

VILLE DE LAVAL

**DEBAT  
D'ORIENTATIONS  
BUDGETAIRES  
2015**



La tenue du débat d'orientations budgétaires (DOB) est obligatoire dans les régions, les départements, les communes de plus de 3 500 habitants, leurs établissements publics administratifs et les groupements comprenant au moins une commune de plus de 3 500 habitants (articles L. 2312-1, L. 3312-1, L. 4311-1, et L. 5211-26 du code général des collectivités territoriales).

S'il participe à l'information des élus, ce débat joue également un rôle important en direction des habitants. Il constitue par conséquent un exercice de transparence vis-à-vis de la population.

Ce débat permet à notre assemblée délibérante d'être informée sur l'évolution de la situation financière de la ville, de mettre en lumière certains éléments bilanciaux rétrospectifs et de discuter des orientations budgétaires qui préfigureront les priorités qui seront affichées dans le budget primitif.

Le débat d'orientations budgétaires ne donne pas lieu à un vote, il a cependant pour objet de nous permettre de définir les grandes orientations du budget primitif que nous adopterons prochainement.

Ce débat est aussi un outil de prospective.

En effet, comment espérer gérer une commune pendant 6 années sans s'interroger sur la capacité réelle de cette commune à financer les décisions prises par ses élus ? Comment lancer un investissement, sans se demander de quelle façon on le payera ? Comment établir les budgets futurs sans évaluer les perspectives

économiques locales, nationales et même mondiales qui vont impacter fortement les moyens financiers de la ville ?

Ainsi, en accord avec nos engagements, notre majorité a défini trois axes financiers de la mandature :

- **l'assainissement des finances de la commune et le rétablissement d'une capacité d'autofinancement ;**
- **la baisse de la pression fiscale pesant sur les contribuables lavallois ;**
- **une politique d'investissement soutenue mais responsable.**

Nous avons la conviction que la combinaison d'une prospective budgétaire sérieuse et d'une action politique responsable va permettre à notre ville de redresser sa situation financière tout en procurant une meilleure qualité de vie à ses habitants.

## SOMMAIRE

1. Une conjoncture nationale dégradée.....	1
1.1. Le contexte économique.....	1
1.1.1. Évolution du PIB.....	1
1.1.2. Inflation.....	1
1.1.3. Chômage.....	2
1.1.4. Taux d'intérêt.....	2
1.2. Le contexte législatif.....	3
2. Une situation financière locale précaire .....	5
2.1. Une capacité d'autofinancement inexistante.....	5
2.2. Une assiette fiscale relativement limitée.....	6
2.3. Un niveau élevé de pression fiscale.....	6
2.4. Une forte rigidité des dépenses.....	6
2.5. Un Swap risqué .....	7
2.6. Un endettement élevé.....	7
3. Les perspectives et orientations.....	8
3.1. Les contraintes.....	8
3.1.1. Un désengagement de l'État.....	8
3.1.2. Un profil d'extinction de dette contraignant.....	8
3.2. Les orientations.....	9
3.2.1. Baisse des taux d'imposition en 2015.....	9
3.2.2. Maîtrise des dépenses de fonctionnement.....	9
3.2.3. Optimisation de la gestion de la dette.....	10
3.2.4. Adaptation du niveau d'investissement de la ville aux capacités financières.....	10
3.2.5. Reconstitution de l'autofinancement à l'horizon 2020.....	11
3.2.6. Maîtrise de la dette.....	12
3.3. Les trois axes de la politique financière.....	13
3.3.1. Assainissement des finances de la ville pour reconstituer une épargne nette de gestion et une capacité d'autofinancement.....	13
3.3.2. Baisse de la pression fiscale pesant sur les contribuables lavallois.....	13
3.3.3. Une politique d'investissement soutenue et adaptée aux capacités budgétaires.....	14

## 1. UNE CONJONCTURE NATIONALE DÉGRADÉE

### 1.1. Le contexte économique

#### 1.1.1. Évolution du PIB

	2012	2013	Projection	
			2014	2015
Production mondiale	3,4%	3,3%	3,3%	3,8%
Pays avancés	1,2%	1,4%	1,8%	2,3%
Etats Unis	2,3%	2,2%	2,2%	3,1%
Zone euro	-0,7%	-0,4%	0,8%	1,3%
France	0,3%	0,3%	0,4%	1,0%

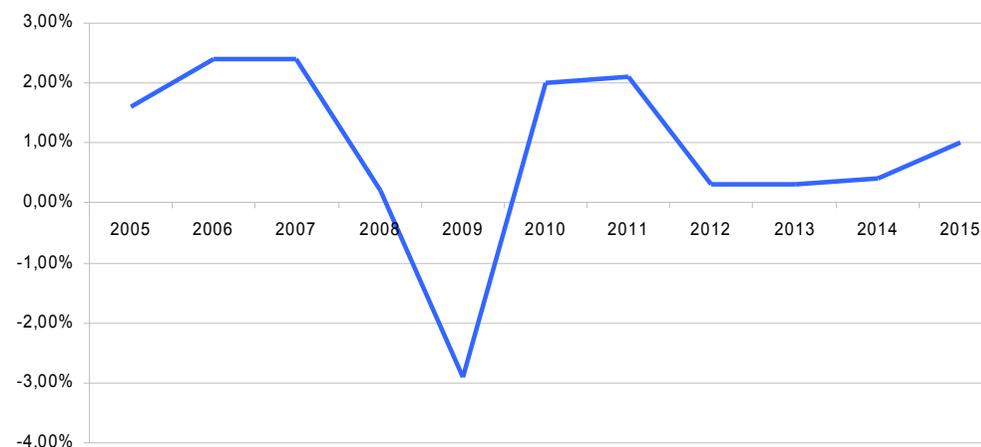
En 2015, la croissance pourrait être supérieure à celle des trois dernières années, où elle est demeurée particulièrement faible. Toutefois, avec une projection de 1 % de croissance en 2015, la croissance française serait en retrait à celle des années antérieures à 2008 et inférieure à celle de la zone euro (1,3 %) ou des pays « avancés » (2,3 %).

#### 1.1.2. Inflation

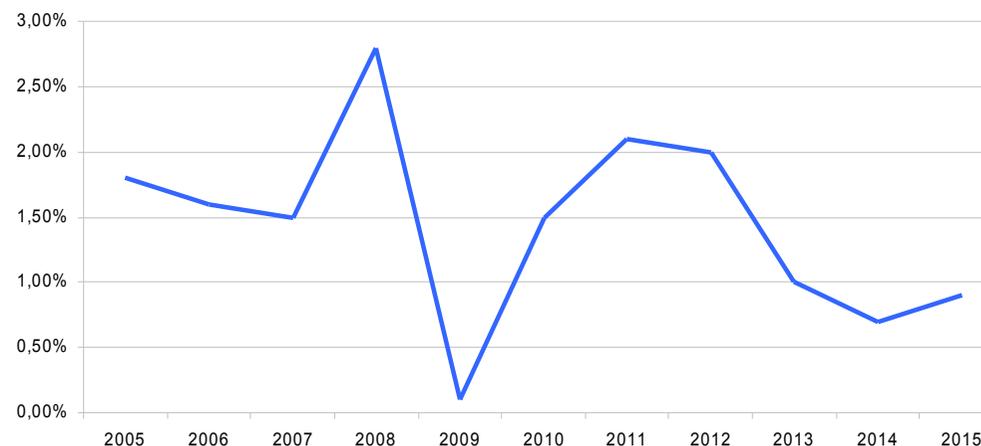
L'inflation française et européenne devraient demeurer à un niveau faible en 2015 (0,9 %) faisant craindre un éventuel risque déflationniste.

	2013	Projection	
		2014	2015
Pays avancés	1,4%	1,6%	1,8%
Europe	2,0%	1,3%	1,6%
Zone euro	1,3%	0,5%	0,9%
France	1,0%	0,7%	0,9%

Évolution du PIB français



Inflation française



### 1.1.3. Chômage

Après être descendu à 7,2 % en 2008, le taux de chômage s'est fortement dégradé et a dépassé les 10 % en 2013. Il s'est fixé à 10,2 % au second trimestre 2014 et devrait se maintenir aux alentours de 10 % en 2014 et 2015.

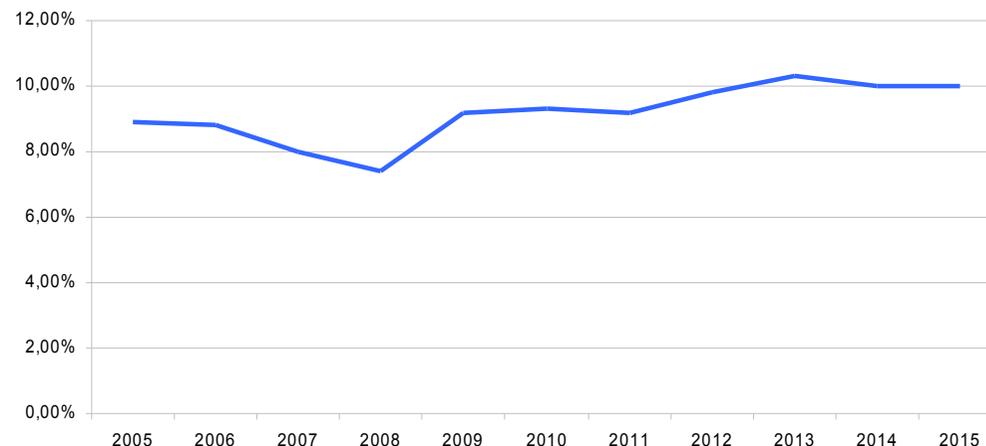
	Projection		
	2013	2014	2015
Pays avancés	7,9%	7,5%	7,3%
Zone euro	11,9%	11,6%	11,2%
France	10,3%	10,0%	10,0%

### 1.1.4. Taux d'intérêt

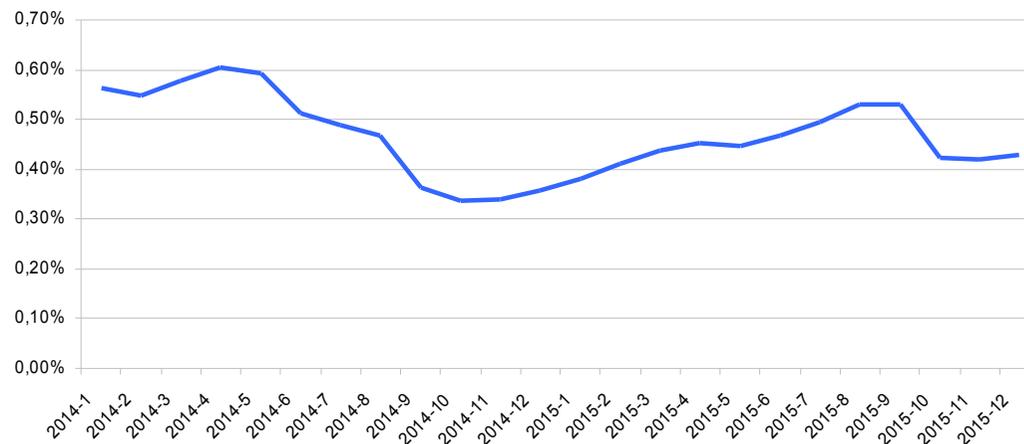
Plusieurs facteurs font que l'on anticipe des taux d'intérêt qui vont demeurer faibles :

- les indicateurs européens ne permettent pas un optimisme majeur sur une éventuelle reprise de l'économie ;
- l'euro s'étant enfin déprécié face au dollar, à la grande satisfaction de l'Europe, il est peu probable que la banque centrale européenne entame un cycle de hausse des taux ;
- la perspective d'une inflation qui demeure inférieure à 1 %.

Taux de chômage en France



Anticipations euribor 12 mois



### 1.2. Le contexte législatif

Depuis 2007, l'endettement des administrations publiques françaises a progressé en moyenne de près de 120 Md€ par an et a dépassé les 2 000 Md€ en 2014 dont 1 600 Md€ au niveau de l'État.

De ce fait, pour financer les 41 Md€ du pacte de responsabilité et de solidarité à destination des entreprises, l'État s'est engagé dans un plan d'économie de 50 Md€ à l'horizon 2017 dans lequel s'inscrit le projet de loi de finances pour 2015 avec une économie de 21 Md€.

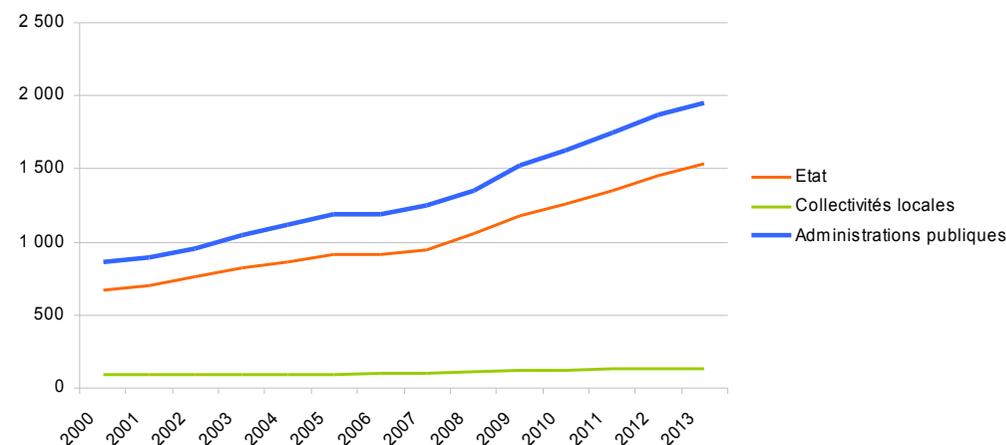
	2015	2015-2017
État et agences	7,7 Md€	19,0 Md€
Collectivités locales	3,7 Md€	11,0 Md€
Protection sociale	9,6 Md€	20,0 Md€
<b>TOTAL</b>	<b>21,0 Md€</b>	<b>50,0 Md€</b>

Il en ressort **un effort significatif demandé aux collectivités locales et qui est plus important que celui demandé aux ministères**, puisqu'il représente pour les collectivités locales 1,6 % de leur budget, alors que l'effort de 1,8 Md€ demandé aux ministères en représente 0,9 %.

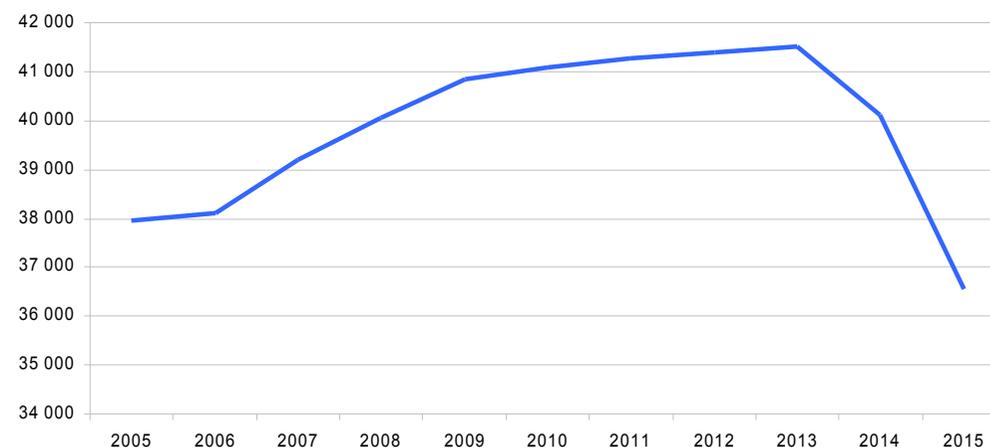
Pour les communes, cet effort va se traduire par un prélèvement sur la dotation forfaitaire proportionnellement aux recettes de fonctionnement.

**Il en ressort une dotation globale de fonctionnement (DGF) qui devient en 2015 inférieure à l'enveloppe de 2005.**

Évolution de la dette publique



Évolution de la DGF



Les autres mesures du projet de loi de finances concernant notamment les communes sont :

- le changement de mode de calcul du potentiel financier pour prendre en compte la minoration subie au titre du redressement des finances publiques ;
- une simplification de la dotation forfaitaire en fusionnant les différentes parts qui la compose ;
- une augmentation minimale de 120 M€ de la dotation de solidarité urbaine ;
- l'intégration du FCTVA dans l'enveloppe normée, ce qui fait que les collectivités financeront désormais la progression du FCTVA.

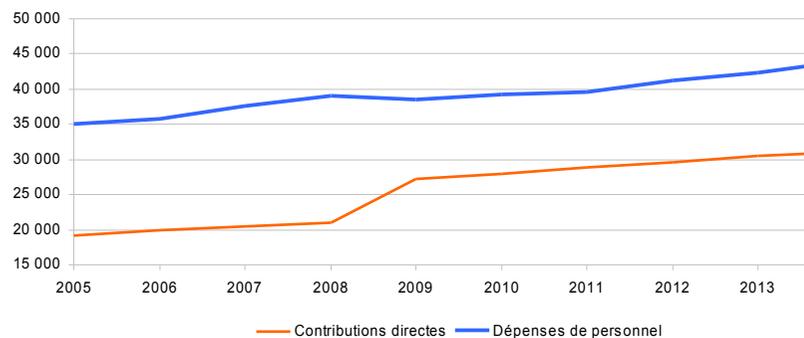
## 2. UNE SITUATION FINANCIÈRE LOCALE PRÉCAIRE

### 2.1. Une capacité d'autofinancement inexistante

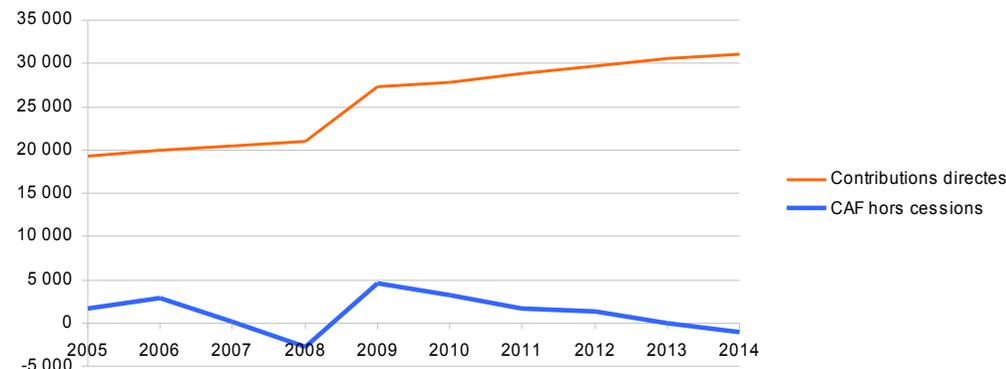
Après un rétablissement de la capacité d'autofinancement (CAF) en 2009 à la suite de l'activation du levier fiscal, la CAF s'est progressivement dégradée les années suivantes.

Si la dégradation est imputable, en 2010, à l'activation du taux dégradé du Swap €/CHF, à compter de 2012 elle résulte d'une progression plus rapide des charges que des produits de fonctionnement courant. Ceci résulte principalement d'une progression plus rapide des dépenses de personnel que des impôts directs alors même que l'État a commencé à se désengager en 2009.

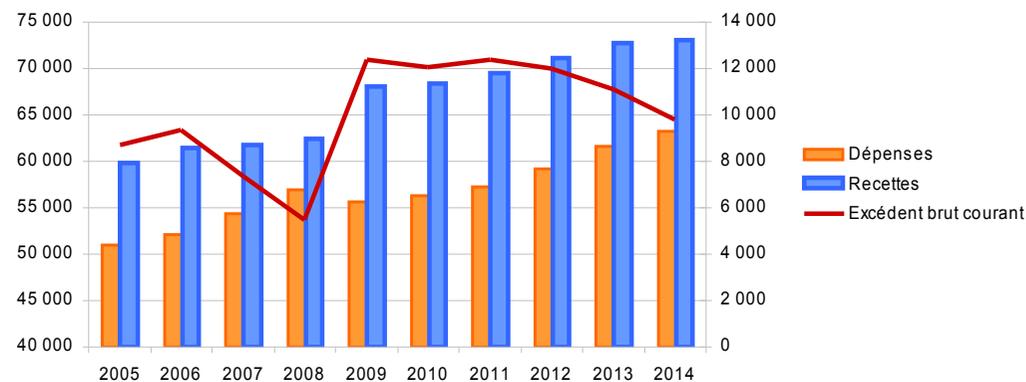
Evolution des contributions directes et des dépenses de personnel



Evolution de la capacité d'autofinancement



Evolution du fonctionnement courant



En 2014, la capacité d'autofinancement (hors cessions) devrait être légèrement négative.

### 2.2. Une assiette fiscale relativement limitée

Par rapport aux autres communes, la ville de Laval présente une richesse fiscale moindre. Ainsi, en 2014, elle est inférieure de 14 % au potentiel financier de la strate.

### 2.3. Un niveau élevé de pression fiscale

En 2014, l'effort fiscal de la commune s'élève à 1,48, soit 25 % au dessus de la moyenne de la strate qui s'élève à 1,18.

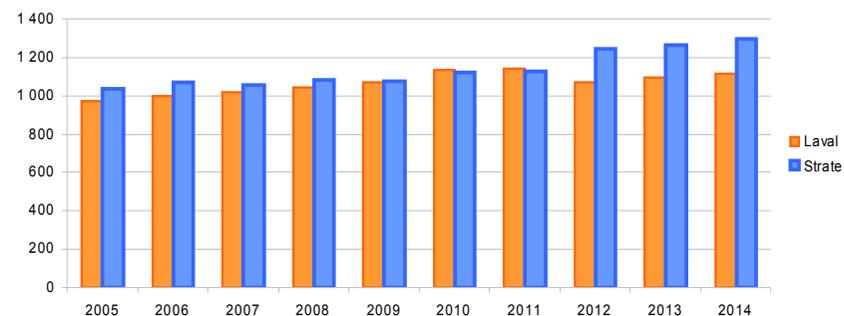
Ceci témoigne d'un niveau de pression fiscale relativement élevé, ce qui est corroboré par le coefficient de mobilisation du potentiel fiscal.

En 2013, le coefficient de mobilisation du potentiel fiscal de Laval s'élève à 1,27, ce qui situe Laval dans les 10 % des communes les plus imposées dont la borne inférieure se situe à 1,127.

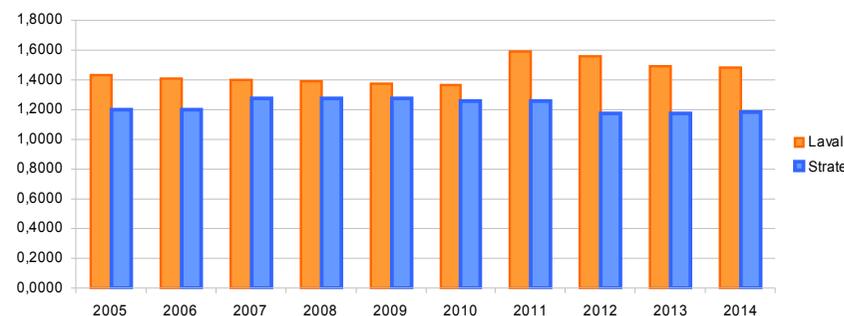
### 2.4. Une forte rigidité des dépenses

En 2014, les dépenses de personnel représentent près de 70 % des dépenses de fonctionnement courant.

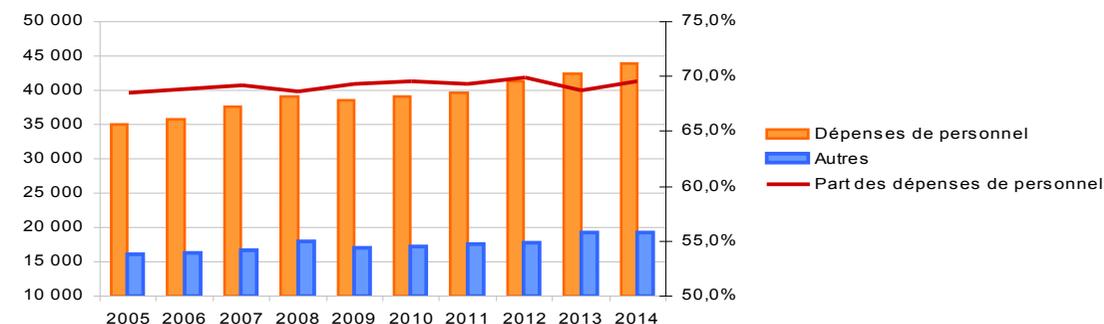
Potentiel financier



Effort fiscal



Charges de fonctionnement courant



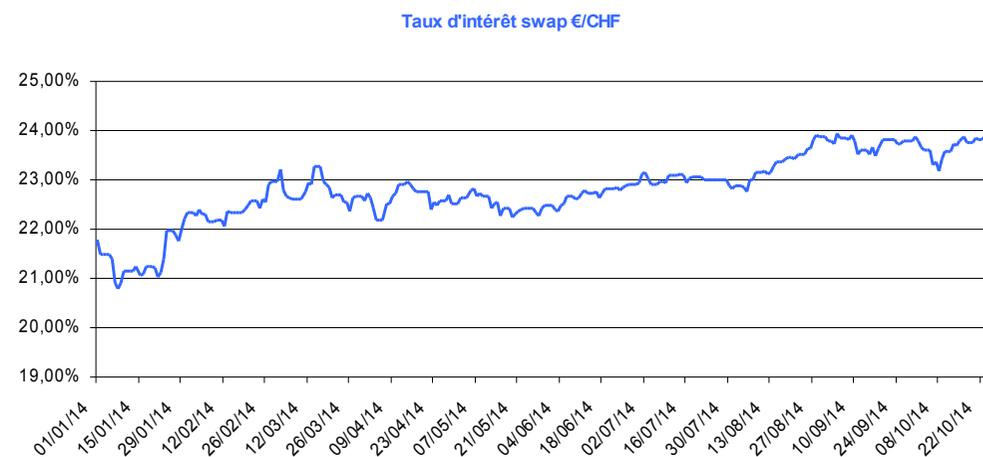
### 2.5. Un Swap risqué

En 2014, la ville a renégocié l'un de ses deux emprunts structurés risqués. Le second, pour lequel un jugement est en cours, n'a pas pu faire l'objet de discussion.

Outre un niveau de taux d'intérêt difficilement concevable, ce swap présente deux inconvénients majeurs :

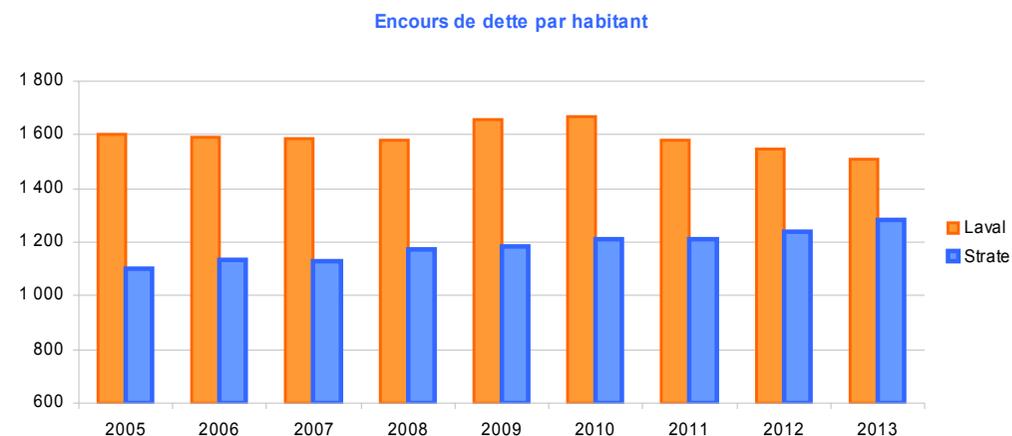
- un encours élevé, de l'ordre de 10 M€,
- un taux d'intérêt très volatile : en 2014, il a varié entre 21 % et 24 %.

Par ailleurs, on note une dégradation de ce produit sur l'année 2014.



### 2.6. Un endettement élevé

Avec un encours de dette de 1 510 €/habitant, la ville de Laval se situe près de 20 % au dessus de l'encours moyen des communes de la même strate.



### 3. LES PERSPECTIVES ET ORIENTATIONS

#### 3.1. Les contraintes

##### 3.1.1. Un désengagement de l'État

Pour la ville de Laval, la contribution au redressement des finances publiques va se traduire par une **baisse des concours financiers de l'État de l'ordre de 1,3 M€ par an les trois prochaines années.**

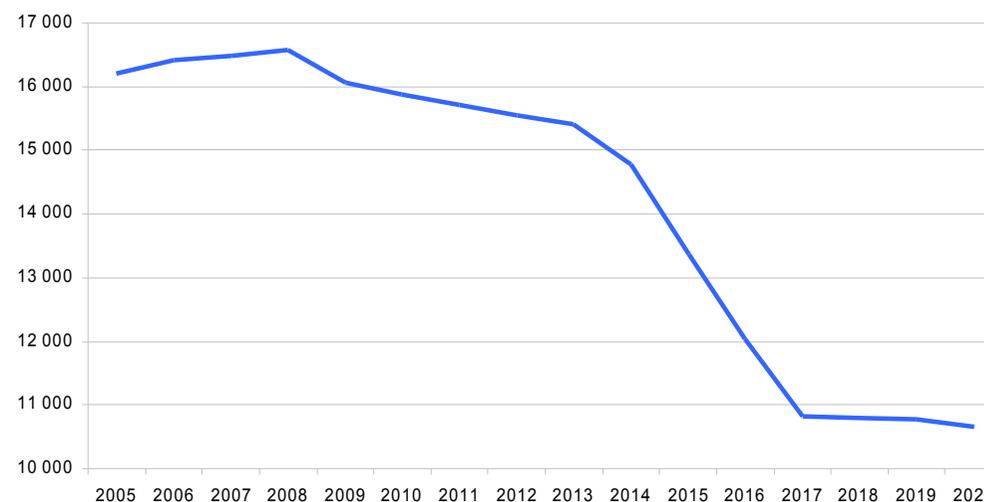
Cette baisse est sans commune mesure avec celles subies depuis 2009 qui se chiffrent en moyenne annuelle à 0,3 M€/an.

##### 3.1.2. Un profil d'extinction de dette contraignant

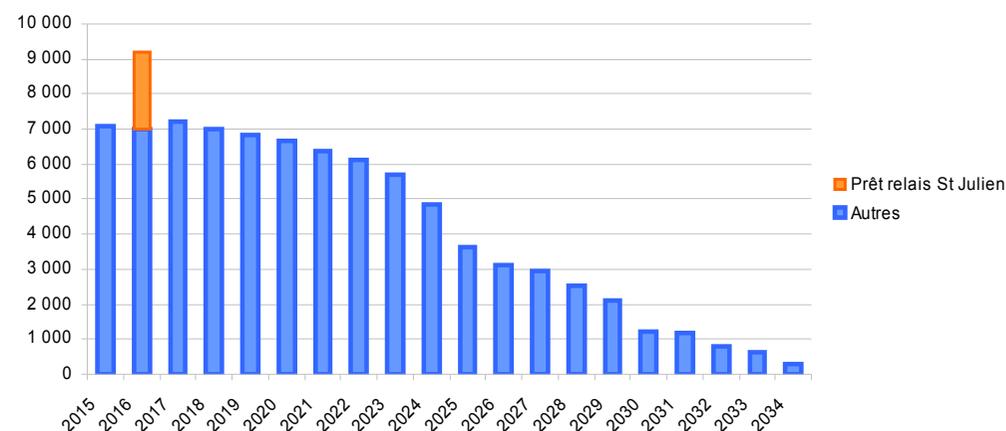
Pour les quatre prochaines années, si l'on exclut le prêt relais contracté pour l'acquisition de Saint Julien, le remboursement du capital de la dette tend à être constant voire à légèrement augmenter.

Cela signifie que tout nouvel emprunt se traduira automatiquement par une charge budgétaire supplémentaire.

Évolution des concours financiers de l'État



Profil d'extinction de la dette

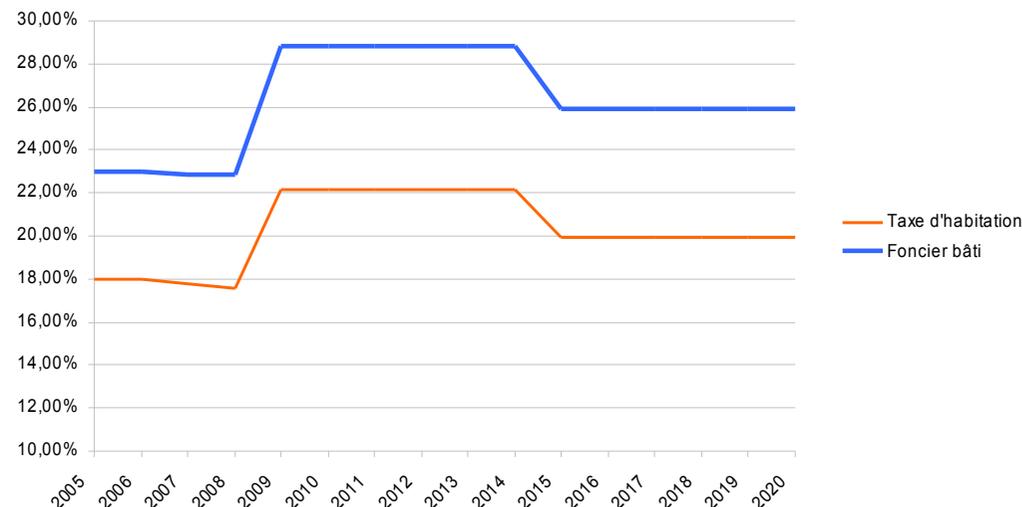


### 3.2. Les orientations

#### 3.2.1. Baisse des taux d'imposition en 2015

Malgré les contraintes fortes, les taux d'imposition seront diminués de 10 %, conformément aux engagements pris. Ceci portera le taux de taxe d'habitation à 19,96 % contre 22,18 % actuellement et le taux de la taxe foncière sur les propriétés bâties à 25,91 % au lieu de 28,79 % actuellement.

Taux d'imposition

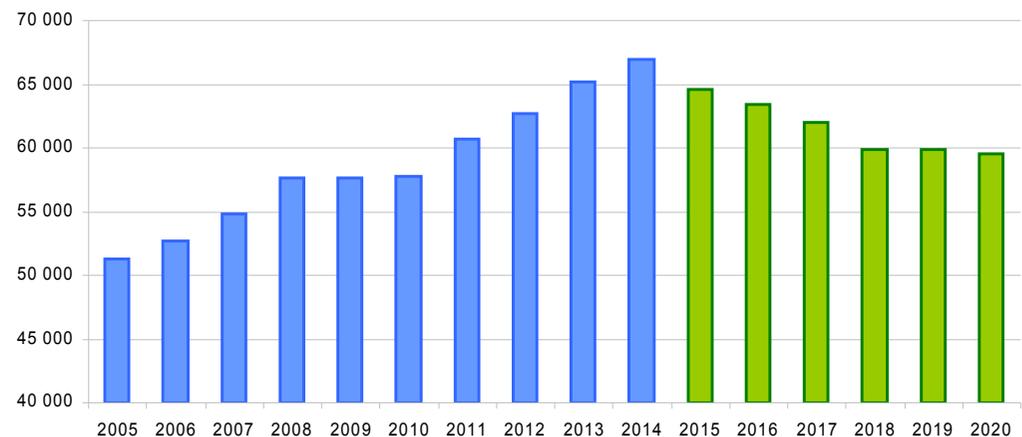


#### 3.2.2. Maîtrise des dépenses de fonctionnement

L'objectif est de ramener progressivement les dépenses de fonctionnement à leur niveau de 2011 en utilisant les moyens suivants :

- optimisation de la masse salariale
- modernisation des services
- optimisation de la fonction achat
- gestion des patrimoines
- cessions immobilières
- optimisation des aides et subventions
- gestion de la dette et d'accès au crédit
- plan pluriannuel d'investissement

Évolution des charges de fonctionnement



### 3.2.3. Optimisation de la gestion de la dette

L'une des priorités de l'année 2015 sera de négocier avec la banque détentrice du contrat du swap €/CHF, sachant qu'étant donné la valorisation du produit, à savoir une soulte estimée de l'ordre de 16 M€, ces négociations seront difficiles.

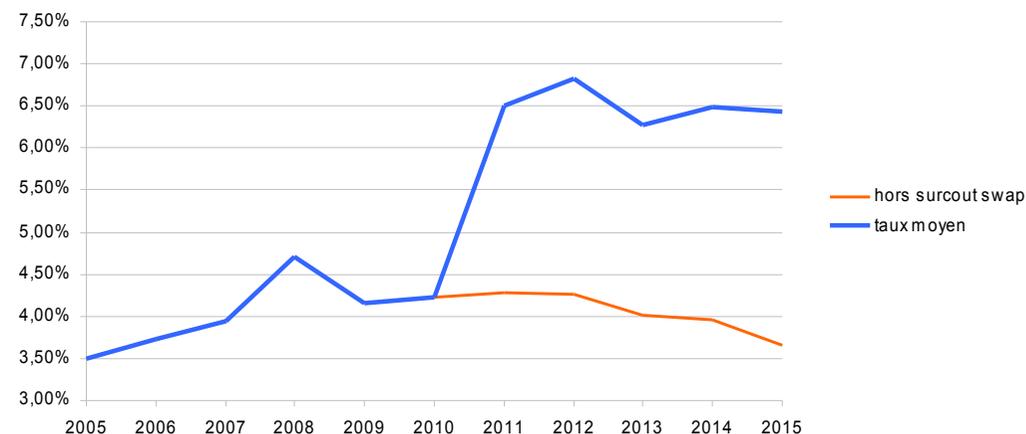
La fin du contentieux avec Dexia et la SFIL va permettre d'élargir le portefeuille de prêteurs potentiels et d'abaisser ainsi le coût de la dette. Par ailleurs, des banques ont montré un intérêt nouveau pour les collectivités locales. Les conditions vont alors être réunies pour avoir des négociations actives avec ces partenaires pour améliorer les conditions financières.

### 3.2.4. Adaptation du niveau d'investissement de la ville aux capacités financières

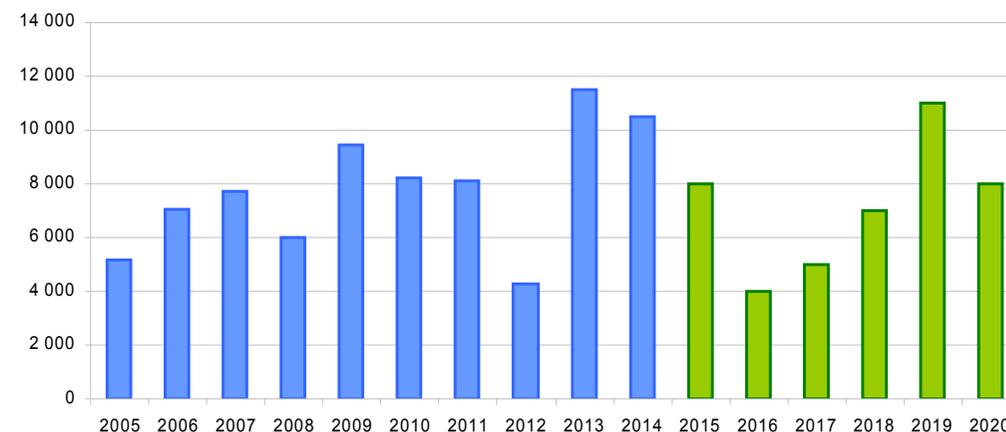
Le retour à l'équilibre des comptes de la ville nécessite une maîtrise de l'évolution de l'encours de dette qui va conduire à adapter le volume des investissements restant à la charge de la collectivité.

La capacité d'investissement à la charge de la ville sur le mandat permettant d'assurer un retour à l'équilibre est évaluée à 45,5 M€, sachant qu'il sera particulièrement contraint en début de période. Toutefois, en 2015, l'effort demeurera soutenu afin de financer la passerelle de la gare et la continuité du PRU des Pommeraias tout en maintenant les investissements nécessaires dans les autres domaines.

Taux d'intérêt moyen



Investissements nets

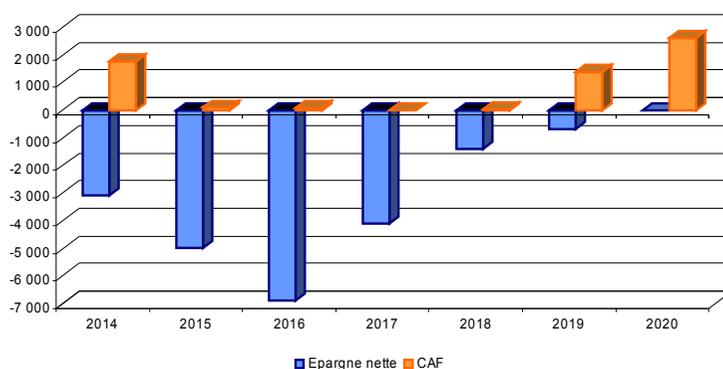


### 3.2.5. Reconstitution de l'autofinancement à l'horizon 2020

La maîtrise des dépenses de fonctionnement et l'ajustement de l'investissement à la charge de la commune, tels que décrits précédemment, permettraient de reconstituer à minima la capacité d'autofinancement de la ville à l'horizon 2020.

Dans une phase transitoire, le recours aux cessions permettra d'assurer l'équilibre et contribuera aux économies de fonctionnement.

Évolution de l'autofinancement



Évolution de la capacité d'autofinancement

en milliers d'euro	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
Produit de fonctionnement	73 300	69 510	68 667	68 023	68 680	69 371	70 018
- Charges de fonctionnement	66 900	64 602	63 441	61 958	59 910	59 833	59 478
<b>= Epargne de gestion</b>	<b>6 400</b>	<b>4 908</b>	<b>5 226</b>	<b>6 065</b>	<b>8 769</b>	<b>9 538</b>	<b>10 540</b>
- Intérêts de la dette	2 700	2 870	2 821	2 708	2 613	2 607	2 702
<b>= Epargne brute</b>	<b>3 700</b>	<b>2 038</b>	<b>2 405</b>	<b>3 357</b>	<b>6 156</b>	<b>6 931</b>	<b>7 838</b>
- Capital de la Dette	6 800	7 050	9 305	7 457	7 556	7 631	7 838
<b>= Epargne nette</b>	<b>-3 100</b>	<b>-5 012</b>	<b>-6 900</b>	<b>-4 100</b>	<b>-1 400</b>	<b>-700</b>	<b>0</b>
+ RPI hors cessions	1 970	1 400	1 951	603	914	1 573	2 117
<b>= CAF hors cessions</b>	<b>-1 130</b>	<b>-3 612</b>	<b>-4 949</b>	<b>-3 497</b>	<b>-486</b>	<b>873</b>	<b>2 117</b>
+ Cession	2 900	3 700	5 000	3 500	500	500	500
<b>= Capacité d'autofinancement</b>	<b>1 770</b>	<b>88</b>	<b>51</b>	<b>3</b>	<b>14</b>	<b>1 373</b>	<b>2 617</b>

Financement de l'investissement

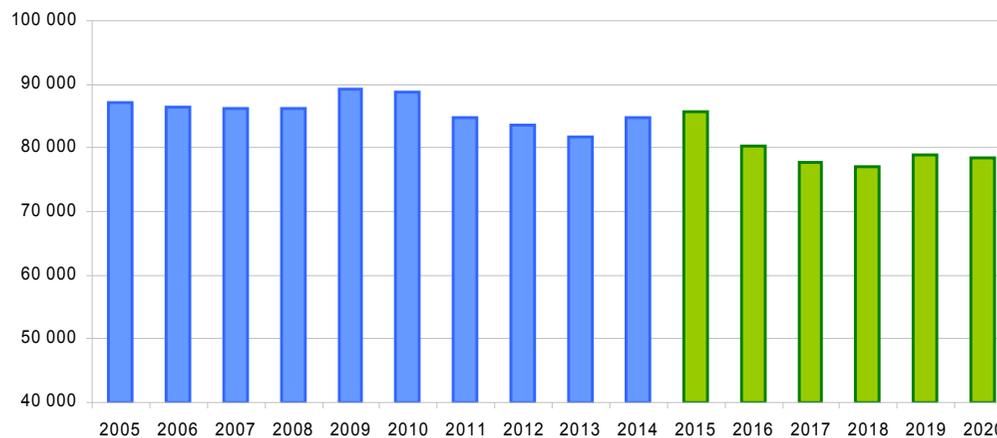
	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
Dépenses d'investissement	15 000	13 890	6 230	5 660	10 890	15 200	9 450
- Subvention d'investissement	4 500	5 890	2 230	660	3 890	4 200	1 450
<b>= Besoin de financement</b>	<b>10 500</b>	<b>8 000</b>	<b>4 000</b>	<b>5 000</b>	<b>7 000</b>	<b>11 000</b>	<b>8 000</b>
- Capacité d'autofinancement	1 770	88	51	3	14	1 373	2 617
+ Variation excédent de clôture	1 270	0	0	0	0	0	0
<b>= Emprunt</b>	<b>10 000</b>	<b>7 912</b>	<b>3 949</b>	<b>4 997</b>	<b>6 986</b>	<b>9 627</b>	<b>5 383</b>

### 3.2.6 Maîtrise de la dette

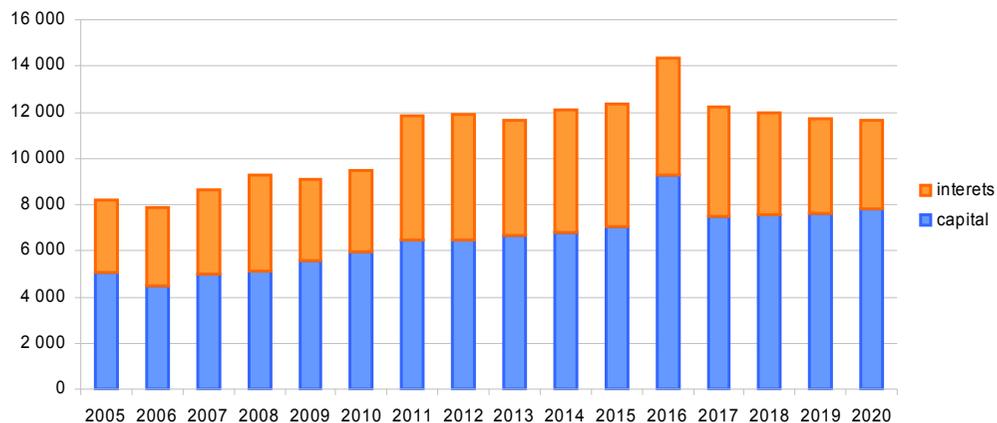
Avec les projections d'investissement à la charge de la commune, l'encours de dette s'établirait de l'ordre de 78 M€ à la fin de l'année 2020 contre 81,6M € au 31/12/2013.

L'obtention de meilleurs taux de prêts permettra d'atténuer l'impact négatif du profil d'amortissement de la dette

Encours de dette au 31 décembre



Évolution des composantes de l'annuité de dette



### 3.3. Les trois axes de la politique financière

En accord avec nos engagements de campagne, nous définissons aujourd'hui les 3 axes financiers de notre mandature :

#### 3.3.1. Assainissement des finances de la ville pour reconstituer une épargne nette de gestion et une capacité d'autofinancement

Aujourd'hui, quand Laval a payé ses dépenses de fonctionnement et payé la charge de sa dette, il ne reste plus d'argent pour investir. La capacité d'autofinancement est nulle. Cette situation provient de l'absence de contrôle des dépenses de fonctionnement qui ont augmenté de manière trop importante ces dernières années. Or il faut bien investir pour maintenir les équipements, améliorer la vie des habitants et préparer Laval aux défis du futur. La solution est alors soit d'augmenter les impôts, soit d'emprunter chaque année. Ce nouvel emprunt majore la charge de la dette l'année suivante et ainsi aggrave l'insuffisance d'épargne nette de gestion et de capacité d'autofinancement de la ville. Il s'agit là d'un cycle non vertueux qu'il est urgent de briser.

Nous allons agir en diminuant les dépenses de fonctionnement. Nous avons pour cela rédigé un « [plan finances 2014-2020](#) ». Ce plan comporte 8 axes sur lesquels travaillent déjà les services administratifs de notre ville.

L'objectif de ce plan est de ramener les dépenses de fonctionnement à leur niveau de 2011 pour restaurer l'épargne nette de gestion et la capacité d'autofinancement de la ville en brisant la spirale infernale de l'augmentation des dépenses rigides et de l'endettement.

#### 3.3.2. Baisse de la pression fiscale pesant sur les contribuables lavallois

La France connaît des jours difficiles comme le montrent la croissance en berne et le chômage en hausse. Le montant de la dette nationale dépasse 2 000 milliards d'euros en 2014. Dans un tel contexte, le gouvernement maintient une pression fiscale majeure et réduit ses dotations aux communes, incitant celles-ci à augmenter les impôts locaux pour équilibrer leurs comptes publics.

Nous pensons que, même s'il est logique et souhaitable de réduire les dépenses publiques, cela ne doit pas entraîner d'augmentation d'impôts. Il n'est plus possible de rester sourd aux plaintes de nos concitoyens qui ont de plus en plus de difficulté à boucler leurs fins de mois. ***Par un acte fort, qui exige de nous un plus grand effort, nous voulons redonner aux Lavallois 3 millions d'euros par an d'allègement fiscal.*** Cette somme non seulement rendra de la capacité de consommation aux personnes, mais encore stimulera le commerce et l'artisanat local, sources de création d'emploi.

Nous voulons ainsi pratiquer, à notre échelle, une politique de relance économique locale par la consommation, en attendant que la politique nationale de relance par la compétitivité des entreprises produise ses effets.

### **3.3.3. Une politique d'investissement soutenue et adaptée aux capacités budgétaires**

Pour une collectivité locale, l'investissement est non seulement indispensable pour maintenir la qualité de sa prestation à ses habitants, mais aussi pour stimuler le tissu économique local, source de richesses pour tous.

Malgré la conjoncture défavorable, il n'est pas impossible de conjuguer l'assainissement des finances locales, la baisse de la pression fiscale et la réalisation d'un programme d'investissement de bon niveau. Nous avons dans ce but élaboré un plan pluriannuel d'investissement que nous allons harmoniser avec les capacités budgétaires constatées.

Nous consacrerons, pendant notre mandat, une enveloppe nette de 45,5 millions d'euros aux investissements pour notre ville. Le montant de cette enveloppe permettra de soutenir l'économie locale tout en contrôlant l'encours de notre dette.

La répartition des moyens, à l'intérieur de cette enveloppe, n'est pas le propos du débat d'orientation budgétaire. Les choix de répartition seront arbitrés par le maire et les élus en charge des différents secteurs, en fonction des priorités et des besoins des Lavallois.