



# **RAPPORT D'ORIENTATION BUDGETAIRE 2019**

**Conseil municipal du 27 février 2019**

L'article L.2312-1 du Code Général des Collectivités Territoriales prévoit que le Débat d'orientation budgétaire s'effectue sur la base d'un rapport précisant les orientations budgétaires, les engagements pluriannuels envisagés, l'évolution des taux de fiscalité locale ainsi que la structure et la gestion de la dette. L'information est renforcée dans les communes de plus de 10 000 habitants puisque le rapport d'orientation budgétaire (ROB) doit, en outre, comporter une présentation de la structure et de l'évolution des dépenses et des effectifs et préciser l'évolution prévisionnelle des dépenses de personnels.

## SOMMAIRE

### **1<sup>ère</sup> partie : Contexte de la préparation budgétaire**

Préambule .....	4
A. Un contexte économique international plus contraint que prévu .....	4
B. Le contexte et les prévisions budgétaires nationales .....	5
C. La trajectoire des finances publiques.....	7
D. La contribution des collectivités locales à l'effort de réduction du déficit .....	8
E. Le devenir de la fiscalité locale .....	9
F. Autres points notables.....	10
G. Les grandes lignes de la loi de finances 2019 .....	10

### **2<sup>ème</sup> partie : Orientations budgétaires et perspectives pour la Ville**

1. La section de fonctionnement.....	14
2. La section d'investissement .....	25
3. La dette .....	29
4. L'épargne brute et l'épargne nette .....	33
5. La dette garantie .....	34



# **RAPPORT D'ORIENTATION BUDGETAIRE 2019**

**1<sup>ère</sup> partie :**

## **Contexte de la préparation budgétaire**

## PREAMBULE

Après une année 2017 en sensible amélioration grâce à des dépenses en partie contenues et des recettes dynamiques, les exercices budgétaires 2018 et suivants s'inscrivent dans un nouveau cadre très contraint.

Les trois objectifs fixés pour la durée du quinquennat sont une réduction du déficit public de plus de 2 points, une réduction de plus de 3 points de la part de la dépense publique dans le produit intérieur brut et une réduction de 5 points de la dette des administrations publiques.

A cet effet, la loi de programmation des finances publiques (LFPF) 2018-2022 a introduit une nouveauté pour toutes les collectivités et leurs groupements concernés par un débat d'orientation budgétaire.

Son article 13 prévoit que chaque collectivité ou EPCI présente ses objectifs concernant :

- L'évolution des dépenses réelles de fonctionnement (DRF),
- L'évolution du besoin annuel de financement.

A titre introductif au présent rapport d'orientation, il convient d'indiquer que le budget primitif 2019, comme en 2018, s'attachera à répondre au mieux aux préoccupations de la population mantevilloise, tout en intégrant les contraintes liées au contexte économique et aux orientations définies par le Gouvernement dans la loi de finances pour 2019.

Il confirmera les choix politiques antérieurs comme le maintien des taux de fiscalité.

## LE CONTEXTE DE PREPARATION BUDGETAIRE

### A. Un contexte économique international plus contraint que prévu

Le 20 septembre 2018, l'Organisation de coopération et de développement économique (OCDE) a communiqué les dernières perspectives économiques intermédiaires<sup>1</sup> et a annoncé avoir revu à la baisse l'ensemble des prévisions économiques depuis mai 2018.

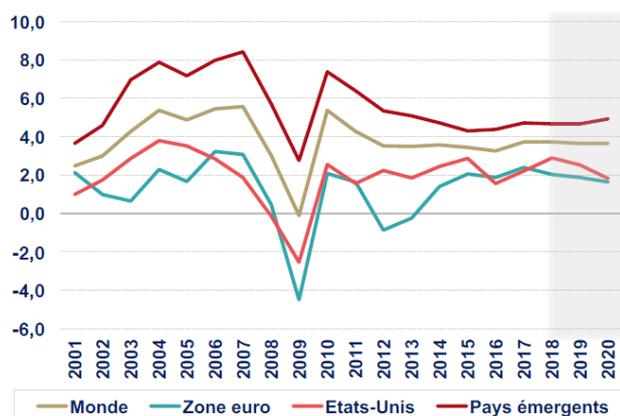
Ainsi la croissance mondiale devrait selon les prévisions de l'OCDE s'établir à 3,7% en 2018 et 2019. Les dernières projections communiquées traduisent un risque de plafonnement de l'ensemble de l'économie mondiale et une désynchronisation des évolutions à l'intérieur même du G20 avec un décrochage plus marqué des pays dit à économie émergente.

Dans l'ensemble de la zone euro, les perspectives d'évolution ont été revues à la baisse avec une progression du Produit intérieur brut qui devrait s'établir à +2% pour 2018 et +1,9% pour 2019.

---

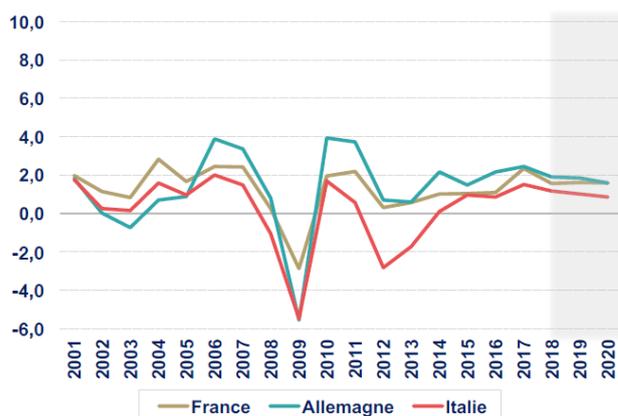
<sup>1</sup> « Perspectives économiques intermédiaires de l'OCDE : De lourdes incertitudes pèsent sur la croissance mondiale » <http://www.oecd.org/fr/eco/perspectives/perspectives-economiques-analyses-et-projections/>

### Croissance du PIB : historique et prévisions FMI (en %)



Sources : FMI et Finance Active

### Croissance du PIB en zone euro : historique et prévisions FMI (en %)

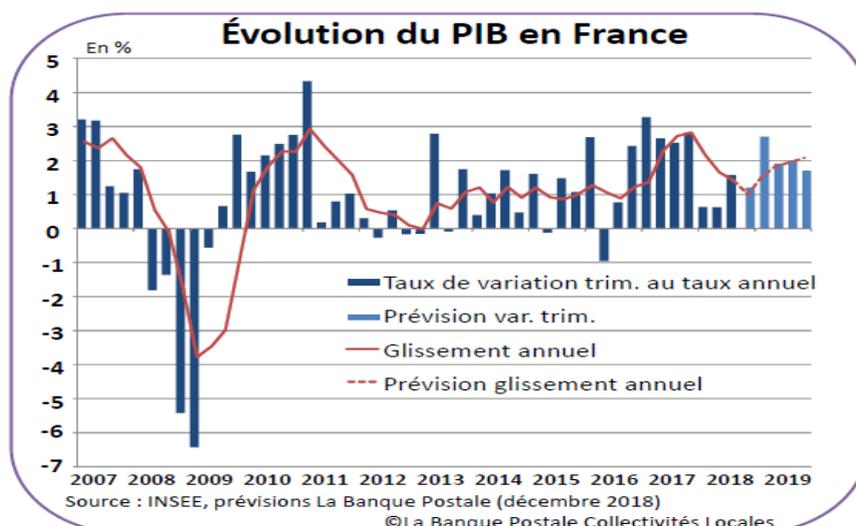


Sources : FMI et Finance Active

Ces prévisions sont dépendantes du dynamisme des exportations françaises et de la bonne santé économique de nos voisins. Elles sont donc susceptibles d'évoluer à la hausse comme à la baisse en fonction des tensions commerciales et des tendances protectionnistes existantes. La croissance française pourrait aussi dépendre des négociations sur le Brexit, des décisions de politique économique en Italie, de l'évolution des déséquilibres budgétaires et financiers en Chine, ou des vulnérabilités de certaines économies émergentes face à la remontée des taux de la Fed ou de l'aversion au risque.

## B. Le contexte et les prévisions budgétaires nationales

En France, la croissance a été de +2,2% en 2017, alors que le gouvernement tablait sur une prévision à +1,6%. Mais l'embellie ne sera vraisemblablement que de courte durée car l'OCDE évalue la progression du PIB français à +1,7% en 2018 et +1,8% en 2019 pour diverses raisons : une consommation des ménages en baisse, l'impact des grèves dans les transports, ainsi que d'autres facteurs internationaux tels que la forte remontée des prix du pétrole, la hausse de l'euro par rapport aux autres monnaies, les craintes sur la politique monétaire et l'inflation, ou encore les incertitudes politiques en Europe.

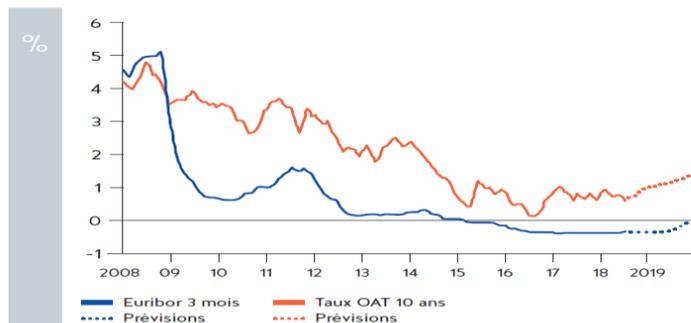


Les hypothèses d'élaboration du PLF 2019 sont de +1,7% pour le PIB, le gouvernement escomptant la poursuite de la reprise en zone euro, la croissance de la demande mondiale et une inflation fixée à 1,8% en 2018 et 1,4% en 2019.

La Banque centrale européenne ne souhaite pas prendre le risque de voir les taux d'intérêts s'envoler en agissant sur les taux courts. Son taux directeur reste ainsi inchangé et le restera jusqu'à la fin de l'été 2019. Les taux d'intérêts en France connaîtront donc une légère hausse (taux prévu de 0% en fin d'année sur Euribor 3 mois et 1,4% sur les taux d'intérêts à 10 ans) permettant un équilibre avec une prévision de croissance de 1,5% du PIB.

### ÉVOLUTION DES TAUX D'INTÉRÊT EN FRANCE

© La Banque Postale Collectivités Locales



Source : Global Insight, prévisions La Banque Postale (juillet 2018).

### TAUX D'INTÉRÊT

	2017	2018p	2019p
<b>Euribor 3 mois</b>			
Moyenne annuelle	- 0,3	- 0,3	- 0,2
Fin d'année	- 0,3	- 0,3	- 0,0
<b>OAT 10 ans</b>			
Moyenne annuelle	0,8	0,8	1,2
Fin d'année	0,7	1,0	1,4

p : prévisions

Source : Global Insight, prévisions La Banque Postale (juillet 2018).

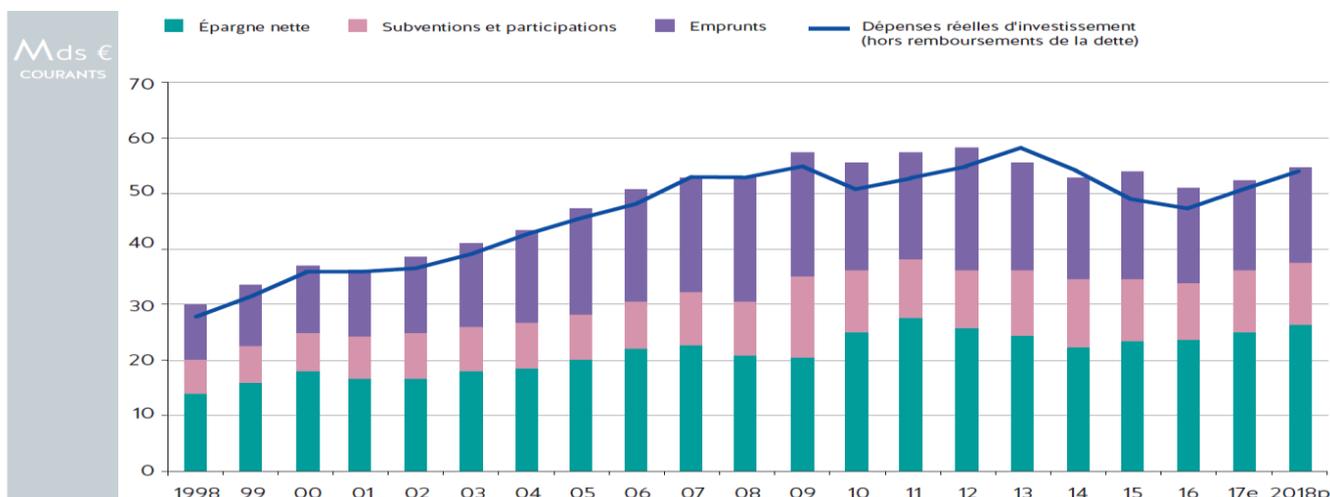
La dette publique de la France, fruit de l'accumulation des déficits au fil des ans, est aujourd'hui établie à 2.299,8 milliards d'euros. Le gouvernement prévoit que ce taux devrait baisser de 6 points d'ici 2022.

La croissance limitée de l'économie française ne semble pas impacter les collectivités territoriales qui restent dynamiques en matière d'investissement et raisonnables en terme de déficit public (8,1% de la dette publique). La loi de programmation des finances publiques 2018-2022 limitant la progression des dépenses publiques a permis une hausse maîtrisée des dépenses de fonctionnement (+0,9% des dépenses en 2018) par l'évolution contenue des dépenses de personnel notamment (absence de revalorisation du point d'indice, décalage d'un an de la procédure protocole parcours carrière rémunération, jour de carence). Les achats de biens et services augmenteraient au même rythme qu'en 2017 (+1,7%). La reprise de l'inflation et la hausse de l'investissement participeraient à la croissance.

La loi de programmation des finances publiques 2018-2022 a imposé aux collectivités une hausse de leur capacité de financement et la réduction de leur dette. Elles semblent malgré tout faire le choix du recours à l'emprunt pour financer leurs investissements. L'encours de la dette des collectivités augmente légèrement de 0,5% en 2018 et représente 8,1% de la dette publique, niveau le plus bas depuis 2012.

### FINANCEMENT DES INVESTISSEMENTS LOCAUX

© La Banque Postale Collectivités Locales



La progression des recettes de fonctionnement semble plus lente traduisant la baisse des dotations combinée à une augmentation des ressources fiscales (4 milliards d'euros de DGF des régions remplacées par des recettes fiscales). Le recours au levier fiscal resterait peu utilisé par le bloc communal et départemental, la revalorisation des bases corrélée à l'indice des prix de la consommation permettant la stabilité des recettes (+1,2%). Les dotations en provenance de l'Etat restent stables, les ponctions opérées au titre de la contribution au redressement des finances publiques ayant cessé.

Dans l'ensemble, les recettes de fonctionnement supérieures aux dépenses permettraient de dégager de l'épargne brute (+2,8%) en priorité le remboursement de l'emprunt, laissant l'épargne nette en hausse de 0,7% et facilitant la reprise à la hausse des dépenses d'investissement (7%). Les communes concourent à cette reprise en finançant la moitié des investissements réalisés par les collectivités.

### C. La trajectoire des finances publiques

Le Gouvernement prévoyait à l'article 3 du projet de loi de programmation une réduction du déficit public sur la période de programmation de 2,9 % en 2017 à 0,2 % du PIB en 2022.

#### Trajectoire de réduction du solde public

(en % du PIB)

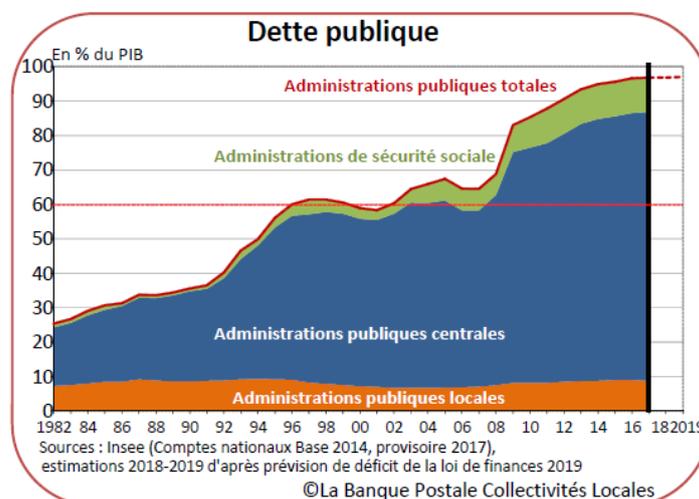
Année	2017	2018	2019	2020	2021	2022
Solde public	-2.9	-2.6	-3.0	-1.5	-0.9	-0.2

Le PLF 2019 s'était fixé pour objectif un déficit public de 2,8%. Un amendement l'a réévalué à 3,2% en raison de la crise des « gilets jaunes » ce qui porterait la dette publique à 99,0% du PIB.

Rappelons que la loi de programmation attend des collectivités un effort important en faisant notamment peser sur les APUL l'essentiel de l'effort de diminution du déficit public.

#### Taux de croissance des dépenses publiques en volume, hors crédits d'impôt (en %)

Année	2017	2018	2019	2020	2021	2022
Administrations publiques, hors crédits d'impôt	0.8	0.5	0.6	0.4	0.2	0.1
- Dont administrations publiques centrales	1.0	0.1	0.8	1.2	0.7	0.2
- Dont administrations publiques locales	0.7	0.3	0.7	-0.3	-1.6	
- Dont administrations de sécurité sociales	0.6	0.9	0.4	0.1	0.6	0.4



## D. La contribution des collectivités locales à l'effort de réduction du déficit

Jusqu'en 2017, les collectivités locales ont participé à l'effort de réduction du déficit public sous la forme d'une diminution de leurs dotations.

La loi de programmation des finances publiques (LPFP) 2018-2022 est venue traduire la volonté du gouvernement de faire évoluer le mode de participation des collectivités à la réduction des déficits publics et de la dette des administrations publiques.

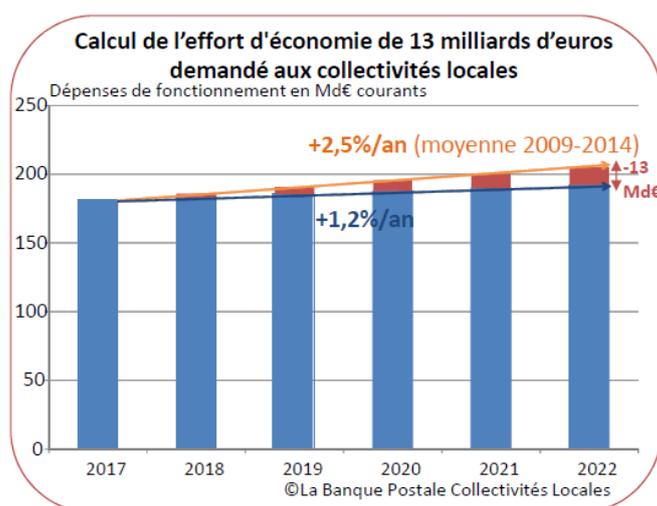
Ainsi, le texte prévoit une limitation de l'évolution des dépenses réelles de fonctionnement des collectivités territoriales et de leurs EPCI assortie d'un mécanisme de sanctions d'une part, et la mise en place d'un dispositif de contractualisation entre l'Etat et les collectivités les plus importantes d'autre part.

En application de cette politique, l'Etat a signé avec 228 collectivités (sur 322 identifiées initialement) des contrats visant à limiter la progression de leurs dépenses réelles à 1,2% en moyenne, ce seuil pouvant être apprécié à la hausse ou à la baisse suivant le contexte local.

Bien que Mantes-la-Ville ne fasse pas partie des collectivités concernées par ces limitations, l'existence de ces contrats pourraient à terme impacter les relations financières de la Ville avec ses partenaires institutionnels comme la CU GPSEO ou le Département qui devront céder à cette contractualisation sous la pression de l'Etat.

Il n'est cependant pas exclu que ce principe de contractualisation soit étendu dans les années à venir à des collectivités de strates inférieures, ce qui pourrait concerner Mantes-la-Ville.

La loi prévoit également une légère diminution sur 5 années des concours apportés par l'Etat aux collectivités territoriales (cette nouvelle enveloppe normée devrait baisser en moyenne de 0,18% par an entre 2018 et 2022) et le plafonnement du ratio de désendettement à 12 ans pour le bloc communal, 10 ans pour les départements et 9 ans pour les régions.



## **E. Le devenir de la fiscalité locale**

### La suppression de la taxe d'habitation

Votée dans le cadre du projet de loi de finances 2018, la baisse de la taxe d'habitation va se poursuivre en 2019 avec une nouvelle étape de trois milliards d'euros, appliquée à 80% des foyers assujettis à cet impôt. Une troisième baisse, d'un montant équivalent, est d'ores et déjà programmée en 2020.

Ce sera donc 17 millions de foyers concernés qui ne paieront plus de taxe d'habitation. Les 20% de ménages les plus aisés, pour l'instant exclus du dispositif, seront eux aussi concernés en 2021, l'objectif étant une disparition pure et simple de cet impôt en 2021.

Le coût global de l'opération est estimé à 20 milliards d'euros. Le gouvernement s'est engagé à compenser à l'euro près la perte de recettes des collectivités locales via un mécanisme de dégrèvement au moins jusqu'en 2020, ce qui met les collectivités dans une situation forte d'insécurité financière, en sus de la perte de marge de manœuvre fiscale.

La suppression de la Taxe d'Habitation ayant été décidée pour faire suite à une promesse de campagne du candidat à la présidence, celle-ci a été mise en œuvre unilatéralement sans s'inscrire dans une démarche globale de revue de la fiscalité locale. Ainsi, la loi de finances 2019 ne prévoit toujours pas de mécanisme de remplacement. Le devenir de la fiscalité locale devrait à priori être arrêté avant le projet de loi de finances rectificatives annoncé pour le premier semestre 2019.

A ce jour, les collectivités ne disposent donc que des pistes de réflexion dévoilées via le rapport de la mission Richard/Bur du printemps dernier et qui sont :

- Transfert de la part départementale de TFPB aux communes et EPCI au prorata de leurs anciennes recettes de TH avec mise en place d'un système de garantie des ressources pour lisser cette ressource entre les communes et EPCI (péréquation horizontale),
- Transfert intégral de la TFPB aux seules communes qui deviendraient l'échelon unique de prélèvement de la taxe avec là aussi un mécanisme de compensation entre les communes sur dotées et sous dotées. Les EPCI pourraient bénéficier d'une fraction d'un impôt national (type TVA mais avec perte du pouvoir de taux),
- Transfert d'une fraction d'un impôt national aux communes et aux EPCI qui perdraient alors chacun leur pouvoir de taux. Le risque de voir alors évoluer les règles de répartition de cette fraction aux dépens des communes ne peut être écarté.

### La réforme de la TFPB

Ce début de réforme de la fiscalité locale s'accompagne d'un travail de révision partielle des valeurs locatives des locaux qui datent de 1970. Un premier pas a été franchi le 1er janvier 2017 avec la révision des valeurs locatives des locaux commerciaux.

Toutefois, le Ministère de l'action et des comptes publics a indiqué dans une réponse ministérielle qu'aucune réforme des locaux d'habitation n'était à ce jour envisagée, le gouvernement l'estimant trop sensible<sup>2</sup>. Les valeurs locatives utilisées pour la Taxe d'Habitation et la Taxe Foncière vont donc continuer de se baser sur des valeurs 1970.

---

<sup>2</sup> Réponse ministérielle n° 7271 <https://www.legifiscal.fr/actualites-fiscales/1874-revision-valeurslocatives-generalisation-prevue-locaux-habitation.html>

## F. Autres points notables

A tous ces éléments, nous pouvons rajouter :

- L'impact du Protocole parcours, carrières et rémunérations (PPCR) qui a été suspendu en 2018 et sera réactivé à compter de 2019.
- Le programme de suppression des taxes à « faibles rendement », le gouvernement a commencé à supprimer certaines taxes qu'il considère comme peu rentable, il a ainsi été un temps envisagé de supprimer la taxe sur les pylônes électriques dont bénéficient les communes.

Il est à noter que pour la première fois depuis 2001, la sécurité sociale présenterait en 2019 un budget excédentaire (700 millions d'euros).

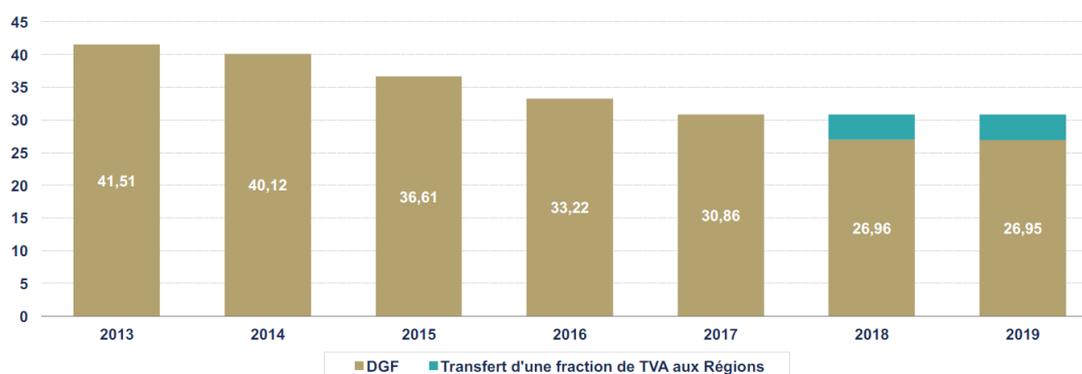
## G. Les grandes lignes de la loi de finances 2019

Les grandes lignes de la loi de finances 2019 sont :

- Augmentation du pouvoir d'achat (plus de 6 milliards d'euros) : suppression de la deuxième tranche de la taxe d'habitation pour 80 % des contribuables, réduction des cotisations chômage et maladie, exonération des heures supplémentaires de cotisations sociales ;
- Travail : 2,5 milliards d'euros seront investis pour traiter en profondeur les causes du chômage (le taux de chômeurs tourne autour de 9% en 2018) ; les entreprises bénéficieront de la transformation du CICE en allègements pérennes de charges, de la poursuite de la baisse de l'impôt sur les sociétés, et d'une fiscalité simplifiée par la suppression d'une vingtaine de petites taxes ;
- Protection : revalorisation du minimum vieillesse et de l'allocation adultes handicapés ; les moyens alloués aux armées, à la justice et à l'intérieur seront également renforcés ;
- Avenir : un effort budgétaire important sera porté sur l'éducation (860 millions d'euros d'augmentation du budget, malgré la suppression programmée de 1.800 postes), la recherche, la transition écologique et à travers le « Grand plan d'investissement » du Gouvernement ; la transformation en profondeur de l'action publique s'accélérera en 2019 avec la réforme de l'audiovisuel public, un nouveau service public de l'emploi, la revue à la baisse des effectifs de l'État et de ses opérateurs (objectif de 50 000 suppressions d'emplois d'ici 2022), ainsi qu'un rééquilibrage de la présence française à l'étranger en fonction des priorités géostratégiques.

### a) DGF : une enveloppe stable pour la deuxième année consécutive

Evolution de la DGF (en Mds€)

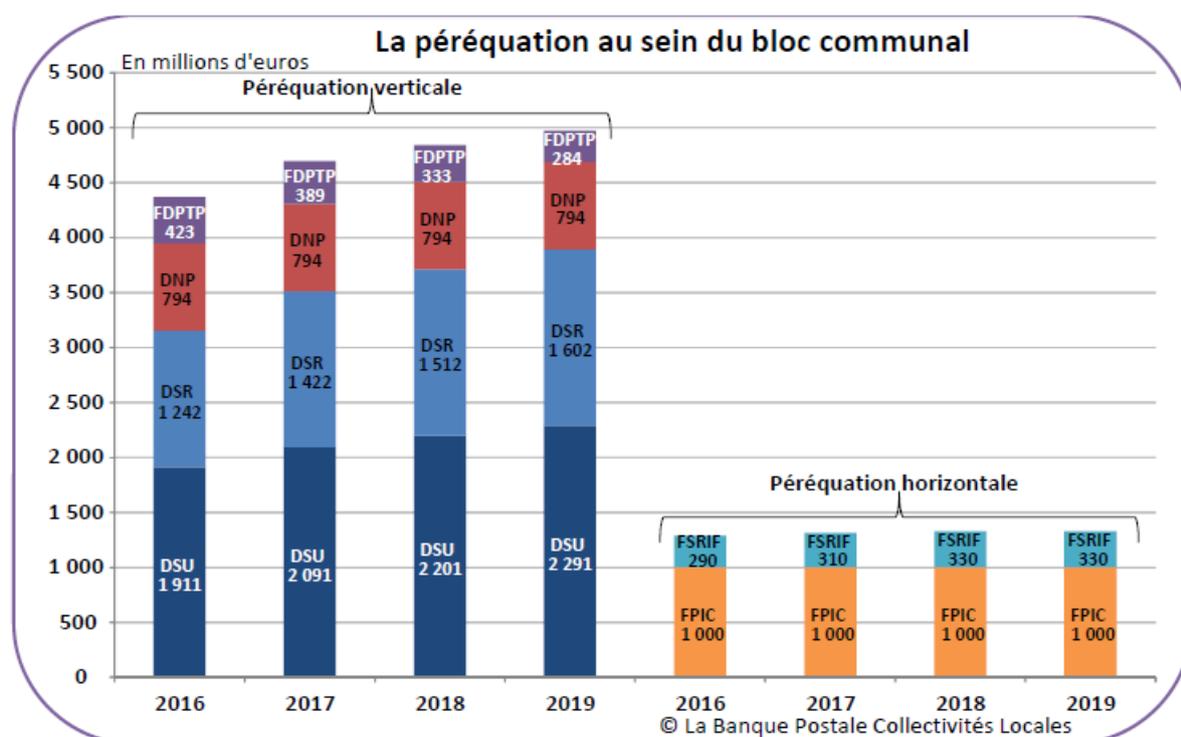


Sources : LF 2013 à 2018 et PLF 2019

## b) Péréquation verticale : des abondements renouvelés

	2014	2015	2016	2017	2018	2019
<b>Communes</b>						
DSU	60	180	180	180	110	90
DSR	39	117	117	180	90	90
DNP	10	10	0	0	0	0
<b>Départements</b>						
Dotation de péréquation	10	20	20	20	10	10

Sources : LF 2014 à 2018 et PLF 2019



## c) Gel du FPIC à 1Md€ - stabilité mais des mouvements toujours possible

Les facteurs de mouvements :

A l'échelle de l'ensemble intercommunal :

- Transfert de compétences (impact sur le CIF)
- Potentiel financier par habitant
- Population DGF

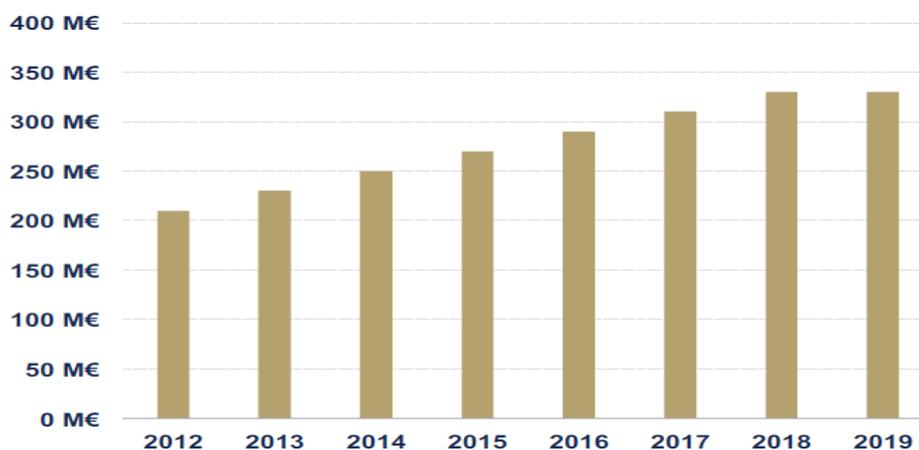
A l'échelle nationale :

- Mouvement de la carte intercommunale

Les mécanismes de garantie :

		Année de versement de la garantie			
		2017	2018	2019	2020
Année d'éligibilité	2017	90% du montant 2016	85% de la garantie 2017	70% de la garantie 2018	50% de la garantie 2019
	2018		85% du montant 2017	70% de la garantie 2018	50% de la garantie 2019
	2019			70% du montant 2018	50% de la garantie 2019
	À partir de 2020				50% du montant N-1

**d) Maintien du FSRIF (fonds de solidarité des communes de la Régional Ile de France à 330 M€**



Sources : LFI 2012 à 2018 et PLF 2019

**e) Mesure de soutien à l'investissement public local**

	DSIL 570M€	DETR 1Md€	DPV 150M€	DSID (DGE) 296M€
Eligibilité	Communes et EPCI à fiscalité propre en métropole ainsi que les PETR	Communes et EPCI à fiscalité propre de -75 000 habitants	Part population située en quartiers prioritaires > à 19% de la population totale de la commune de 2016 + éligibilité à la DSU au moins une fois au cours des 3 dernières années Fin du plafond du nombre de bénéficiaire à la DPV	Départements de métropole et d'Outre-Mer, métropole de Lyon et collectivités à statut particulier
Quoi ?	Rénovation thermique, transition énergétique, mise aux normes d'équipements publics, développement du numérique, équipements liés à la hausse du nombre d'habitants	Projets dans le domaine économique, social, environnemental et touristique, pour développer ou maintenir les services publics	Education, culture, nouvelles technologies, sécurité, réhabilitation des bâtiments scolaires	Dépenses d'aménagement foncier et d'équipement rural
Attribution	Par le préfet de Région suite au dépôt de dossier			Par le préfet de Région dans les domaines jugés prioritaires

Sources : PLF 2019