les dégrèvements de la taxe constatés par décision de justice sont à la charge des collectivités.

Réforme de la dotation d'intercommunalité

Le projet de loi de finances prévoit une refonte de la dotation d'intercommunalité des EPCI. Elle serait désormais composée d'une enveloppe unique et intégrerait un critère de revenu. Sans production de simulations exhaustives, il est difficile pour l'instant d'évaluer l'impact de cette mesure sur Toulouse Métropole.

L'exécution du budget 2018 et les orientations pour 2019 dans le cadre contractuel défini avec l'Etat

Le cadre défini par le contrat conclu avec l'Etat

La loi de finances pour 2018 a acté la fin de la baisse des dotations aux collectivités, tout en donnant une nouvelle forme à la contribution des administrations publiques locales à la réduction du déficit public. Ainsi, l'article 29 de la Loi de Programmation des Finances Publiques (LPPF) pour les années 2018-2022 a institué un dispositif de contractualisation entre l'Etat et certaines collectivités territoriales.

Au sein du bloc communal, les communes et les EPCI, dont les dépenses réelles de fonctionnement sont supérieures à 60 M€, sont incités à conclure des contrats triennaux ayant pour objet de consolider leur capacité de financement en limitant la progression de leurs dépenses de fonctionnement autour d'une valeur cible, qui peut-être modulée en fonction notamment des caractéristiques sociodémographiques du territoire.

Pour la Ville de Toulouse, le taux de progression applicable pour les années 2018 à 2020 a été arrêté par le représentant de l'Etat à 1,45 %. Une modulation de 0,25 point a été accordée sur la base d'un taux de référence à 1,20 % pour prendre en compte la dynamique démographique du territoire ainsi que la faible évolution des dépenses de fonctionnement sur les trois dernières années.

Avec cette hypothèse de base, une trajectoire dite « contractuelle » des dépenses de fonctionnement hors provisions et reversements (comptes 68 et 014) a pu être établie.

en k€	2017	2018	2019	2020
Tendanciel des DRF "contractuelles"	523 083	536 503	550 829	565 291
Niveau maximum de DRF dans le cadre du contrat (+1,45%)	523 083	530 668	538 362	546 169
Economies à réaliser par rapport au tendanciel (en cumulé)		5 835	12 467	19 122

Par conséquent, afin de s'inscrire dans une prospective financière « contractualisée » qui respectant la norme d'évolution de 1,45 %, l'effort annuel est d'environ 6 M€ sur la trajectoire des dépenses réelles de fonctionnement.

L'exécution du budget 2018 et les orientations pour 2019 dans le cadre contractuel défini avec l'Etat

Premiers éléments d'exécution du budget 2018

<i>En millions d'euros</i>	CA 2018 estimé
Recettes réelles de fonctionnement (hors cessions)	579
Dépenses de fonctionnement hors dette	529
Epargne de gestion	50
Frais financiers	2
Epargne brute	48
Capital	8
Epargne nette	40
Dépenses réelles d'investissement	130
Recettes réelles d'investissement (hors emprunt yc cessions)	42
Emprunt	30

Le tableau ci-dessus est une première approche du compte administratif 2018. Les éléments financiers sont par définition indicatifs dans l'attente de la clôture de l'exercice budgétaire et bien évidemment susceptibles d'évoluer.

Les dépenses d'investissement hors dettes devraient avoisiner les 130 M€, toujours portées par la politique ambitieuse en matière de construction de groupes scolaires.

L'emprunt sera ajusté à environ 30 M€, ce qui se devrait se traduire (au vu des éléments constatés à ce jour) par une diminution du fonds de roulement d'environ 16 M€. Il est à noter également la poursuite d'une stratégie pro active en matière de cessions immobilières (environ 13 M€).

L'annuité de dette s'élèvera à environ 10 M€. L'analyse de l'endettement de la collectivité est présentée en dernière partie de ce rapport.

Les dépenses de personnel sont anticipées à environ 321 M€, soit une évolution de 1,2 % par rapport au CA 2017. Cette progression est en ligne avec la trajectoire de contractualisation.

Les recettes sont cohérentes avec les prévisions. Peu de rôles supplémentaires ou complémentaires ont été constatés à ce jour.

Ainsi, au final l'épargne nette est anticipée autour de 40 M€.

L'exécution du budget 2018 et les orientations pour 2019 dans le cadre contractuel défini avec l'Etat

Orientations budgétaires 2019

<i>En millions d'euros</i>	BP 2019 prévisionnel
Recettes réelles de fonctionnement (hors cession y.c produits financiers)	582
Dépenses de fonctionnement hors dette	537
Epargne de gestion	45
Annuité de la dette (frais financiers + remboursement du capital)	12
Epargne nette	33

La préparation du budget primitif 2019 s'inscrit dans le cadre strict de la contractualisation. Afin de maintenir les grands équilibres et de permettre le respect de l'engagement pris, les dépenses de fonctionnement devront être contenues en-deça de 538 M€. Les arbitrages qui se tiennent actuellement ont vocation à se rapprocher vers cet objectif difficile mais nécessaire au maintien des équilibres structurels de la collectivité, étant entendu que le contrat s'appréhende au regard de l'exécution réelle et non de crédits votés. L'analyse rétrospective des derniers exercices met en lumière un taux d'exécution moyen d'environ 98,5 %.

En conséquence, en matière de dépenses, un des principaux enjeux réside dans la maîtrise de la masse salariale. Une partie spécifique de ces orientations budgétaires lui est consacrée.

Les autres dépenses de fonctionnement sont, conformément aux engagements pris, particulièrement sous contraintes, qu'il s'agisse de l'ensemble des fournitures et prestations ou des subventions.

En matière de recettes, le budget 2019 a été bâti avec une hypothèse de stabilité fiscale : le produit fiscal évoluera du mouvement mécanique de la revalorisation des bases et de l'augmentation physique du tissu fiscal. De la même manière, les tarifs municipaux resteront constants.

Conformément à l'engagement de l'exécutif en contrepartie du nouveau dispositif de contractualisation concernant les administrations publiques locales, la DGF ne sera pas ponctionnée comme cela a été le cas de 2014 à 2017. Les dotations et compensations atteindraient ainsi un montant de 118 M€.

En ce qui concerne les flux financiers avec la Métropole, l'Attribution de Compensation (AC) 2019 devrait être ajustée marginalement, à l'aune essentiellement de la refacturation des services communs, pour se situer à un montant de 89 M€. La Dotation de Solidarité Communautaire (DSC) serait stabilisée au niveau de 2018, à savoir à 11 M€ (contre 9 M€ en 2017).

L'épargne nette se situera dans la trajectoire cible aux environs de 30 M€.

L'exécution du budget 2018 et les orientations pour 2019 dans le cadre contractuel défini avec l'Etat

L'investissement

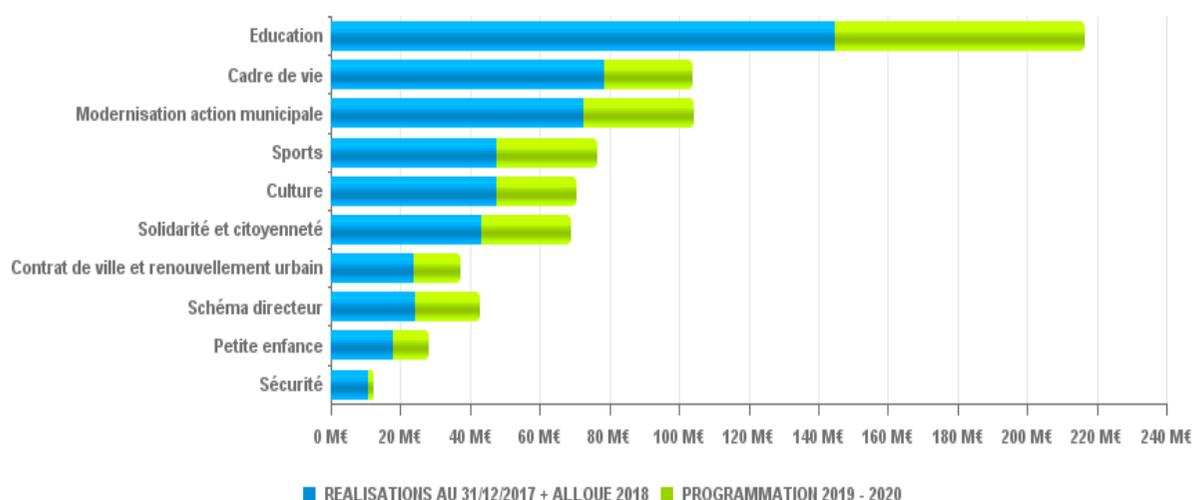
La programmation pluriannuelle des investissements est portée à environ 758 M€.

Education	216 M€
Modernisation action municipale**	104 M€
Cadre de vie*	103 M€
Sports	76 M€
Culture	70 M€
Solidarité et citoyenneté***	69 M€
Contrat de ville et renouvellement urbain	37 M€
Schéma directeur	43 M€
Petite enfance	28 M€
Sécurité	12 M€
TOTAL	758 M€

*cadre de vie regroupe les projets relatifs à l'éclairage public, aux jardins et espaces verts, aux marchés, aux déplacements et aux opérations d'aménagement

** modernisation de l'action municipale regroupe les projets relatifs aux fonctions supports de la collectivité tels que l'entretien et la rénovation des bâtiments, la modernisation des systèmes informatiques, l'acquisition et renouvellement des véhicules

***solidarité et citoyenneté regroupe les projets relatifs à la cohésion sociale, les activités pour la jeunesse, l'animation socioculturelle, ainsi que la démocratie locale



L'un des enjeux financier de la collectivité réside dans la nécessaire maîtrise du recours à l'emprunt pour maintenir un niveau d'autofinancement supérieur à 30 M€, trajectoire définie en début de mandat. Ainsi, l'emprunt d'équilibre inscrit au BP 2019 ne sera appelé qu'en fonction des consommations budgétaires d'investissement.

Analyse de la masse salariale Ville de Toulouse

Les principaux enjeux du pilotage de la masse salariale

Le Compte administratif prévisionnel 2018 est estimé, à ce stade, à 321 M€ (soit un taux d'évolution de 1,2 % par rapport au Compte administratif de 2017).

Les dépenses relatives au personnel sont estimées, pour le BP de 2019, à environ 328,8 M€, ce qui représente une augmentation de la masse salariale de 2,4 % par rapport au CA estimatif 2018.

Principales orientations du budget 2019

La masse salariale 2019 serait en augmentation d'un peu moins de 7,8 M€ par rapport à celle estimée de 2018.

Cette augmentation est essentiellement liée à des éléments contraints, qui influent fortement sur la masse salariale :

- poursuite du dispositif réglementaire du PPCR (Parcours Professionnels Carrières et Rémunérations) dont l'impact pour 2019 est estimé à près de 1,5 M€ ;
- coût lié au GVT (Glissement Vieillesse Technicité) en 2019 d'environ 0,9 M€ ;
- effet année pleine sur 2019 des décisions internes et recrutements entrés en application courant 2018 ;
- Intégration dans le chapitre 012 des dépenses de médecine préventive confiée au SAMSI, jusqu'alors portées par le chapitre 011: + 0,4 M€ ;
- mise en œuvre du Régime Indemnitaires tenant compte des Fonctions, des Sujétions, de l'Expertise et de l'Engagement Professionnel (RIFSEEP) estimée à 1,8 M€ ;
- développement de l'accueil des apprentis : + 0,2 M€.

Pour autant, la masse salariale 2019 bénéficiera également de la baisse d'un certain nombre d'éléments :

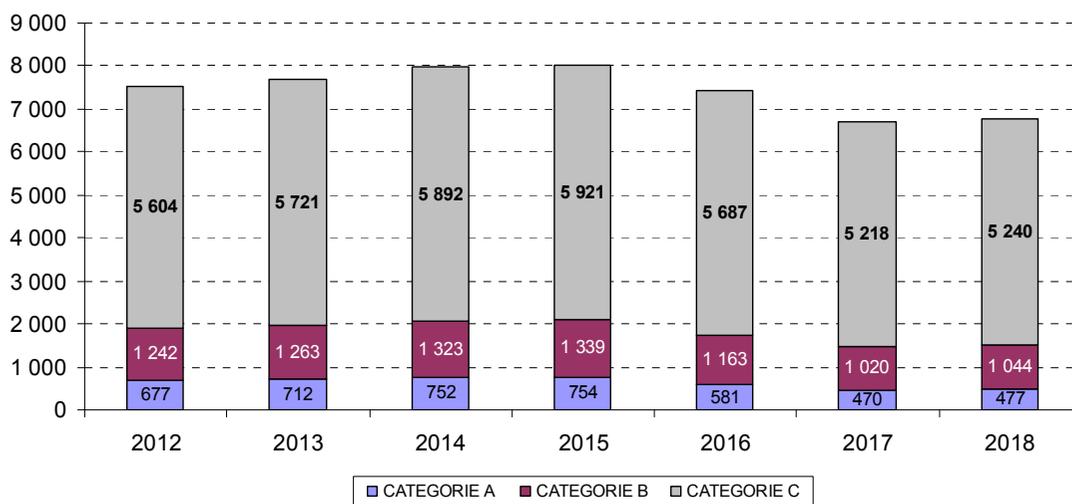
- diminution de 0,2 M€ des indemnités versées aux allocataires chômage indemnisés directement par la Ville. Cette nature de dépense a vocation à se réduire progressivement jusqu'à suppression totale ;
- baisse également de 0,26 M€ des cotisations d'assurance chômage, qui passent de 5 % à 4,05 % ;
- réduction des crédits affectés aux personnels non permanents (agents temporaires, extinction progressive des Emplois d'Avenir) autour de 1,8 M€.

Analyse de la masse salariale Ville de Toulouse

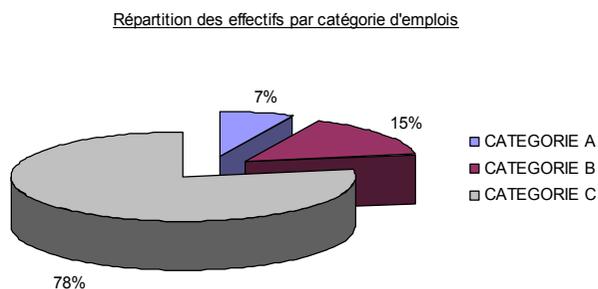
Analyse de la masse salariale

Structure des effectifs permanents

La répartition en catégorie ABC des effectifs permanents reste relativement stable dans le temps. Pour mémoire, la variation des effectifs entre les années 2016 et 2017 correspond principalement aux transferts de compétences et créations de services communs rattachés à Toulouse Métropole.



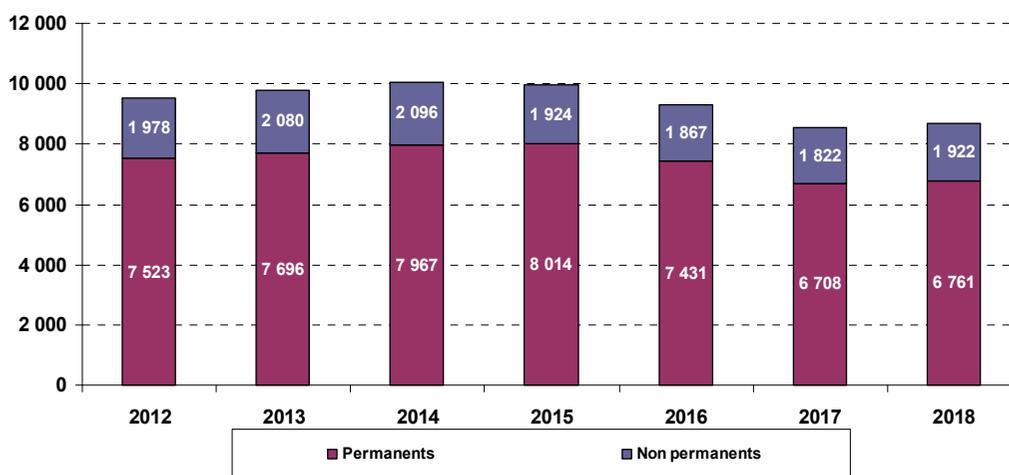
La répartition des effectifs par catégorie d'emplois est la suivante pour l'année 2018 :



Analyse de la masse salariale Ville de Toulouse

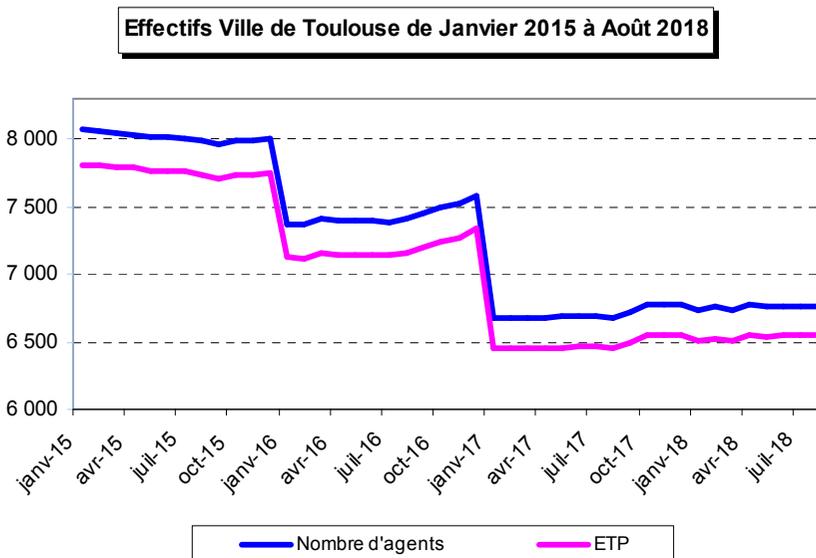
Présentation de la répartition des agents permanents et non permanents.

Les agents non permanents représentent un peu plus de 20 % des effectifs. La maîtrise de la masse salariale passe notamment par un pilotage au plus près des besoins en renfort et remplacement, afin d'éviter un recours systématique aux personnels temporaires.

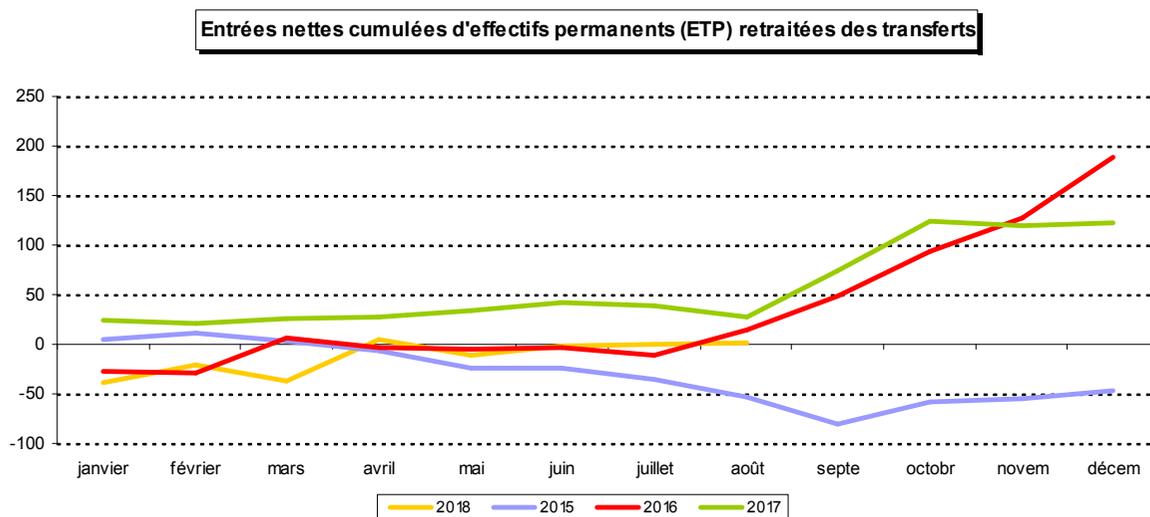
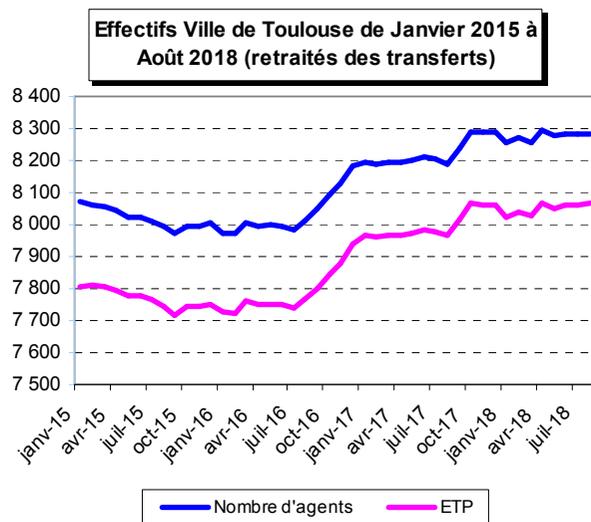


Présentation des soldes d'entrées et de sorties mensuelles (2015-2018) et évolution des effectifs.

L'évolution des effectifs depuis 2015, retraitée des transferts vers la Métropole, est marquée par des efforts de recrutements dans les directions associées aux politiques prioritaires (Education, Police, Petite Enfance). En 2017, le solde annuel des entrées-sorties de personnels a diminué de 60 % par rapport à celui de 2016. Les premiers mois de 2018 sont marqués par un équilibre des entrées et des sorties, confirmant ainsi les efforts de maîtrise de la masse salariale.



Analyse de la masse salariale Ville de Toulouse



Focus sur les principales composantes de la masse salariale 2018

Les primes et indemnités (dont astreintes) versées aux agents, hors charges patronales, sont estimées à 41,21 M€.

Les heures supplémentaires 2018 devraient représenter 2,39 M€, soit une baisse de l'ordre de 15 % par rapport à 2017. Pour rappel, les agents de la collectivité ont le choix entre le paiement et la récupération des heures supplémentaires effectuées.

Le montant des NBI (Nouvelles Bonifications Indiciaires) versées s'élèvera à 2,34 M€.

Le temps de travail

Le temps de travail est organisé autour de 2 cycles en fonction des nécessités de services : 35h hebdomadaires ou 37h hebdomadaires avec 12 jours de récupération.

Analyse de la dette

Ce rapport est élaboré avant la fin de l'exercice.

Cependant les contrats d'emprunts pour 2018 ont déjà été souscrits, les données présentées sont donc quasiment définitives.

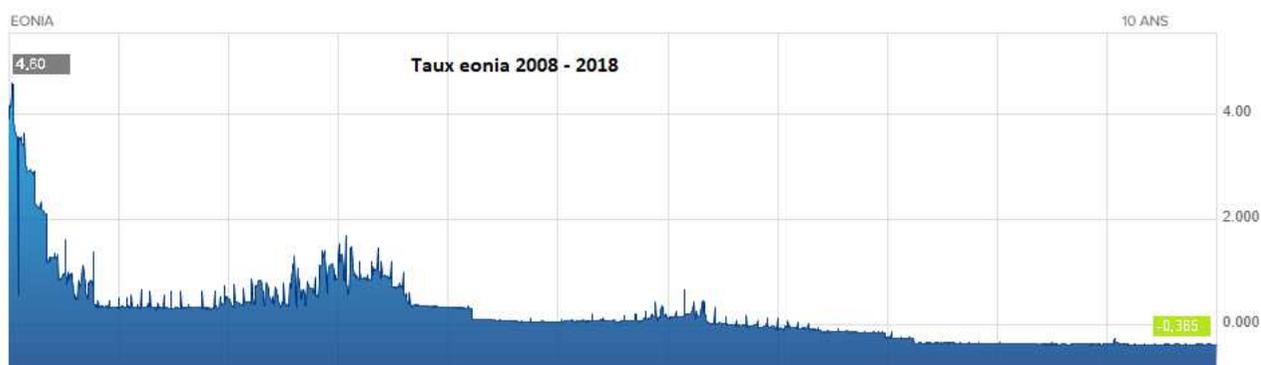
Un contexte de marché favorable aux collectivités territoriales tant en terme d'accès au financement que de niveau de taux, qui pourrait cependant se tendre en 2019

Des taux courts négatifs mais qui se dirigent vers une remontée progressive en 2019.

La poursuite, en 2018, de la politique monétaire accommodante de la Banque Centrale Européenne a eu pour conséquence de maintenir un niveau des taux européens au plus bas. Les taux-courts européens, bases des taux variables, sont restés négatifs.

La Banque Centrale Européenne (BCE) s'est engagée à maintenir des taux bas jusqu'à l'été 2019, même après la suppression progressive des instruments non conventionnels mis en place en raison de la crise financière.

Les marchés ne s'attendent à un premier relèvement de taux directeurs en zone euro qu'au second semestre 2019, puis à un rythme modéré de hausse.



Des taux longs toujours historiquement bas, mais qui s'inscrivent dans une tendance haussière depuis mi-2016

En 2018 les taux longs se sont inscrits dans la continuité des dernières années, avec des taux longs qui sont restés historiquement bas. Toutefois, nous pouvons constater une séquence haussière depuis mi-2016, en lien avec la reprise économique aux Etats-Unis et en Europe.

Analyse de la dette

Plusieurs éléments ont cependant entraîné une inversion de la tendance en cours d'année (baisse de rythme de la croissance européenne, situation politique en Italie, affrontements sur les droits de douane entre les États-Unis et ses partenaires commerciaux).

Courbe mid-swap 10 ans



Depuis début septembre, les marchés, tenant compte du retour d'une inflation plus soutenue, d'une croissance forte aux États-Unis notamment, et de la prise en compte de cet élément par les banques centrales, semblent à nouveau orientés à la hausse. Cette tendance devrait se poursuivre en 2019, sous réserve de nouveaux événements géopolitiques ou financiers venant la perturber.

Des marges bancaires en diminution :

La liquidité abondante entraîne une concurrence entre les prêteurs qui a pour conséquence de diminuer les marges bancaires en 2018.

Le contexte de ce marché est favorable aux collectivités territoriales, tant en terme d'accès au financement que de paiement des frais financiers.

La Ville de Toulouse n'a pas recherché de financements en 2018, ayant suffisamment de contrats signés antérieurement à mobiliser.

Analyse de la dette

L'encours de dette de la Ville de Toulouse progresse, tout en restant sécurisé, diversifié et performant.

- **Profil de la dette au 31/12/2018**

Caractéristique de la dette au 31/12	2015	2016	2017	2018*
Encours de dette en M d'€	93,8	94,6	119,7	141,4
Nombre d'emprunts	9	10	13	16
Taux moyen	2,15%	1,62%	1,44%	1,40%
Part d'emprunts à taux fixe	51%	56%	41%	44%
Durée de vie moyenne (en années)	7,6	6,8	9,1	8,2
Capacité de désendettement (en années)	1,2	1,5	2,3	3,1

*estimation

Evolution de l'encours

La progression de l'encours se poursuit, mais elle est légèrement moins importante que celle de l'année précédente. L'encours au 31 décembre 2018 progresse de 21,7 M€.

L'encours est impacté par les mouvements suivants :

- amortissement du capital à hauteur de 8,04 M€ ;
- mobilisation de nouveaux contrats de prêts pour un montant de 30 M€.

Banque	Type taux	Montant en M€	Mobilisation	Durée	Conditions
Crédit Mutuel	Taux fixe départ décalé	10	Fin 2018	15 ans	1,15%
Crédit coopératif	Taux fixe départ décalé	7	Fin 2018	10 ans	0,78%
La Banque Postale	Variable avec 1 an mob	13	Fin 2018	10 ans	Eur12M +0,09 %

Des enveloppes pour 30 M€ ont également déjà été signées pour 2019, ce qui correspond au besoin d'emprunt estimé.

Analyse de la dette

Capacité de désendettement

Au delà du volume de l'encours ce qui est important pour vérifier que l'endettement est maîtrisé, c'est la capacité théorique de la collectivité à rembourser. Ce ratio (Encours de dette / Epargne brute) exprime le nombre d'années théoriques qu'il faudrait pour que la commune rembourse l'intégralité de sa dette si elle y consacrait la totalité de son autofinancement disponible. Le seuil d'alerte pour une commune se situe autour de 12 ans.

Pour la Ville de Toulouse, elle s'élève en 2018 (prévisionnel) à 3,1 années.

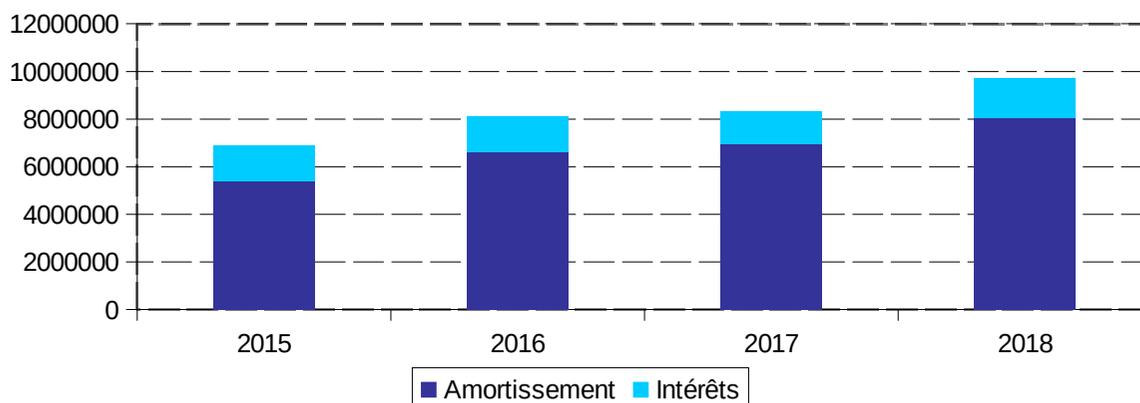
Rappel : pour les communes de plus de 100 000 habitants (données 2016), elle s'élève à 6,5 ans.

- **Une gestion active de dette permettant de limiter les frais financiers**

En 2018, 9,7 M€, dont 1,68 M€ d'intérêts d'emprunts, ont été versés aux organismes prêteurs.

Le faible niveau des frais financiers payés est la conséquence de taux historiquement bas sur les marchés depuis quelques années et d'un travail de gestion active de la dette les années précédentes. Il n'y a pas eu d'opportunité de gestion active en 2018 sur la dette de la Ville de Toulouse.

Evolution des annuités de la Ville de Toulouse

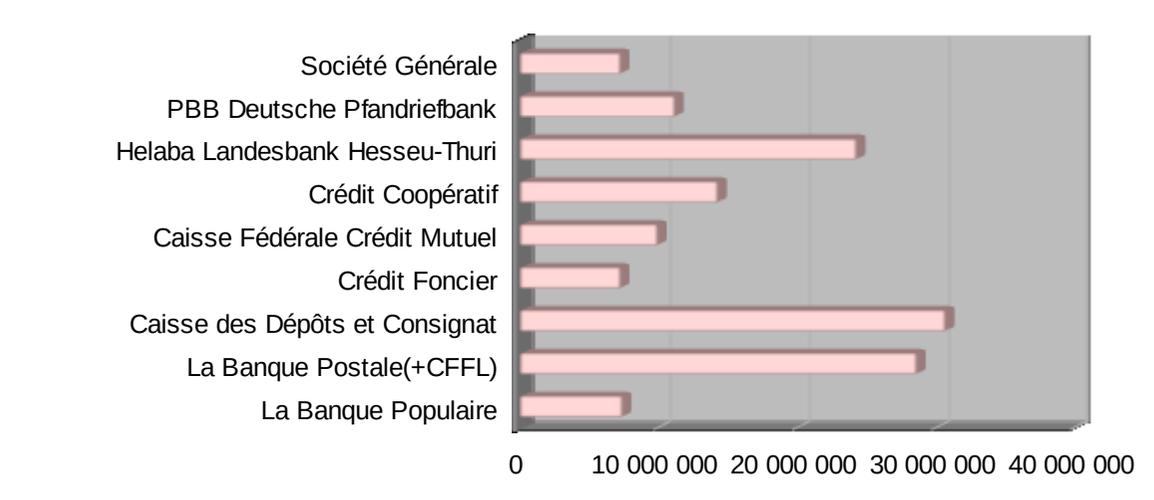


L'analyse de la dette

- **Une dette saine, équilibrée, dont le risque est maîtrisée**

L'encours de dette de la collectivité est composée à **100 % de contrats classés A1**, niveau le plus sûr de la charte Gissler.

La concurrence vive entre organismes financiers permet à la collectivité d'avoir le choix des prêteurs et lui assure un bon accès à la liquidité. En 2018, l'encours de dette de la collectivité est **réparti entre 9 prêteurs**.



Le premier prêteur de la collectivité est la Caisse des Dépôts (CDC). La part importante détenue par ce prêteur institutionnel (22 % de l'encours) est un gage de sécurité.

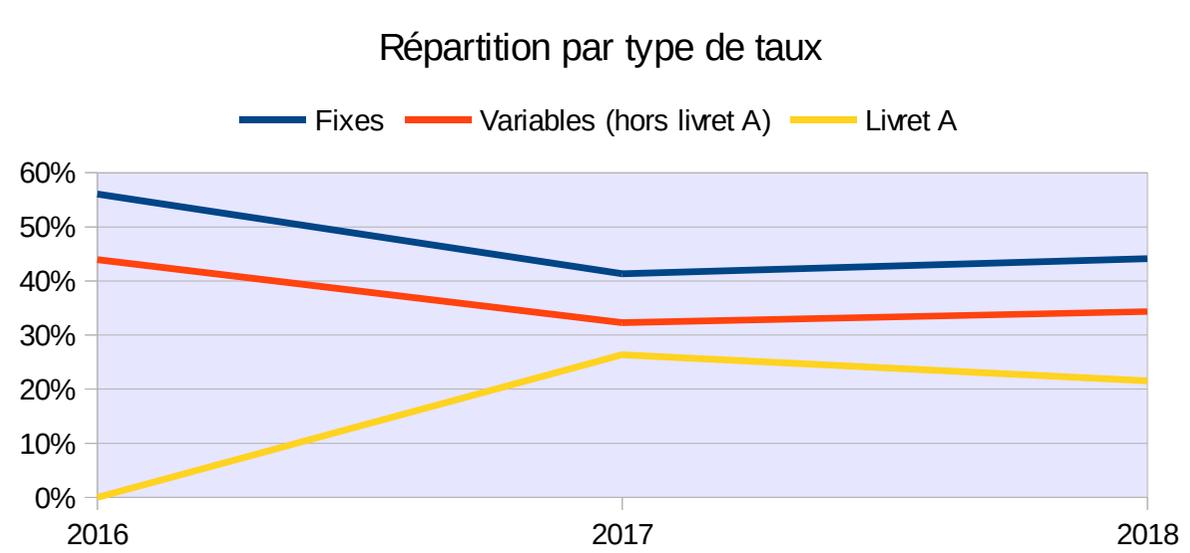
Outre la CDC, trois autres banques, dont 1 banque allemande, détiennent plus de 10 % de l'encours : La Banque Postale (et CFFL qui gère ses fonds) pour 21 %, HELABA pour 17 % et le Crédit coopératif pour 10 %.

Afin de poursuivre sa politique de diversification des prêteurs et d'assurer un accès à la liquidité autrement que via le secteur bancaire classique, la Ville de Toulouse a adhéré à l'Agence France Locale en 2017, et a déjà signé un emprunt qui sera mobilisé en 2019.

Un équilibre entre les types de taux.

La dette de la ville de Toulouse est une dette jeune qui a pu bénéficier d'un niveau de taux bas et ainsi pu stabiliser une partie de son encours à des niveaux inférieurs à ceux d'autres collectivités.

L'analyse de la dette



En 2014, la collectivité a eu l'opportunité de signer des contrats indexés sur le livret A, sur des durées longues, issus d'enveloppes bonifiées de la CDC sur des projets spécifiques. Le livret A varie en fonction d'une formule de calcul, mais également sur décision politique nationale.

En 2018, plusieurs emprunts à taux fixes ont été mobilisés, ce qui a conduit à remonter la part des taux fixes à 44,1 %.

A moyen terme une stratégie de diversification est recherchée entre des taux fixes, dont les conditions sont sécurisées sur la durée du contrat, et des taux variables, qui sont au bilan généralement moins coûteux, et plus souples d'utilisation.

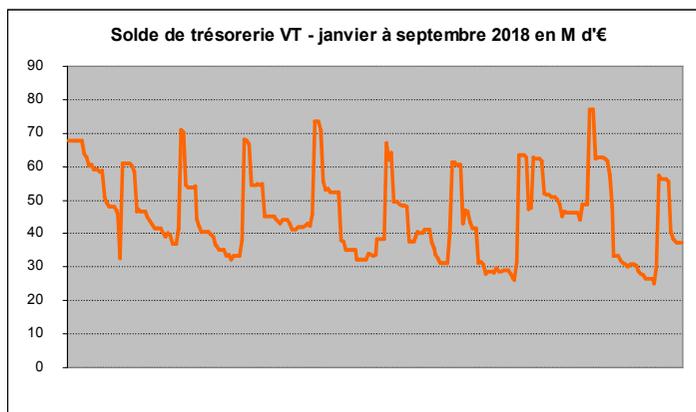
En période de taux fixes très bas comme actuellement, une prépondérance est donnée à ceux-ci. Cependant il convient toujours de contracter des taux variables, lorsque des phases de mobilisation longues sont recherchées notamment, et pour atténuer le surcoût à court terme. En effet, l'écart de taux entre fixe et variable est aujourd'hui supérieur à 100 points de base (les taux fixe à 20 ans sont de 1,5 % tandis que les taux variables sont à 0 % plus une marge bancaire de 30 à 35 points de base). A titre d'exemple, sur 50 M€ d'emprunt, diversifier le financement avec un tiers de taux variables permet d'économiser environ 200 000 € de frais financiers en 2019.

En tout état de cause, il sera possible de passer les taux variables en taux fixe dans quelques mois s'il devenait souhaitable de sécuriser la prospective.

L'analyse de la dette

Une trésorerie importante due à un fonds de roulement élevé.

En 2018, comme les années précédentes, la Ville de Toulouse n'a pas eu besoin de faire appel à une ligne de trésorerie.



Le niveau de trésorerie moyen s'est élevé à 24 jours de dépenses de janvier à septembre, soit environ 46 M€ (57 M€ en 2017 à la même période, soit 27 jours de trésorerie). En 2017 la moyenne sur l'année entière s'est établie à 56 M€.

Communes de la strate en 2016 : 24 j

Cet excédent est la conséquence du **fonds de roulement** important de la collectivité, de 60 M€ environ à la fin de l'exercice 2017. En 2015, l'attribution de compensation de Toulouse Métropole était versée en fonction du besoin de la Ville de Toulouse, ce qui explique la trésorerie plus faible telle qu'elle apparaît dans le tableau ci-dessous.

Les outils de remboursement provisoire de trésorerie (emprunts à capacité revolving) sont plus difficilement disponibles ces dernières années (et certains étant rendus inutilisables par les taux courts négatifs). La commune s'étant endettée récemment, elle n'en est pas dotée, ce qui ne permet pas de tendre vers une trésorerie zéro par l'ajustement quotidien. Il n'est pas non plus permis actuellement de placer ces fonds.

La diminution du fonds de roulement programmée en 2019 et 2020, au 31 décembre 2019 permettra de diminuer ce niveau de trésorerie.

Une **ligne de trésorerie** pourra être souscrite au cours de l'exercice 2019, en fonction des besoins qui seront déterminés par le plan de trésorerie.

Caractéristique de la Trésorerie	2015	2016	2017	2018*
Fonds de roulement	60,1	63,9	59,6	52,0
Trésorerie moyenne (en jour de trésorerie)	9	28	27	23

L'analyse de la dette

Projections 2019

Le programme d'investissement de la collectivité restant soutenu en 2019, il sera nécessaire de mobiliser environ 30 M€ de dette nouvelle.

Les contrats ont déjà été signés, pour bénéficier de très bonnes conditions lors de la dernière consultation fin 2017.

Si l'exécution des dépenses nécessite une ressource supplémentaire, il est envisagé de diminuer le fonds de roulement jusqu'à un mois de dépenses de fonctionnement. Une ligne de trésorerie permettra de s'assurer de la disponibilité permanente de fonds pour les besoins ponctuels (avant versements des douzièmes de fiscalité notamment).

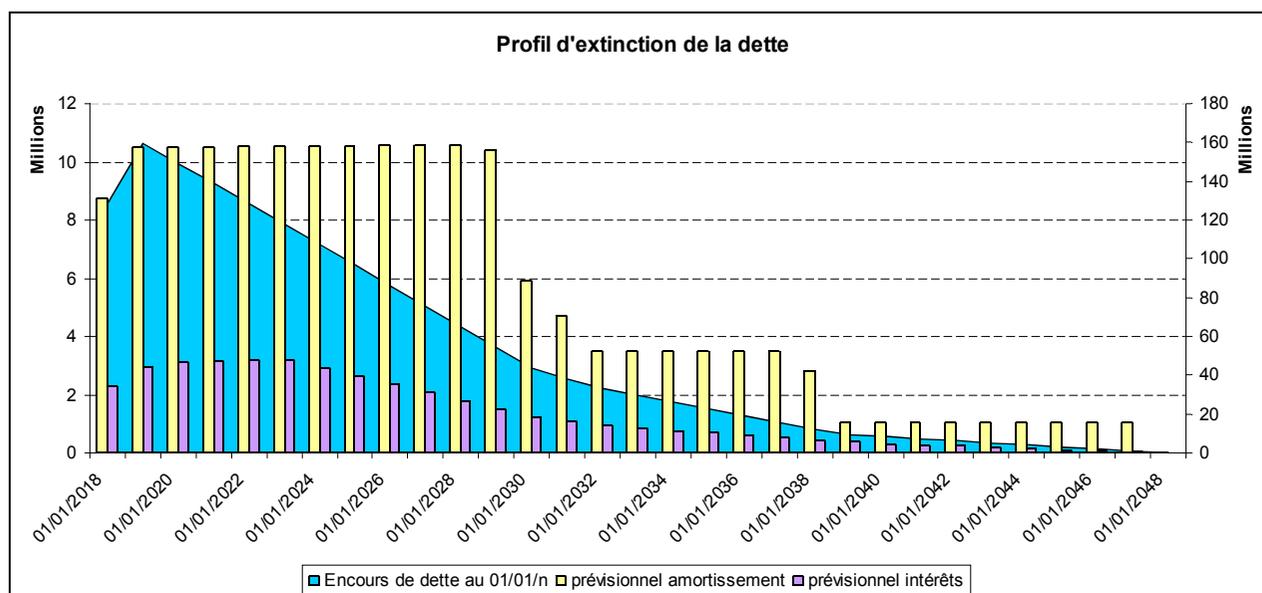
Pour 2019, les objectifs poursuivis par la collectivité, en matière de gestion active de dette s'inscrivent dans la continuité des actions des exercices précédents :

- sécuriser l'accès à la liquidité pour couvrir les besoins de financement y compris en anticipant les besoins 2020 ;
- mener une gestion active de trésorerie lorsque les conditions le permettent afin d'ajuster régulièrement son niveau, et s'assurer une disponibilité permanente de fonds (ligne de trésorerie si besoin) ;
- analyser puis saisir les opportunités de marché.

Evolution et extinction de l'annuité de la dette

En 2019, les nouveaux contrats seront probablement mobilisés en fin d'année, et n'auront donc pas d'impact significatif sur l'évolution de l'annuité.

Le tableau, ci-dessous, présente l'extinction de dette, en tenant compte des nouveaux emprunts 2019.





Direction des finances

Direction générale finances et administration générale