

+Observatoire des Finances et des Politiques Publiques - OFiPoPu

Boutique Citoyenne

12, rue Voltaire

38000 GRENOBLE

Site internet : www.ofipopu.fr

mel : boutique.citoyenne@orange.fr

Lettre n° 9 du 16 mars 2009

Comment construire un budget communal et déterminer les taux des impôts locaux ? Exemple de Grenoble.

Résumé :

La Ville de Grenoble a voté son budget le 15 décembre 2008. Y a-t-il des données et des réflexions qui permettraient de récrire le budget de manière différente et qui aurait pour conséquence de changer les taux des impôts votés le 15 décembre ? L'OFiPoPu avec les éléments en sa possession (Budgets 2008 et 2009) et les décisions de la Métro et de l'Etat démontre que, sans changer quoi que ce soit dans les choix politiques de la majorité municipale, un budget sans augmenter les taux est tout à fait réaliste pour l'année 2009 ! La différence de recettes entre 0 et 9 % d'augmentation des taux représente environ 9 M€ dans le budget de la ville. Y aurait-il 9 M€ de recettes supplémentaires ou de diminutions de dépenses qui seraient disponibles, ici et maintenant, pour résoudre cette équation ? La réponse est oui, grâce notamment au plan de relance gouvernemental qui propose aux communes d'obtenir en 2009 une recette extraordinaire pour l'investissement. Pour Grenoble il s'agit d'une recette supplémentaire d'environ 6 M€. Les deux tiers du chemin sont donc fait. Le tiers restant se trouve dispersé dans de nombreuses lignes comptables. Cela ne préjuge en rien ce qui devra être fait les années suivantes. Le budget est annuel, mais rien n'interdit à un conseil municipal de penser à une programmation pluriannuelle et de se faire une cagnotte pour l'avenir (pour une éventuelle candidature aux jeux olympiques ou des grands projets d'aménagements). Comme l'OFiPoPu l'a indiqué dans la lettre n° 8, la majorité municipale a décidé une forte augmentation des taux en début de mandat pour ne pas avoir à le faire plus tard. Mais dans la période de crise actuelle, une telle position est-elle défendable ou ne vaudrait-il pas mieux agir année après année pour atténuer au maximum l'impact négatif d'une telle hausse sur les ménages à ressources faibles ou modestes ? L'OFiPoPu démontre qu'il n'y a pas de fatalité à augmenter les impôts en 2009, le reste ce sont des choix politiques. Il y a jusqu'au 31 mars pour trancher définitivement cette question.

Un petit montage vidéo accompagne cette lettre pour répondre préciser simplement certains points.

Les conseils municipaux ont jusqu'au 31 mars 2009 pour voter leur budget 2009 et les taux des impôts locaux. La ville de Grenoble a voté le sien le 15 décembre (voir lettre n° 8 de l'OFiPoPu). Le budget est un document prévisionnel qui doit être élaboré avec sincérité sur des bases raisonnables en fonction de données connues au moment du vote du budget.

Il est intéressant d'examiner sur le cas Grenoblois les différentes manières d'aborder la construction d'un budget et ses conséquences sur les contribuables locaux.

La discussion portera sur les dotations de l'Etat, de la Métro et de divers éléments tenant à la conjoncture et prêtant à discussion. Tout le reste du budget restera inchangé. Les précisions sont données dans les notes pour chaque ligne.

Dans un budget il y a des données certaines, d'autres à estimer et certaines dépendant de choix d'affectation comptables et évidemment des choix politiques. Dans ce qui suit nous illustrerons ces différents aspects.

Voici ce que donnerait une comparaison entre deux budgets l'un voté le 15 décembre, l'autre en mars avec la même pression fiscale.

La colonne « différences » représente la différence entre le budget de mars et celui de décembre.

Dans le budget voté le 15 décembre est inscrit comme recette des impôts locaux : 114,76 M€. Sans augmentation des taux la ville recevrait 105,85 M€ soit une différence de 8,9 M€. Pour ne pas augmenter les taux il faut retrouver cette somme de 8,9 M€ en augmentation de recettes ou diminution de dépenses.

Section de fonctionnement :

Recettes de fonctionnement		BP 2008	BP 2009 15/12/2008	BP 2009 corrigé	Différences	Notes
7311	Contributions directes	101 239 500,00	114 756 868,00	115 358 216,00	601 348,00	1
7322	Dotation de Solidarité communautaire	7 166 596,00	7 416 596,00	7 127 000,00	-289 596,00	2
7381	Taxe additionnelle aux droits de mutation	7 430 242,00	5 130 242,00	5 130 242,00	0,00	3
7411	Dotation forfaitaire	43 795 121,00	43 576 121,00	43 891 367,00	315 246,00	4
74123	Dotation de Solidarité urbaine	2 577 921,00	2 577 921,00	2 577 921,00	0,00	5
746	Dotation générale de décentralisation	1 332 720,00	1 285 000,00	1 332 720,00	47 720,00	6
74833	Compensation au titre de la taxe professionnelle	3 643 153,00	2 805 153,00	2 586 638,63	-218 514,37	7
74834	Compensation au titre des exonérations des taxes foncières	1 971 000,00	1 518 000,00	1 622 133,00	104 133,00	8
Total des recettes de fonctionnement		256 503 196,00	264 510 250,00	265 070 586,63	560 336,63	9

Dépenses de fonctionnement

60618	Autres fournitures non stockables	3 565 075,00	3 910 667,00	2 410 667,00	-1 500 000,00	10
66111	intérêts réglés à l'échéance	11 987 140,00	12 950 814,00	11 987 140,00	-963 674,00	11
Total des dépenses réelles de fonctionnement		232 639 890,00	233 991 102,00	231 527 428,00	-2 463 674,00	12
virement à la section d'investissement (023+042)		23 863 306,00	30 519 148,00	33 543 158,63	3 024 010,63	13

Commentaires :

Note n°1 : Rappel : les impôts locaux sont calculés par le produit des taux (déterminés par la commune, la Métro, le Département et la région) et des bases. Les bases (déterminées par l'administration fiscale) sont revalorisées chaque année pour tenir compte de l'inflation par la loi de finance de l'année. La loi de finance 2009 indiquait que la revalorisation bases sera fixée à 2,5 % pour la taxe d'habitation et la taxe foncière sur le foncier bâti et à 1,5 % sur le foncier non bâti. Au 15 décembre ceci était connu (la loi de finance a été adoptée le 17 décembre, l'Assemblée Nationale et le Sénat étaient d'accord avant le 15 décembre sur ces revalorisations). La Ville n'avait pris que 2 % pour le calcul du montant des impôts locaux. Gain certain : 600 k€.

Note n° 2 : La Métro a voté en décembre 2008 l'instauration pour 2009 de la fiscalité mixte. Ceci entraîne un blocage de la Dotation de Solidarité Communautaire versées aux communes au montant versé en 2008. Ceci était connu le 15 décembre. Le chiffre indiqué est celui notifié pour 2008. Perte : 300 k€.

Note n° 3 : Droits de mutation. Pas de changement entre les deux budgets. La réalité apparaîtra seulement à la fin de l'année et dépendra du marché de l'immobilier sur Grenoble.

Note n° 4 : Il s'agit de la dotation globale de fonctionnement (DGF) dont l'évolution est fixée dans la loi de finance. En février 2009, l'Etat a indiqué le montant des dotations aux communes. L'estimation de décembre était légèrement pessimiste. Gain certain de 300 k€.

Note n° 5 : DSU. Suite à la mobilisation des maires de tous bords, la DSU n'a pas diminué pour les communes comme Grenoble entre 2008 et 2009. Par contre pour 2010 c'est l'inconnu, la ville pourrait perdre 2,6 M€

Note n° 6 : Dotation de décentralisation. La loi de finance a maintenu le niveau de 2008. Gain de 50 k€, à voir suivant la réalité de ce qui a été versé en 2008.

Note n° 7 : La DCTP, est une dotation d'Etat qui sert de variable d'ajustement et diminue d'année en année. En 2009 il y a une accélération de la diminution. On pouvait prévoir environ 700 k€ de baisse, elle atteint presque 1 M€ par rapport à 2008 (moins 29 %). Perte entre les deux budgets 2009 : 200 k€.

Note n° 8 : La compensation pour les exonérations de taxe foncière pour les ménages à faibles ressources est supérieure à ce qui est indiqué dans le budget de décembre. Ceci était connu le 15 décembre. Gain 100 k€.

Note n° 9 : Il est indiqué dans les différentes colonnes les totaux inscrits dans les budgets (recettes réelles et d'ordre). Globalement il y a un gain en recettes de fonctionnement de 600 k€ entre les deux budgets qui est due à l'augmentation de la revalorisation des valeurs locatives par l'Etat. Il y a un moindre désengagement de l'Etat mais un plus fort de la Métro, les deux s'équilibrant. Conclusion, il n'y a pas de bouleversement sur les recettes de fonctionnement.

Par contre sur les dépenses de fonctionnement il y a de plus fortes différences :

Note n° 10 : Cet article comprend essentiellement le remboursement des frais engagés par GEG pour le compte de la ville pour l'éclairage public. Une somme importante est consacrée à des investissements. Il est donc tout à fait possible d'inscrire dès le budget primitif une dépense en investissement et d'alléger ainsi la section de fonctionnement. Par exemple la somme de 1,5 M€ peut être inscrite en dépenses supplémentaires d'investissement (voir ci-dessous la note n° 19). Ceci ne change rien à l'équilibre global du budget, mais permettrait de maintenir un affichage d'une épargne nette positive en cas de non augmentation des taux. Maintenir une épargne nette positive n'est pas nécessaire en 2009 puisqu'il y a assez de nouvelles recettes d'investissement.

Note n° 11 : Les intérêts de la dette ont été estimés en forte augmentation par rapport à 2008 dans le budget du 15 décembre. Cette estimation a été faite plusieurs mois avant et n'a pas pris en compte les fortes baisses du taux directeur de la Banque centrale européenne. La structure de la dette de Grenoble se répartie en emprunts à taux fixes et à taux variables. La majorité des emprunts à taux variables sont indexé par rapport à l'Euribor ou d'autres références de taux d'intérêt, qui ont très fortement baissé fin 2008 et poursuivent leur diminution en 2009. Sur les nouveaux emprunt (environ 20 M€) il est difficile d'estimer les taux bancaires à cause des fortes marges que se prennent les banques, mais il est très probable qu'ils devraient être en diminution par rapport à ce qui se pratiquait fin 2008. Mais ce qui domine les frais financiers c'est l'ancienne dette (environ 270 M€). La baisse très forte des indicateurs aura pour conséquence que la ville pourra obtenir des taux plus intéressant qu'en 2008 lors de sa gestion active de la dette. De manière prudentielle pour un budget 2009 sincère et raisonnable il est possible de reprendre le niveau des intérêts prévus en 2008 pour l'année 2009. Mais il y a fort à parier que le gain pourrait être plus important. Gain : 1 M€.

Note n° 12 : Les chiffres indiqués dans les colonnes sont les totaux des dépenses réelles de fonctionnement indiquées dans les différents budgets. Entre les deux budgets 2009 il y a une diminution de 2,5 M€.

Note n° 13 : la différence entre les recettes totales de fonctionnement et les dépenses réelles sert à alimenter la section d'investissement sous forme de dotation aux amortissements et d'un autofinancement supplémentaire. Entre le budget de mars et celui de décembre il y aurait la possibilité d'alimenter de 3 M€ de plus la section d'investissement. Il y aurait alors une épargne nette de 9,7 M€ !

Section d'investissement

Recettes d'investissement		BP 2008	BP 2009 15/12/2008	BP 2009 corrigé	Différences	Notes
1342	Fonds affectés à l'équipement non transférables - Amendes de police	8 000 000,00	4 600 000,00	4 900 000,00	300 000,00	14
O24	Produits des cessions d'immobilisations	7 015 345,00	3 496 875,00	4 300 000,00	803 125,00	15
10222	FCTVA	6 000 000,00	6 030 000,00	11 530 000,00	5 500 000,00	16
	versements de la section de fonctionnement	23 863 306,00	30 519 148,00	33 543 158,63	3 024 010,63	17
Total recettes d'investissement		82 130 250,00	79 541 644,00	89 168 779,63	9 627 135,63	18

Dépenses d'investissement

21	Immobilisations corporelles (hors opérations)	16 258 956,00	16 923 482,00	18 423 482,00	1 500 000,00	19
2042	subventions d'équipement versées aux personnes de droit privé	3 644 993,00	6 423 500,00	5 543 500,00	-880 000,00	20
Total dépenses d'investissement		82 130 250,00	79 541 644,00	80 161 644,00	620 000,00	21
excédent de recettes d'investissement					9 007 135,63	22

Commentaires :

Note n° 14 : il est difficile d'estimer le niveau de reversement par l'Etat des amendes de police. Le comité des finances locales a indiqué qu'il serait supérieur à celui de 2008. Mais les 8 M€ inscrits au BP 2008 l'étaient sur une base très optimiste. Pour le BP 2009 de décembre il a été pris comme référence le niveau du dernier reversement de l'Etat inscrit au CA 2007. Il est proposé d'inscrire 300 k€ de plus au BP de mars.

Note n° 15 : l'inscription de seulement 3,5 M€ de cessions d'actif pour 2009 est très faible par rapport aux années précédentes (en 2006 et 2007 les cessions dépassaient les 6 M€). Il n'est pas déraisonnable de prévoir 800 k€ de plus dans le BP de mars.

Note n° 16 : C'est la nouvelle la plus importante qui était déjà connue comme projet en décembre 2008. Dans le plan de relance du gouvernement, il est proposé aux communes de se faire rembourser par l'Etat la TVA sur leurs équipements réalisés en 2008 dès l'année 2009, à condition que les communes s'engagent à investir en 2009 plus que durant la moyenne des années 2004 à 2007. Cette condition est remplie par la ville de Grenoble grâce à son augmentation des investissements dans ses budgets annexes. Il lui suffit de contractualiser avec le Préfet pour obtenir cette nouvelle donne. Ceci signifie qu'en 2009, la ville toucherait alors le FCTVA de 2007 (6 M€) et celui de 2008 (5,5 M€). En 2010, on reviendrait à une situation habituelle, la ville touchera le FCTVA des investissements réalisés en 2009 et ainsi de suite. Gain certain pour 2009 environ 5,5 M€.

Note n° 17 : correspond aux montants indiqués dans la note n° 13.

Note n° 18 : Il y a dans le BP corrigé de mars 2009, un supplément de recettes d'investissement de 9,6 M€ par rapport à celui de décembre 2008.

Note n° 19 : Il faut augmenter les dépenses d'investissement de 1,5 M€ pour tenir compte des dépenses d'éclairage public diminuées en section de fonctionnement (voir note n° 10).

Note n° 20 : Le BP 2009 de décembre a inscrit 1 M€ pour l'opération nano2012 (ou Crolles III). Or la dernière convention qui a été adoptée par le Conseil général et la Métro et qui sera proposée au Conseil municipal de Grenoble prévoit une très forte diminution de la ville dans ce programme (600 k€ sur 5 ans au lieu de 5 M€). D'où une affectation de seulement 120 k€ pour l'année 2009 et un gain d'environ 900 k€.

Note n° 21 : Il y a augmentation d'environ 600 k€ de dépenses d'investissement entre les deux budgets ;

Note n° 22 : Avec l'ensemble de ces données, sans changer aucun autre articles du budget 2009, il se trouve que la section d'investissement serait excédentaire de 9 M€.

Conclusion :

Avec des hypothèses réalistes et raisonnables il est intéressant de voir que la construction d'un budget 2009 comme celui de Grenoble peut varier de 9 M€. Une grosse partie de cette somme provient du plan de relance gouvernemental à travers le FCTVA de 2008 soit 5,5 M€.

Cette analyse démontre donc qu'il est tout à fait possible de ne pas augmenter les taux des impôts à Grenoble pour l'année 2009, sans rien changer aux options politiques prises par la majorité municipale. Par contre pour 2010 il faudra reprendre l'analyse en ayant en tête que le FCTVA redescendra à 6 M€ et que le désengagement de l'Etat risque de se poursuivre.

Il n'y a donc aucune obligation financière à augmenter les taux des impôts pour 2009 à Grenoble, sans rien changer à la politique de la majorité municipale. Il suffit de diminuer les versements de la section de fonctionnement à la section d'investissement de 9 M€ dans le BP de mars. Dans le BP de décembre l'épargne nette était de 6,7 M€, dans le BP de mars elle atteindrait 9,7 M€. Diminuer les versements vers l'investissement donnerait une épargne nette positive de 0,7 M€ 2009 équivalente à celle des années précédentes. Cela n'a aucune importance puisque le financement des investissements serait assuré de manière identique au budget de décembre avec le même niveau d'emprunt.

Lors du débat budgétaire le groupe minoritaire des élus « Ecologie et Solidarité » a proposé de nombreuses économies possibles et des accentuations des dépenses dans les secteurs de la solidarité (personnel municipal, CCAS, subventions aux associations ayant des missions de service public, rénovation des écoles...). Il s'agit évidemment de choix politiques, mais cela démontre que différentes options budgétaires sont possibles.

Dans cette période de crise économique et sociale, la question du pouvoir d'achat ou plus exactement du pouvoir de vivre est cruciale. Ne pas augmenter les taux des impôts est une mesure importante. La majorité municipale au cours des débats publics organisé dans les secteurs de la ville admet qu'effectivement il est possible de ne pas augmenter les taux en 2009, mais qu'elle a fait un choix d'équilibre budgétaire sur l'ensemble du mandat. Nous devons rappeler qu'un budget est annuel et dans la situation actuelle où les ménages aux revenus faibles ou modestes sont en grande difficultés, la moindre augmentation des dépenses devient une équation insoluble. Il serait hautement préférable d'agir avec prudence et pragmatisme en n'augmentant pas les taux en 2009 et reprendre entièrement la question pour 2010. La ville a jusqu'au 31 mars pour changer son fusil d'épaule, il s'agit d'un choix politique qui a des conséquences sociales immédiates et fortes.