



# RAPPORT D'ORIENTATIONS BUDGETAIRES 2019



## SOMMAIRE

|   |    |
|---|----|
| Introduction .....  | 3  |
| 1. Perspectives d'Évolution des ressources .....  | 4  |
| 1.1. Concours financiers de l'État .....  | 4  |
| 1.1.1. La dotation globale de fonctionnement .....  | 4  |
| 1.1.2. Les compensations fiscales .....   | 4  |
| 1.2. Les contributions directes .....   | 5  |
| 1.3. Le fonds de péréquation intercommunal et communal (FPIC).....                        | 5  |
| 1.4. Autres produits .....  | 6  |
| 1.4.1. Les dotations communautaires .....   | 6  |
| 2. Le personnel .....   | 7  |
| 2.1. Les dépenses de personnel.....   | 7  |
| 2.2. La structure des effectifs au 31 octobre 2018 .....                                  | 8  |
| 3. La dette .....   | 9  |
| 3.1. L'encours de dette .....   | 9  |
| 3.2. Le profil de la dette existante .....  | 10 |
| 3.2.1. Le capital .....   | 10 |
| 3.2.2. Les intérêts.....  | 10 |
| 3.2.3. Les annuités .....   | 10 |
| 4. Les investissements .....  | 11 |
| 5. Les orientations.....  | 12 |
| 5.1. Maintien d'un volume de cessions significatif avant une diminution progressive ..... | 12 |
| 5.2. Restauration de l'autofinancement.....   | 12 |
| 5.3. Diminution des dépenses de fonctionnement.....                                       | 13 |
| 6. Les résultats attendus.....  | 14 |
| 6.1. Reconstitution d'une CAF nette à l'horizon 2020.....                                 | 14 |
| 6.2. Diminution de l'encours de dette.....  | 14 |
| 6.3. Renforcement de la solvabilité de la commune.....                                    | 15 |
| 6.4. Renforcement de l'attractivité.....  | 15 |

## INTRODUCTION

Le débat d'orientation budgétaire (DOB) est une obligation réglementaire pour toutes les communes de plus de 3 500 habitants. Il permet de modéliser l'évolution prévisible des recettes et des dépenses de notre commune pour en déduire une trajectoire financière réaliste qui se concrétisera dans les années immédiatement à venir.

Cette modélisation doit se baser sur les anticipations les plus vraisemblables à partir des éléments de contexte connus au moment de l'élaboration du DOB. Les recettes et les dépenses doivent être évaluées avec prudence et sincérité pour que le DOB soit fiable et remplisse sa fonction d'aide à la décision politique.

La capacité à investir d'une collectivité dépend du différentiel entre ses recettes et la somme de ses dépenses (dépenses de fonctionnement + intérêts de dette). Cette différence, appelée « capacité d'auto-financement brute » (CAF brute), doit être au minimum égale au montant de l'annuité de dette (capital+intérêts).

Les collectivités en très bonne santé financière ont une CAF brute qui excède largement le montant de l'annuité de leur dette. Notre commune présentera une CAF brute en amélioration très significative entre 2019 (CAF brute : 8,8M€ pour une annuité de dette de 10 M€) et 2022 (CAF brute 11,9M€ pour une annuité de dette de 8,85M€).

Cette situation, témoin d'un retour à un bon équilibre financier, sera le fruit d'une gestion saine et réaliste des capacités financières de notre commune, évitant simultanément l'excès des dépenses de fonctionnement et les investissements disproportionnés. Sur la période 2019 à 2022, notre commune investira 32M€.

Pour autant, la concrétisation de ces prévisions nécessitera des efforts soutenus dans un contexte d'atonie des recettes, en particulier de la contribution de l'état qui a baissé de 3,5 M€ par an par rapport à 2014, et de reprise de l'inflation chiffrée à 1,9% sur les 12 derniers mois.

Nous parviendrons à notre objectif en continuant à optimiser nos dépenses de fonctionnement qui diminueront de 0,8% par an en moyenne sur la période 2019-2022 et en ayant diminué notre encours de dette de 26% en 2022 par rapport à 2014 (19,8% avec le CRD).

En 2022, le temps de désendettement de notre commune, défini par l'encours de dette divisé par l'épargne brute, sera de 7 ans, soit la valeur cible des collectivités bien gérées.

Par la suite, il sera souhaitable de dimensionner la CAF brute de manière à dégager 3,5M€ d'excédent pour pouvoir autofinancer les investissements récurrents indispensables au fonctionnement de la collectivité. L'emprunt sera alors réservé au financement des investissements structurants l'espace public ou le service public.

## 1. PERSPECTIVES D'ÉVOLUTION DES RESSOURCES

### 1.1. Concours financiers de l'État

#### 1.1.1. La dotation globale de fonctionnement

Le projet de loi de finances pour 2019 confirme la stabilité de la DGF conformément aux engagements pris par le Président de la République dans le cadre de la conférence nationale des territoires de juillet 2017.

À noter que durant la phase de baisse des dotations, les collectivités locales ont fortement contribué à la réduction du déficit public.

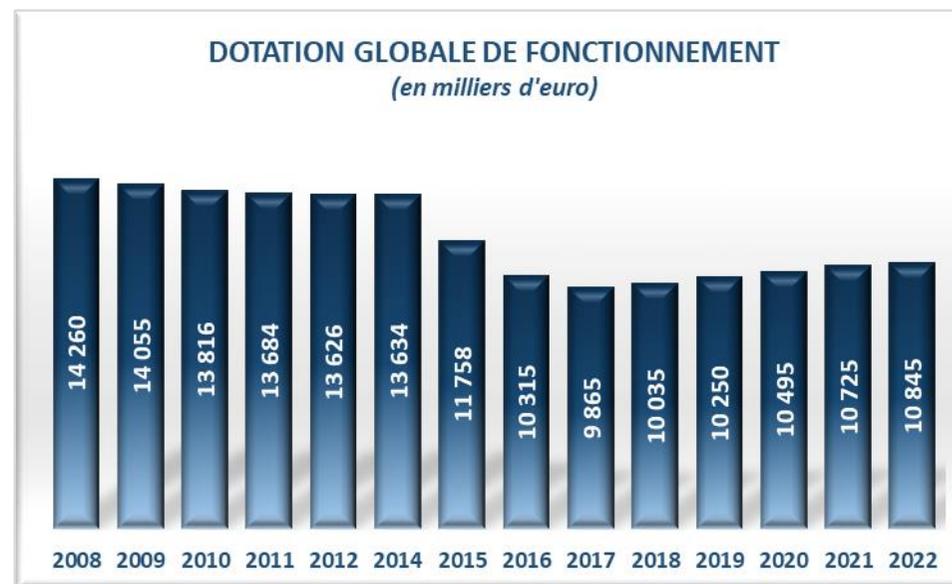
| en milliards d'euros    | 2014          | 2017         | Evol°         |
|-------------------------|---------------|--------------|---------------|
| Administration centrale | - 71,7        | - 68,5       | + 3,2         |
| Collectivités locales   | - 4,8         | 0,8          | + 5,7         |
| Sécurité sociale        | - 7,4€        | 6,3          | + 13,7        |
| <b>Total</b>            | <b>- 83,9</b> | <b>-61,4</b> | <b>+ 22,6</b> |

#### 1.1.2. Les compensations fiscales

La suppression progressive de la taxe d'habitation pour 80 % des foyers fiscaux est mise en œuvre par le biais d'un dégrèvement. Cela signifie que l'État va se substituer au contribuable. À l'issue de la réforme, il ne serait finalement pas prévu le versement d'une compensation fiscale, mais le transfert du foncier bâti départemental aux communes. Si cela était confirmé, alors ce pourrait être neutre pour la ville de Laval dont le produit de taxe d'habitation s'élevait à 12,4 M€ en 2017 alors que le foncier bâti départemental perçu sur la commune s'élevait à 12,5 M€.

Les compensations de taxes foncières servent de variable d'ajustement pour normer la progression des dotations aux collectivités. Le projet de loi de finances pour 2019 prévoit que l'ajustement soit proportionnel aux ressources des collectivités alors que jusqu'à présent la diminution est identique pour toutes les collectivités.

À noter que les anciennes compensations de taxe professionnelle ont disparu dès 2018.



### 1.2. Les contributions directes

Les taux d'imposition ont été diminués de 10 % en 2015 et vont se maintenir sur la durée du mandat.

L'évolution des produits va alors dépendre de l'évolution physique des bases nettes et de l'actualisation des bases dépendant de l'inflation.

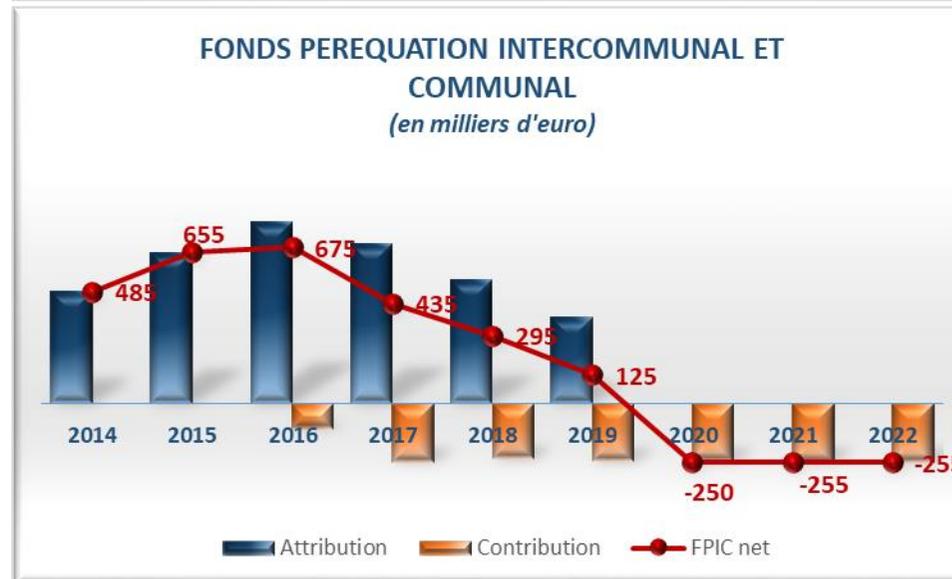
Sur la période 2019-2022, il est prévu :

- une évolution physique des bases nettes de 0,6 % pour la taxe d'habitation et 1,2 % pour le foncier bâti, progressions qui correspondent aux moyennes des 11 dernières années ;
- une actualisation des bases de 1 % décidée par le Parlement, soit un niveau inférieur à la moyenne de l'inflation constatée ces 10 dernières années (1,5 %).

### 1.3. Le fonds de péréquation intercommunal et communal (FPIC)

En 2016, le territoire de Laval Agglomération est devenu contributeur au FPIC et a perdu l'éligibilité à son attribution en 2017. Dès lors, le territoire va bénéficier d'une attribution garantie qui va diminuer année après année pour disparaître en 2020.

La contribution au FPIC devrait se stabiliser aux alentours de 250 m€.

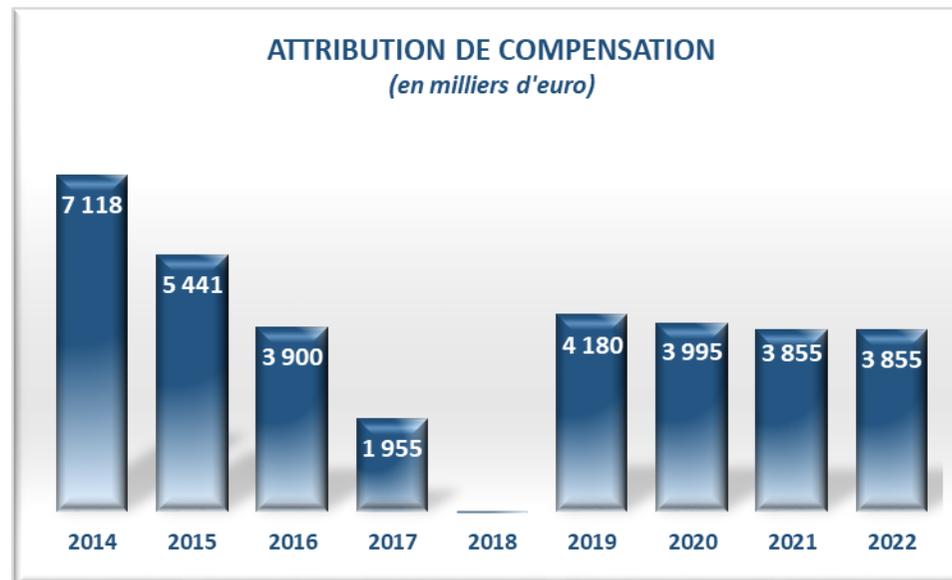


**1.4. Autres produits**

**1.4.1. Les dotations communautaires**

La fusion entre Laval Agglomération et la Communauté de communes de Loiron va conduire à recalculer une nouvelle attribution de compensation en y intégrant la dotation de solidarité communautaire de 2017.

Par ailleurs, la participation de la ville à l'aménagement du conservatoire va être progressivement retenue sur l'attribution de compensation.



## 2. LE PERSONNEL

### 2.1. Les dépenses de personnel

Principale dépense de fonctionnement de la ville (62 %), cette charge présente une forte rigidité.

Depuis 2015, elle tend à diminuer à structure constante.

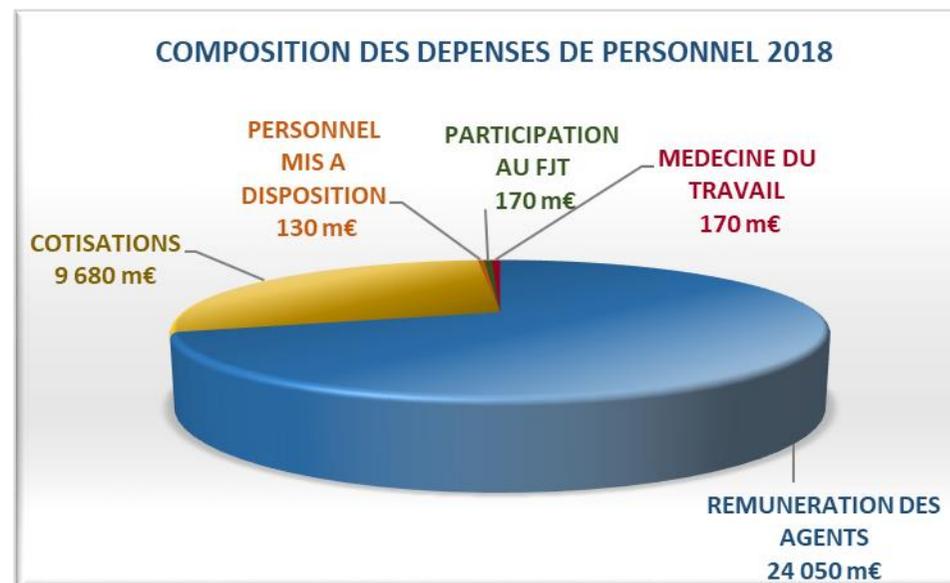
En 2018, les dépenses de personnel sont estimées à 34,2 M€ dont 24,0 M€ au titre de la rémunération du personnel et 9,7 M€ au titre des cotisations sociales.

| Rémunération des agents        |               |        |
|--------------------------------|---------------|--------|
| <b>Personnel titulaire</b>     | <b>19 900</b> |        |
| <i>Rémunération principale</i> |               | 16 110 |
| <i>NBI et SFT</i>              |               | 570    |
| <i>Régime indemnitaire</i>     |               | 3 220  |
| <b>Personnel non titulaire</b> | <b>3 970</b>  |        |
| <b>Emplois d'avenir</b>        | <b>90</b>     |        |
| <b>Apprentis</b>               | <b>90</b>     |        |
| <b>TOTAL</b>                   | <b>24 050</b> |        |

Pour les années à venir, outre les avancements d'échelon et de grade, la réforme prévoyant la transformation de primes en point d'indice va se traduire par une hausse des cotisations patronales.

Après une année de suspension, la réforme PPCR (Parcours professionnels, carrières et rémunérations) va de nouveau être mise en œuvre générant ainsi un accroissement des dépenses de personnel de 133 m€. Dans un contexte de réduction des dotations, ce type de réforme est générateur d'un effet de ciseau pour les collectivités locales.

À cela s'ajoute le GVT, 217 m€ conduisant à une prévision de la masse salariale 2019 de 34,6 M€.



**2.2. La structure des effectifs au 31 octobre 2018**

En octobre 2018, la ville de Laval comptait 806 agents payés sur des emplois permanents pour 827 postes recensés.

Les agents de catégorie C représentent la grande majorité des effectifs (85%).

Les femmes représentent 63 % des effectifs sur postes permanents.

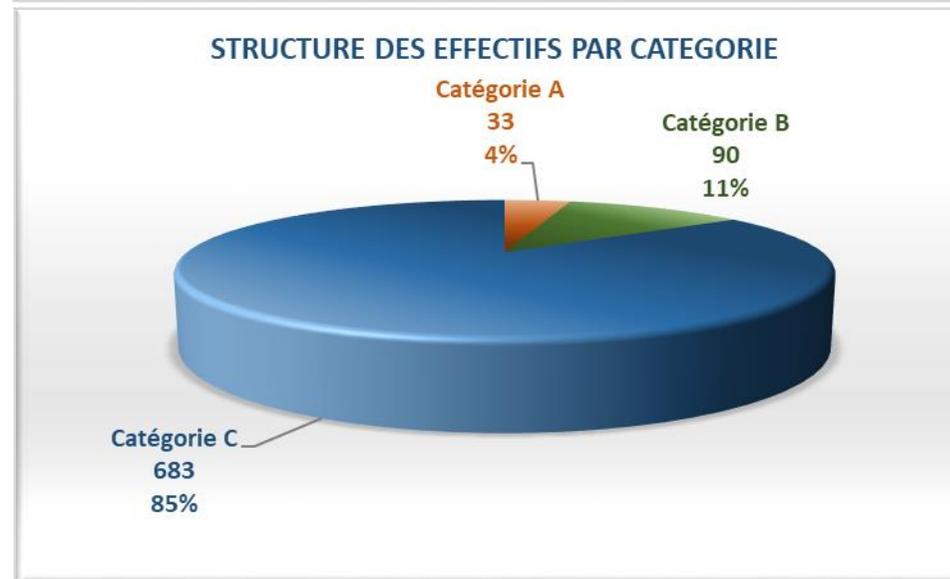
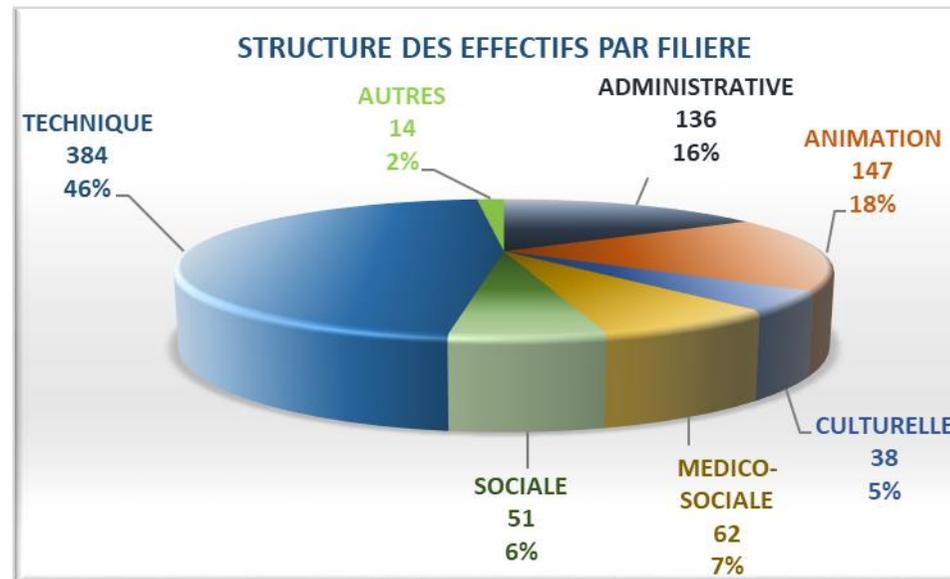
|              | Nb         | %            |
|--------------|------------|--------------|
| Femmes       | 508        | 63%          |
| Hommes       | 298        | 37%          |
| <b>TOTAL</b> | <b>806</b> | <b>100 %</b> |

La grande majorité des agents sur postes permanents sont des fonctionnaires (96%).

|                | Nb         | %            |
|----------------|------------|--------------|
| Fonctionnaires | 776        | 96%          |
| Contractuels   | 30         | 4%           |
| <b>TOTAL</b>   | <b>806</b> | <b>100 %</b> |

La filière technique est la plus représentée (46%), suivie de la filière animation (18%) et la filière administrative (16%).

La ville a engagé une démarche de gestion prévisionnelle des effectifs qui s'appuie sur l'élaboration d'une stratégie de gestion par direction générale adjointe validée par le comité emploi. Le budget 2019 devrait se fonder sur 824 postes permanents.



### 3. LA DETTE

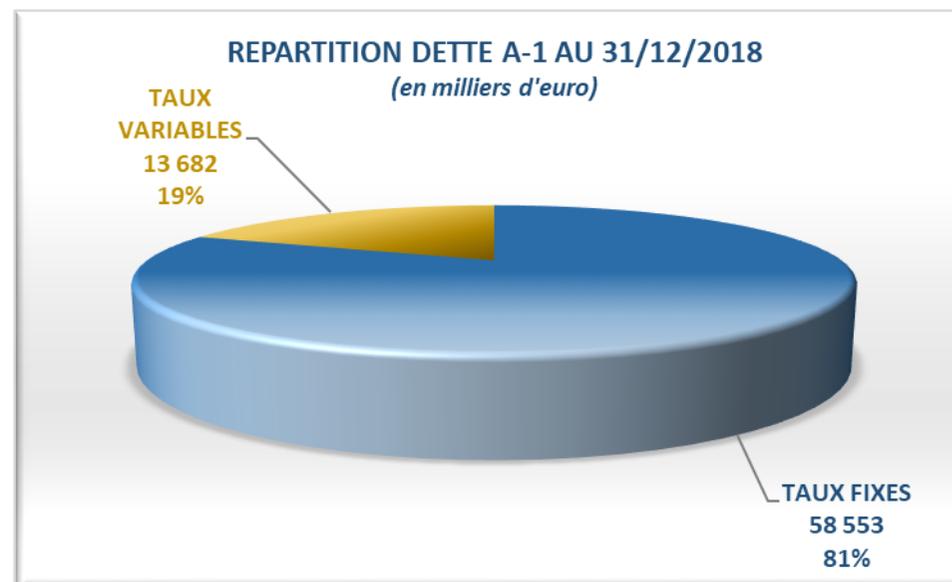
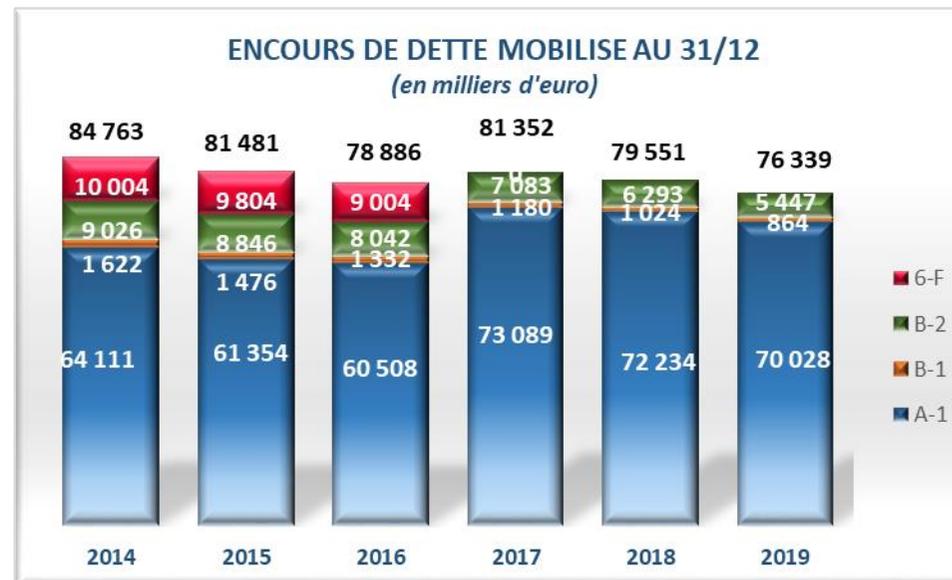
#### 3.1. L'encours de dette

L'encours de dette mobilisée devrait s'élever à 80 M€ à la fin de l'année 2018 et 76 M€ à la fin de l'année 2019.

La ville étant sortie du swap « toxique » et l'emprunt sous-jacent du swap ayant été refinancé en 2017 vers un prêt à taux fixe, seul trois emprunts ne sont pas classés A-1 selon la charte Gissler :

| Encours au 31/12/2017 | Taux d'intérêt  | Clst Gissler |
|-----------------------|---|--------------|
| 1,2 M€                | 4,45% si euribor12m <=6%<br>euribor12m sinon  | B-1          |
| 5,4 M€                | Inflation + 3,44%   | B-2          |
| 1,6 M€                | 3,98% majoré lorsque l'inflation est supérieure à 2,05% et minoré lorsque l'euribor est inférieur à 3,50%.<br>Le taux est plafonné à 6,47% et peut diminuer jusque 3,23%. | B-2          |

Seuls des emprunts classé A-1 sont contractés à taux fixe ou indexés sur le livret A.



### 3.2. Le profil de la dette existante

#### 3.2.1. Le capital

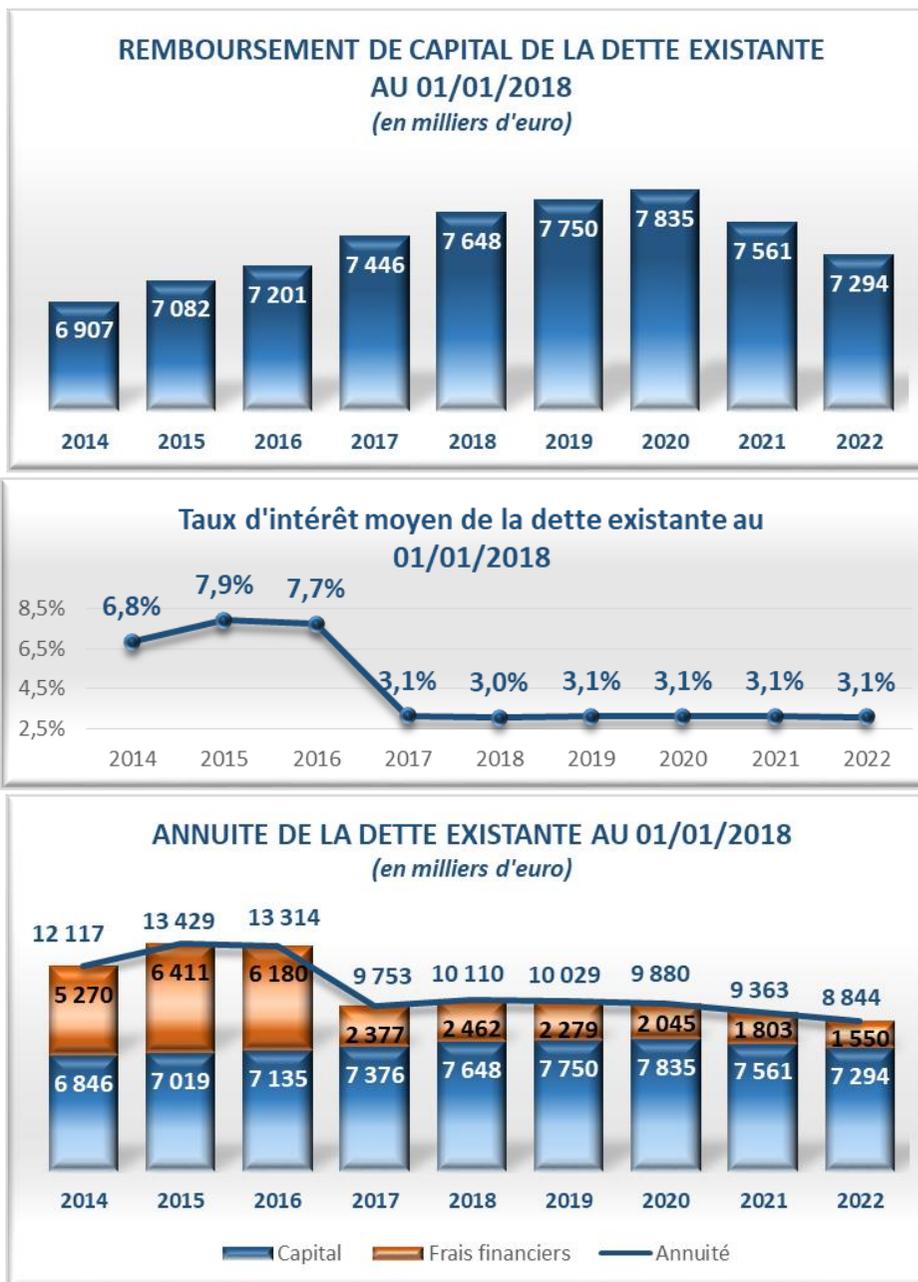
Le capital à rembourser de la dette existant au 1<sup>er</sup> janvier 2018 va progresser jusque 2020 avant de commencer à décroître en 2021.

#### 3.2.2. Les intérêts

L'encours de la dette de la ville est composé de 26 % d'encours à taux variables. Dans la conjoncture actuelle, les taux d'intérêts des marchés financiers et les indicateurs économiques comme l'inflation sont à un niveau historiquement bas. On peut donc s'attendre à une tendance à la hausse des taux d'intérêt. À noter que depuis un arrêté du 27 novembre 2017, le taux du livret A est gelé jusque fin janvier 2020.

#### 3.2.3. Les annuités

À partir de 2018, l'annuité de la dette existante commence à décroître mais de manière mesurée jusque 2020. Ainsi, sur cette période, pour éviter une augmentation de l'annuité de dette, le recours à l'emprunt doit rester limité.



#### 4. LES INVESTISSEMENTS

Le niveau d'investissement de la ville doit être maintenu afin de développer l'attractivité du territoire et de dynamiser le tissu économique local. C'est ainsi que l'objectif d'un **investissement net des subventions de 45,5 M€** sur le mandat doit être maintenu. Sa répartition dans le temps peut par contre évoluer et s'adapter aux situations qui peuvent se rencontrer.

Cela va se traduire, sur la période 2019-2022, par un volume des dépenses d'investissement de 26 M€ pour lequel la ville devrait bénéficier de subventions évaluées à hauteur de 4,1 M€.

Ce volume apparaît en net retrait par rapport au DOB 2018, dans la mesure où la part de la ville au financement du conservatoire (6 M€) sera retenue directement sur l'attribution de compensation.

Les plans qualitatifs qui visent à améliorer les équipements municipaux seront préservés et les investissements visant à réduire les charges de fonctionnement seront poursuivis.

Les principales opérations d'investissements qui seront réalisées par la ville ont fait ou feront l'objet d'autorisations de programmes dès lors qu'elles se réaliseront sur plusieurs exercices :

- aménagement de la ZAC de la gare,
- réaménagement de la place du 11 novembre,
- aménagement du quartier Ferrié,
- restaurant scolaire de la Senelle,
- crèche À Tire d'Aile,
- PRU Saint-Nicolas.



## 5. LES ORIENTATIONS

### 5.1. Maintien d'un volume de cessions significatif avant une diminution progressive

Depuis le début du mandat, la ville a eu une politique active en matière de cessions.

En dehors de la contribution au budget de la ville, les cessions présentent plusieurs avantages :

- réduction du parc immobilier à entretenir,
- réhabilitation du patrimoine,
- accroissement de l'assiette fiscale de la ville,
- dans certains cas, création d'emplois en raison des activités qui s'y exercent.

La ville va continuer sa gestion active du patrimoine.

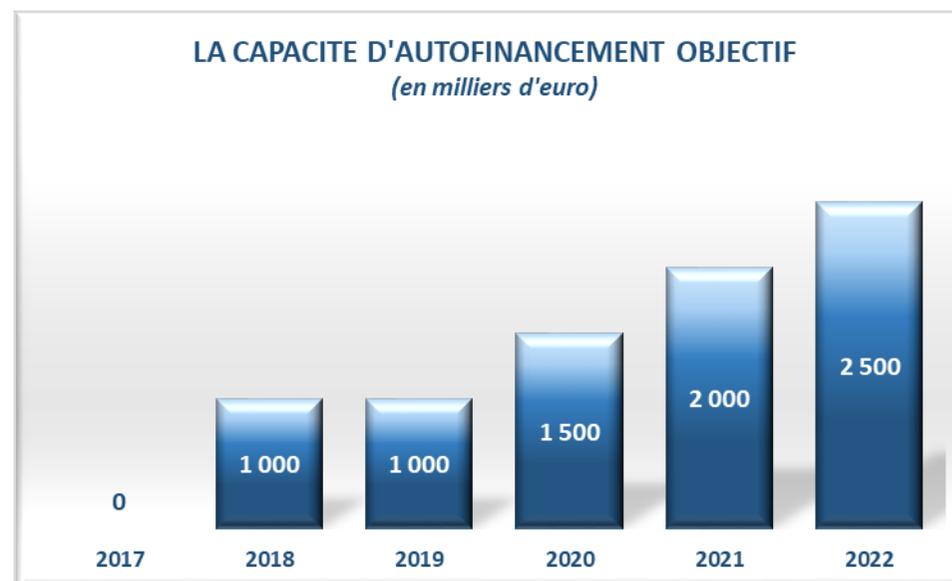


### 5.2. Restauration de l'autofinancement

La ville devrait, au minimum, autofinancer les dépenses d'investissement récurrentes, soit 4 M€ par an.

Dans la mesure où, d'une part, cet autofinancement est depuis plusieurs années quasi inexistant et, d'autre part, que les cessions vont diminuer progressivement, ce rétablissement de l'autofinancement ne peut se faire que de manière progressive.

Ainsi, la capacité d'autofinancement cible va être de 1M€ pour 2019, 1,5 M€ en 2020, 2 M€ en 2021 et 2,5 M€ en 2022.



### 5.3. Diminution des dépenses de fonctionnement

La situation financière fragile constatée en 2014 (une capacité d'autofinancement avant cession de 400 m€), la baisse des dotations de l'État et des taux d'imposition et la nécessité de rétablir une capacité d'autofinancement obligent à substituer des économies de fonctionnement à la baisse des recettes.

Les dépenses de fonctionnement, hors dette, devront **diminuer en moyenne de 0,8%<sup>1</sup> par an entre 2018 et 2022**.

L'atteinte de cet objectif nécessitera d'activer plusieurs leviers et notamment une modernisation des services, une rationalisation du patrimoine immobilier de la ville et une redéfinition des périmètres d'action de la ville.



<sup>1</sup> Hors effet de la mutualisation ou de transferts de compétence

## 6. LES RÉSULTATS ATTENDUS

### 6.1. Reconstitution d'une CAF nette à l'horizon 2020

L'effort sur les dépenses de fonctionnement et un investissement adapté aux capacités de la ville conduiront à terme à une reconstitution de l'autofinancement de la commune et une CAF nette qui deviendrait positive en 2020.

### 6.2. Diminution de l'encours de dette

À la fin de l'année 2018, l'encours de dette contractée devrait se fixer à 80,6 M€, en diminution de 2,6 M€ par rapport à 2017.

Les années suivantes, la progression du financement disponible, d'une part, et la maîtrise du volume d'investissement, d'autre part, vont conduire à une diminution de l'encours de dette. Ainsi, l'encours de dette contractée à la fin de l'année 2022 s'élèverait à 62,6 M€.

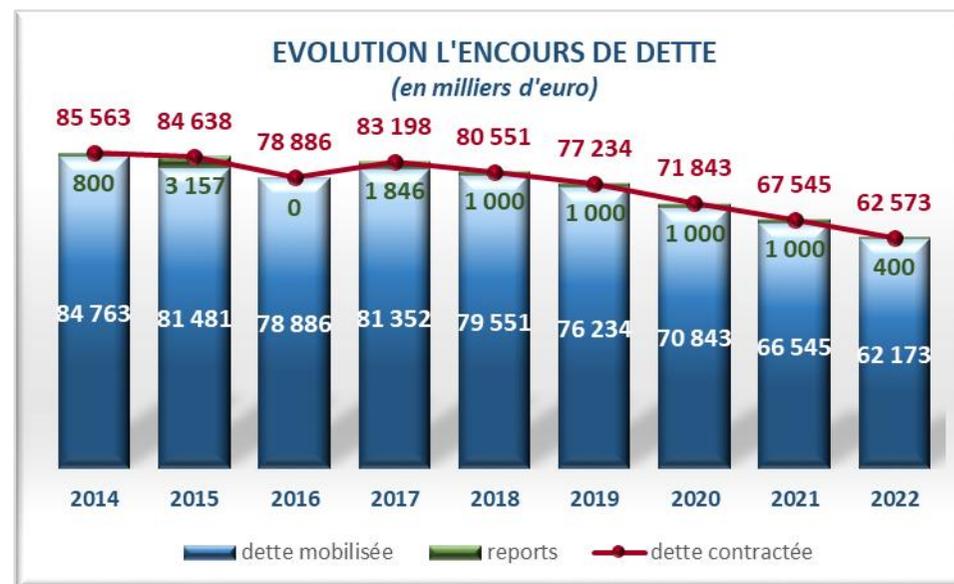
### Les soldes intermédiaires de gestion

| en milliers d'euro                   | 2017          | 2018          | 2019          | 2020          | 2021          | 2022          |
|--------------------------------------|---------------|---------------|---------------|---------------|---------------|---------------|
| PRODUITS DE FONCTIONNEMENT           | 62 665        | 61 620        | 61 695        | 62 000        | 62 220        | 62 990        |
| CHARGES DE FONCTIONNEMENT HORS DETTE | 55 295        | 52 720        | 52 835        | 50 220        | 50 215        | 51 025        |
| <b>EXCEDENT DE GESTION</b>           | <b>7 370</b>  | <b>8 900</b>  | <b>8 860</b>  | <b>11 780</b> | <b>12 005</b> | <b>11 965</b> |
| CHARGES FINANCIERES                  | 3 470         | 3 575         | 3 480         | 3 350         | 3 170         | 3 060         |
| <b>CAF BRUTE</b>                     | <b>3 900</b>  | <b>5 325</b>  | <b>5 380</b>  | <b>8 430</b>  | <b>8 835</b>  | <b>8 905</b>  |
| REMBOURSEMENT CAPITAL DETTE          | 7 375         | 7 575         | 7 960         | 8 310         | 8 215         | 8 185         |
| <b>CAF NETTE</b>                     | <b>-3 475</b> | <b>-2 250</b> | <b>-2 580</b> | <b>120</b>    | <b>620</b>    | <b>720</b>    |
| FCTVA ET TAXE AMENAGEMENT            | 1 475         | 1 650         | 980           | 880           | 880           | 1 280         |
| CESSIONS                             | 3 040         | 1 600         | 2 600         | 500           | 500           | 500           |
| <b>FINANCEMENT DISPONIBLE</b>        | <b>1 040</b>  | <b>1 000</b>  | <b>1 000</b>  | <b>1 500</b>  | <b>2 000</b>  | <b>2 500</b>  |

*N.B. : dépenses et recettes à périmètre variable (mutualisation, transferts de compétences)*

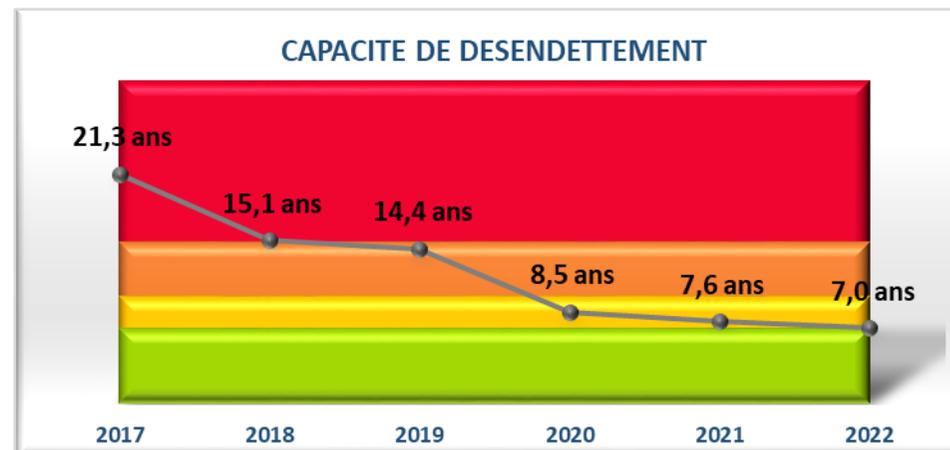
### Le financement des investissements

|                               |              |              |              |              |              |              |
|-------------------------------|--------------|--------------|--------------|--------------|--------------|--------------|
| DEPENSES INVESTISSEMENT       | 10 715       | 11 325       | 6 400        | 5 180        | 7 500        | 7 000        |
| SUBVENTION INVESTISSEMENT     | 4 235        | 3 390        | 680          | 680          | 1 500        | 1 200        |
| <b>INVESTISSEMENT NET</b>     | <b>6 480</b> | <b>7 935</b> | <b>5 720</b> | <b>4 500</b> | <b>6 000</b> | <b>5 800</b> |
| FINANCEMENT DISPONIBLE        | 1 040        | 1 000        | 1 000        | 1 500        | 2 000        | 2 500        |
| VARIATION EXCEDENT DE CLOTURE | 4 470        | -105         |              |              |              |              |
| <b>EMPRUNT D'EQUILIBRE</b>    | <b>9 910</b> | <b>6 830</b> | <b>4 720</b> | <b>3 000</b> | <b>4 000</b> | <b>3 300</b> |



### 6.3. Renforcement de la solvabilité de la commune

La solvabilité d'une commune est mesurée par sa capacité à rembourser sa dette. La progression permanente de la CAF brute conjointe au désendettement progressif se traduit par une amélioration de la capacité de désendettement. À l'horizon 2022, elle se fixerait à 7 années, soit conforme au niveau maximum préconisé de 7 ans.



### 6.4. Renforcement de l'attractivité

De manière générale, l'effort continu de maîtrise de la gestion municipale s'ajoute à une stratégie de développement (PEM de la gare, cœur de ville, quartier Ferrié...) visant à renforcer l'attractivité de la ville et ainsi accueillir de nouvelles familles. L'opération cœur de ville dont la convention cadre a été signée en juillet 2018 mais qui avait été engagée à Laval depuis plusieurs mois, illustre cette approche volontariste.