

Accusé de réception - Ministère de l'Intérieur

053-215301300-20171120-S482-PAGFGV-1-DE

Accusé certifié exécutoire

Réception par le préfet : 23/11/2017

Publication : 24/11/2017



RAPPORT D'ORIENTATIONS BUDGETAIRES 2018



SOMMAIRE

Introduction	3
1. Perspectives d'évolution des ressources	5
1.1. Concours financiers de l'Etat	5
1.1.1. La dotation globale de fonctionnement	5
1.1.2. Les compensations fiscales	5
1.2. Les contributions directes	6
1.3. Le fonds de péréquation intercommunal et communal (FPIC)	6
1.4. Autres produits	7
1.4.1. Les dotations communautaires	7
1.4.2. Le forfait post stationnement	7
2. Le personnel	8
2.1. Les dépenses de personnel	8
2.2. La structure des effectifs au 31 octobre 2017	9
3. La dette	10
3.1. L'encours de dette	10
3.2. Le profil de la dette existante	11
3.2.1. Le capital	11
3.2.2. Les intérêts	11
3.2.3. Les annuités	11
4. Les investissements	12
5. Les orientations	13
5.1. Diminution progressive des cessions	13
5.2. Restauration de l'autofinancement	13
5.3. Diminution des dépenses de fonctionnement	14
6. Les résultats attendus	14
6.1. Reconstitution d'une épargne nette à l'horizon 2020	14
6.2. Diminution de l'encours de dette	15
6.3. Renforcement de la solvabilité de la commune	15

INTRODUCTION

Le débat d'orientation budgétaire (DOB) n'est pas simplement un exercice imposé par la réglementation aux communes de plus de 3500 habitants. C'est un outil très utile qui permet au gestionnaire de collectivité locale de bâtir une stratégie financière de moyen terme. Pour cela, le DOB questionne le niveau de ressource attendu, le niveau de dépenses de fonctionnement compatible avec ces ressources et par déduction, détermine le niveau maximum d'endettement. L'absence d'analyse et de prospective budgétaire conduit au surendettement et obère la capacité de la collectivité à produire des services publics de qualité.

Notre commune, tout comme ses partenaires bancaires, accordent donc une attention particulière à la construction de DOB.

LES RESSOURCES

Depuis 2014, notre commune a dû faire face à une diminution sans précédent des ressources :

- La DGF est passée de 14,26M€ en 2014 à 9,65M€ en 2017. Elle devrait recommencer à croître faiblement à partir de 2018.
- Les recettes fiscales directes ont diminué grâce à la baisse des taux des impôts locaux en 2015 à 28,6M€ contre 31,1M€ en 2014. Cette baisse, bien que contraignante budgétairement, était indispensable pour améliorer l'attractivité de Laval face aux communes de première et seconde couronne. Les recettes fiscales augmenteront faiblement par l'augmentation du nombre d'unités taxables et par la revalorisation annuelle par l'état des bases, au niveau de l'inflation constatée. Les taux d'imposition n'augmenteront pas.
- Aux deux éléments précédents s'ajoutent une baisse puis une disparition du fond de péréquation inter communal et communal (FPIC) et une baisse de l'attribution de compensation par l'agglomération.

LES DÉPENSES DE FONCTIONNEMENT

Pour mémoire nous rappellerons que la commune est lourdement pénalisée par le niveau trop élevé de ses dépenses de fonctionnement notamment par la masse salariale qui, à elle seule, représente 64% des dépenses de fonctionnement. La situation économique de la ville en début de mandat ainsi que la baisse de ses ressources imposent la poursuite d'une politique d'économies.

Les dépenses de fonctionnement vont continuer à décroître. Nous prévoyons une baisse de 1% par an jusqu'en 2020.

L'ENDETTEMENT

La capacité à investir de notre ville dépend du volant financier restant après avoir payé les dépenses de fonctionnement et l'annuité de dette. Ce volant financier, appelé épargne nette, doit financer les investissements en réduisant le recours à l'emprunt autant que possible.

Or aujourd'hui, cette épargne nette est fortement négative, obligeant notre commune à emprunter pour tous ses investissements. Après avoir agi sur les dépenses de fonctionnement, il faut donc diminuer le montant de l'annuité de la dette pour produire de l'épargne nette.

A cette fin, nous avons soldé l'emprunt toxique, permettant, ainsi, la diminution des intérêts de l'annuité de plusieurs millions par an.

Nous prévoyons également une baisse de l'encours de dette passant de 85,5M€ en 2014 à 76,1M€ en 2020. Toutefois nous anticipons une légère augmentation du coût moyen de notre dette qui devrait passer de 2,9% à 3,3% en 2020.

Le recours annuel à l'emprunt sera limité et adapté à notre PPI.

Un investissement net de 45,5M€ pour le mandat est maintenu.

L'ÉQUILIBRE BUDGÉTAIRE ET LES CESSIONS

Pour faire face à la raréfaction des ressources, à la baisse voulue des impôts directs et à notre dette trop coûteuse, l'équilibre budgétaire a été obtenu en réalisant des cessions immobilières. Notre patrimoine immobilier comporte de nombreux bâtiments inutilisés et coûteux à entretenir. L'assainissement attendu de notre situation budgétaire devrait permettre de limiter fortement le besoin de cessions dès 2018.

Néanmoins, nous poursuivrons par la suite notre politique de cession, non plus pour aider à l'équilibre budgétaire, mais pour continuer à gérer de manière avisée les intérêts de la ville.

LES INDICATEURS DE BONNE GESTION

Dès 2018, les indicateurs de gestion de notre commune s'améliorent nettement :

- l'épargne brute passe de 2,46M€ en 2016 à 12M€ en 2020
- l'épargne nette redevient positive en 2020.
- La capacité d'autofinancement, aujourd'hui nulle, atteindra 1M€ dès 2018 et passera à 1,5M€ en 2020. Le recours à l'emprunt sera réduit d'autant, produisant un effet de cercle vertueux. L'objectif d'une CAF entre 3 et 4 M€ doit être poursuivi et reste l'objectif pour une très bonne situation financière.
- Le temps de désendettement, défini par le quotient de l'encours de dette par l'épargne brute, passera de 23,5 ans en 2017 à 8,9 ans en 2020, rejoignant alors les valeurs témoignant d'une situation financière saine.

CONCLUSION

La capacité de notre commune à respecter les orientations définies dans le DOB conditionne l'amélioration durable de ses finances, dans une ville dynamique et attractive.

Sans finances saines, on ne peut produire qu'un service public dégradé. Or la dégradation de la qualité du service public altère la qualité de vie de tous, mais avant tout des populations les plus fragiles. Celles-là mêmes que nous entendons aider le plus.

Il y a donc un lien fort entre des finances saines, un service public de qualité et une politique éducative, sociale et culturelle ambitieuse.

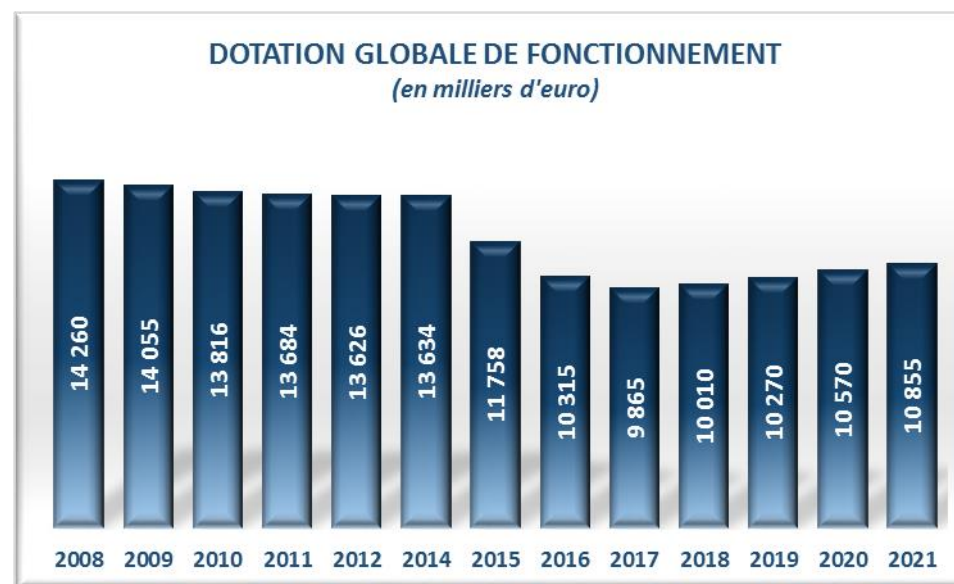
1. PERSPECTIVES D'EVOLUTION DES RESSOURCES

1.1. Concours financiers de l'Etat

1.1.1. La dotation globale de fonctionnement

La loi de finances pour 2018 acte le fait qu'il n'y aura pas de nouvelle contribution des collectivités au redressement des finances publiques.

Au stade de la loi de finances, l'abondement de l'enveloppe de péréquation est amoindri par rapport aux dernières années. Il devrait en résulter une moindre progression de la dotation de solidarité urbaine.



1.1.2. Les compensations fiscales

La loi de finances pour 2018 prévoit la suppression progressive de la taxe d'habitation pour 80% des foyers fiscaux. Il est prévu que cela soit mis en œuvre par un dégrèvement ce qui signifie que l'Etat va se substituer au contribuable. Toutefois, il ne prendra pas en charge une augmentation de la fiscalité.

Il est probable qu'à compter de 2021, ce dégrèvement puisse se transformer en compensation fiscale ce qui pourrait conduire à une hausse de l'ordre de 10M€ de ces compensations.

A l'horizon 2021, la compensation versée au titre de la taxe professionnelle historique devrait avoir disparu.



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.

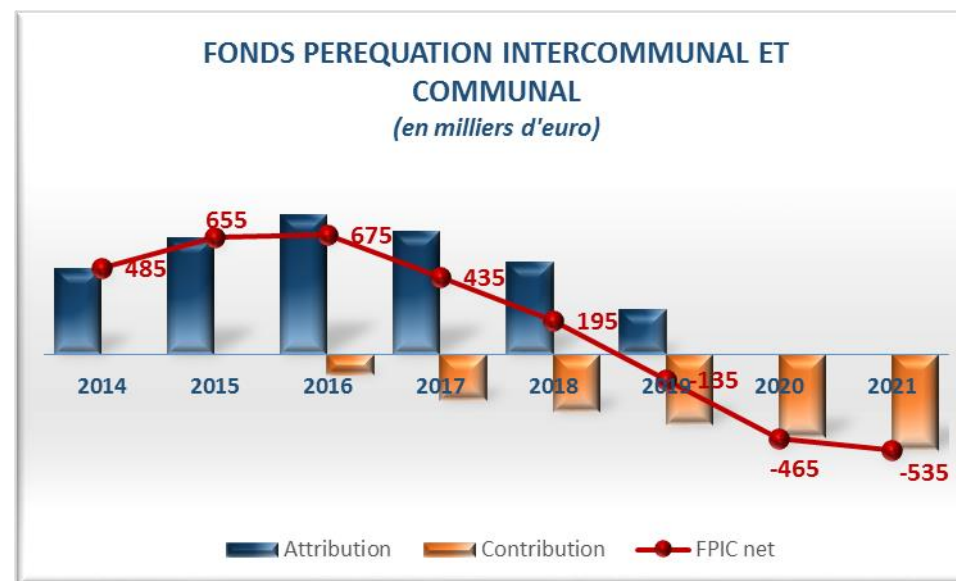
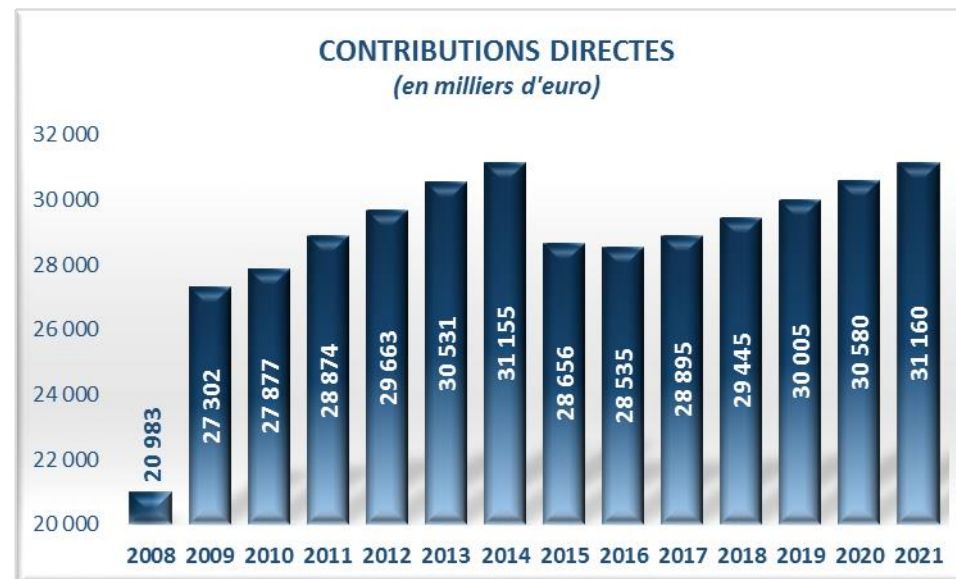
Sur la période 2018-2021, il est prévu :

- 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%, 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.

A l'horizon 2021, le FPIC devrait revenir à un niveau similaire à 2014.



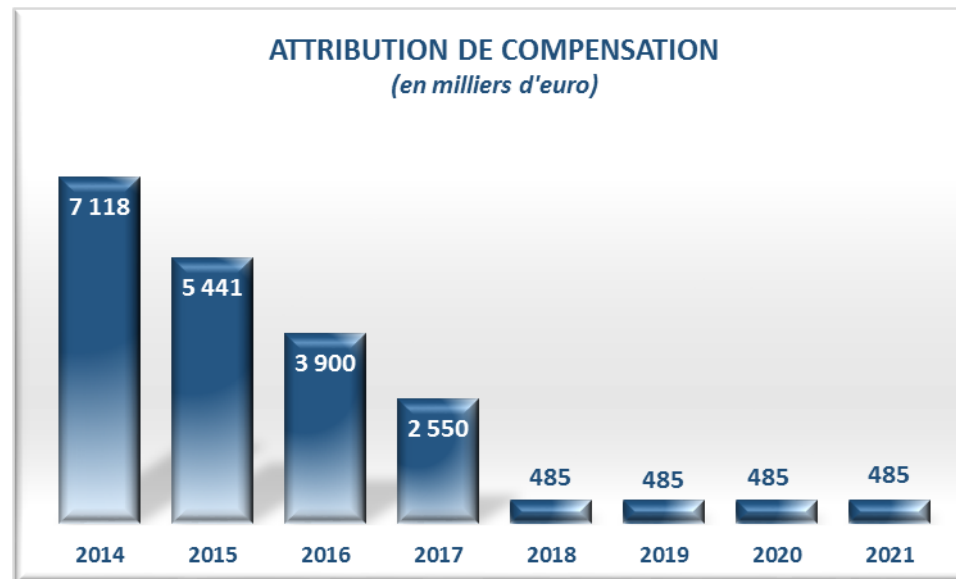
1.4. Autres produits

1.4.1. Les dotations communautaires

La compétence enseignement artistique a été transférée à Laval Agglomération au 1^{er} septembre 2017, ce qui va se traduire par une nouvelle diminution de l'attribution de compensation.

1.4.2. Le forfait post stationnement

La dépénalisation du défaut ou de l'insuffisance de paiement du stationnement fera que la ville bénéficiera directement du forfait post stationnement ce qui représente une recette de l'ordre de 600 m€.



2. LE PERSONNEL

2.1. Les dépenses de personnel

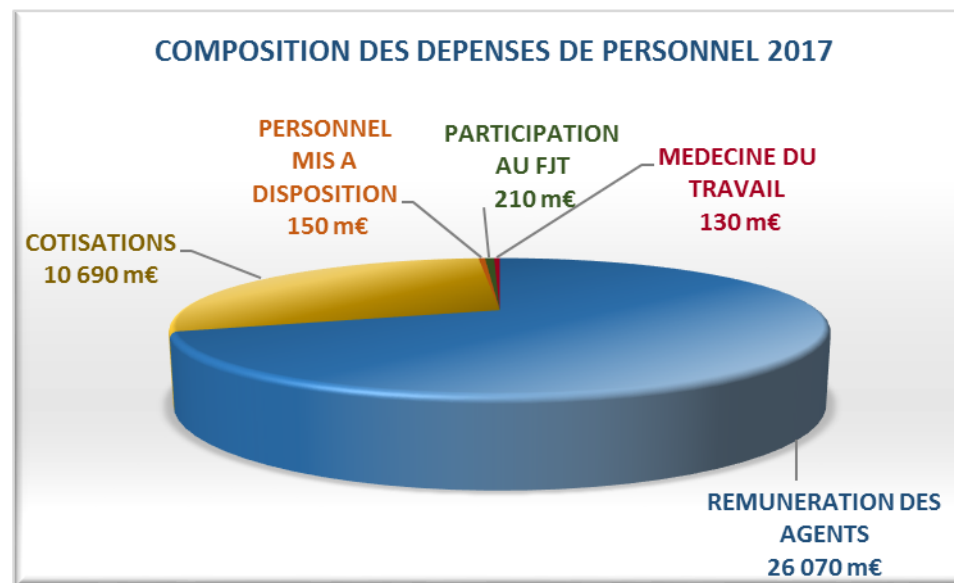
Principale dépense de fonctionnement de la ville (64%), cette charge présente une forte rigidité à la baisse.

Depuis 2015, elle tend à diminuer à structure constante.

En 2017, les dépenses de personnel sont estimées à 37,3 M€ dont 26,1 M€ au titre de la rémunération du personnel et 10,7 M€ au titre des cotisations sociales.

Rémunération des agents		
Personnel titulaire	21 750	
<i>Rémunération principale</i>		17 800
<i>NBI et SFT</i>		610
<i>Régime indemnitaire</i>		3 340
Personnel non titulaire	4 080	
Emplois d'avenir	130	
Apprentis	110	
TOTAL	26 070	

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.



2.2. La structure des effectifs au 31 octobre 2017

Au 31 octobre 2017, la ville de Laval comptait 833 agents sur emplois permanents contre 1 029 agents au 31 décembre 2016. La baisse des effectifs résulte du transfert de l'eau et l'assainissement et de l'enseignement artistique à Laval Agglomération.

Les agents de catégorie C représentent la grande majorité des effectifs (79%).

Les femmes représentent 60% des effectifs sur postes permanents.

	Nb	%
Femmes	527	63%
Hommes	306	37%
TOTAL	833	100 %

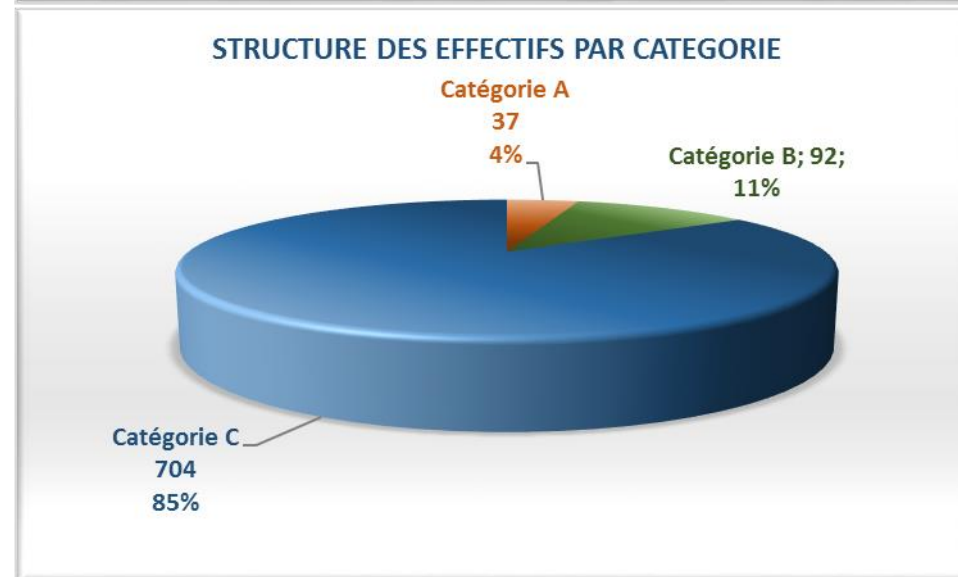
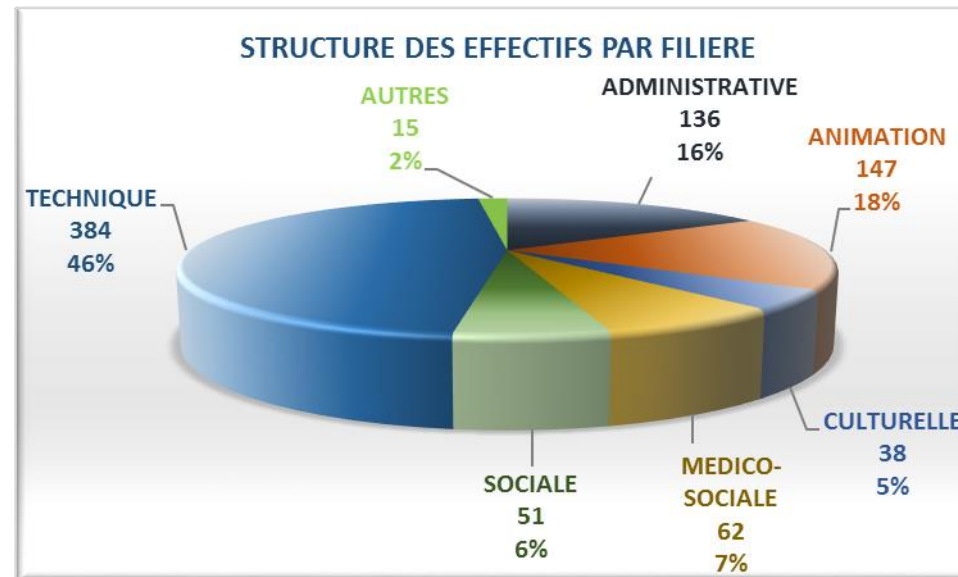
La grande majorité des agents sur postes permanents sont des fonctionnaires (97%).

	Nb	%
Fonctionnaires	804	97%
Contractuels	29	3%
TOTAL	833	100 %

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

En 2018, ces effectifs vont légèrement diminuer du fait de la mutualisation avec Laval Agglomération de l'administration des services techniques.

En matière de gestion prévisionnelle, la ville a engagé une démarche visant à diminuer les effectifs à compétences équivalentes, notamment par la mise en place d'un comité emploi qui se réunit chaque mois pour piloter l'évolution des ressources humaines.



3. LA DETTE

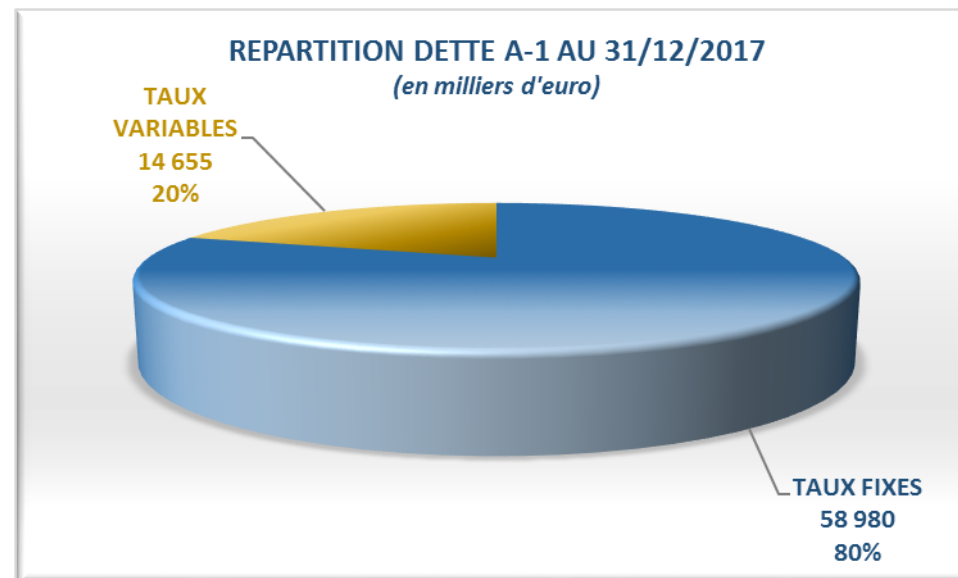
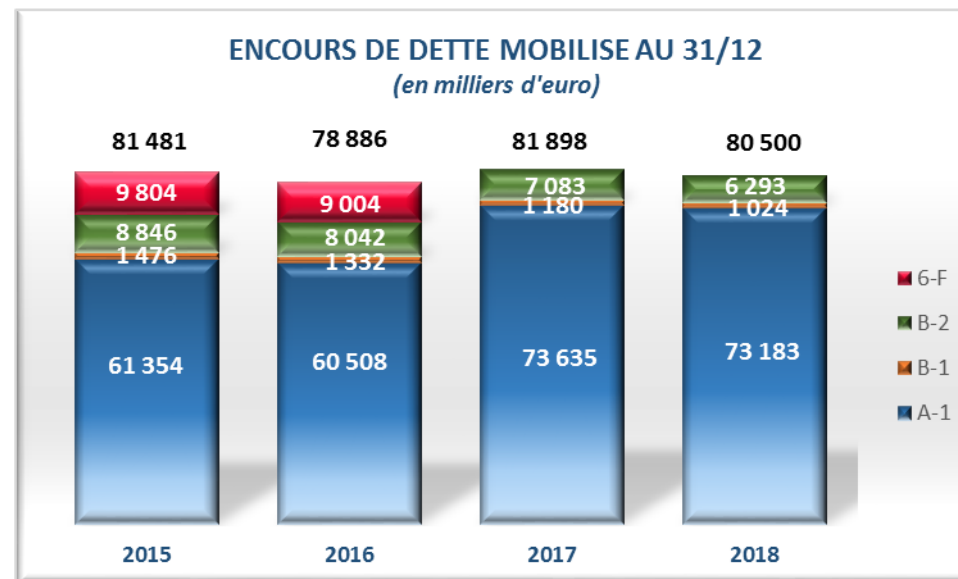
3.1. L'encours de dette

L'encours de dette mobilisée devrait s'élever à 81,9 M€ à la fin de l'année 2017 et 80,5 M€ à la fin de l'année 2018.

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% 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%. 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 à long terme existant au 1^{er} janvier 2017 va demeurer stable autour de 7,2 M€ jusque 2020 avant de commencer à décroître en 2021.

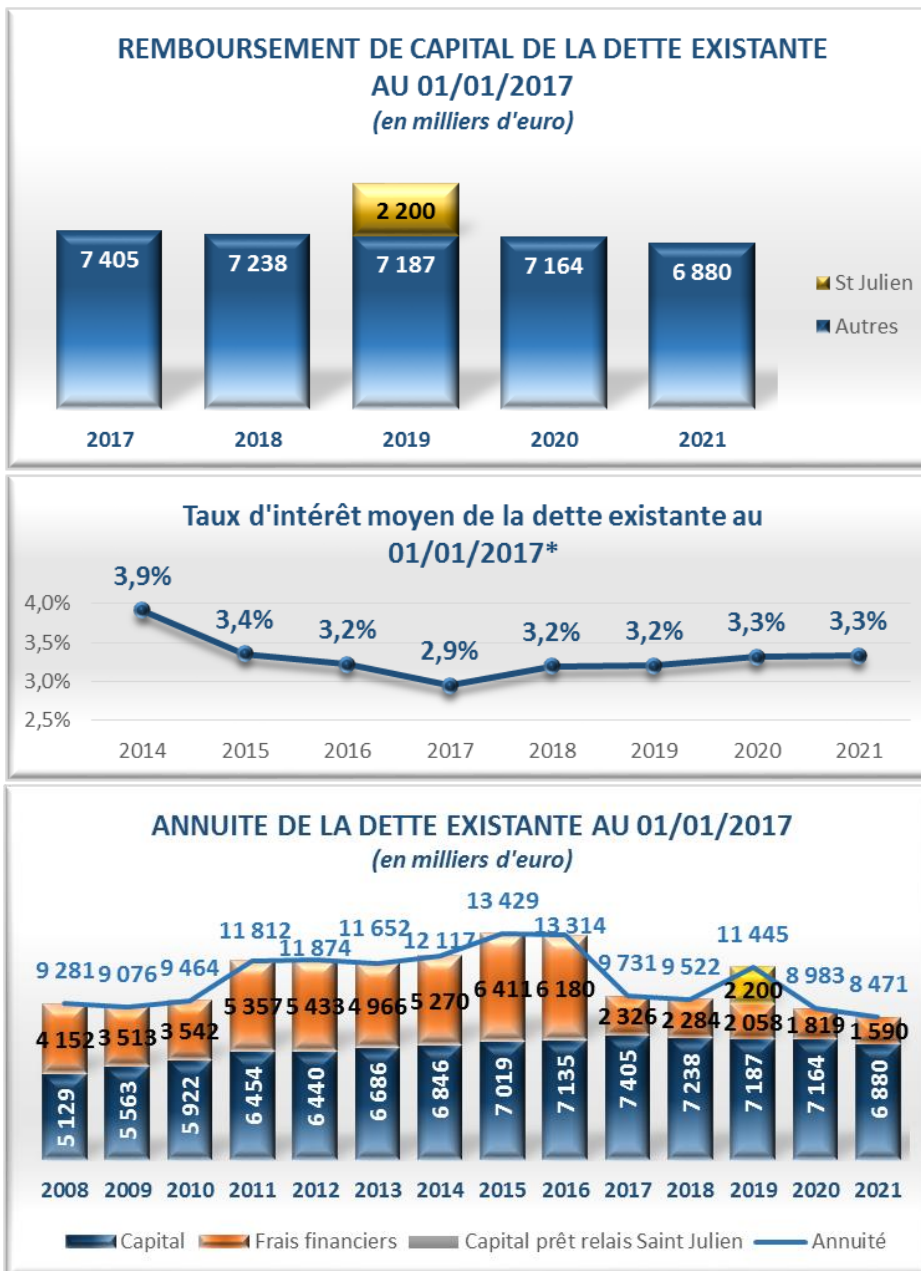
Par ailleurs, pour l'acquisition du bâtiment St Julien, la ville a contracté en 2013 un emprunt in fine de 2,2 M€ qui sera remboursé au plus tard en 2019.

3.2.2. Les intérêts

L'encours de la dette de la ville est composé de 28% 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, faisant que le taux d'intérêt moyen de la dette existante pourrait passer de 2,9% en 2017 à 3,3% à l'horizon 2021.

3.2.3. Les annuités

A partir de 2018, hors remboursement du prêt relais de Saint Julien, 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

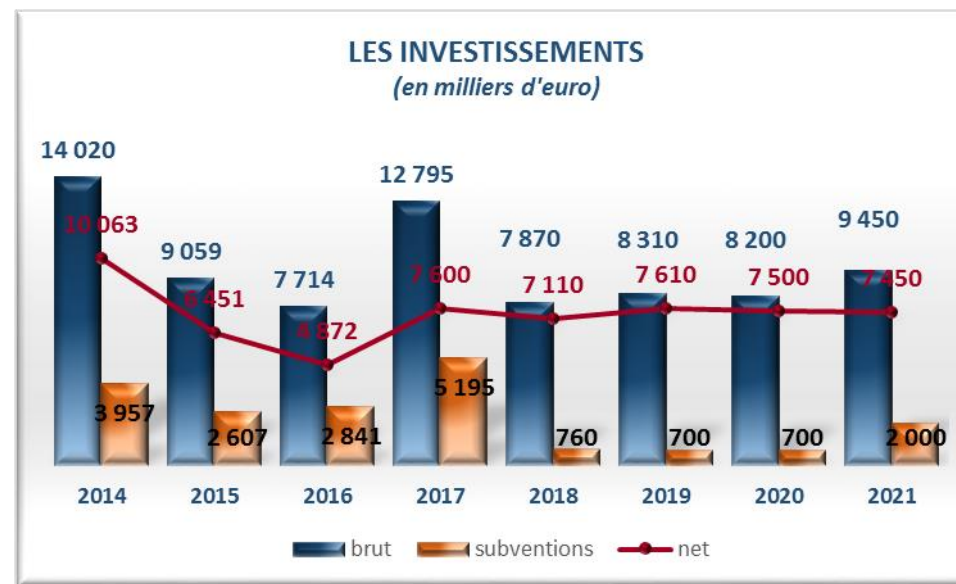
Le niveau d'investissement de la ville doit être maintenu afin de développer l'attractivité du territoire et de dynamiser le tissu économique local. C'est ainsi que l'objectif d'un **investissement net des subventions de 45,5 M€** sur le mandat doit être maintenu. Sa répartition dans le temps peut par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

Cela va se traduire sur la période 2018-2021 par un volume des dépenses d'investissement de 33,8 M€ pour lesquels la ville devrait bénéficier de subventions évaluées à hauteur de 4,2 M€.

Les principales opérations d'investissements qui seront réalisées par la ville ont fait l'objet d'autorisations de programmes :

- Aménagement de la ZAC de la gare,
- Réhabilitation de la maison Briand,
- Rénovation du presbytère de la cathédrale,
- Géo-référencement de l'éclairage public,
- Création d'un espace associatif.

A ces opérations s'ajouteront notamment le réaménagement de la place du 11 novembre, l'aménagement du quartier Ferrié et un effort particulier en direction des écoles et de la petite enfance.



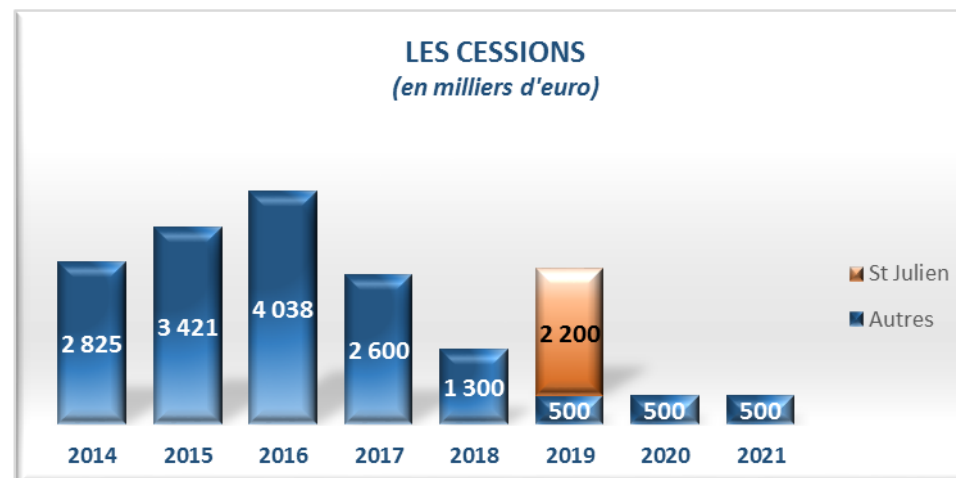
5. LES ORIENTATIONS

5.1. Diminution progressive des cessions

Le produit des cessions contribue de manière significative à l'équilibre budgétaire. Cela ne peut être que transitoire et des économies de fonctionnement doivent progressivement s'y substituer.

Le volume de cession qui était prévu à hauteur de 2,6 M€ en 2017 devrait passer à 1,3 M€ en 2018 puis 0,5 M€ par an les années suivantes.

A noter qu'en 2019, la ville devra financer le prêt relais qu'elle avait contracté pour l'acquisition du bâtiment de Saint Julien et cela sera financé par la vente de ce bâtiment dans le cadre d'un programme immobilier.

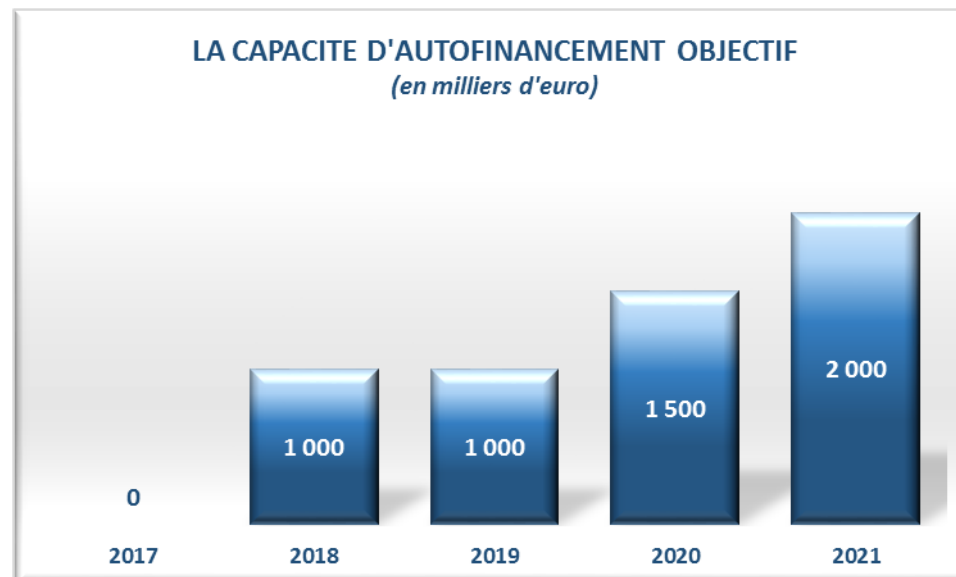


5.2. Restauration de l'autofinancement

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 actuellement 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 2018 et 2019, 1,5 M€ en 2020 et 2 M€ en 2021.

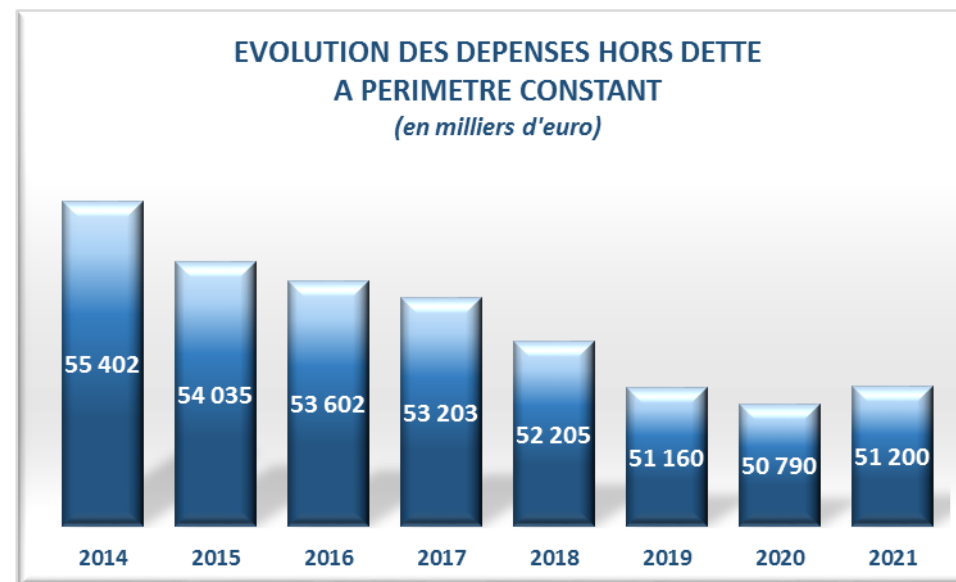


5.3. Diminution des dépenses de fonctionnement

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

Les dépenses de fonctionnement, hors dette, devront **diminuer en moyenne de 1%¹ par an entre 2017 et 2021**.

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.



6. LES RESULTATS ATTENDUS

6.1. Reconstitution d'une épargne 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 épargne nette qui deviendrait positive en 2020.

Les soldes intermédiaires de gestion

en milliers d'euro	2016	2017	2018	2019	2020	2021
PRODUITS DE FONCTIONNEMENT	66 655	63 260	61 615	62 170	62 795	63 675
CHARGES DE FONCTIONNEMENT HORS DETTE	62 050	56 070	52 205	51 160	50 790	51 200
EPARGNE DE GESTION	4 605	7 190	9 410	11 010	12 005	12 475
INTERETS DE LA DETTE	2 460	3 620	3 795	3 490	3 410	3 280
EPARGNE BRUTE	2 145	3 570	5 615	7 520	8 595	9 195
REMBOURSEMENT CAPITAL DETTE	7 135	7 375	7 595	10 100	8 375	8 475
EPARGNE NETTE	-4 990	-3 805	-1 980	-2 580	220	720
FCTVA ET TAXE AMENAGEMENT	1 525	1 205	1 680	880	780	780
CESSIONS*	4 035	2 600	1 300	2 700	500	500
CAPACITE D'AUTOFINANCEMENT	570	0	1 000	1 000	1 500	2 000

* : y compris la cession reportée pour 2016 (1,25 M€)

¹ Hors effet de la mutualisation ou de transferts de compétence

6.2. Diminution de l'encours de dette

A la fin de l'année 2017, l'encours de dette contractée devrait se fixer à 83,8 M€, en augmentation par rapport à 2016 du fait de la contractualisation des prêts finançant l'investissement 2016 au début de l'année 2017. En 2018, il devrait commencer à diminuer.

Les années suivantes, la progression de la capacité d'autofinancement 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 2021 s'élèverait à 68,8 M€.

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 l'épargne brute conjointe au désendettement progressif se traduit par une amélioration de la capacité de désendettement. A l'horizon 2021, elle se fixerait à 7,9 années soit à un niveau très proche du maximum préconisé de 7 ans.

Le financement des investissements

en milliers d'euro	2016	2017	2018	2019	2020	2021
DEPENSES INVESTISSEMENT	7 715	12 795	7 870	8 310	8 200	9 450
dont CONSERVATOIRE	0	0	0	3 000	3 000	0
SUBVENTION INVESTISSEMENT	2 840	5 195	760	700	700	2 000
INVESTISSEMENT NET	4 875	7 600	7 110	7 610	7 500	7 450
CAPACITE D'AUTOFINANCEMENT	570	0	1 000	1 000	1 500	2 000
DEFICIT INVESTISSEMENT 2017 ET REOUVERTURES	0	4 920	0	0	0	0
VARIATION EXCEDENT DE CLOTURE	300					
EMPRUNT D'EQUILIBRE	4 605	12 520	6 110	6 610	6 000	5 450

