

Débat d'orientations budgétaires pour 2011
Intervention de Dominique BAERT
Conseil du 5 novembre 2010

Madame la Présidente,
Mes chers collègues,

Nous voterons notre budget 2011, le 3 décembre prochain, et aujourd'hui il me revient de lancer notre débat d'orientations budgétaires. Et qu'est-ce qu'un débat d'orientations budgétaires ? Eh bien c'est un débat, autour de trois points : un contexte, des dépenses, et des recettes !

Aussi, très pédagogiquement, je vous propose de suivre successivement ces trois points.

1. Le contexte : ce n'est pas très original de dire que Lille Métropole élabore son budget 2011 dans un contexte national difficile.

Je n'insiste pas sur la crise économique, la crise financière, les incertitudes des marchés et donc des évolutions de taux d'intérêt, qui influencent bien évidemment certaines de nos recettes et nos dépenses.

Je rappelle en revanche que notre projet de budget, nous devons l'établir dans une double contrainte :

➤ D'abord, et surtout, **le gel, par l'Etat, de ses dotations aux collectivités locales pour trois ans**. En effet, en dépit de la conjoncture économique dégradée, le choix de politique budgétaire fait par le Gouvernement, pour 2011, mais aussi pour les deux années qui suivent, est, dit-il, de faire participer l'ensemble des collectivités publiques à la maîtrise des dépenses publiques, et donc de ne pas augmenter le volume global (on appelle ça « l'enveloppe normée ») des dotations versées aux collectivités. Même si le FCTVA est exclu de cette enveloppe normée, et heureusement, chacun comprend que cette règle est très contraignante. Car elle signifie que, hors les dotations de péréquation la quasi-totalité des dotations reçues par les collectivités seront en baisse, et donc une part importante de leurs ressources baisseront. Il en sera ainsi, bien sur, dans notre communauté urbaine...

➤ Autre contrainte, structurelle, et donc structurante, sur nos recettes : **l'incidence de la suppression de la taxe professionnelle** qui s'applique à plein en 2011. Ainsi, je rappelle qu'alors qu'elle représentait 35 % de nos recettes de fonctionnement jusqu'à maintenant, le remplacement de la TP par de nouvelles recettes aura pour demain 2 conséquences essentielles :

- une plus grande dépendance de notre établissement vis-à-vis des dotations de l'Etat, puisque celles-ci représentent quand même 26 % des ressources de substitution. D'où une perte de pouvoir fiscal, très fâcheuse au moment même où l'Etat décide de geler ses dotations ;
- autre conséquence : des ressources de substitution dont les bases seront moins dynamiques que celles de la TP.

Au demeurant, j'ajoute que demeurent encore nombre d'incertitudes sur certains éléments de cette réforme, comme par exemple sur le mode de répartition de la cotisation sur la valeur ajoutée, ou sur la péréquation interne au bloc communal.

Et même encore, au moment où je vous parle, pour les conséquences sur la taxe d'habitation. Nous en avons déjà parlé à nos conseils de juin et d'octobre, et Madame la Présidente, nous avons bien eu raison de le faire, puisque nous avons raison ! Quand, avant l'été, en commission ou dans cette enceinte, je pointais les risques considérables pour les ménages contribuables métropolitains pour leur cotisation de taxe d'habitation, du fait du transfert de la TH hier perçue par le Département à la Communauté urbaine, que n'ai-je entendu, que n'a-t-on prêté comme intention à notre exécutif ?... La vérité, c'est que nous avons raison ! Et heureusement qu'avec d'autres collectivités et des associations d'élus, nous avons pu porter ce débat au niveau national, puisque le Gouvernement vient de confirmer tellement notre analyse, qu'il s'apprête à déposer un amendement à l'article 59 du projet de loi de finances pour mettre en place un mécanisme qui devrait permettre d'éviter aux ménages qui auraient du payer plus, de payer plus, et à ceux qui auraient du payer moins, de payer moins ; bref, d'assurer une neutralité, pour les contribuables de l'application de la suppression de la TP ! C'est bien le moins, car ici, nous l'avons toujours revendiqué : il ne pouvait pas être question que les ménages paient une baisse des impôts des entreprises ; comme il n'était pas question que notre communauté urbaine perde des ressources, par suite de cette réforme, car cela aurait été contraire à l'engagement initial du Gouvernement !

Nous pouvons a priori, donc, être satisfaits d'avoir mené ce combat. A priori, seulement, car la prudence et la vigilance restent de mise, chers collègues. En effet, au moment où je vous parle, la Commission des finances de l'Assemblée nationale n'a pas encore connaissance de l'amendement gouvernemental, et donc de la solution technique qui sera mise en place ! Alors attendons, mais dans la vigilance, car mon attention de gestionnaire de notre bourse communautaire est en éveil, et il faudra regarder cela de près,... car certes, une compensation financière semble décidée, mais où seront pris les crédits budgétaires qui permettront de la financer ? Nous n'avons pas, à ce jour, de réponse précise.

Mais revenons, chers collègues, à notre débat d'orientations budgétaires, dont vous comprenez bien, après ces quelques rappels, combien il se tient dans **un cadre contraint, et surtout encore un peu incertain.**

2. Les dépenses 2011 : une stratégie claire, qui conjugue ambition d'investissements et encadrement des dépenses de fonctionnement.

Et ça marche, puisque depuis le début du mandat, **les résultats de notre stratégie financière sont probants** :

- **un autofinancement** qui reste de bonne tenue : notre épargne nette, de 105 M€ en 2007, sera de 127 M€ en 2010 !
- **un volume d'investissement**, et donc d'équipements pour notre communauté urbaine, en progression significative. Ainsi, si, sur le mandat 2002 - 2008 nous avons en moyenne réalisé 278 M€ d'équipements, ce chiffre aura été de 332 M€ en 2008, 348 M€ en 2009, et du même ordre de grandeur en 2010
- **une dette** qui diminue, puisque le stock de dette était de 1664 M€ fin 2007, et sera de 1483 M€ fin 2010 !

Et ça, ce désendettement, Madame la Présidente, mes chers collègues, c'est un acquis, un acquis précieux : un désendettement de 180 M€ en trois ans de la Communauté urbaine, c'est une réalité, qui permet de réduire frais financiers, et donc de consacrer ces capacités au financement de nos politiques communautaires.

➤ **Pour 2011, maintien d'un effort important sur les dépenses de gestion : 937 M€**

Contenir les dépenses de gestion n'est pas par nature aisé, nous le savons bien, puisque 42 % des dépenses sont incompressibles (versements aux communes, contribution au SDIS), mais aussi parce que nous avons mis, et mettons en œuvre de nouveaux équipements, ou de nouvelles politiques, qui par nature poussent les dépenses d'exploitation à la hausse.

A cela s'ajoute en 2011 une augmentation conjoncturelle de la masse salariale de + 4,2 % (après une pause de + 1,3 % en 2009 et + 0,3 % en 2010), par suite des incidences des réorganisations de services, qui à la fois ont redéployé des effectifs et se sont appuyés sur une montée en qualification des agents.

Je rappelle enfin que la dotation de solidarité communautaire sera indexée en 2011 sur l'inflation, tandis que l'attribution de compensation restera de 216 M€.

Au final, c'est dire que limiter à 937,5 M€ les dépenses de gestion (contre 923 M€ au BP 2010), est très encadré, car en 2011, il y a de nécessaires augmentations :

- pour les transports, avec + 15 M€ liés à l'amélioration de l'offre de transport intégrée dans la nouvelle Délégation de service public ;
- pour le développement économique, avec le soutien renforcé aux filières TIC, le textile, la recherche, l'innovation et à la création d'entreprises ;
- pour le logement, avec la montée en puissance du PLH, mais aussi la création de nouvelles structures d'accueil pour les gens du voyage.

➤ **En matière d'équipements, 2011 est, comme prévue, une année de pic !**

La cible de dépenses est plus qu'ambitieuse puisqu'elle s'affiche à 525 M€, ce qui peut correspondre à une réalisation effective de l'ordre de 460 à 470 M€. Ce chiffre est compatible avec notre situation financière, surtout avec le désendettement de ces dernières années.

Il assure de surcroît un soutien fort à l'activité économique locale, pour nos entreprises, et donc pour l'emploi.

Il est surtout justifié, et *boosté* par certains grands équipements (principalement station d'épuration de Marquette, mais aussi accessibilité Grand stade, en voiries et stationnement), ainsi que par des réalisations pour trois priorités du mandat :

- les transports avec le développement de la billettique et des aménagements cyclables.
- l'habitat et ville renouvelée avec l'augmentation des aides à la pierre et la poursuite des projets ANRU
- le développement économique avec l'aménagement des 1000 ha, de la zone de l'Union et le plan Campus

3. Les recettes 2011 : parmi les options possibles, le versement transport est le levier le plus efficace.

C'est en effet la conclusion à laquelle j'arrive en m'efforçant de faire coïncider nos dépenses et nos recettes, dans le cadre de notre stratégie financière. Pourquoi ? Parce que le relèvement du versement transport serait un facteur-clé de desserrement de nos contraintes, de fonctionnement comme d'équipement, et donc pour aujourd'hui et pour demain.

Regardons en effet, la situation qui se présente à nous.

➤ **Spontanément, les recettes de gestion augmentent de + 21,4 M€**

Elles intègrent évidemment l'incidence du relèvement de la redevance assainissement au 1^{er} juillet dernier, et celle des tarifs transports du 1^{er} janvier prochain que nous avons déjà décidé.

Mais heureusement pour notre établissement, elles tirent parti de la dynamique des bases, notamment des précédentes bases de taxe professionnelle (je rappelle que nos bases de TP ont été particulièrement dynamiques, et nous pouvons nous en féliciter collectivement, puis que ces dernières années elles ont augmenté de + 2,43 % en 2008, de + 5,25 % en 2009, et encore de + 3,86 % en 2010, ce qui, en pleine crise économique conforte notre politique économique communautaire.

Malheureusement, comme je l'ai dit les recettes de substitution à la TP d'hier croissent un peu moins rapidement ; et surtout les dotations de l'Etat vont diminuer : en l'état actuel de la Loi de Finances, nous estimons leur diminution à – 4,4 M€. C'est un sacré freinage de nos recettes, puisque le cumul « recettes de substitution + dotations de l'Etat » (soit quand même 61 % de nos ressources) n'augmentera que de + 1,9 M€, soit à peine + 0,3 % !

Première constatation peu enthousiasmante.

Une seconde constatation peu enthousiasmante doit également être faite quant à la répartition de l'ensemble des 21,4 M€ de recettes de gestion supplémentaires : elles ne sont pas équitablement réparties selon les budgets. En effet, sur ces 21 M€, + 7 M€ relèvent du budget assainissement, et seulement + 14 M€ sont au budget général, ce qui, comme nous allons le voir dans un instant pose problème.

Voilà pour l'évolution, spontanée donc, de nos recettes, en termes clairs si nous ne prenons aucune nouvelle décision fiscale.

➤ **Précisément, en matière de choix fiscaux, quelles sont les options possibles ?**

➤ Une augmentation du taux de la cotisation foncière des entreprises, perçue pour la première fois par Lille Métropole en 2011, est possible. Le taux est cependant lié à la fiscalité ménages des communes. Cette augmentation ne pourrait s'élever qu'à 0,45 %, soit un produit supplémentaire de 500 000 €.

➤ Puisqu'elle la perçoit dorénavant (ancienne part du Département) Lille Métropole pourrait choisir de modifier le taux de la part communautaire de taxe d'habitation : une hausse de 1,5 % (calée sur l'inflation prévisionnelle) générerait un produit supplémentaire de 1,2 M€.

➤ Une augmentation du taux de TEOM : une hausse de taux de 1,5 % (là aussi, calée sur l'inflation prévisionnelle) générerait un produit supplémentaire de l'ordre de + 1,8 M€.

➤ En fait le levier financier majeur, le plus important, consiste en une majoration du taux du versement transport au taux plafond de 2% (nous étions à 1,8 % depuis 1997). Cette possibilité est en effet ouverte par la loi du 12 juillet 2010 portant engagement national pour l'environnement, qui permet aux territoires comportant au moins une commune touristique (commune de Lille) de majorer le taux de versement transport de 0,2 %. Une telle majoration générerait pour Lille Métropole un produit supplémentaire de 21 M€.

Telles sont, chers Collègues, les opportunités de choix fiscaux sur lesquels nous devons nous déterminer. Ce qui suppose bien évidemment que nous répondions à quelques questions : avons-nous besoin de ressources supplémentaires autres que celles dont nous bénéficierons par l'évolution spontanée de nos recettes ? Et à quelle fin, pour quoi faire ? Répondre à cela, nous éclairera de fait sur l'option fiscale à privilégier. Voilà pourquoi je vous propose d'examiner un instant :

➤ **La délicate équation financière des transports**

Je rappelle que la politique des transports est financée via un budget annexe, lui-même alimenté par une ressource affectée, le versement transport, et équilibré par une subvention forfaitaire d'exploitation, financée elle par prélèvement sur le budget général.

Or, en matière de financement des transports, retenons 3 choses

- une dette historique lourde, mais un désendettement important en cours : une dette de 736 M€ en 2007, 608 M€ en 2009, mais de 555 M€ en 2010.
- une poussée importante des dépenses d'équipement : 383 M€ sur 2011- 2014, soit une moyenne de 96 M€ sur ces quatre années, ce qui implique :

	<u>BP 2010</u>	<u>2011</u>	<u>2012</u>	<u>2013</u>	<u>2014</u>
(en M€)	46,5	62,6	115,3	110,8	94,8

de disposer de l'autofinancement, et donc des recettes, adaptés.

- une pression forte sur le fonctionnement, liée à la nouvelle Délégation de service public, et à l'amélioration quantitative et qualitative de l'offre de transports.

	<u>BP2010</u>	<u>2011</u>	<u>2012</u>	<u>2013</u>	<u>2014</u>
(en M€)	177	192	209	219	233
	+ 15	+ 17	+10	+4	

L'amélioration de notre offre de transport suppose donc un « palier » dans nos dépenses de fonctionnement qui suppose lui-même d'être financé ! + 15 M€ dès 2011 ! Ce qui signifie, concrètement, une ponction de + 15 M€ sur le budget général pour augmenter les ressources du Budget Annexe Transport.

Et c'est là que 2 remarques s'imposent :

- la première, vous vous en souvenez sans doute, c'est que, comme je l'ai dit tout à l'heure, l'augmentation des ressources du Budget Général (i-e sans aucune hausse fiscale), n'est que de + 14 M€, ce qui... est d'évidence insuffisant pour financer le seul besoin de ressources du secteur Transports !
- la seconde remarque en résulte, c'est que s'il n'y a pas de nouvelles recettes pour couvrir ce besoin, cela voudra dire que les autres dépenses de fonctionnement ne pourraient plus évoluer globalement, et donc que les actions sur d'autres politiques, pourtant prioritaires, telles que l'économie, le logement, ou la voirie, pour ne citer que quelques-unes, ne pourraient que voir leurs moyens diminuer.

➤ **Voilà pourquoi le recours à un relèvement du versement transports dès cette année est sans doute un levier efficace et efficient.**

Pourquoi ? Pour trois raisons :

- d'abord parce que, ressource affectée au Budget Transports, ces 20 M€ de recettes supplémentaires conforteraient l'exploitation, et soutiendraient intelligemment l'autofinancement de ce Budget annexe, au moment même où de lourds investissements s'engagent ;
- ensuite, parce compte tenu du « saut » financier que connaît le fonctionnement Transports, ce supplément de recettes éviterait que la montée en puissance de la politique Transports ne se fasse au détriment des autres politiques ;
- enfin, parce que si ces 20 M€ de versement transport majoré peuvent donner à penser que nous déciderions, mes chers Collègues, d'alourdir des prélèvements sur les entreprises, n'oublions pas que ces dernières ont connu, depuis 2010, avec la suppression de la taxe professionnelle, un allègement de leur charge fiscale de 220 M€ sur le territoire de notre communauté ! 20 M€, chacun l'aura compris, cela représente moins de 10 % de l'allègement de TP qu'auront connu les entreprises métropolitaines. Et tout observateur objectif, même peu féru de calcul mathématique, comprend aisément que face à un allègement de 220 M€, décider d'une majoration de 20 M€, dégage néanmoins encore pour nos entreprises un solde net de fiscalité allégé de l'ordre de 200 M€ !

Telles sont, Mme la Présidente, Mes chers Collègues, les grandes lignes de ces orientations budgétaires pour 2011 que je soumets à votre réflexion, et que notre dernière Diapo. 8 synthétise en conclusion.

Merci de m'avoir écouté.