Conseil Municipal N° 1 du 29 janvier 2021

Délibération n° 4.1

MAIRIE DE TOULOUSE
www.toulouse.fr

Débat d'Orientations Budgétaires 2021

Finances
20-0698

Mesdames, Messieurs,

La loi du 6 février 1992, dite loi ATR « Administration Territoriale de la République », prévoit que les collectivités territoriales et les établissements publics de coopération intercommunale doivent organiser un débat sur les orientations budgétaires de l'exercice à venir, dans les dix semaines précédant le vote du budget primitif.

La réglementation ne prévoit toutefois pas comment doit être organisé ce débat et ne précise pas non plus la forme que doit revêtir la note d'information.

Traditionnellement, le débat d'orientations budgétaires constitue l'occasion de faire le point sur l'environnement juridique et financier de la collectivité, et sur les perspectives financières de l'exercice à venir.

Pour permettre la tenue de ce débat, un rapport relatif aux orientations budgétaires est annexé à la présente délibération.

En conséquence, et si tel est votre avis, j'ai l'honneur, Mesdames, Messieurs, de vous proposer de prendre la délibération suivante :

Article 1 : Le Conseil Municipal prend acte de la présentation du rapport d'orientations budgétaires dans les termes présentés en annexe.

Article 2 : Le Conseil Municipal prend acte de la tenue du débat portant sur les orientations budgétaires.

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

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

Pour le Maire,

L'Adjoint Délégué

Sacha BRIAND

Rapport d'orientations budgétaires 2021

Conseil Municipal
du 29 janvier 2021

Avant-propos

La loi de finances 2021 a été adoptée.

Dans ce rapport d'orientations budgétaires, une projection de l'atterrissage de l'exercice 2020 est présentée, à partir d'éléments d'exécution au 15 novembre. Cette analyse constitue par conséquent une tendance que seule l'adoption du compte administratif 2020 viendra confirmer.

Ce rapport présente également les orientations générales de la collectivité en matière de dépenses, de recettes et répond aux exigences du décret n°2016-841 du 24 juin 2016. Un focus est donc réalisé sur la masse salariale et sur les grandes caractéristiques de l'encours de dette.

SOMMAIRE

I- Des éléments de contexte macro-économique
- I-1 Retour sur les lois de finances rectificatives de 2020
- I-2 Les hypothèses de la loi de finances pour 2021 (LFI 2021)

II- Les principales dispositions de la LFI 2021
- II-1 Les dispositions fiscales
- II-2 Les concours de l'Etat
- II-3 Les autres dispositions

III- L'exécution du budget 2020 et les premières orientations pour 2021
- III-1 Premiers éléments d'exécution de l'exercice 2020
- III-2 Orientations budgétaires 2021

IV- Analyse de la masse salariale
- IV-1 Principales orientations
- IV-2 Analyse de la structure des effectifs
- IV-3 Le temps de travail

V- Analyse de la dette
- V-1 Un contexte de marché favorable au financement des collectivités territoriales appelé à se poursuivre au lendemain d'une crise sans précédent
- IV-2- L'encours de dette progresse tout en restant performant et soutenable
- IV-3- Une trésorerie importante due à un fonds de roulement élevé
- IV-4 Les perspectives pour la gestion de dette 2021

I- Des éléments de contexte économique

Pour comprendre les hypothèses qui sous-tendent la loi de finances pour 2021 (2), il convient de revenir sur la présentation des quatre lois de finances rectificative votées en 2020 (1).

I-1 Crise sanitaire : retour sur les lois de finances rectificatives de 2020

Depuis le début de la crise sanitaire, quatre lois de finances rectificatives ont été votées, pour ajuster le budget de l'Etat, et par voie de conséquence pour corriger la trajectoire générale des finances publiques.

- Loi de finances rectificative n°1 du 23 mars 2020:
Suite au discours du président de la République du 12 mars 2020, la première loi de finances rectificative (LFR) est adoptée le 23 mars 2020. Elle reposait sur 2 hypothèses fortes, à savoir celle d'un confinement limité à un mois et celle d'un retour rapide à la normale. Cette LFR n°1 faisait l'hypothèse que les mesures de soutien proposées étaient temporaires, et n'affecteraient pas le solde structurel.
Le PIB sur l'année 2020 était alors anticipé à environ -1%.
Ce texte évaluait les mesures exceptionnelles pour faire face à la crise sanitaire à 11,5 Mds€ (8,5 Mds€ pour le financement de l'activité partielle, 2 Mds€ pour des dépenses additionnelles de santé et 1 Md€ au titre d'un fonds de soutien à destination des travailleurs indépendants).

Enfin, c'est à l'occasion de cette première loi de finances rectificative, que la commission européenne a activé la clause dérogatoire au pacte de stabilité et de croissance considérant que la crise sanitaire actuelle et ses répercussions économiques constituent des *«faits inhabituels indépendants de la volonté du Gouvernement»* et relèvent donc des *«circonstances exceptionnelles»* permettant de s'écarter temporairement du pacte de stabilité et de croissance.

En parallèle, la loi d'urgence sanitaire du 23 mars 2020 a suspendu l'application des contrats de Cahors pour sa dernière année d'exécution.

- Loi de finances rectificative n°2 du 25 avril 2020
Le scénario macro-économique du Gouvernement est substantiellement révisé dans ce nouveau texte: la baisse du PIB anticipée précédemment à -1% chute désormais à -8%. L'impact négatif d'un mois de confinement est modélisé à 3 points de PIB annuel conformément aux prévisions de l'INSEE. Les mesures de confinement en vigueur depuis mi-mars sont envisagées pour une durée globale de 8 semaines.
Le scénario du Gouvernement repose sur un retour assez rapide à la normale: après une baisse d'activité au 1er trimestre, amplifiée au second trimestre, l'économie rebondirait sur la deuxième partie de l'année.
La prévision de solde public pour 2020 est également revue en nette baisse à -9,1% du PIB contre -2,2% dans le PLF 20, révisé à -3,9% lors de la 1ère loi de finances rectificative.
En effet, la progression des dépenses publiques serait de +5,3% (en incluant les mesures de la LFR n°1) contre 1,7% dans la loi de finances initiale.

Ce PLF ouvre en outre 20 Mds€ de crédits destinés à des apports en capitaux pour des entreprises en difficultés.

- Loi de finances rectificative n°3 du 30 juillet 2020
Le recul du PIB est anticipé à -11% pour 2020. Les mesures de restriction sanitaire auront au final duré 8 semaines. Après la baisse du PIB de 5,3% constatée au 1er trimestre 2020, le recul du second trimestre est évalué à -20%. Le Gouvernement intègre alors un retour progressif à la « normale » au cours du second semestre.
La prévision de solde public pour 2020 est revue à nouveau en baisse à -11,4 % du PIB (-9,1% dans le LFR n°2). L'endettement public progresserait fortement pour atteindre 121 points du PIB.

En complément des garanties de prêts aux entreprises, l'estimation des mesures de soutien à l'issue de la 3ème LFR s'élève à 76,5 Mds€, dont 31 Md€ pour le chômage partiel et 45 Md€ au titre des plans de soutien d'urgence aux secteurs les plus touchés par la crise (tourisme, automobile, aéronautique, secteur culturel).

- Loi de finances rectificative n°4 du 30 novembre 2020
Ce dernier budget rectificatif est à la fois un budget de crise et un exercice de fin de gestion de l'exercice 2020.
Les mesures d'urgence et de soutien économique sont réabondées à hauteur de 17,3Mds€ :

- 10,9 Mds€ sont ajoutés au fonds de solidarité pour les PME et les indépendants ;
- 3,2 Mds€ supplémentaires au titre du financement du chômage partiel ;
- 3,0 Mds€ au titre des exonérations de charges ;
- 1,1Mds€ pour financer la nouvelle aide exceptionnelle en faveur des foyers les plus précaires.

Ce PLFR n°4 prévoit également une enveloppe de 750 M€ sous la forme d'avances remboursables pour les autorités organisatrices de la mobilité (AOM) non organisées en syndicat mixte. Ce montant a été jugé largement insuffisant par l'ensemble des associations d'élus au vu des pertes tarifaires issues de la moindre fréquentation des transports collectifs et des moindres perceptions du versement mobilité, ressource directement impactée par la crise actuelle.
Pour mémoire, le PLF n°3 avait instauré un mécanisme de compensation pour les AOM organisées en syndicat mixte, ce qui est le cas sur notre territoire.

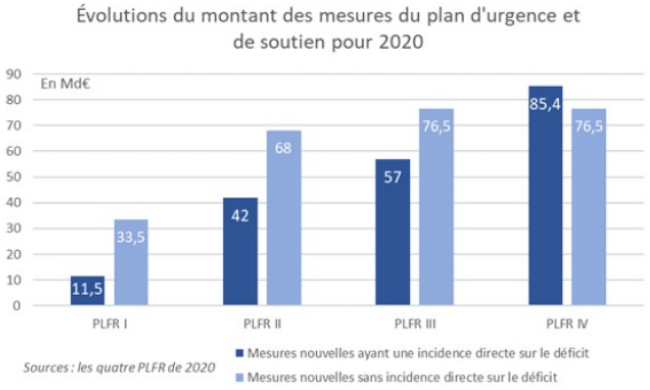
Le PIB a crû de +18% au cours du troisième trimestre 2020. Les nouvelles restrictions sanitaires depuis le 30 octobre font craindre un recul de l'activité plus important pour le dernier trimestre. Une anticipation du PIB à -11% est maintenue dans la LFR 4.

- Présentation synthétique des trajectoires des LFR 2020
Les documents ci-dessous retracent les mesures du plan d'urgence et de soutien approuvées dans le cadre des quatre lois de finances rectificatives pour 2020 et leur impact sur la trajectoire des finances publiques.

Évolution des prévisions de dette et de déficit publics pour l'année 2020

En points de PIB	PLF 2020	PLFR 1	PLFR 2	PLFR 3	PLF 2021	PLFR 4
Solde public	-2,2	-3,9	-9,0	-11,4	-10,2	-11,3
Dette publique	98,7	102,9	115,2	120,9	117,5	119,8

Source : différents projets de loi de finances



Le document ci-dessus détaille les 85,4 Mds€ présentés dans le cadre de la dernière loi de finances rectificative.

Estimation par le Gouvernement des mesures de soutien affectant le déficit public (en Md€)

Mesures ayant un effet sur le déficit public[8]	***Pour mémoire : PLF pour 2021[9]***	**PLFR 4**
Activité partielle	*30,8*	34,0
Fonds de solidarité (hors part assureurs)	*8,5*	19,4
ONDAM exceptionnel	*9,8*	11,8
Compensation d'exonération de cotisations sociales	*5,2*	8,2
Prolongation des revenus de remplacement et du décalage de l'entrée en vigueur de la réforme de l'assurance chômage	*1,6*	1,6
Aide exceptionnelle aux indépendants (CPSTI)	*0,9*	0,9
Inclusion sociale et protection des personnes vulnérables (y compris prime exceptionnelle précarité)	*0,9*	2,0
Avances remboursables aux entreprises	*0,5*	0,5
Report des déficits antérieurs sur l'assiette fiscale IS (Carry-Back)	*0,4*	0,4
Achat de masques non chirurgicaux	*0,3*	0,6
Sinistralité BEI	*0,1*	0,1
Crédits divers de l'État (crédits supplémentaires d'urgence, autres crédits LFR III)	*5,6*	6,0
Total (en Md€)	***64,5***	**85,4**
Total (en points de PIB)	***2,9 %***	**3,9 %**

Source : rapport économique social et financier (RESF) pour 2021 annexé au PLF 2021 et PLFR 4

I-2 Les hypothèses de la loi de finances pour 2021

Au-delà de la prise en compte des impacts économiques et financiers de la crise actuelle, la loi de finances 2021 intègre le plan « France Relance » de 100 Mds€, acte la stabilité des dotations envers les collectivités et la baisse de 10 Mds€ de la fiscalité économique (les impôts de production).

1) La croissance de l'activité

Pour 2021, le Gouvernement prévoit un rebond de l'économie de 8%, ce qui signifierait toutefois un recul du PIB de 2,7% par rapport à 2019.

Les prévisions de croissance du PIB pour 2020-2021

	France			Zone euro		
	2020	2021	2021/2019	2020	2021	2021/2019
OCDE (septembre 2020)	– 9,6	6,8	– 3,5	– 7,9	6,1	– 2,3
Banque de France / BCE (septembre 2019)	– 8,7	7,4	– 1,9	– 8,0	5,0	– 3,4
Rexecode (septembre 2019)	– 9,0	7,1	– 2,5	– 7,5	5,4	– 2,5
Consensus Forecasts (septembre 2019)	– 9,6	7,2	– 3,3	– 7,9	5,7	– 2,6

Les prévisions du Gouvernement sont sous-tendues par un scénario général d'amélioration de la crise sanitaire en 2021 et par un impact important, estimé à 1,1% du PIB, du plan de relance.
Le Gouvernement fait également l'hypothèse que les ménages vont accroitre leur épargne de précaution au détriment de la consommation.

En matière d'investissement, le Gouvernement anticipe en 2021 un retour au niveau d'avant crise, sous l'effet d'un rebond d'activité lié au plan de relance, et notamment à la baisse des impôts de production et également aux mesures de soutien sectoriel.
Le Haut Conseil des Finances Publiques estime que cette prévision d'investissement est peut-être élevée au regard du maintien d'un certain nombre de freins : hausse de l'endettement, fragilité des perspectives de débouchés…

2) L'inflation

En 2020, le confinement avait entrainé une forte chute de la demande de nombreux biens et services. L'inflation 2021 est anticipée en légère reprise.

Indice des prix à la consommation (IPC)

Variations en %	Prévisions du Gouvernement (en moyenne annuelle)		
	2019	2020	2021
Indice d'ensemble	1,1	0,5	0,7
Indice « sous-jacent »	0,8	0,5	0,5

Source : prévisions du Gouvernement

3) *L'emploi*

La masse salariale du secteur privé est un déterminant important du niveau des recettes publiques.

Masse salariale du secteur marchand non agricole (évolutions en %)

	2019	2020	2021
Effectifs salariés marchands	1,5	– 2,3	– 0,8
Salaire moyen	1,9	– 5,7	7,3
Masse salariale	3,5	– 6,9	6,5

Source : prévisions du Gouvernement

En 2020, le dispositif d'activité partielle a permis de maintenir en emploi de nombreux salariés mais sur une rémunération minorée. Le gouvernement anticipe une nouvelle baisse de l'emploi salarié en 2021 (-0,8% contre -2,3% en 2020).

4) *La nouvelle trajectoire des finances publiques*

Evolution des prévisions de dette et de déficit publics pour l'année 2020

En point de PIB	PLF	PLFR 1	PLFR 2	PLFR 3	PLF 2021
Solde public	– 2,2	– 3,9	– 9	– 11,4	– 10,2
Dette publique	98,7	102,9	115,2	120,9	117,5

Le déficit public inscrit en loi de finances 21 se situe à -10,2% du PIB. Pour mémoire, rappelons que la loi de finances rectificative n°4 a été votée postérieurement à la présentation du PLF 21 et a légèrement infléchi ces hypothèses.

En matière de recettes, le Gouvernement anticipe principalement:

- un rebond des prélèvements obligatoires ;
- une contraction des recettes liées aux mesures spécifiques concernant les impôts de production (et qui seront présentées en II) ;
- la poursuite de la réforme conduisant à la suppression de la taxe d'habitation.

En matière de dépenses, il est prévu :

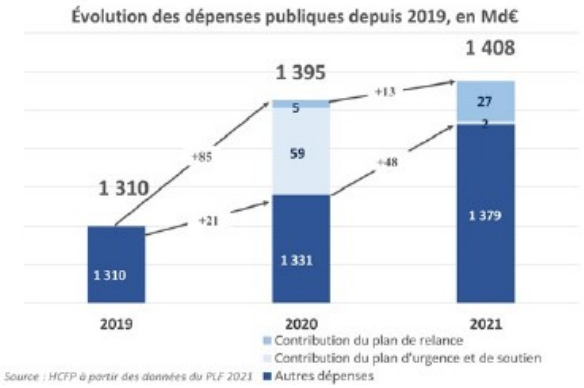
- un surcroit de dépenses liées au plan d'urgence et de soutien ;
- une augmentation des dépenses d'assurance maladie ;

Les tableaux ci-dessous synthétisent ces différents éléments :

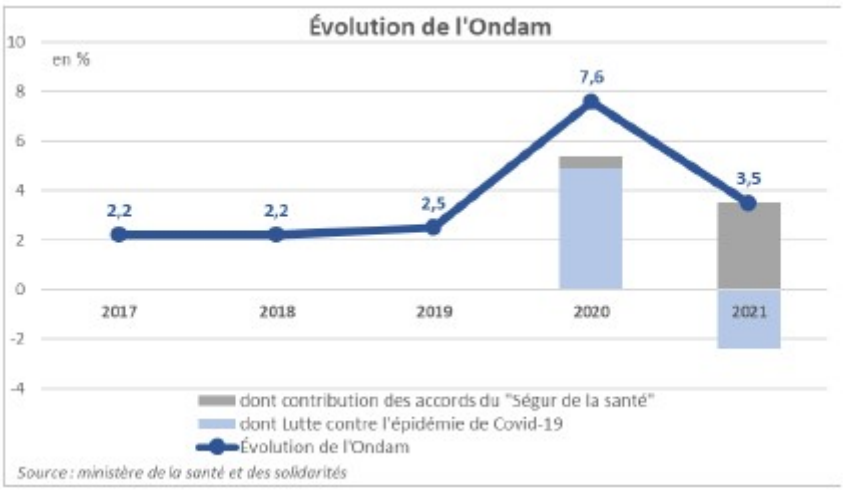
Décomposition du solde public avec l'hypothèse actualisée de PIB potentiel du Gouvernement

En points de PIB	2019	2020	2021
Solde public	**– 3,0**	**– 10,2**	**– 6,7**
Composante conjoncturelle	0,2	– 5,7	– 1,6
Mesures ponctuelles et temporaires	– 1,0	– 2,7	– 0,2
Solde structurel	**– 2,2**	**– 1,9**	**– 4,8**

Source : prévision du Gouvernement



Enfin, l'objectif national des dépenses d'assurance maladie (ONDAM) après avoir fortement augmenté en 2020 (+7,6%) est anticipé à +3,5%. La loi de finances de la sécurité sociale inclut une enveloppe de 4,3Mds€ dédiée à la crise Covid 19 (dépistages, masques ou encore vaccination), ainsi que les mesures salariales posées dans le cadre du Ségur de la santé.



II- Les dispositions de la loi de finances 2021

Les dispositions fiscales de la loi de finances (1) et les dotations (2) seront isolées de l'ensemble des autres éléments (3).

II- 1 Les nouvelles dispositions fiscales

1) La réforme des impôts de production, articles 3 et 4 de la loi de finances.

Cette disposition impacte Toulouse Métropole et non la Mairie de Toulouse
Les impôts de production sont des impôts supportés par les entreprises du fait de leurs activités de production, et ce indépendamment de la quantité ou de la valeur des biens et des services vendus. Ces impôts correspondent à des coûts fixes et entrent dans le prix de revient de la production. En d'autres termes, ils peuvent peser, avec d'autres facteurs à la décision d'investir ou au développement de sites industriels.
Par cette réforme, il s'agirait de baisser le poids de la fiscalité assise sur les facteurs de production, pour in fine peser sur l'investissement et donc sur la compétitivité, de manière à créer les conditions favorables à des relocalisations.

Face aux impacts économiques induits par la crise sanitaire actuelle, la fiscalité économique locale est au cœur de la loi de finances 2021.
Cette baisse des impôts de production, chiffrée à 10 Mds€ s'articule autour de 3 dispositifs :

- Suppression de la CVAE régionale (7,25Mds€) compensée une quote-part de TVA ;
- Réduction de moitié de la cotisation foncière des entreprises (CFE) et de la taxe foncière des entreprises en modifiant le calcul de la valeur locative des locaux industriels. Ce dispositif devrait concerner environ 32 000 entreprises ;
- Abaissement du taux de plafonnement de la contribution économique territoriale (CET) en fonction de la valeur ajoutée, qui passe de 3% à 2%. Concrètement la quote-part de CET qui excède 3% fait l'objet d'un dégrèvement de CFE.

L'article 4 vient réformer la méthode d'évaluation de la valeur locative des établissements industriels et modifie le coefficient de revalorisation de la valeur locative de ces établissements : **la valeur locative des établissements industriels est divisée par 2, les taux applicables pour les terrains passent de 8 à 4% et pour les constructions & installations de 12 à 6%.**
.

Du point de vue des collectivités, l'Etat va compenser cette perte de ressources via l'instauration d'une nouvelle dotation de compensation.
Ce dispositif compensera donc l'intégralité des pertes (stock) et le dynamisme à venir (flux), à l'exclusion des évolutions de taux.
Un des enjeux de ce nouveau dispositif au-delà de l'effet levier pour les entreprises était de maintenir un lien entre la ressource et le territoire afin de conserver l'intéressement local à l'accueil de nouveaux établissements industriels.
Tel n'aurait pas été le cas, si en lieu et place de ce mécanisme de compensation une quote-part d'un impôt national avait été instaurée.

2) Les autres mesures fiscales:

- Une nouvelle exonération temporaire et facultative de CFE pour « stimuler » les investissements fonciers des entreprises :
L'article 42 de la loi de finances prévoit la possibilité de décaler l'entrée (3 ans) dans l'imposition de CFE des nouveaux investissements fonciers des entreprises, sous réserve d'une délibération de la collectivité. Cette exonération concernera les extensions et les créations intervenues à compter du 1er janvier 2021.

- La **suppression de la taxe d'habitation** se poursuit en 2021 pour les 20% des foyers restant, avec un allègement de 30% en 2021, 65% en 2022 pour une suppression pour tous les contribuables en 2023.
En outre, comme stipulé dans la loi de finances pour 2020, il est impossible d'augmenter le taux de taxe d'habitation sur les résidences secondaires et les logements vacants en 2021 et 2022.

- le Gouvernement poursuit la suppression des petites taxes à faible rendement avec notamment la **suppression du versement sous densité**.

II- 2 Les concours de l'Etat aux collectivités

La loi de finances 2021 acte une stabilité des dotations envers les collectivités : La dotation globale de fonctionnement à répartir s'élève à 26,8Mds€, soit un montant strictement égal à celui de 2020.
Les dotations de péréquation à savoir la dotation de solidarité urbaine (DSU) et la dotation de solidarité rurale (DSR) vont, comme l'an passé, progresser de 90 M€ chacune, soit une progression respectivement de +4,2% pour la DSU et de +5,3% pour la DSR. Mais, l'enveloppe globale des dotations étant stable, ces augmentations seront donc financées par la baisse d'autres dotations. Ainsi la stabilité de l'enveloppe globale ne signifie pas pour autant absence de variation individuelle.

Les dotations inscrites au BP 21 s'élèveront à 56,5 M€ pour la dotation forfaitaire, 9,65 M€ pour la dotation de solidarité urbaine et enfin 5,2 M€ pour la dotation nationale de péréquation.

La suppression de la taxe d'habitation votée en loi de finances 2020 ainsi que la révision des valeurs des locaux industriels modifient le calcul des indicateurs financiers dont le potentiel financier et l'effort fiscal, utilisés dans les calculs de répartition des dotations et des différents fonds de péréquation (FPIC notamment). L'article 58 répond par anticipation aux effets de bords liés à ces réformes fiscales en réécrivant la formule de calcul du potentiel financier et de l'effort fiscal communal « afin d'opérer une transition en douceur et non déstabilisatrice ». Cela se traduit par l'introduction d'un mécanisme de neutralisation dégressif, lissé sur la période 22-27, d'une fraction de correction des écarts constatés. Ainsi, à partir de 2028, au terme du mécanisme de lissage, les nouvelles modalités d'évaluation seront donc prises en compte dans leur globalité.

II- 3 Les autres mesures de la loi de finances

1) La taxe d'aménagement

L'article 43 de la loi de finances vient modifier les modalités de la taxe d'aménagement, à savoir :

- l'exonération de taxe d'aménagement des places de parking intégrées au bâti vertical (places de parking en sous-sol ou dans le bâtiment par opposition aux places de parking en extérieur qui demeurent imposées) ;
- l'assouplissement des critères de majoration du taux de la part communale ou intercommunale. Ainsi, la démonstration de la stricte proportionnalité entre le taux majoré et la réalisation de nouveaux équipements et/ou travaux est supprimé.

Ces modifications seront applicables au 1er janvier 2022.

Enfin, la gestion des taxes d'urbanisme est transférée de la Direction Départementale des Territoires à la Direction Régionale des Finances Publiques. Ce transfert sera effectif au deuxième semestre 2022. Dans le même temps, la date d'exigibilité est décalée à l'achèvement des travaux, et ce en substitution à la règle d'un paiement unique à 12 mois (si faible montant) ou en 2 fois à 12 et 24 mois (si montant important)

2) Simplification de la taxation de l'électricité

En raison de l'application de règles européennes en matière d'harmonisation des tarifs d'électricité, l'article 13 vient supprimer le caractère local de la fixation des tarifs d'électricité et propose une harmonisation progressive sur la période 2021-2023.
Ainsi, à l'issue de cette réforme, la Mairie de Toulouse recevra une quote-part de taxe nationale équivalente et actualisée du montant de la taxe locale perçue antérieurement. Le coefficient actuellement en vigueur étant de 8, il devra passer à 8,5 d'ici à 2023.

Enfin, au 1er janvier 2022, la gestion de cette taxe sera transférée à la DGFIP.

3) Application progressive de la date d'entrée en vigueur de l'automatisation du FCTVA

Reportée successivement en 2019 et en 2020, l'automatisation du FCTVA sera mise en œuvre de façon progressive : en 2021 pour les collectivités en régime de versement en N, en 2022 pour celles qui sont en N+1 et en 2023 pour celles qui sont en N+2.
Concrètement cette réforme s'appliquera en 2022 pour la mairie de Toulouse..

III- L'exécution du budget 2020 et les premières orientations pour 2021

Avant d'aborder les premières orientations du BP 21 (2), une première exécution du budget 20 est présentée (1).

III- 1 L'atterrissage de l'exercice 2020, une épargne 2020 en net repli

Chaine de l'épargne (K€)	2020	2019
Recettes réelles de fonctionnement	590 310	617 620
Dépenses réelles de fonctionnement	548 183	543 500
Epargne de gestion	**42 127**	**74 120**
Frais financiers	1 919	1 879
Epargne brute	**40 208**	**72 241**
Capital	13 860	10 562
Epargne nette	**26 348**	**61 679**

La crise actuelle impacte doublement l'exercice 2020 avec :

- un impact subi (dépenses induites par la crise -équipements de protection individuelle notamment- ou recettes minorées suite à la fermeture de certains services ou équipements) ;
- des mesures fortes prises par la collectivité de soutien aux acteurs associatifs et à la population la plus fragilisée.

Ainsi au global, l'épargne nette de 2020 serait impactée des éléments suivants :

En dépenses :

- 7 M€ de charges à caractère général : achat de masques et autres équipements de protection individuelle, prestations de nettoyage des locaux (écoles notamment et centre Covid), gardiennage de lieux de stockage… ;
- 1,9 M€ de charge de personnel. Cette projection de masse salariale intègre :
    - une prime COVID ;
    - le recours à des volumes complémentaires d'agents temporaires pour la direction de l'Education ;
    - l'adaptation de l'offre de service pour l'été 2020 ;
- 1 M€ au titre de l'aide alimentaire à destination des enfants scolarisés dans les écoles publiques ;
- 2 M€ au titre de contributions exceptionnelles à la CAF au titre d'une « aide alimentaire pour les foyers les plus vulnérables »
- 1,4 M€ dans le cadre du plan de soutien aux associations et 0,9 M€ au titre des associations dites « Casino ».

En recettes :

- La perte anticipée de ressources tarifaires est évaluée à environ 12 M€ sur l'exercice 2020, avec principalement le secteur scolaire et périscolaire, la baisse des redevances d'occupation du domaine public, le stationnement, les redevances du secteur culturel (Rio Loco, saison bleue, le Métronum), et du secteur sportif (piscines, patinoires, gymnases…) ;
- En matière de fiscalité indirecte, le recul est essentiellement imputable aux droits de place (-1,4 M€), à l'année blanche relative à la taxe locale sur la publicité extérieure (-2,3M€), au repli des droits de mutation (-5M€) et à la baisse du produits des jeux (-2,3M€).

Le compte administratif 2020 détaillera l'ensemble de ces éléments.

III-2- Les premières orientations pour 2021

1) L'investissement 2021

En matière d'investissement, le budget 2021 intègrera les premières opérations de la Programmation Pluriannuelle des Investissements (PPI) de la nouvelle mandature.

Les inscriptions au budget primitif 2021 seront réduites aux financements des investissements courants, aux coûts partis ainsi qu'aux premières opérations priorisées. Les étapes budgétaires ultérieures intégreront les arbitrages de la PPI de début février, qui donneront lieu à un vote en Conseil Municipal au printemps 2021.

L'enveloppe de PPI sur le mandat a été calculée à 793 M€. Les propositions des directions devront intégrer cette cible.

Il est à noter en matière de politique éducative la création des groupes scolaires Aubrac, Dortis, Saint Simon, Empalot, Cartoucherie, et Niboul. De surcroît, en matière sportive, le plan piscine se poursuit avec les opérations Toulouse Lautrec, Pech David ou Chapou. En matière de petite enfance, les projets de création d'un multi accueil à Job ou une structure de crèche familiale et espace petite enfance à Guillaumet/CEAT sont lancés.

La collectivité souhaite maintenir une politique d'investissement ambitieuse à hauteur des volumes du mandat passé, malgré un contexte économique et sanitaire dégradé.

2) Le Fonctionnement 2021

L'article 12 de la loi d'urgence de 2020 pour faire face à l'épidémie COVID19 a suspendu la limitation d'augmentation des dépenses de fonctionnement pour l'année 2020 à laquelle étaient soumises les collectivités territoriales, soit 1,45 % pour la mairie de Toulouse.

Il n'est pas prévu de reconduction de ce dispositif pour l'année 2021.

Toutefois, le budget primitif 2021 doit s'inscrire dans la trajectoire financière présentée lors du débat d'orientation budgétaire du conseil municipal du 18 octobre 2019 et permettre ainsi la déclinaison financière des projets de la mandature, tout en tenant compte de l'impact économique de la crise sanitaire qui se poursuit en 2021 tant au niveau des recettes que des dépenses.

Recettes de fonctionnement

Le BP 21 est bâti avec l'évaluation suivante des ressources fiscales :

- 269,17 M€ au titre du foncier bâti, dont la progression des bases est impactée par :
  - la faible progression des tarifs pour les locaux révisés (0,41%) ;
  - une revalorisation forfaitaire estimée à +0,21% ;
  - une progression physique des bases revues à la baisse évaluée à +0,5% ;
- 5,4 M€ au titre du maintien de la taxe d'habitation sur les résidences secondaires ;
- 1,08 M€ au titre de la majoration sur les résidences secondaires.

Les droits de mutation avec une estimation à 20 M€ sont en recul de 5 M€ par rapport au BP 20 et la prévision de la taxe de prélèvement des produits des jeux a été réajustée à -1,8 M€ du fait de la fermeture du Casino Barrière.

Enfin, une stabilité des dotations est retenue au titre de 2021, avec 56,5 M€ pour la dotation forfaitaire, 9,65 M€ pour la dotation de solidarité urbaine et enfin 5,2 M€ pour la dotation nationale de péréquation.

Dépenses de fonctionnement

Compte tenu de la très faible croissance retenue pour les recettes de fonctionnement, la progression des dépenses de fonctionnement de la collectivité doit être maîtrisée autour d'une norme de progression proche de l'objectif assigné dans le cadre de la contractualisation avec l'Etat.

Elle devra intégrer notamment les dépenses relatives à la prévention du COVID19 comme par exemple la désinfection des écoles (pour mémoire en 2020, le coût estimé des mesures sanitaires s'élevait à environ 5 M€) et les diverses mesures de soutiens décidées par la Mairie de Toulouse principalement le plan de lutte contre les exclusions ou les mesures du plan de relance pour l'emploi

Ainsi, au vu de la structuration budgétaire, un des enjeux sera notamment la maîtrise de la masse salariale.

IV-- Analyse de la masse salariale

IV-1 Principales orientations du budget 2021 pour la masse salariale

La masse salariale de la Ville de Toulouse au titre de l'exercice 2021 est anticipée à 338,4 M€ soit + 1,9% par rapport au BP 2020 et + 2,5% par rapport à l'atterrissage prévisionnel.

L'année 2021 sera à nouveau marquée par des évolutions réglementaires qui influent à près de 55% sur l'évolution globale des charges de personnel :

- la poursuite du dispositif réglementaire du PPCR (Parcours Professionnels Carrières et Rémunérations) dont l'impact pour 2021, en intégrant les avancements d'échelon, est estimé à près de 2,58 M € ;
- la poursuite de la généralisation du RIFSEEP ;
- la mise en œuvre de l'indemnité de précarité prévue par la loi de transformation de la fonction publique pour les agents en fin de CDD de moins d'un an.

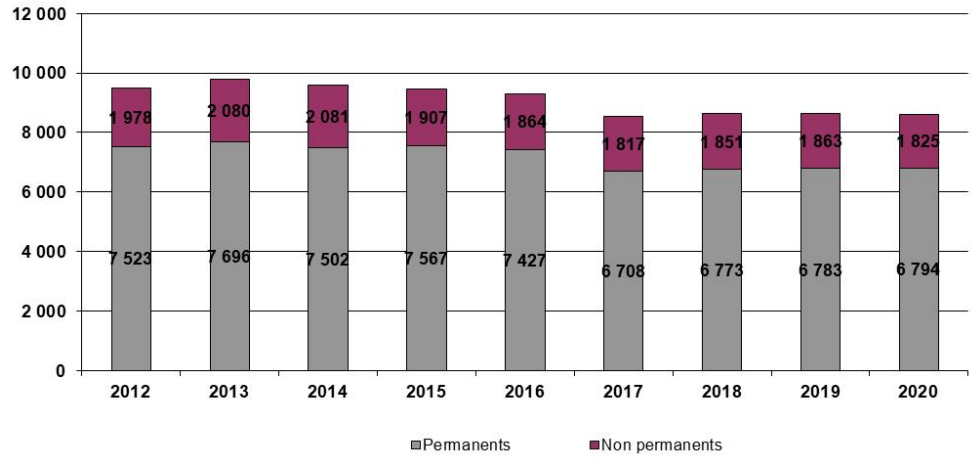
En outre, des moyens seront déployés pour accompagner l'ouverture ou l'agrandissement de nouveaux équipements, conforter les effectifs dédiés à l'accueil des toulousaines et toulousains dans les services publics, et permettre la mise en œuvre des priorités du mandat notamment dans le domaine de la sécurité et de la végétalisation de l'espace public.

Au-delà des créations de postes, des recrutements temporaires seront prévus afin de permettre l'ouverture et le fonctionnement des écoles dans le cadre de l'application du protocole sanitaire en milieu scolaire.

La prospective budgétaire de la masse salariale proposée pour 2021 intègre l'ensemble de ces facteurs d'évolution et besoins nouveaux tout en poursuivant la dynamique de maîtrise de la masse salariale déjà engagée (réorganisation, mutualisation, priorisation des besoins et des demandes de remplacement, rééquilibrage de postes, encouragement à la mobilité interne, offre de formation renforcée pour accompagner l'évolution de certains métiers…).

IV-2 Analyse de la structure des effectifs

1) Présentation de la répartition des agents permanents et non permanents



Ces données reflètent le nombre d'agents moyens sur l'année (arrêté au 31/10/2020).

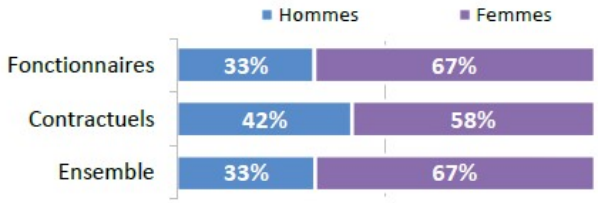
On note une stabilité des effectifs permanents (+0,15%) et une tendance à la baisse du nombre d'agents non permanents (-2%). Celle-ci s'explique par un moindre recours à des agents horaires et vacataires. Elle est néanmoins à pondérer, au regard de l'augmentation du nombre d'équivalents temps plein (ETP) sur la même période (de l'ordre de 2,9%). Cette double tendance traduit notamment, dans un contexte de crise sanitaire, un recours à des agents temporaires, sur des contrats plus longs, pour répondre aux protocoles sanitaires en particulier dans les écoles (100 adjoints techniques).

- **Présentation de la répartition des agents permanents et non permanents par filière et statut**

Filière	Titulaire	Contractuel	Tous
Administrative	19%	38%	20%
Technique	43%	13%	42%
Culturelle	8%	21%	8%
Sportive	2%		2%
Médico-sociale	20%	17%	20%
Police	5%		5%
Incendie			
Animation	4%	11%	4%
Total	**100%**	**100%**	**100%**

(Tableau de synthèse issu du Rapport du bilan social 2019)

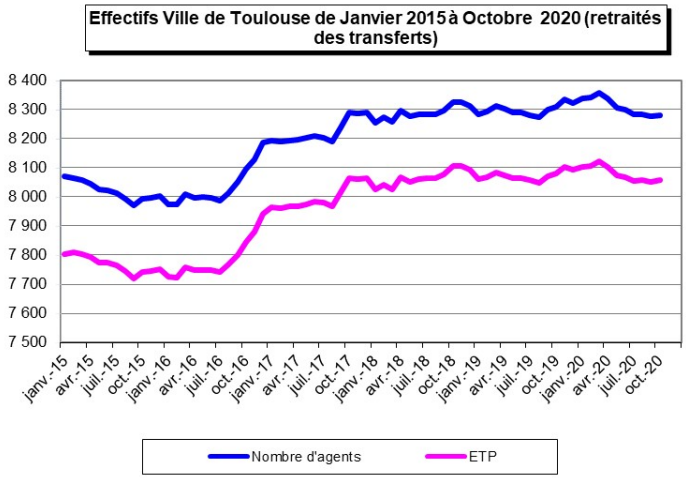
- **Présentation de la répartition des agents permanents et non permanents par genre et par statut**



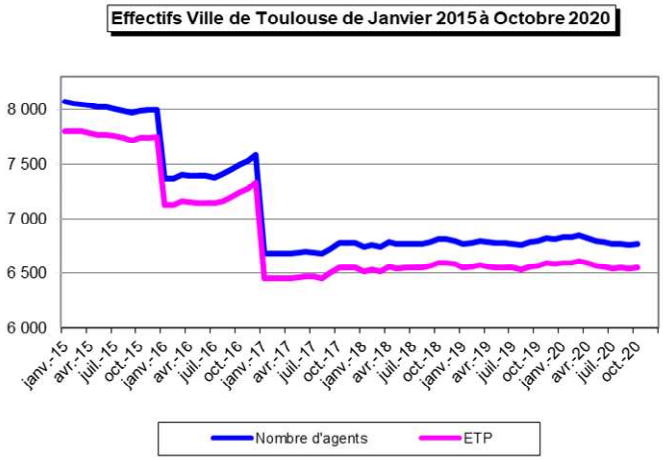
(Tableau de synthèse issu du Rapport du bilan social 2019)

2) Présentation de l'évolution des effectifs permanents

- **Version retraitée des transferts**



- **Version non retraitée des transferts**

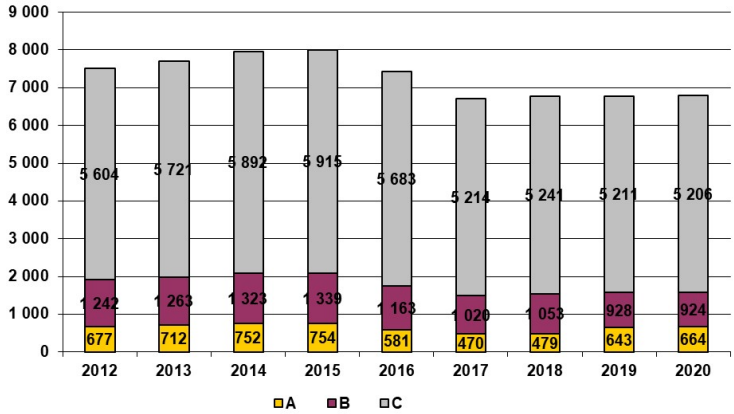


On note, que l'augmentation maitrisée des effectifs observée entre 2018 et 2019 se confirme en 2020 (+10 agents). Ces données sont conformes aux objectifs de pilotage et de maitrise de la masse salariale, et ont été obtenues par une gestion active des ressources humaines (opportunité de remplacement des agents permanents, travail sur l'organisation, recalibrage des postes au regard de l'évolution des besoins et des organisations…etc) qui s'est notamment traduite en 2020 par le gel de 27 postes.

3) Structure des effectifs permanents

Le tableau ci-dessous présente la structure des effectifs de la mairie de Toulouse par catégorie d'emplois.

NB : il s'agit du nombre moyen d'agents permanents présents sur l'année (arrêté au 31/10/2020) tous budgets confondus (en effet si aujourd'hui le budget de la mairie de Toulouse se compose de son seul budget principal, cela n'était pas le cas sur toute la série rétrospective). Ce document n'est pas retraité des effets de périmètres.



PERMANENTS	2017	2018	2019	2020
A	470	479	643	664
B	1 020	1 053	928	924
C	5 214	5 241	5 211	5 206
TOTAUX	**6 704**	**6 773**	**6 783**	**6 794**

La structure est globalement peu modifiée. L'augmentation constatée entre 2019 et 2020 concerne principalement l'encadrement (catégories A +3%) et la Direction de l'Education (toutes catégories confondues), en lien avec l'évolution démographique et l'ouverture de nouveaux groupes scolaires.

Les primes et indemnités (dont astreintes) versées aux agents sont estimées pour l'année 2020 à 39,94 M€ (données modélisées à l'identique du rapport social).

Les heures supplémentaires 2020 devraient représenter 2,045 M€.

IV-3 Le temps de travail

La loi du 6 août 2019 met fin à la possibilité de maintenir des régimes généraux de dérogation à la durée légale du travail ; celle-ci étant décomptée sur la base d'une durée annuelle de 1607 heures, et fixée à 35 heures hebdomadaires avec 25 jours de congés annuels. A la mairie de Toulouse les régimes en place induisent un temps de travail de 1 533 heures annuelles, en relation notamment avec 34 jours de congés annuels.

Le projet « vers les 1 607 heures » qui sera conduit en 2021 a pour objectif de mettre en œuvre pour la mairie de Toulouse, des organisations et des cycles de travail adaptés afin d'atteindre un temps de travail annuel effectif de 1 607 heures.
Il est important de souligner que cette mise aux normes tiendra compte de sujétions particulières liées à la nature de certaines missions, notamment en cas de travail de nuit, de travail le dimanche, de travail en horaires décalés, de travail en équipe, de modulations importantes du cycle de travail ou de travail pénible ou dangereux.

Dans un contexte de clarification du cadre législatif avec la loi *« sur la Transformation de la Fonction Publique de 2019 »*, de contrôle renforcé (chambre régionale des comptes, Comptable public, contrôle de légalité), ou de mise en place de nouveaux outils informatiques de gestion des RH (Chronotime, Astre V2), cette approche globale doit être perçue comme une opportunité d'amélioration de long terme du service public local et des conditions de travail des agents. Dans cette démarche, tous les acteurs au sein de la collectivité seront parties prenantes du projet.

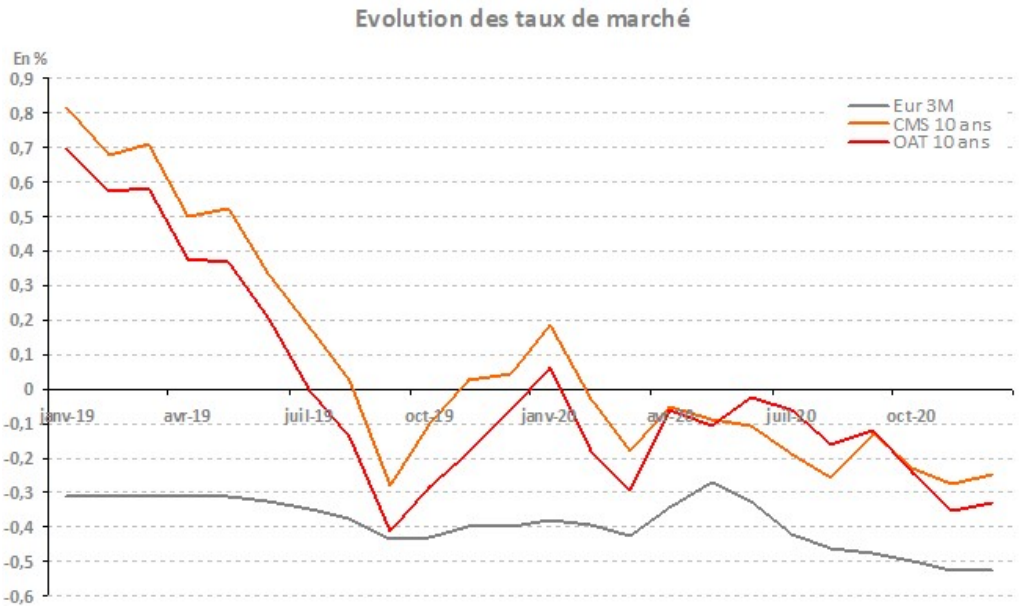
V-- Analyse de la dette

IV-1 Un contexte de marché favorable au financement des collectivités territoriales appelé à se poursuivre au lendemain d'une crise sans précédent

Les taux interbancaires comme les taux longs sont restés globalement très bas sur l'ensemble de l'année. Pour autant, leur évolution a bien évidemment été impactée par la crise sanitaire notamment avec l'annonce du premier confinement qui a entrainé beaucoup de volatilité sur les marchés et un renchérissement des niveaux de taux, traduisant les grandes incertitudes à ce stade de l'impact de la crise sur l'économie française et mondiale.

Face à cet évènement sans précédent, des mesures et outils de politique monétaire ont été mis en place très rapidement par la BCE dès le mois mars, notamment avec l'annonce du « *Pandemic Emergency Purchase Programme* » (PEPP) d'une taille de 750Md€; à ces injections de liquidité ont suivi dans un premier temps des annonces de plans de soutien (en avril) par plusieurs pays au sein de la zone euro, et plus tard dans l'année des plans de relance.

Ces premières mesures, et principalement celle de la mise en place du PEPP ont rapidement eu un effet apaisant sur le marché de la dette souveraine (taux longs) permettant ainsi de limiter la hausse des coûts de financement liés aux conséquences de la crise. En revanche, les tensions enregistrées sur les marchés interbancaires suite à l'annonce du confinement n'ont commencé à marquer le pas et à se dissiper légèrement qu'à partir du mois de mai.



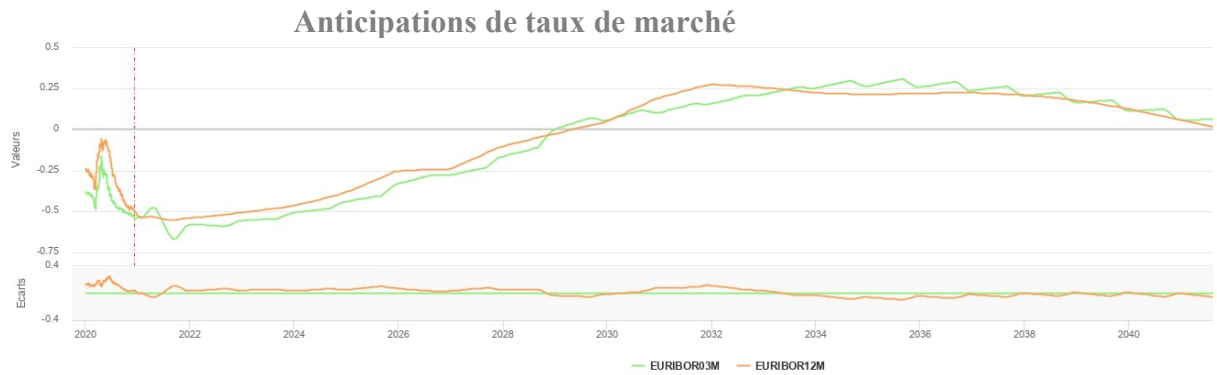
Face à une crise qui s'enlisait, un risque d'une deuxième vague et de nouvelles mesures de confinement, la BCE a à plusieurs reprises dans l'année marqué son soutien à l'économie pour limiter les impacts de la crise sanitaire et dans le but de conforter la reprise économique en renforçant sa politique ultra-accommodante et son package de mesures (injections de liquidités, augmentation de l'enveloppe du PEPP à plusieurs reprises, assouplissement des conditions de refinancement long terme, augmentation de la taille du programme d'achats d'actifs (QE)).

Dans le même temps, les tensions sino-américaines ont persisté, les négociations sur le Brexit et les incertitudes sur élections américaines ont également émaillé les nouvelles macro-économiques sur la période.

Le dernier trimestre 2020 a également été marqué par des épisodes de regains d'optimisme, plusieurs laboratoires ayant fait part de leurs résultats pour de potentiels vaccins contre la Covid 19.

En décembre, lors de sa dernière réunion pour l'année 2020, la BCE a relevé l'enveloppe de son programme d'achats d'actifs liés à la pandémie (PEPP) à 1 850Md€ (soit +500Md€) et l'a étendu jusqu'en mars 2022. Elle a également prolongé ses prêts aux banques à taux négatifs et augmenté le montant éligible, face au contexte économique difficile et aux incertitudes sur l'aboutissement à un Brexit sans accord.

Fin 2020, les taux directeurs restaient inchangés, à leur plus bas historique : le taux de dépôt à -0,50%, le taux de refinancement à 0%, et le taux de prêt marginal à 0,25%.



A ce stade (mi-décembre), les marchés n'anticipaient pas de hausses avant 2023.

Des marges bancaires toujours contenues :

La liquidité toujours abondante sur l'année a permis de contenir l'évolution des marges bancaires en 2020, excepté pendant le premier confinement où un écartement a été observé.

	Avant mars 2020		Pendant le 1er confinement		Juin-Novembre 2020	
	15A	20A	15A	20A	15A	20A
Marge moyenne observée	0,50%	0,56%	0,82%	0,80%	0,54%	0,58%

Source données: Seldon

Le contexte est donc favorable au financement des collectivités territoriales, particulièrement à taux fixe. La Mairie de Toulouse a donc profité de ces conditions favorable pour contractualiser cette année 90 M€, dont 50 M€ à mobiliser pour l'exercice 2020.

V-2 L'encours de dette de la Mairie de Toulouse progresse, tout en restant performant et soutenable.

1) Caractéristiques de la dette du budget au 31 décembre 2020

La durée de vie moyenne résiduelle pour la dette du **budget de la Mairie de Toulouse** est en 2020 de **7**,3 ans contre 6,9 ans en 2019.

Caractéristique de la dette au 31/12/N	2016	2017	2018	2019	2020
Encours de dette en M€	94,6	119,5	141,4	150,98	197,46
Nombre d'emprunts	10	13	16	17	20
Taux moyen	1,62%	1,44%	1,43%	1,29%	1,13%
Part d'emprunts à Taux Fixe	76%	57%	56%	61%	67,31%
Durée de vie moyenne en années	6,8	9,1	8,2	6,9	7,3
Capacité de désendettement en années	1,5	2,3	2,2	2,07	4,91

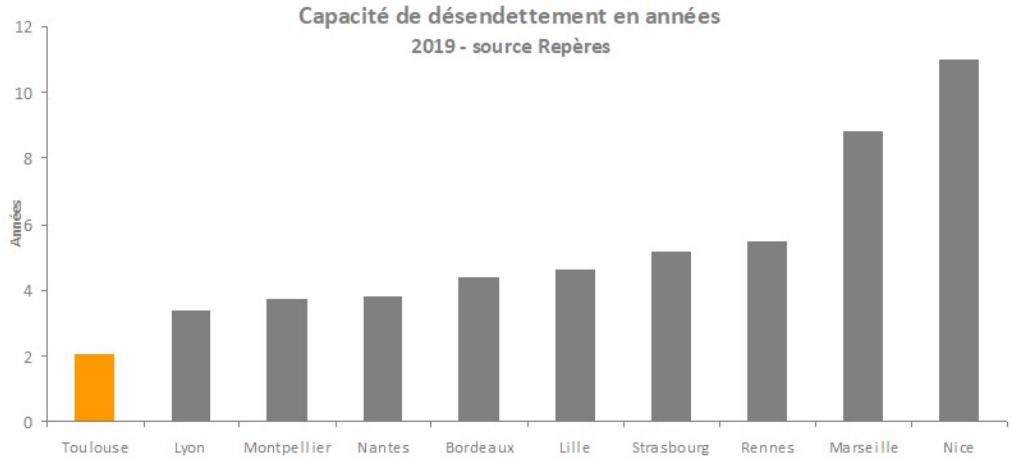
Evolution de l'encours :

L'encours progresse en 2020 de 46,4M€, (soit une augmentation de +30% enregistrée entre 2019 et 2020) pour atteindre 197,4M€ à la fin de l'année 2020.

L'encours est impacté par les mouvements suivants en 2020 :

- un amortissement du capital pour un montant de 13,5M€ ;
- une mobilisation d'un nouveau contrat de prêts de 60 M€.

La capacité de désendettement de la Mairie de Toulouse en 2020 est en hausse, à 4,91 années (du fait de l'augmentation de l'encours et de la baisse de l'épargne brute, conséquences de la crise sanitaire). Un niveau qui reste toujours très bas en absolu et en comparaison avec les principales villes de taille comparable; un niveau également bien en deçà du seuil d'alerte pour une commune, situé à 12 ans.



NB : 2019 sont les dernières données disponibles dans Repères pour une étude comparative entre Métropoles.

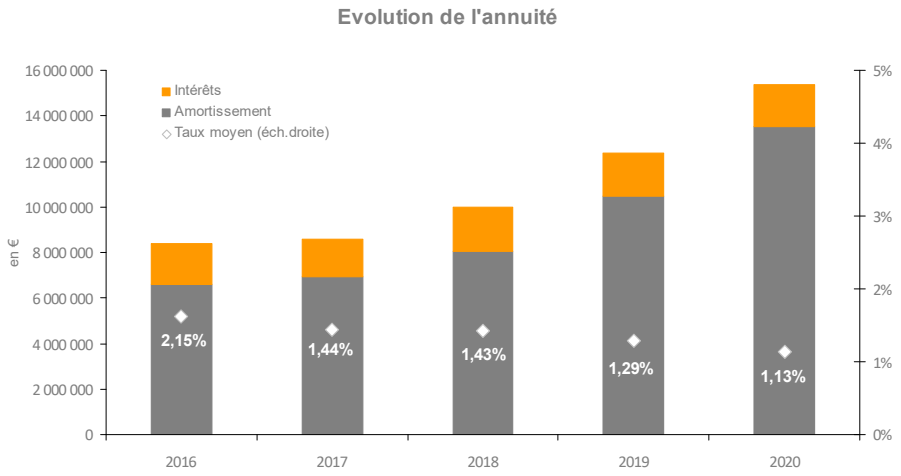
Capacité de désendettement

*Au-delà de l'encours, il est important de vérifier que l'endettement est maîtrisé. La capacité de désendettement permet d'avoir un indicateur de solvabilité. Ce ratio (**Encours de dette / Epargne brute**) exprime le nombre d'années théoriques qu'il faudrait pour que la collectivité rembourse l'intégralité de sa dette, si elle y consacrait la totalité de son autofinancement disponible.*

2) Une gestion active de la dette permettant de limiter les frais financiers

En 2020 ont été versés aux organismes prêteurs 15,3M€ dont 1,8M€ d'intérêts d'emprunts.

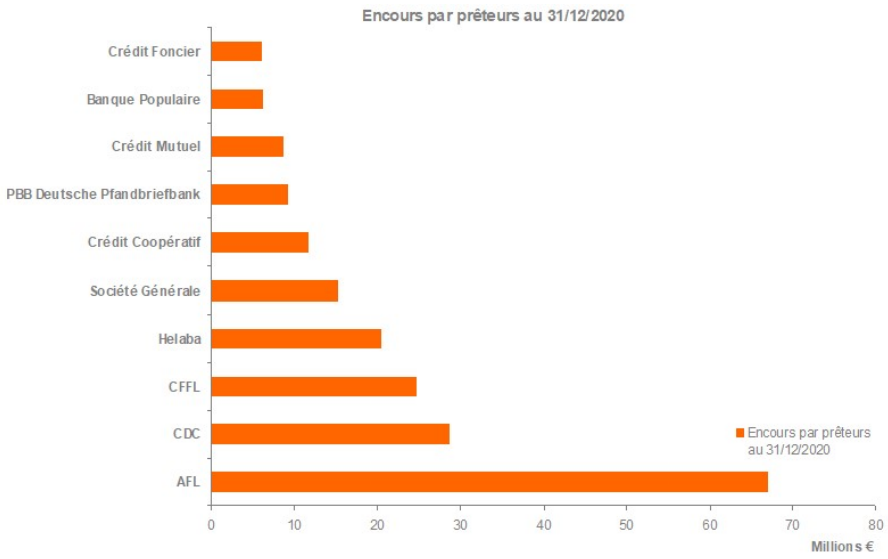
Le niveau des frais financiers payés, relativement faible, est la résultante d'un contexte de taux historiquement bas constaté ces dernières années sur les marchés, et de la gestion active de la dette menée en fonction des opportunités.



3) Une dette saine dont le risque est maîtrisé

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

La concurrence vive entre prêteurs permet à la collectivité d'avoir le choix des prêteurs et lui assure un accès à la liquidité. En 2020, l'encours de dette de la collectivité est **réparti entre 10 prêteurs**.



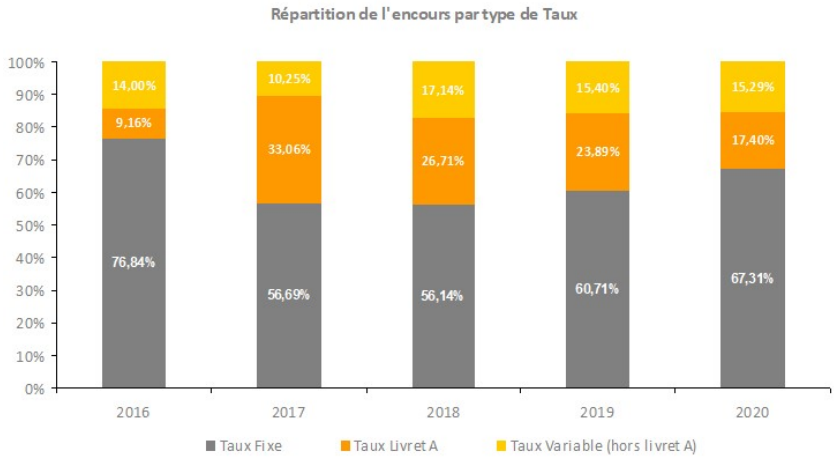
En 2020, l'Agence France Locale, avec 34% de l'encours, devient le premier prêteur de la collectivité, suivi par la CDC (ou Banque des Territoires depuis 2018) avec près de 15% de l'encours de dette souscrit auprès de cet établissement. Les autres principaux prêteurs détenant plus de 10% sont La Caisse Française de Financement Local (qui a repris la gestion d'encours de la banque postale) avec 12,5%, Helaba Landesbank avec 10,3% (une banque allemande). Ces quatre principaux prêteurs représentent près de 70% de l'encours de dette.

Cette structure révèle une bonne diversification, avec notamment des organismes à capitaux publics, des banques mutualistes, et une banque allemande, aux côtés des organismes bancaires privés traditionnels.

Pour rappel, la Mairie de Toulouse a adhéré à l'Agence France Locale en 2017.

<u>Un équilibre entre les types de taux</u>

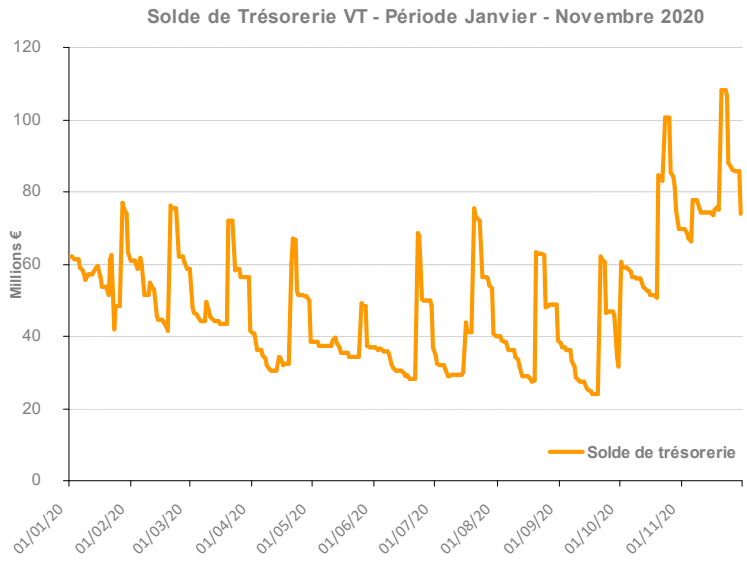
La dette de la Mairie de Toulouse est une dette jeune qui a pu bénéficier d'un niveau de taux bas et ainsi pu stabiliser une partie de son encours à des niveaux inférieurs à d'autres collectivités.



La part de l'encours à taux fixe s'élève à 67% en 2020

V-3 Une trésorerie importante due à un fonds de roulement élevé

En 2020, comme les années précédentes, la Mairie de Toulouse n'a pas eu besoin de faire appel à une ligne de trésorerie.



Le **niveau de trésorerie moyen** s'est élevé à 23 jours de dépenses de janvier à novembre, soit environ 48,8M€ (contre 54,5M€ en 2019 à la même période, correspondant à 27 jours de trésorerie).

Cet excédent conséquent résulte du **fonds de roulement** de la collectivité, qui était de 57,4M€ environ à la fin de l'exercice 2019, et de la mobilisation d'un emprunt en cours d'année.

Caractéristique Trésorerie	2015	2016	2017	2018	2019	2020
Fond de Roulement	60,1	63,9	59,6	56	57,4	68
Trésorerie moyenne (en jours de trésorerie disponible)	9	28	27	24	24	23

Les outils de remboursement provisoire de trésorerie (emprunts à capacité revolvings) sont plus difficilement disponibles ces dernières années (et certains étant rendu 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 de placer ces fonds actuellement.

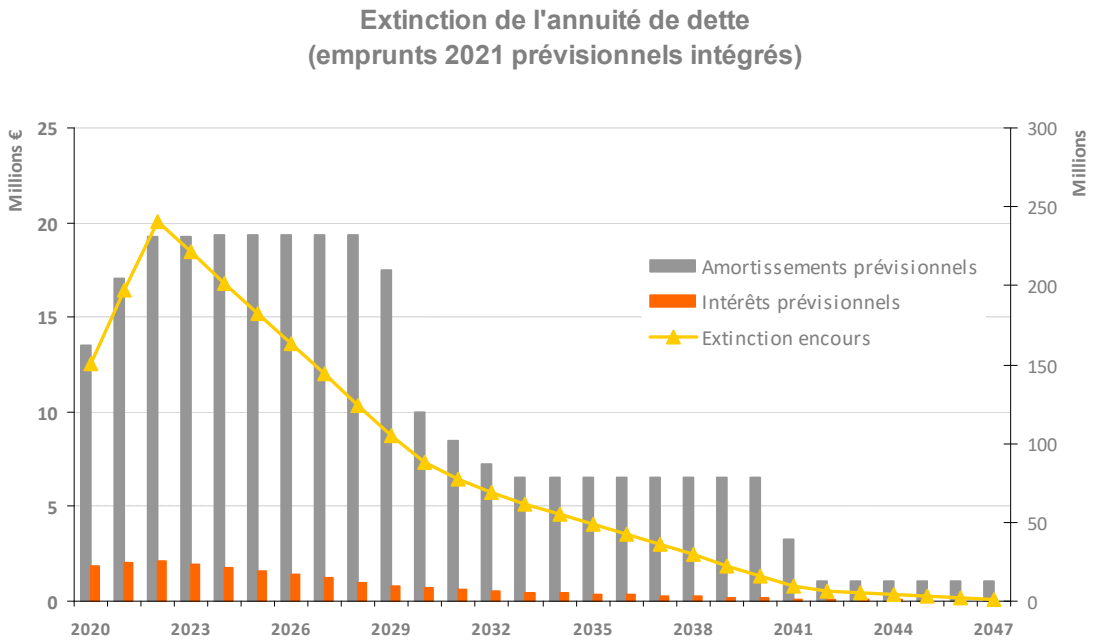
V-4 Les perspectives pour la gestion de dette 2021

Le programme d'investissement de la collectivité se poursuivant en 2021 et les dépenses nécessaires pour faire face aux impacts de la crise sanitaire, conduiront à mobiliser environ 60 millions d'euros de dettes nouvelles.

Une partie des contrats a déjà été signée (40M€).

Pour 2021, les objectifs poursuivis par la collectivité, en matière de gestion active de la 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 2021 ;
- 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.
- étudier et favoriser les opportunités pertinentes de **financements durables** (vert ou social)

<u>Evolution et extinction de l'annuité de la dette</u>

Voici l'extinction prévisionnelle de la dette, en tenant compte des nouveaux emprunts 2020 et 2021.