

Accusé certifié exécutoire

Réception par le préfet : 18/11/2015

Publication : 18/11/2015



VILLE DE LAVAL

EXTRAIT DU REGISTRE DES DÉLIBÉRATIONS / conseil municipal du 16 novembre 2015

DÉBAT D'ORIENTATIONS BUDGÉTAIRES 2016

N° S 465 - PAGFGV - 1 -

Nombre de conseillers municipaux en exercice : 45

Date de la convocation : 9 novembre 2015

Nombre de présents : 40

Compte rendu analytique de séance affiché le : 18 novembre 2015

À la date ci-dessus, le conseil municipal de Laval convoqué conformément aux articles L. 2121-10 et L. 2121-12 du code général des collectivités territoriales s'est réuni en séance publique à l'Hôtel de ville, dans la salle de ses délibérations, sous la présidence de Madame Samia Soultani-Vigneron, première adjointe, pour le maire empêché.

Étaient présents :

Tous les membres du conseil municipal.

Étaient représentés :

- François ZOCCHETTO, sénateur-maire, par Samia SOULTANI-VIGNERON, adjointe,
- Danielle JACOVIAC, adjointe, par Jean-Jacques PERRIN, adjoint,
- Josiane DEROUET, conseillère municipale, par Jean-Pierre FOUQUET, conseiller municipal,
- Emmanuel DOREAU, conseiller municipal, par Jean-Christophe BOYER, conseiller municipal.

Bruno MAURIN, conseiller municipal, sort de séance à 19 h 25 et est ensuite représenté par Xavier DUBOURG, adjoint.

Philippe VALLIN, conseiller municipal, arrive en séance à 19 h 30 et était précédemment représenté par Stéphanie HIBON-ARTHUIS, conseillère municipale.

Alain GUINOISEAU, conseiller municipal, arrive en séance à 20 h 00 et était précédemment représenté par Sophie LEFORT, adjointe.

Conformément à l'article L. 2121-15 du code général des collectivités territoriales, il a été procédé à l'élection de deux secrétaires : Marie-Hélène PATY et Aurélien GUILLOT.



VILLE DE LAVAL  
DÉLIBÉRATION conseil municipal du 16 novembre 2015

## DÉBAT D'ORIENTATIONS BUDGÉTAIRES 2016

N° S 465 - PAGFGV - 1  
Rapporteur : Philippe Habault

Le conseil municipal de la Ville de Laval,

Vu le code général des collectivités territoriales et notamment l'article L. 2312-1,

Vu le rapport joint,

Considérant qu'aux termes du texte susvisé dans les communes de plus de 3 500 habitants, un débat a lieu au conseil municipal sur les orientations générales du budget, dans un délai de deux mois précédant l'examen de celui-ci,

Sur proposition de la commission personnel - administration générale - finances - gestion de la ville,

### DÉLIBÈRE

Article unique

Le conseil municipal prend acte du débat d'orientation budgétaire 2016.

Pour ampliation et par délégation,  
La directrice générale adjointe  
du secrétariat général  
et des prestations administratives

Le maire,

Signé : Aurélie Varrain

Signé : François Zocchetto

VILLE DE LAVAL

# DEBAT D'ORIENTATIONS BUDGETAIRES 2016



**SOMMAIRE**

INTRODUCTION.....	1
<b>1. LES CONSTATS.....</b>	<b>4</b>
1.1. Une raréfaction des ressources.....	4
1.1.1. La dotation globale de fonctionnement.....	4
1.1.2. Les compensations fiscales.....	5
1.1.3. Les contributions directes.....	5
1.2. Des dépenses contraignantes.....	6
1.2.1. Le swap €/CHF.....	6
1.2.2. La dette.....	7
1.2.3. La masse salariale.....	7
<b>2. LES OBJECTIFS.....</b>	<b>8</b>
<b>3. LES ORIENTATIONS.....</b>	<b>9</b>
3.1. Diminution des dépenses de fonctionnement.....	9
3.2. Programme de cessions transitoire.....	9
3.3. Maîtrise de la charge de la dette.....	10
3.4. Reconstitution de l'autofinancement à l'horizon 2020.....	11

## INTRODUCTION

Lors du débat d'orientation budgétaire de 2014, en accord avec ses engagements de campagne, 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.**

Il nous appartient aujourd'hui d'analyser les éléments de conjoncture influençant notre capacité à tenir nos engagements.

### 1) LES CONSTATS

Sur le plan national, la France peine à trouver le chemin de la croissance et continue à creuser l'abîme de l'endettement sans améliorer les chiffres du chômage ni le moral des français. Pour autant, les taux d'intérêts resteront bas.

Les collectivités locales sont appelées à réaliser en 2016, 3,7Md€ d'économie mais la réforme de la DGF pourra atténuer la baisse pour certaines collectivités, en particulier celles ayant à assumer des charges de centralité.

Nul ne songe à remettre en cause le bien fondé d'une démarche visant à rechercher un équilibre budgétaire abandonné depuis longtemps. Cependant, la réduction de la participation de l'Etat au financement des collectivités locales se fait en 3 ans alors que la plus grande part des dépenses de fonctionnement des collectivités sont incompressibles à court et même moyen terme (notion de rigidité) ! **Pour notre ville, la réduction des concours financiers de l'Etat entraîne un manque à gagner de 18,9 M€ sur la durée du mandat (nouveau calcul de la DGF à partir de 2017 et compensations fiscales prises en compte).** De plus, l'Etat transfère simultanément aux collectivités locales des charges non compensées financièrement comme les temps d'accueil périscolaires et le secrétariat du comité médical et de la commission de réforme.

Dans le même temps, nous avons réduit le taux des impôts locaux de 10%, car les lavallois sont en même temps moins riches et plus imposés que les habitants des villes de la strate. Cette option courageuse entraîne **une réduction des recettes de 20 M€ sur le mandat.**

Enfin, si la parité Euro-Franc suisse devait se maintenir au taux actuel et si nous n'obtenions pas gain de cause en justice, il y aurait encore **une dépense supplémentaire de 12M€.**

**Au total, le défi auquel nous nous mesurons est de gérer notre commune en produisant un service public de qualité tout en absorbant une baisse des ressources de 50 M€, soit approximativement 11,5%**

Comme on le voit, ces contraintes financières sont lourdes et doivent nous inciter à une prospective budgétaire particulièrement soignée.

## **2 LES OBJECTIFS**

### **Ils sont au nombre de trois**

*a) Le premier* est de dégager les volants financiers permettant d'absorber la baisse des recettes.

*b) Le deuxième* est de restaurer l'épargne nette de gestion de manière à dégager une capacité d'autofinancement. Il faudrait parvenir à une épargne nette de 4 à 5 M€ pour enclencher le cercle vertueux qui permettrait d'investir sans alourdir la dette. Rappelons qu'aujourd'hui, la quasi totalité de nos investissements est financée par l'emprunt et les cessions.

*c) Le troisième* est de mener une politique d'investissement de bon niveau en adaptant nos projets à nos capacités budgétaires. De cette façon, nous continuerons à améliorer les équipements assurant la qualité de vie des administrés et nous soutiendrons l'économie locale.

## **3 LES SOLUTIONS RETENUES**

### *a) Pour dégager le volant financier*

La ville devra faire encore des **économies sur ses dépenses de fonctionnement**.

Il est demandé 3,3% d'économies aux services pour 2016. Cette recherche d'économies doit s'accompagner d'une profonde modernisation du fonctionnement des services et d'une redéfinition des périmètres d'action de la ville. À notre demande, la Direction générale est en cours d'écriture d'une politique de segmentation des politiques publiques, en concertation avec les différents acteurs.

La mise en place de cette nouvelle approche managériale permettra de bâtir des outils de pilotage et d'optimiser les dépenses de fonctionnement sans altérer la qualité du service rendu aux lavallois. Cette nouvelle politique permettra également aux élus de retrouver une capacité d'action et d'arbitrage sur les dépenses de fonctionnement.

Notre but est de ramener en 2018 les dépenses de fonctionnement à leur niveau de 2010.

Nous continuerons notre politique de **cessions immobilières** à un niveau élevé encore en 2016 (3,7M€).

Nous pourrons, à partir de 2018, revenir à un rythme très inférieur. Il est rappelé ici que les biens cédés le sont au prix du marché. Ce sont des biens qui coûtent à la ville, ne comportent pas d'utilité et ne présentent aucun intérêt sur le plan historique, culturel ou culturel.

*b) Pour améliorer l'épargne nette et donc la capacité d'autofinancement*

Nous comptons sur la **maitrise des dépenses de fonctionnement** et nous respecterons notre **plan pluriannuel d'investissement**. Ce respect conditionne le contrôle de notre niveau d'endettement. Progressivement, le contrôle des dépenses de fonctionnement et l'investissement adapté aux capacités budgétaires recréeront une épargne nette qui réduira notre recours à l'emprunt. Le cercle vertueux sera alors enclenché. La réduction de l'endettement n'est pas un objectif en soit mais il est évident que la bonne gestion amènera la réduction de la dette.

*c) Pour maintenir le niveau d'investissement*

Comme prévu au DOB de 2014, nous aurons recours à une gestion de l'investissement à « masse constante » sur la durée du mandat. La souplesse dans le temps sera possible mais le montant final restera fixe. Nous financerons l'investissement par l'emprunt, les cessions et les ressources propres d'investissement. Le ré-endettement sera limité au maximum et ne dépassera pas le niveau du capital remboursé.

On le verra au long de ce document, la prospective budgétaire est un indispensable outil de gestion. Son élaboration est la meilleure garantie d'une saine gestion de l'argent public, optimisant les dépenses pour offrir plus de service et évitant tout à la fois les erreurs de gestion et les investissements inconsidérés. Il appartient aux acteurs politiques d'avoir le courage de s'y conformer.

## 1. LES CONSTATS

### 1.1. Une raréfaction des ressources

#### 1.1.1. La dotation globale de fonctionnement

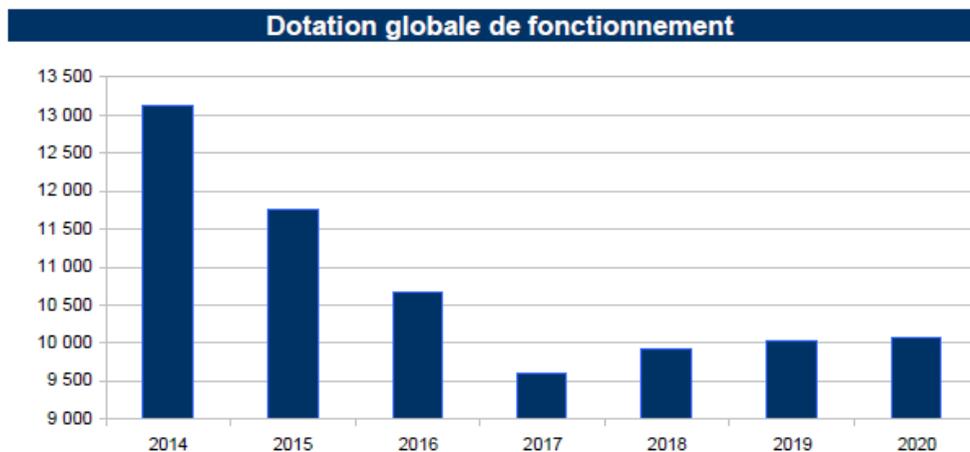
La loi de programmation des finances publiques 2014-2019 prévoit une contribution des collectivités locales au redressement des finances publiques qui se concrétise par un prélèvement sur la dotation globale de fonctionnement (DGF) de 11 Md€ à l'horizon 2017.

Par ailleurs, la loi de finances pour 2016 réforme en profondeur la DGF mais, selon les dernières informations, son application devrait être mise en œuvre à compter de 2017.

- **Refonte de la dotation forfaitaire :**
  - Dotation de base égale à 75,72€ par habitant,
  - Dotation de charges de centralité (de 15€ à 45€ par habitant) déterminée au niveau intercommunal et partagée avec les communes,
  - Mécanisme de garantie permettant d'obtenir au moins 95% de la dotation de l'année précédente financé par un écrêtement limitant la hausse à 5% par rapport à l'année précédente,
  - Réfaction de la garantie pour les communes ayant un potentiel fiscal supérieur à 75% du potentiel fiscal moyen.
- **Refonte de la dotation de solidarité urbaine :**
  - Réduction du nombre de communes éligibles,
  - Capitalisation de la dotation de l'année précédente,
  - Répartition de l'évolution de l'enveloppe pour l'ensemble des communes éligibles en fonction d'un indice synthétique de ressources et de charges.
- **Suppression de la dotation nationale de péréquation**

Pour Laval, cela va se traduire par :

- une réduction de sa dotation forfaitaire qui s'élèverait à 7,2M€ à l'horizon 2020 contre 11,5M€ en 2014,
- un dynamisme retrouvé de sa dotation de solidarité urbaine qui est estimée à 2,8M€ à l'horizon 2020 contre 1,6 M€ en 2014 (y compris la dotation nationale de péréquation).

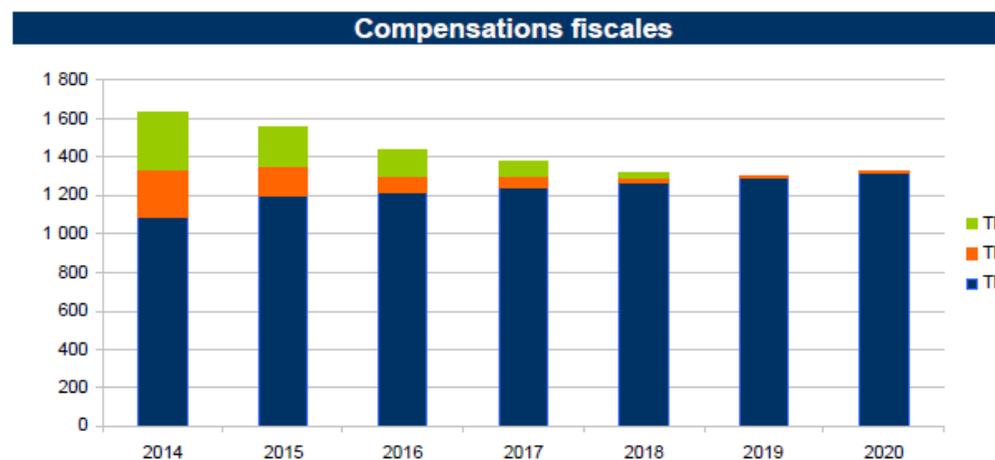


**Au total, le manque à gagner de DGF de la ville de Laval sur le mandat est estimé à 17,4 M€ dont 16,0 M€ sur la période 2016-2020.**

### 1.1.2. Les compensations fiscales

A l'exception de la compensation de taxe d'habitation versée en contrepartie des exonérations, les compensations fiscales continuent d'être la variable d'ajustement de l'enveloppe normée des concours financiers de l'Etat.

A l'horizon 2020, les compensations de taxe foncière sur les propriétés bâties et de taxe professionnelle auront disparu.



**Au total, le manque à gagner sur les compensations de la ville de Laval sur le mandat est estimé à 1,5 M€ dont 1,4 M€ sur la période 2016-2020.**

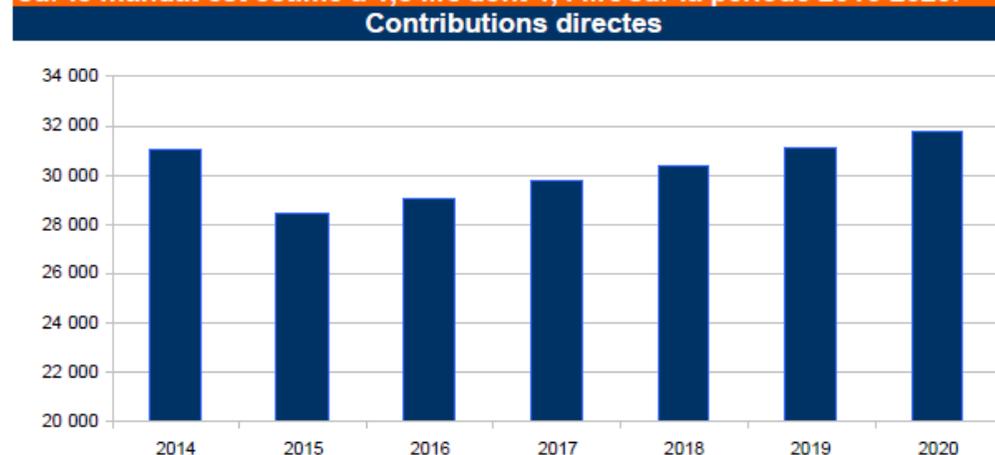
### 1.1.3. Les contributions directes

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 prévisionnelle.

Sur la période 2016-2020, il est prévu :

- une évolution physique des bases nettes identique à la moyenne des cinq dernières années soit 1,1% pour la taxe d'habitation et 1,3% pour le foncier bâti ;
- une actualisation des bases de 1%.



**Au total, le manque à gagner sur les recettes fiscales de la ville de Laval lié à la baisse des taux d'imposition est estimé à 20 M€ sur le mandat dont 17 M€ sur la période 2016-2020.**

## 1.2. Des dépenses contraignantes

### 1.2.1. Le swap €/CHF

Le swap €/CHF fait l'objet d'une procédure judiciaire depuis octobre 2012. Un premier jugement devrait intervenir début janvier 2016 mais il est fortement probable qu'une procédure en appel soit interjetée. Dans ces conditions, un jugement définitif devrait intervenir fin 2017 ou en 2018.

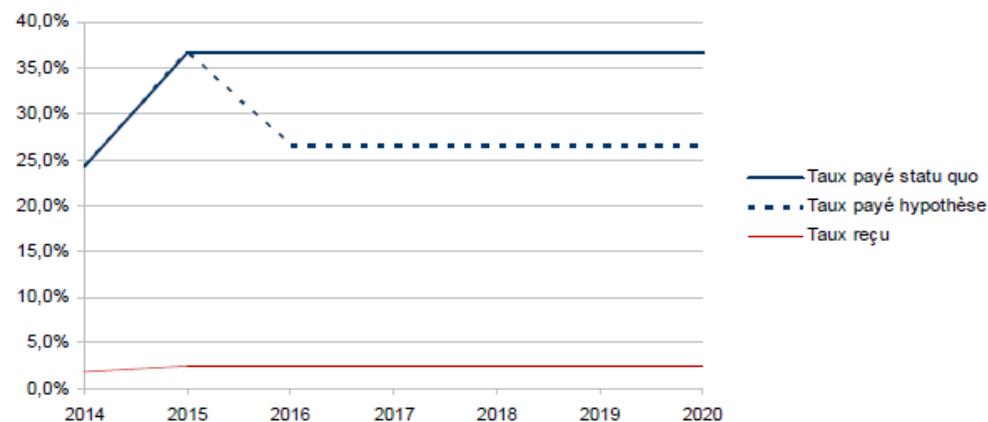
Jusqu'en janvier 2015, la Banque Nationale Suisse (BNS) maintenait le taux de change au dessus de 1,20. Cette politique a été stoppée le 15 janvier engendrant immédiatement une dépréciation de l'euro, le taux de change passant ponctuellement en dessous de la parité (1€ = 0,98 CHF).

L'euro s'est par la suite progressivement apprécié et oscille actuellement autour de 1,09 CHF.

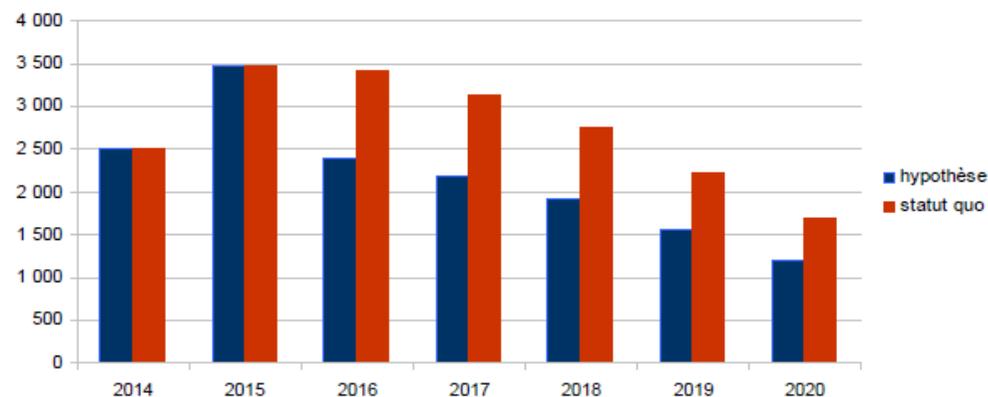
Ce rétablissement pourrait se poursuivre et la valeur de l'euro se fixer à 1,18 CHF à l'horizon de la fin 2016 (hypothèse retenue).

Si le taux de change devait se maintenir aux alentours de 1,09, alors cela générerait un surcoût supplémentaire de 3,9M€ sur la période 2016-2020.

Taux payé et taux reçu du swap €/CHF



Echéances swap €/CHF



Par rapport au taux sécurisé initial de 4%, le surcoût du swap est de 12 M€ sur le mandat, 8,7 M€ sur la période 2016-2020 (15,9 M€ sur le mandat et 12,6 M€ de 2016 à 2020 en cas de maintien du taux de change à 1,09.

### 1.2.2. La dette

La ville de Laval présente un **endettement élevé**. Avec un encours de dette par habitant de 1 568€, elle se situe 20% au dessus de l'encours moyen des communes de la même strate. Cela signifie qu'en dehors du swap €/CHF, la ville doit faire face chaque année à une annuité de dette importante.

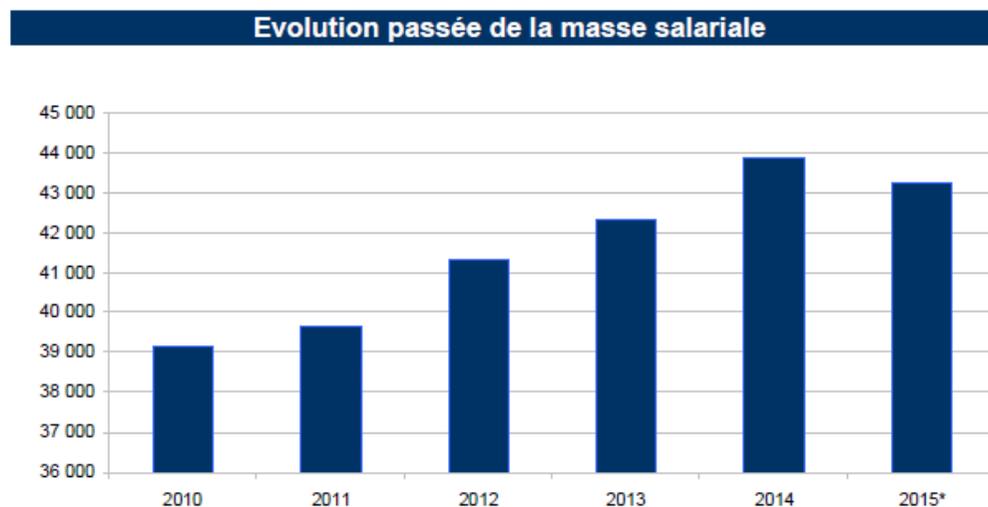
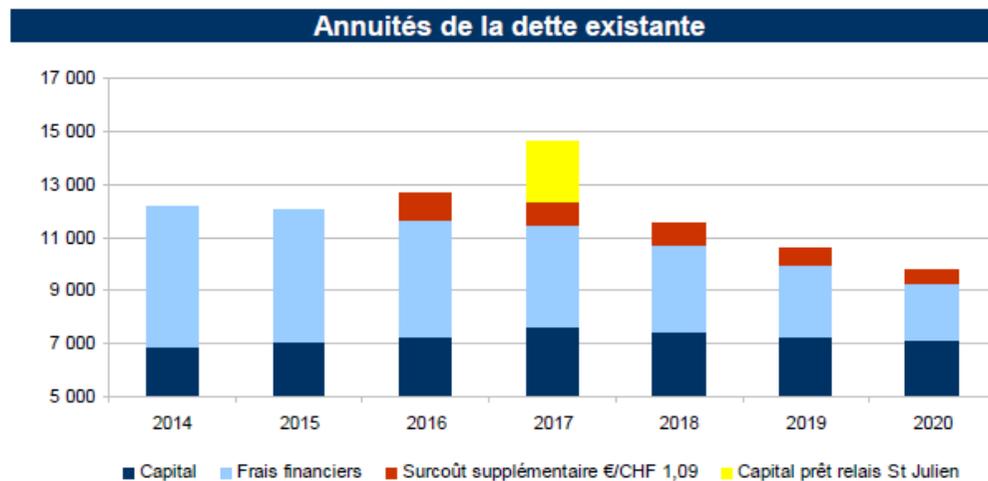
Par ailleurs, Laval présente un profil d'amortissement atypique et handicapant : sur la durée du mandat, si l'on exclut le prêt relais contracté pour l'acquisition de Saint Julien, le remboursement des emprunts existants est stable. Cela signifie que tout nouvel emprunt se traduira automatiquement par une charge budgétaire supplémentaire à financer.

### 1.2.3. La masse salariale

Principale dépense de fonctionnement de la ville (64% des dépenses au budget primitif 2015), cette dépense présente une forte rigidité à la baisse. Pour les années à venir, outre les avancements d'échelon et de grade, deux facteurs supplémentaires vont être vecteurs à la hausse de ces dépenses :

- La mise en place d'un nouveau régime indemnitaire en 2016 fait dans un souci d'équité et d'harmonisation et qui va générer un surcoût de 145 m€ ;
- Les revalorisations actuellement prévues par le gouvernement pour les années 2017 et 2018.

A l'inverse, le projet de loi de finances pour 2016 prévoit un abaissement du taux de cotisation au CNFPT, initialement prévu à 0,8% au lieu de 1% puis ramené à 0,9%.



\* : données du budget primitif

## 2. LES OBJECTIFS

### - Absorber la baisse de recettes :

A l'horizon 2017, le cumul de la DGF, des compensations fiscales et des contributions directes représente une baisse de recettes de fonctionnement de 5,3 M€.

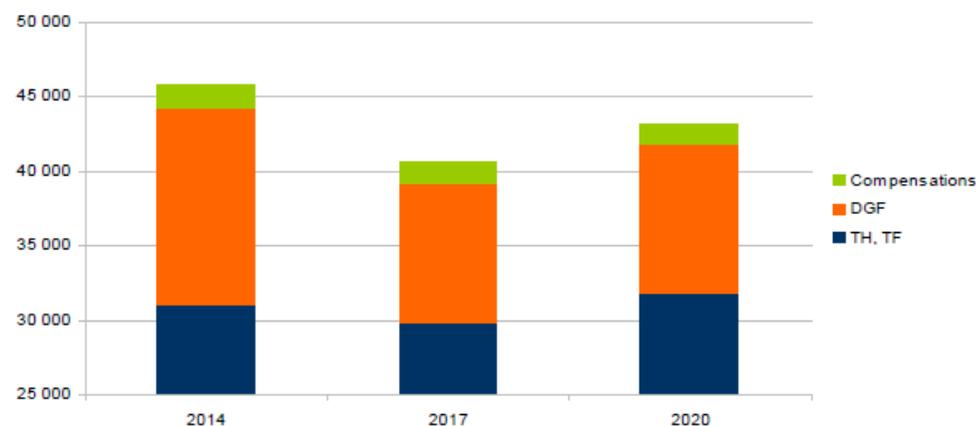
### - Restaurer un autofinancement :

La ville finance actuellement ses investissements quasi uniquement avec les subventions et de l'emprunt alors qu'elle devrait à minima dégager un autofinancement couvrant ses dépenses récurrentes, soit 4 M€

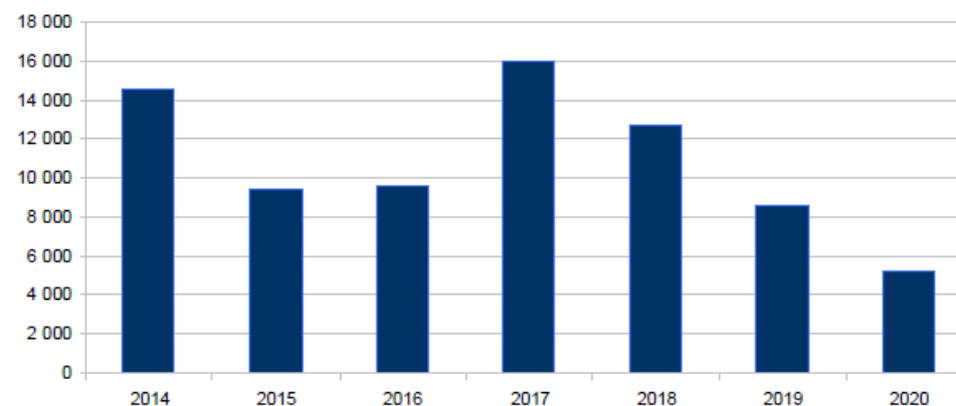
### - Maintenir les investissements :

Le volume des dépenses d'investissement prévu sur la période 2016-2020 est estimé à 52 M€ pour lesquels la ville devrait bénéficier de subventions évaluées à hauteur de 16 M€.

Evolution des principales recettes (TH, TF, DGF, compensations)



Dépenses d'investissement



### 3. LES ORIENTATIONS

#### 3.1. Diminution des dépenses de fonctionnement

La situation financière fragile constatée en 2014 (une capacité d'autofinancement avant cession de 400 m€) va obliger à substituer à la baisse des 5,1 M€ des recettes des économies de fonctionnement.

Les dépenses de fonctionnement, hors swap €/CHF et intérêts de la dette devront **diminuer en moyenne de 1,1%<sup>1</sup> par an entre 2015 et 2020** (2,5% en moyenne par an de 2015 à 2018). Dans l'hypothèse d'un taux de change à 1,09, de nouvelles économies devraient être réalisées et les dépenses devraient en moyenne diminuer de 1,3% en moyenne entre 2015 et 2019 (3,0% en moyenne par an de 2015 à 2018).

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.

#### 3.2. Programme de cessions transitoire

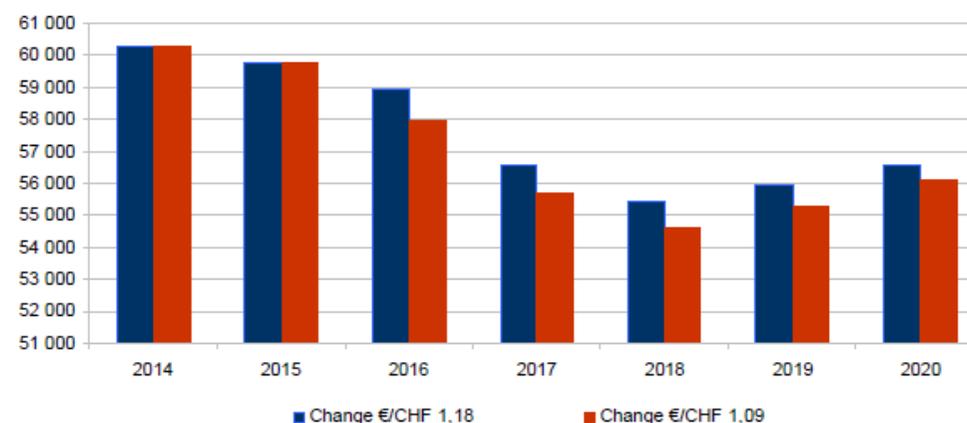
L'ampleur que représente l'impact de la baisse de la DGF d'une part et de la baisse de la recette fiscale d'autre part va conduire pendant une période transitoire (2015-2017) à recourir à un volume important de cessions pour l'équilibre budgétaire.

Ce programme de cessions aura par ailleurs l'avantage de générer des économies de fonctionnement.

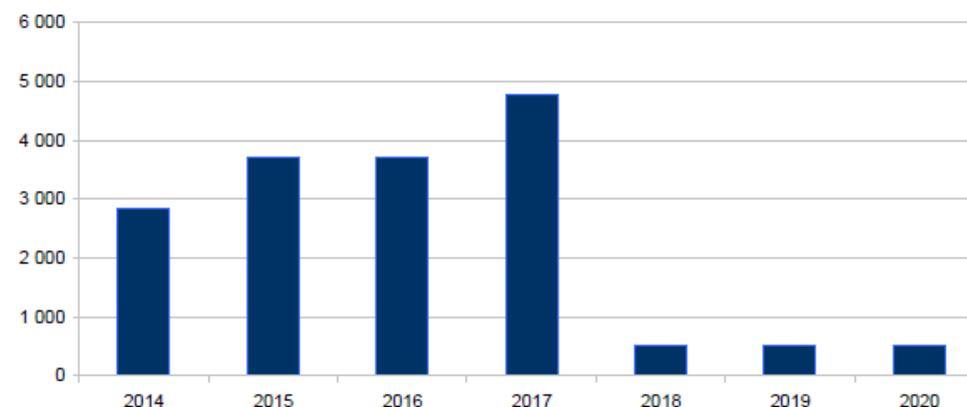
A noter qu'en 2017, la ville devra financer le prêt relais qu'elle avait contracté pour l'acquisition du bâtiment de Saint Julien et que cela sera financé par la vente de ce bâtiment dans le cadre d'un programme immobilier. Ce programme pourrait être revu en cas de maintien du taux de change €/CHF à 1,09.

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

Evolution des dépenses de fonctionnement



Les cessions



### 3.3. Maîtrise de la charge de la dette

En plus de dégager progressivement une capacité d'autofinancement, la maîtrise de la charge de la dette va nécessiter d'agir sur deux paramètres :

- **Le programme pluriannuel d'investissement :**

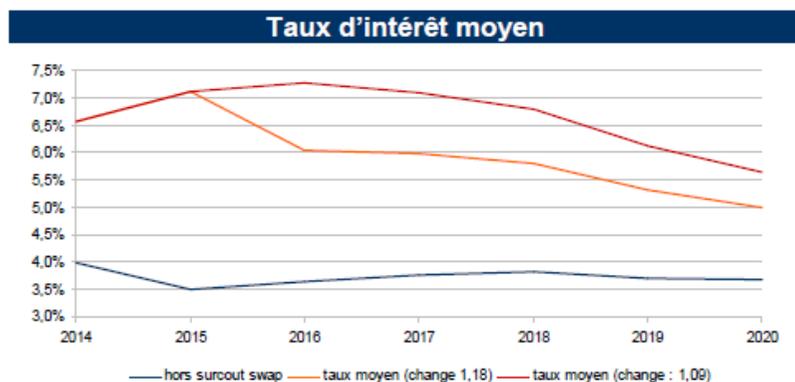
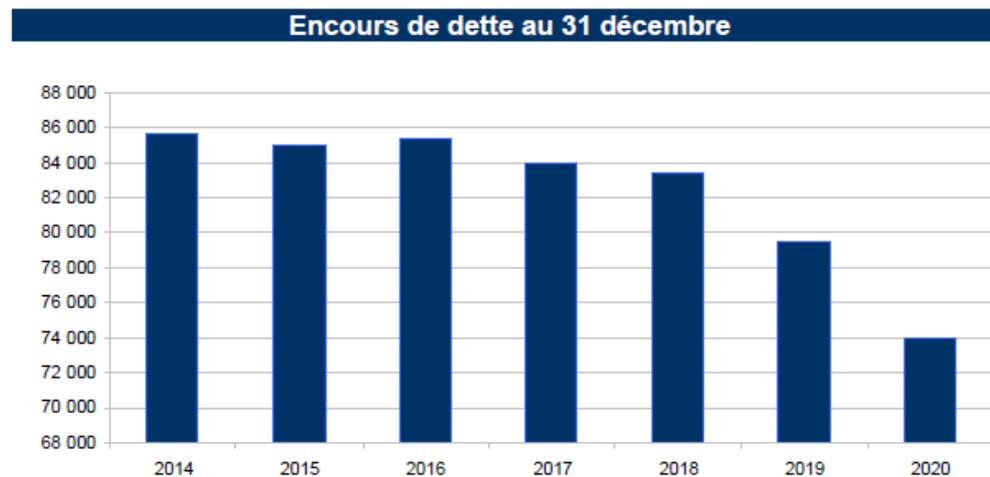
L'objectif d'un **investissement net des subventions de 45,5 M€** sur le mandat doit être maintenu. La répartition dans le temps peut par contre évoluer et s'adapter aux situations qui peuvent se rencontrer.

A noter que le projet de loi de finances pour 2016 crée un fonds d'aide à l'investissement local qui peut être un levier pour l'investissement.

- **Le coût de la dette :**

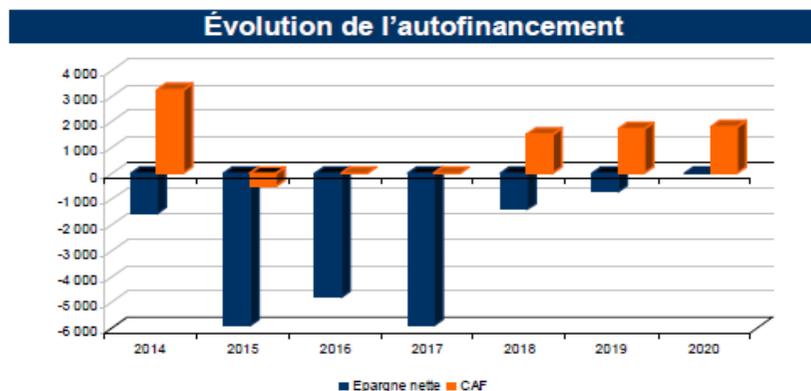
Le contexte de taux d'intérêt historiquement bas permet d'intégrer dans le portefeuille de prêts des emprunts à taux fixe bas. La ville a ainsi obtenu en 2015 un prêt au taux fixe de 2,09%.

Les taux d'intérêt devraient demeurer à un niveau relativement bas, permettant ainsi de maintenir un taux d'intérêt moyen (hors surcoût du swap €/CHF) inférieur à 4%.



### 3.4. Reconstitution de l'autofinancement 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, l'objectif à moyen terme étant d'assurer au moins l'autofinancement des besoins récurrents.



Évolution de la capacité d'autofinancement							
en milliers d'euro	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
Produit de fonctionnement	74 014	68 600	66 450	65 868	66 878	67 794	68 706
- Charges de fonctionnement	65 953	64 800	61 348	58 791	57 341	57 528	57 821
= Epargne de gestion	8 061	3 800	5 102	7 076	9 537	10 266	10 885
- Intérêts de la dette	2 782	2 700	2 748	2 915	2 933	2 845	2 727
= Epargne brute	5 279	1 100	2 354	4 162	6 603	7 421	8 158
- Capital de la Dette	6 846	7 000	7 154	10 062	8 003	8 121	8 158
= Epargne nette	-1 567	-5 900	-4 800	-5 900	-1 400	-700	0
+ RPI hors cessions	2 017	1 700	1 100	1 106	2 444	1 926	1 336
= CAF hors cessions	449	-4 200	-3 700	-4 794	1 044	1 226	1 336
+ Cession	2 825	3 700	3 700	4 800	500	500	500
= Capacité d'autofinancement	3 274	-500	0	6	1 544	1 726	1 836

Financement de l'investissement							
	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
Dépenses d'investissement	14 560	9 400	9 544	15 996	12 725	8 540	5 240
- Subvention d'investissement	3 957	2 700	1 944	7 250	3 650	2 500	700
= Besoin de financement	10 603	6 700	7 600	8 746	9 075	6 040	4 540
- Capacité d'autofinancement	3 274	-500	0	6	1 544	1 726	1 836
+ Variation excédent de clôture	2 676	-2 400	0	0	0	0	0
= Emprunt	10 005	4 800	7 600	8 740	7 531	4 314	2 704