



Commune de PLELAN-LE-GRAND

Ille-et-Vilaine

EPCI : Communauté de communes de Brocéliande

**RAPPORT
D'ORIENTATION
BUDGETAIRE
2019**

SOMMAIRE

SOMMAIRE.....	2
I. PREAMBULE.....	3
I.1. LE CONTEXTE REGLEMENTAIRE.....	3
I.2. LE CONTEXTE ECONOMIQUE ET FINANCIER	4
I.2.1. <i>Quelle croissance en 2019 ?</i>	4
I.2.2. <i>Inflation et taux d'intérêt</i>	4
I.2.3. <i>Des dotations de l'Etat gelées</i>	4
I.2.4. <i>Des obligations de dépenses non intégralement compensées</i>	5
I.2.5. <i>Des recettes de fonctionnement de plus en plus adossées à la fiscalité locale</i>	5
I.3. LE CONTEXTE LOCAL.....	6
II. VOLET RETROSPECTIF – ANALYSE FINANCIERE 2013-2018	7
II.1. ANALYSE FINANCIERE 2013-2018 – SECTION DE FONCTIONNEMENT	7
II.1.1. <i>analyse des charges de fonctionnement</i>	7
II.1.2. <i>analyse des recettes de fonctionnement</i>	9
II.2. ANALYSE FINANCIERE 2013-2018 – AUTOFINANCEMENT	10
II.2.1. <i>Epargne brute 2013-2018</i>	10
II.2.2. <i>Capacité de désendettement – 2013-2018</i>	11
II.2.3. <i>Epargne nette – 2013-2018</i>	13
II.2.4. <i>Synthèse – 2013-2018</i>	13
III. ANALYSE DE L'ENDETTEMENT ET DE LA FISCALITE.....	14
III.1. LA FISCALITE.....	14
III.2. L'EMPRUNT	15
IV. VOLET PROSPECTIF.....	16
IV.1. ORIENTATIONS BUDGETAIRES 2019 – VOLET FINANCIER	16
IV.2. PROSPECTIVE FINANCIERE – HYPOTHESE RETENUES	17
IV.2.1. <i>Recettes de fonctionnement</i>	17
IV.2.2. <i>Dépenses de fonctionnement</i>	17
IV.3. ORIENTATIONS BUDGETAIRES 2019	18
IV.3.1. <i>Volet organisationnel</i>	18
IV.3.2. <i>Volet investissement</i>	18
IV.4. PROSPECTIVE FINANCIERE – DES INVESTISSEMENTS CIBLES	19
IV.5. PROSPECTIVE FINANCIERE – SYNTHESE	20
IV.6. BUDGET ANNEXE ASSAINISSEMENT COLLECTIF.....	20
V. CONCLUSION	21
LEXIQUE	22

I. PREAMBULE

I.1. LE CONTEXTE RÉGLEMENTAIRE

Le Débat d'Orientation Budgétaire (DOB) a pour but de renforcer la démocratie participative en instaurant une discussion au sein de l'assemblée délibérante sur les priorités et les évolutions de la situation financière de la collectivité. Il améliore l'information transmise à l'assemblée délibérante. Il donne également aux élus la possibilité de s'exprimer sur la situation financière de leur collectivité.

Ce débat doit avoir lieu dans les deux mois précédant l'examen du budget primitif pour notre commune, qui compte plus de 3 500 habitants. Il permet de présenter à l'ensemble des membres du conseil municipal, les grandes orientations budgétaires et financières de la collectivité à partir de l'analyse des comptes administratifs et ratios en particulier du dernier exercice. Sa présentation publique permet également aux administrés d'avoir la possibilité d'être informés des choix budgétaires opérés par la collectivité pour l'année à venir notamment en ce qui concerne l'évolution prévisible des taxes locales.

L'article 107 de la loi du 7 août 2015 portant nouvelle organisation territoriale de la République, dite loi « NOTRe » a voulu accentuer l'information des conseillers municipaux. Dorénavant, le DOB s'effectue sur la base d'un rapport présentant les orientations budgétaires, les engagements pluriannuels envisagés, la structure et la gestion de la dette.

De nouvelles obligations s'imposent aux collectivités depuis la parution d'un décret du 24 juin 2016 qui précise le contenu ainsi que les modalités de transmission et de publication du rapport d'orientation budgétaire prévu par la loi NOTRe.

Pour toutes les communes de plus de 3 500 habitants, le rapport d'orientation budgétaire doit contenir les informations suivantes :

- Les orientations budgétaires envisagées par la commune portant sur les évolutions prévisionnelles des dépenses et des recettes, en fonctionnement comme en investissement. Sont notamment précisées les hypothèses d'évolution retenues pour construire le projet de budget, notamment en matière de concours financiers, de fiscalité, de tarification, de subventions ainsi que les principales évolutions relatives aux relations financières entre la commune et l'EPCI à fiscalité propre dont elle est membre.
- La présentation des engagements pluriannuels, notamment les orientations envisagées en matière de programmation d'investissement comportant une prévision des dépenses et des recettes. Le cas échéant les orientations en matière d'autorisation de programme.
- Des informations relatives à la structure et la gestion de l'encours de dette contractée et les perspectives pour le projet de budget.

Enfin, le rapport d'orientation budgétaire est transmis par la commune au président de l'EPCI à fiscalité propre dont elle est membre dans un délai de 15 jours à compter de son examen par l'assemblée délibérante. Il est mis à la disposition du public à l'hôtel de ville, dans les 15 jours suivants la tenue du débat d'orientation budgétaire. Le public est avisé de la mise à disposition de ces documents par tout moyen.

Ce document présente des éléments factuels qui permettront d'alimenter le débat en séance et utiles à la réflexion en vue de la séance du conseil municipal dédiée au vote du budget.

I.2. LE CONTEXTE ECONOMIQUE ET FINANCIER

I.2.1. QUELLE CROISSANCE EN 2019 ?

Après une croissance vigoureuse du produit intérieur brut (*PIB*) de 2.3% en France en 2017, soit son plus haut niveau depuis six ans, la dynamique économique s'est fortement affaiblie en 2018 (1.5%). Ce ralentissement s'explique par l'essoufflement de l'activité mondiale et par de mauvais résultats sur le plan de la consommation. Cette faiblesse de la demande des ménages s'explique par un pouvoir d'achat réduit du fait la hausse simultanée de l'inflation et de la fiscalité de l'énergie.

L'effort demandé aux collectivités dans la réduction des déficits publics, qui s'est traduit par une baisse de leurs dotations, a eu un effet récessif sur la mandature. L'étude consacrée aux investissements réalisés par les communes et les intercommunalités depuis 2014 par l'Observatoire des finances et de la gestion publique locale est sans appel : si l'on constate un petit rebond de l'investissement au niveau local en 2018 dû à l'approche de la fin du mandat, ce mandat se terminera sans aucun doute « en retrait » par rapport aux mandatures précédentes. De fortes disparités locales subsistent, avec une volonté des collectivités de « thésauriser » face aux incertitudes.

De source économique pour 2019, les prévisions de croissance proches de 1.5 à 1.7 % pour la France sont de plus en plus pessimistes.

I.2.2. INFLATION ET TAUX D'INTÉRÊT

L'inflation en progression a été de 1.6 % en 2018 dans la zone euro et de 1.85 % en France. L'augmentation des prix du pétrole constitue le principal facteur explicatif de l'inflation dynamique constatée en 2018. Pour 2019, l'inflation devrait fléchir et être de l'ordre de 1.3 à 1.5 %.

La cible d'une inflation à 2%, signe selon la BCE de bonne santé économique, est encore loin.

Pour ce qui est des taux d'intérêt, on peut croire à une stabilité ou légère remontée des taux, ceux-ci ne pouvant guère plus baisser. Cette situation de taux bas permet de limiter la charge de la dette en intérêts pour les emprunts à taux variable. Elle permet de recourir à l'emprunt dans des conditions financières plus avantageuses.

I.2.3. DES DOTATIONS DE L'ETAT GELÉES

La loi de finances pour 2019 s'inscrit dans la loi de programmation des finances publiques 2018-2022, dont l'objectif est la réduction du déficit des administrations publiques.

Initié en 2018, un effort particulier est demandé aux collectivités qui se caractérise par la mise en place d'une contractualisation de l'évolution de la dépense de fonctionnement et de la dette (Régions, Départements + Communes et EPCI à fiscalité propre dont les dépenses réelles de fonctionnement sont supérieures à 60M€)

On s'inscrit dans la continuité par rapport à 2018. L'enveloppe des concours de l'Etat aux collectivités serait gelée, une baisse brutale de la Dotation Globale de Fonctionnement comme les années passées n'est pas envisagée, l'effort de péréquation se poursuit, de même que le soutien à l'investissement local.

Pour mémoire, la DGF se décompose en 3 dotations :

- ✓ La dotation forfaitaire
- ✓ La dotation de solidarité rurale
- ✓ La dotation nationale de péréquation

L'effort de péréquation se poursuit, la D.S.R. (Dotation de Solidarité Rurale) connaîtrait une évolution comparable à 2018 soit environ + 6 %. On peut donc s'attendre à une progression de notre dotation globale de fonctionnement en 2019.

Le tableau ci-dessous présente pour notre commune la décomposition de la DGF entre ses 3 composantes depuis 2016 :

	2016	2017	2018
Dotation forfaitaire	386 341 €	360 346 €	367 644 €
Dotation de solidarité rurale	311 305 €	379 527 €	402 182 €
Dotation nationale de péréquation	104 863 €	101 055 €	104 755 €
Dotation Globale de Fonctionnement	802 509 €	840 928 €	874 581 €

NB : Pour rappel, la dotation de solidarité rurale est attribuée au regard de la richesse fiscale de la commune en comparaison aux collectivités de même strate.

I.2.4. DES OBLIGATIONS DE DÉPENSES NON INTÉGRALEMENT COMPENSÉES

Pour rappel, la DGF avait pour objectif de financer les compétences transférées aux collectivités.

Des obligations nouvelles pèsent sur les collectivités, comme en témoigne le transfert des PACS en 2017 sans contrepartie financière.

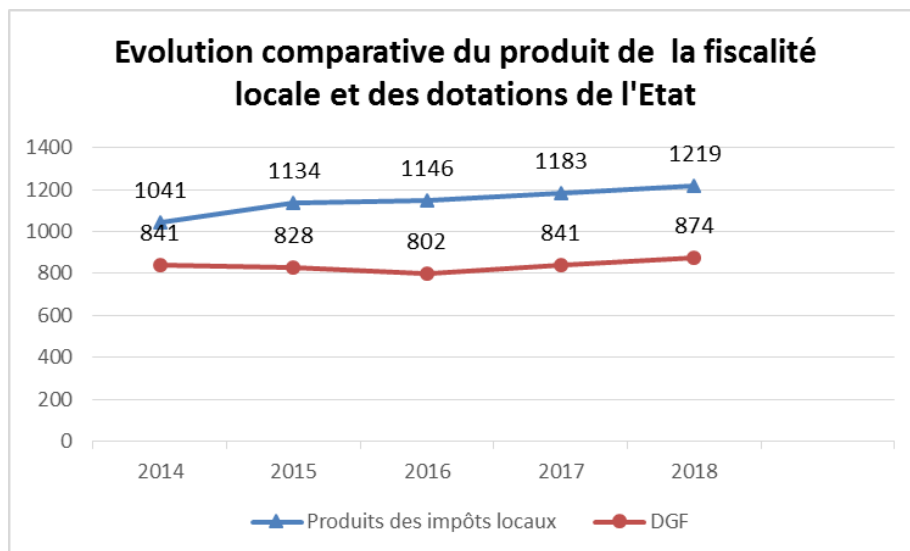
Notre commune délivre les passeports biométriques et des cartes nationales d'identité ; la compensation de l'Etat (8 580 €) ne couvre que partiellement les frais engendrés par ce service et principalement les charges de personnel.

I.2.5. DES RECETTES DE FONCTIONNEMENT DE PLUS EN PLUS ADOSSÉES À LA FISCALITÉ LOCALE

La revalorisation forfaitaire annuelle des bases fiscales était de 1% en 2016, 0,4% en 2017.

Depuis 2018, le coefficient est adossé à l'évolution de l'indice des prix à la consommation harmonisé (IPCH) - de 1,2% pour 2018, il serait de 2.2 % en 2019.

Le graphique suivant montre l'évolution globale des recettes fiscales en distinguant la DGF du produit des impôts locaux :



On constate une structuration financière adossée à la fiscalité locale mais aussi des dotations de l'Etat en progression depuis 2017, l'écart se stabilise.

La réforme de la Taxe d'Habitation constitue une réelle incertitude pour les collectivités.

Une « refonte globale de la fiscalité locale » est envisagée sur le premier semestre 2019.

Pour 2019, l'Etat prend en charge ce dégrèvement à taux figés à l'année 2017, il tient compte de l'évolution des bases cadastrales.

I.3. LE CONTEXTE LOCAL

La municipalité de Plélan-le-Grand a été renouvelée en avril 2016 suite à des élections partielles consécutives à la démission du Maire en Janvier 2016.

Ce rapport d'orientation budgétaire est donc le troisième de cette municipalité.

L'année 2017 a vu se concrétiser de nombreuses évolutions dans les modalités de gestion et l'organisation des services. En 2018, ces nouvelles pratiques ont été consolidées. Ci-dessous, le rappel des orientations du DOB 2018 :

La recherche d'optimisations et de rationalisation du fonctionnement pour maintenir le niveau global des services offerts à la population impliquera les actions suivantes :

- ❖ Consolidation de la réorganisation entre service support et service population
- ❖ Confortement du contrôle de gestion par les chefs de service (comptabilité d'engagement),
- ❖ Appropriation des résultats de comptabilité analytique : l'année 2017 ayant permis de définir les périmètres budgétaires de chaque service, l'analyse portée sur 2017 permettra de mieux caractériser les dépenses par activité
- ❖ Montée en puissance des outils de suivi (tableaux de bord)
- ❖ Optimisation de la commande publique : le guide interne prévu en 2017 sera élaboré en 2018

L'ensemble de ces points a été mis en œuvre, à l'exception du guide de la commande publique dont la finalisation est reportée à 2019.

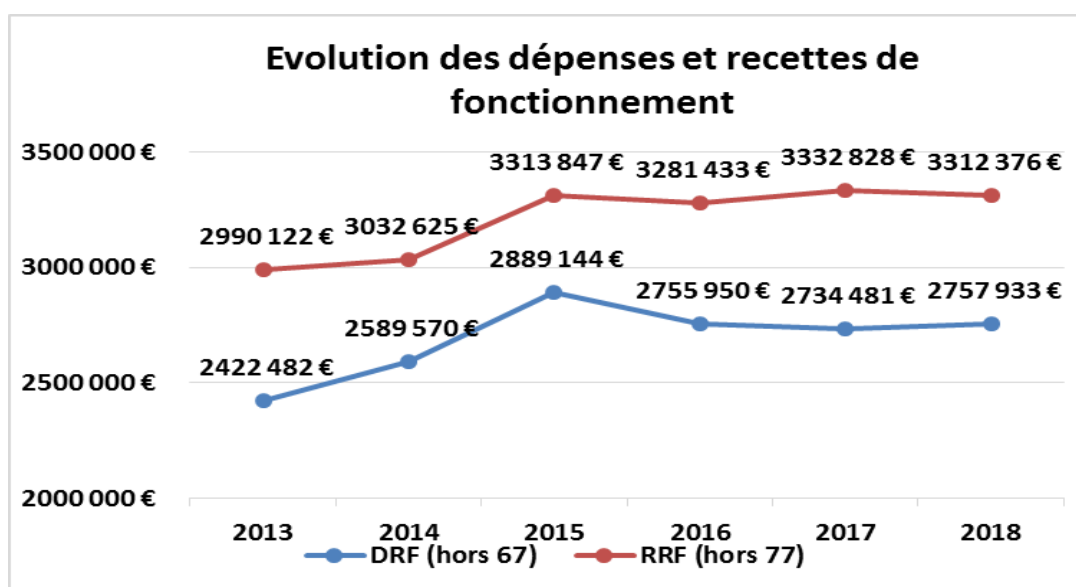
II. VOLET RÉTROSPECTIF – ANALYSE FINANCIÈRE 2013-2018

L'analyse rétrospective de la « santé » financière de la commune constitue un préalable indispensable avant de se projeter sur les perspectives offertes tant en exploitation qu'en matière patrimoniale.

II.1. ANALYSE FINANCIÈRE 2013-2018 – SECTION DE FONCTIONNEMENT

L'analyse des mouvements réels et récurrents de l'exploitation permet de dégager le flux de liquidités généré par le cycle de fonctionnement du budget de la commune. L'analyse financière rétrospective s'interroge exclusivement sur la formation de l'autofinancement, le mode de financement des investissements et permet d'évaluer les marges de manœuvre que la collectivité est susceptible de pouvoir mobiliser.

Le tableau suivant présente l'évolution des dépenses réelles de fonctionnement (DRF) et des recettes réelles de fonctionnement (RRF) depuis 2013 :



NB : Les résultats présentés ci-dessus sont retraités des mouvements à caractère exceptionnel afin de conférer à la matière comptable une réelle pertinence financière.

II.1.1. ANALYSE DES CHARGES DE FONCTIONNEMENT

Sur la période 2012-2015, la commune connaît une croissance de ses charges de fonctionnement sur un rythme moyen de plus de 7 % par an. La mise en place des TAP, la réalisation d'études et le règlement d'honoraires expliquent en partie cette progression. Le chapitre « charges à caractère général » est sujet à de fortes variations liées à l'absence de rattachements comptables à l'exercice.

Sur la période 2016-2017, la tendance s'inverse puisqu'une baisse est constatée. Significative en 2016, elle s'atténue en 2017. Le transfert de la compétence contingent incendie à la communauté de communes en 2017 représente près de 60 000 € en moins (baisse équivalente de notre attribution de compensation en recette).

En 2018, on observe une progression d'environ 1% - on retrouve le niveau de dépense de 2016.

On peut constater des évolutions différentes selon les chapitres :

✓ **les charges à caractère général (chapitre 011) :**

En 2018, on constate une baisse de 3 % de ces charges.

La mise en place d'un outil de contrôle de gestion, proposé par la coopération informatique des CDG du Grand Ouest, GO+, d'engagement et de contrôle des factures par les responsables de services permet une maîtrise globale du niveau de dépenses. Les outils de contrôle de gestion ont pour finalité de définir précisément les périmètres budgétaires de chaque service en rendant possible un pilotage précis des dépenses par les chefs de service, permettant de respecter les prévisions budgétaire.

✓ **les charges de gestion courante (chapitre 65) :**

Ce chapitre budgétaire progresse de 5 % par rapport à 2017. Cela s'explique notamment par une progression du versement à l'école privée au titre du contrat d'association, par un plus grand nombre de formations suivies par les élus.

✓ **les charges de personnel (chapitre 012) :**

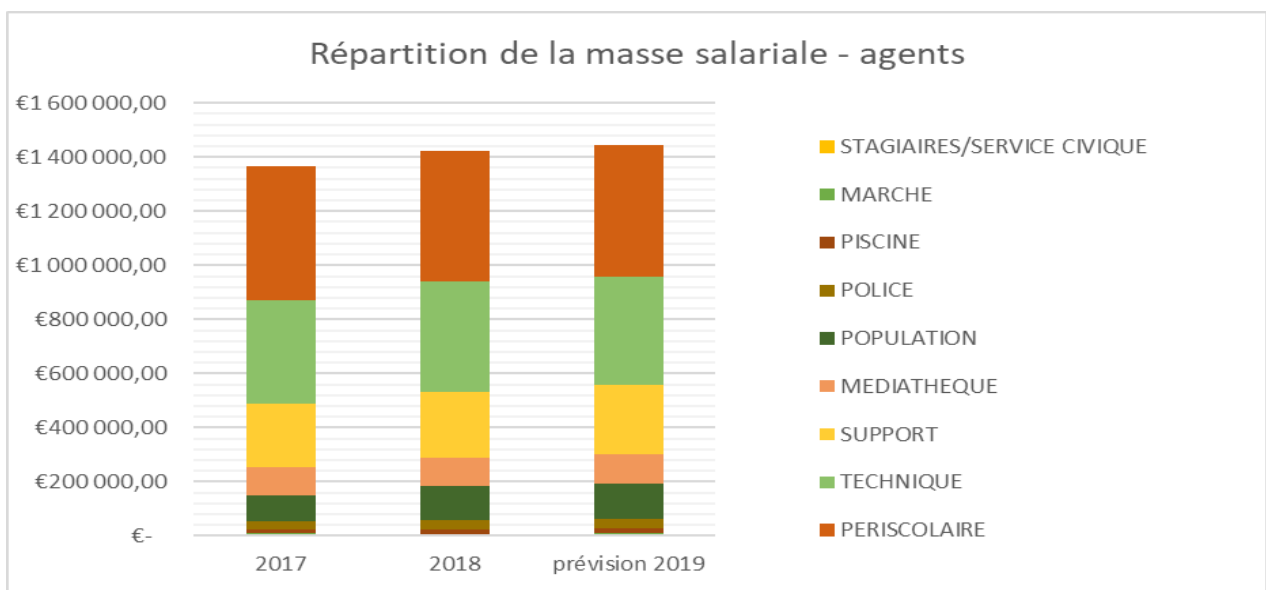
Les charges de personnel (chapitre 012) progressent de 3 % :

La raison principale est la création du service population en septembre 2017, mais sur une année complète en 2018.

Les facteurs secondaires sont le recours à des renforts pour les services techniques, à un surveillant de baignade BNSSA pour la piscine, à un archiviste. A cela s'ajoute, la progression résultant de l'avancement dans la carrière des agents et la progression des taux de cotisations.

Ces dépenses devront faire l'objet d'une progression maîtrisée et le pilotage déjà mis en place devra être conforté pour poursuivre la mise en œuvre du projet politique.

Le graphique ci-après présente des éléments de structure de ces dépenses :



Le départ en retraite d'agents à partir de 2019 sera aussi un levier pour maîtriser les dépenses de personnel sur le long terme, dans le cadre d'une gestion prévisionnelle des emplois et des compétences.

II.1.2. ANALYSE DES RECETTES DE FONCTIONNEMENT

Si les recettes de fonctionnement progressent en moyenne de 4 % par an sur la période 2012-2015, on assiste à un tassement sur la période 2016-2017 (+0.3% par an). En 2018, on assiste à une baisse de 0.6 %.

✓ **Produit des services (chapitre 70) :**

L'augmentation de ce poste de recettes repose essentiellement sur les facturations liées à la cantine scolaire.

Contrairement à 2016 et 2017, absence de perception de recettes de vente de bois en 2018 ; celle-ci est compensée par une recette exceptionnelle d'environ 10 000 € correspondant au versement des redevances d'occupation du domaine public par le réseau assainissement (années 2015-2016-2017).

✓ **Impôts et taxes (chapitre 73) :**

En 2018, la renégociation du pacte fiscal et financier communautaire entraînant une diminution de 30 000 € de recettes pour notre commune explique la faible progression de ce chapitre en 2018 ; + 0.7 %.

Les recettes fiscales progressent de 2.8 %, sans augmentation des taux.

Le fonds national de péréquation des ressources intercommunales et communales (FPIC), consistant à prélever une partie des ressources de certaines intercommunalités et communes pour la reverser à des intercommunalités et communes moins favorisées, permet à la commune de Plélan Le Grand d'enregistrer en 2018 une recette à concurrence d'environ 55 000 €, en progression par rapport à 2017.

Enfin, la bonne tenue des droits de mutation (recettes adossées au marché immobilier) + 15 000 €, soutient le niveau des recettes du chapitre. Toutefois, la volatilité de ces dernières appelle à une certaine prudence. De même, au regard des nombreuses interactions financières avec l'EPCI dans un contexte de mutualisation et de transferts de compétences, il convient de rester vigilant quant à la dynamique de ce chapitre budgétaire.

En l'absence de certitude sur la réforme de la fiscalité locale, l'autonomie financière de la collectivité est très réduite puisqu'elle n'a plus de pouvoir de taux que sur la taxe foncière (bâti et non bâti), si l'on met de côté la taxe d'habitation.

✓ **Dotations et participations (chapitre 74) :**

La réduction des concours financiers des collectivités locales au titre du rétablissement des comptes publics (prélèvement sur les recettes de fonctionnement des collectivités sous la forme d'une minoration de la dotation forfaitaire) pour la commune est atténuée sur la période par des dotations de péréquation en progression.

En 2017, la réduction de ½, par rapport à 2016, de l'effort demandé aux collectivités pour le redressement des comptes publics ainsi qu'au renforcement de la péréquation ont eu pour conséquence une progression de la DGF qui retrouve son niveau de 2014 après 3 années de baisse.

En 2018, le maintien du niveau des dotations repose sur un « contrat de confiance » entre l'Etat et les collectivités territoriales, celles-ci devant en échange maîtriser l'évolution de leurs dépenses de fonctionnement.

Pour notre commune, en 2018, on constate une progression des trois composantes de la DGF.

La DSR, dotation de péréquation (la péréquation est un mécanisme de redistribution qui vise à réduire les écarts de richesse, et donc les inégalités, entre les différentes collectivités territoriales) évolue favorablement pour notre commune +6%.

La suppression du Fonds de soutien versé par l'Etat pour la réforme des rythmes scolaires a pour conséquence une perte de recettes de 70 000 € pour l'exercice 2018.

II.2. ANALYSE FINANCIÈRE 2013-2018 – AUTOFINANCEMENT

II.2.1. EPARGNE BRUTE 2013-2018

L'épargne brute correspond à la différence entre les recettes et les dépenses réelles de fonctionnement, hors recettes et dépenses exceptionnelles

Cet excédent de liquidités récurrentes permet à une collectivité locale de :

- faire face au remboursement de la dette en capital,
- financer tout ou une partie de l'investissement.

L'épargne brute est un outil de pilotage incontournable des budgets locaux. Il permet :

- d'identifier l'aisance de la section de fonctionnement,
- de déterminer la capacité à investir de la collectivité.

Le tableau suivant présente l'évolution de l'épargne brute :

	2013	2014	2015	2016	2017	2018
Recettes réelles	3 095 712 €	3 037 605 €	3 352 438 €	3 299 973 €	3 347 890 €	3 373 692 €
Recettes exceptionnelles	105 591 €	4 980 €	38 591 €	18 539 €	15 062 €	61 316 €
RRF (hors 77)	2 990 121 €	3 032 625 €	3 313 847 €	3 281 434 €	3 332 828 €	3 312 377 €
Dépenses réelles	2 423 605 €	2 589 592 €	2 893 979 €	2 794 186 €	2 748 231 €	2 769 750 €
Dépenses exceptionnelles	1 124 €	22 €	4 836 €	38 235 €	13 731 €	11 817 €
DRF (hors 67)	2 422 481 €	2 589 570 €	2 889 143 €	2 755 951 €	2 734 482 €	2 757 933 €
EPARGNE BRUTE	567 640 €	443 055 €	424 704 €	525 483 €	598 346 €	554 443 €

Sur la période 2013-2016, l'évolution de l'épargne brute de la commune démontre une dégradation structurelle de sa section de fonctionnement.

En effet, de 2013 à 2015, ces exercices affichent une progression des dépenses de fonctionnement plus soutenue que les recettes de fonctionnement portant l'épargne brute de la collectivité autour de 425 000 € en 2015 contre 567 640 € en 2013.

Les fortes variations des dépenses de personnel, conjuguées à l'absence de rationalisation des charges à caractère général, justifient la dégradation des marges de manœuvre financières de la commune.

Le ralentissement des dépenses de fonctionnement en 2016 permet cependant à la collectivité d'afficher une amélioration notable de son épargne brute.

Ce ralentissement, généré par la mise en place des outils de contrôle de gestion, se poursuit en 2017 mais s'accompagne cette fois-ci d'une progression des recettes ce qui permet à l'épargne brute de progresser pour arriver à **598 k€**.

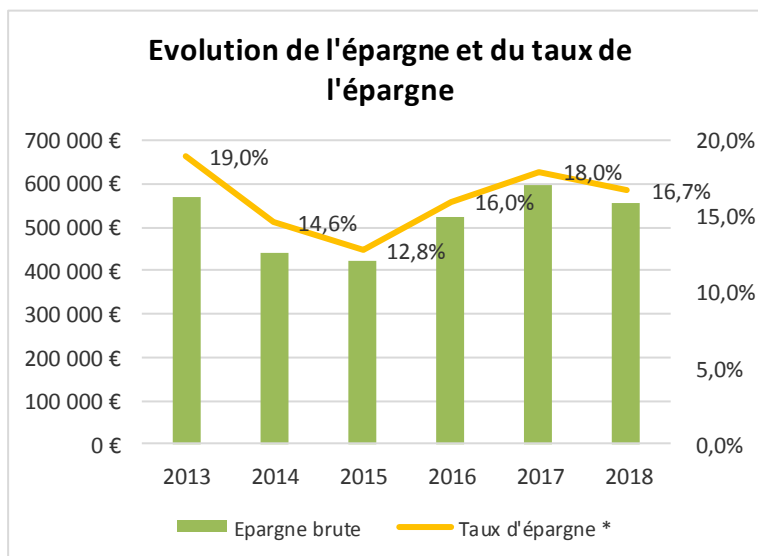
En 2018, l'épargne brute de la collectivité baisse d'environ 35k€ et représente ainsi **16.7 %** des recettes réelles de fonctionnement. Tenant compte de la baisse de recettes de près de 100 000 € en 2018 (pacte fiscal et financier + aide rythmes scolaires), ce résultat est tout à fait satisfaisant.

Le seuil d’alerte fixé par les autorités de tutelle étant de 8%, **le taux d’épargne brute est à un niveau très convenable.**

	2013	2014	2015	2016	2017	2018
Epargne brute	567 640 €	443 055 €	424 703 €	525 483 €	598 347 €	554 443 €
Taux d'épargne *	19,0%	14,6%	12,8%	16,0%	18,0%	16,7%

NB : Autrement dit, ce taux signifie que sur 100 € en section de fonctionnement, 16.7 € sont dégagés au titre de l'autofinancement en 2018.

Le graphique suivant permet de visualiser ces variations :



En résumé :

Sur la période 2012-2015, la croissance des dépenses réelles de fonctionnement à un niveau supérieur à celui des recettes explique la **dégradation de l'épargne brute**.

Sur la période 2016-2018, l'évolution des dépenses et des recettes de fonctionnement, traduction de l'efficacité de la démarche de contrôle de gestion, permet une **amélioration puis une consolidation de l'épargne brute**.

II.2.2. CAPACITÉ DE DÉSENDETTEMENT – 2013-2018

La capacité de désendettement permet de mesurer le nombre d’années d’épargne brute pour rembourser la dette de la commune.

Ce ratio prend en compte la capacité de remboursement de la commune :

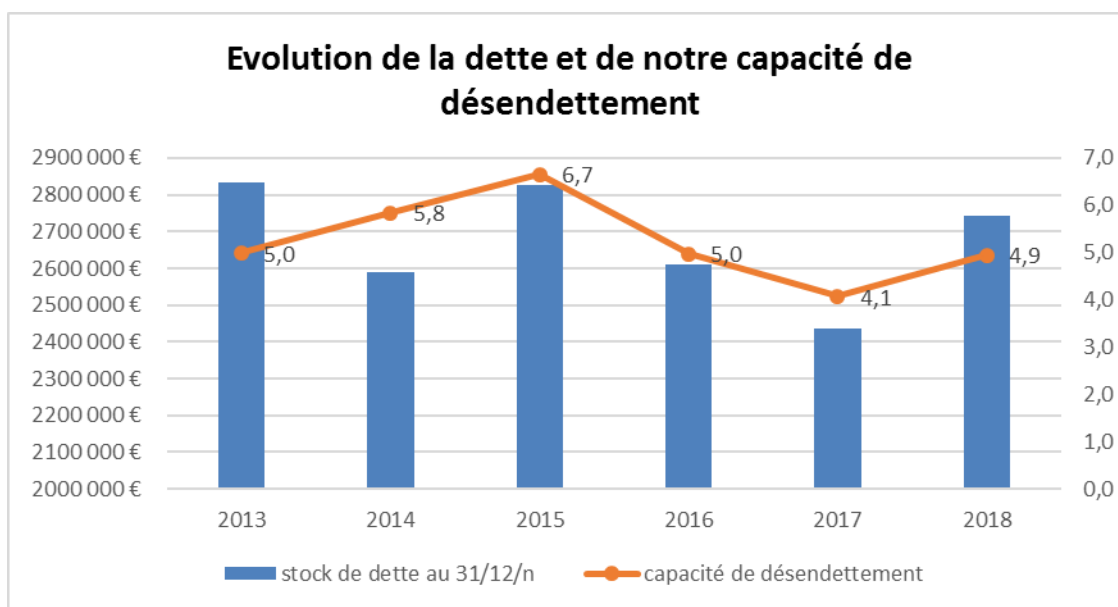
- ✓ < 5 ans : la situation est bonne
- ✓ Entre 5 et 10 ans, la situation est convenable
- ✓ Entre 10 et 15 ans, elle devient préoccupante
- ✓ 15 ans, la situation financière est dangereuse

L'évolution de ce ratio traduit les observations précédentes : la dégradation de l'épargne brute sur la période 2012-2015 porte ce ratio à 6.7 en 2015, soit une capacité d'autofinancement signifiant la mobilisation de 6.67 années d'épargne brute pour assumer le désendettement de la commune.

L'amélioration de l'épargne brute de la collectivité conjuguée à un désendettement permet de présenter un ratio inférieur à 5 années en 2016 puis 4.1 années en 2017.

En 2018, le ratio est de 4.9 années : cette progression résulte de l'emprunt contracté en 2018 et de la réduction de l'épargne brute.

Le graphique suivant présente les variations de ce ratio, en parallèle de l'évolution du stock de dettes :



Aussi, ce ratio démontre la nécessité pour la collectivité de maîtriser son épargne brute, et de limiter autant que possible le recours à l'emprunt dans l'optique :

- ❖ d'assumer sa dette contractée lors des précédentes années
- ❖ de conserver ses marges de manœuvre sur son volet fonctionnement
- ❖ de programmer des investissements
- ❖ d'envisager de nouveaux emprunts

II.2.3. EPARGNE NETTE – 2013-2018

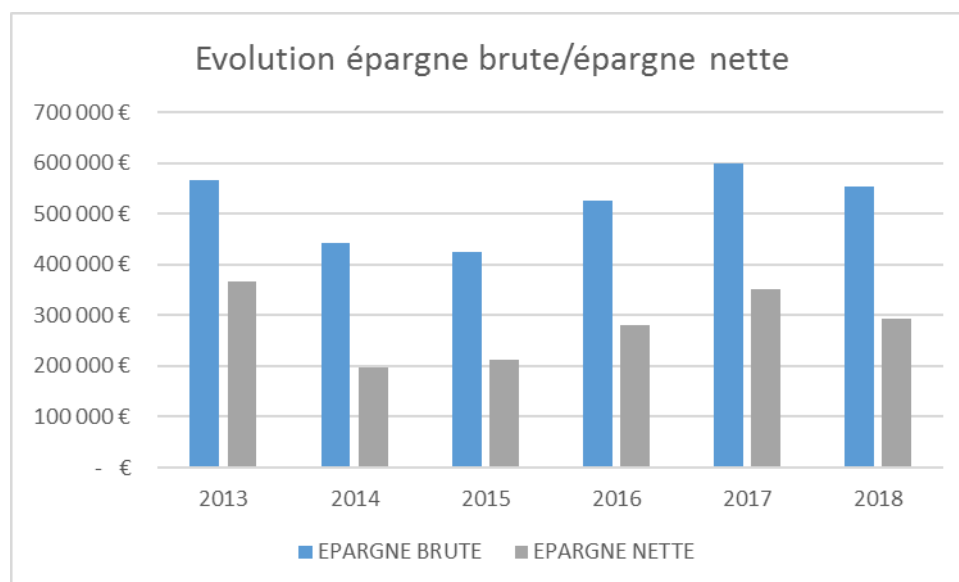
La capacité d'autofinancement nette (=épargne nette) correspond à la différence entre la capacité d'autofinancement brute et le remboursement de la dette en capital de la collectivité.

A défaut d'épargne nette, la collectivité emprunte pour rembourser sa dette en capital. Le tableau suivant présente l'évolution de l'épargne nette depuis 2013 :

	2013	2014	2015	2016	2017	2018
EPARGNE BRUTE	567 640 €	443 055 €	424 704 €	525 483 €	598 346 €	554 443 €
REMBOURSEMENT DE LA DETTE	200 408 €	245 399 €	211 485 €	243 581 €	247 472 €	261 616 €
EPARGNE NETTE	367 232 €	197 656 €	213 219 €	281 902 €	350 874 €	292 827 €

Après remboursement de sa dette en capital, la commune dégage en 2018 une **capacité d'investissement de près de 300 000 €**.

Le tableau suivant présente l'évolution de l'épargne brute et de l'épargne nette depuis 2013.



II.2.4. SYNTHÈSE – 2013-2018

L'analyse financière révèle une situation qui se dégradait jusqu'en 2015 ne permettant d'envisager que difficilement de nouveaux équipements.

Compte tenu de l'amélioration de notre épargne brute et de l'absence d'emprunt contracté en 2016 et 2017, la collectivité a engagé en 2018 un programme d'investissement et a contracté un emprunt de 1 000 000 €, mobilisé à hauteur de 600 000 € en 2018.

Par conséquent, les constats sont les suivants :

- ❖ La nécessité d'une poursuite de la maîtrise des dépenses de fonctionnement pour disposer de moyens dans l'optique de poursuivre la dynamique d'investissement engagée
- ❖ La poursuite et le renforcement du contrôle dans l'exécution budgétaire
- ❖ Levier de la commande publique à améliorer au sein de la collectivité

III. ANALYSE DE L'ENDETTEMENT ET DE LA FISCALITE

L'examen de notre situation financière peut se faire également à travers l'analyse des leviers fiscalité et emprunt.

III.1. LA FISCALITE

La fiscalité est le principal levier de mobilisation des ressources financières des collectivités. Elle représente plus du tiers de nos recettes de fonctionnement et permet indirectement l'autofinancement de nos projets d'investissement.

Les tableaux présentés ci-après permettent de nous situer par rapport à notre strate de population.

Taux de fiscalité		
	Plélan-le-Grand	Moyenne strate
taxe d'habitation	15,45%	14,20%
Foncier bâti	15,86%	18,91%
Foncier non bâti	47,17%	49,86%

Produits de fiscalité €/hab		
	Plélan-le-Grand	Moyenne strate
taxe d'habitation	153 €	195 €
Foncier bâti	135 €	230 €
Foncier non bâti	20 €	12 €

Bases nettes €/hab		
	Plélan-le-Grand	Moyenne strate
taxe d'habitation	992 €	1 375 €
Foncier bâti	853 €	1 217 €
Foncier non bâti	43 €	25 €

Les taux pratiqués à Plélan pour le Foncier Bâti et le Foncier non Bâti sont inférieurs au taux moyen de notre strate de population ; le taux est supérieur pour la Taxe d'Habitation. Le produit des impôts ainsi que les bases nettes sont plus faibles. Cela témoigne d'une moindre richesse fiscale sauf pour le foncier non bâti mais cela s'explique par l'étendue du territoire communal.

En conclusion, La commune dispose donc de marges de manœuvre sur le levier fiscalité mais un relèvement de taux générera la perception d'un niveau de recettes assez modeste.

Il n'est pas envisagé de progression des taux en 2019, la dynamique des bases et les efforts de rationalisation des dépenses de fonctionnement permettent encore de dégager des marges de manœuvre.

III.2. L'EMPRUNT

Le recours à l'emprunt est le levier habituel de l'investissement local, il permet de compléter les ressources propres de la collectivité locale, en adaptant au mieux le financement de l'équipement à son mode d'amortissement.

L'encours de dette connaît traditionnellement des évolutions en dents de scie car un emprunt n'est pas nécessairement contracté chaque année.

Pour l'illustrer, un emprunt de 550 000 € avait été contracté en 2013, aucun en 2014 et un emprunt de 450 000 € contracté en 2015 et enfin aucun en 2016 et 2017.

En 2018, un emprunt d'1 000 000 € a été contracté avec la particularité suivante ; un déblocage des fonds de 600 000 € est intervenu en 2018, le solde sera débloqué en 2019.

L'encours de la dette s'établit à environ 2.7 millions d'euros au 1^{er} janvier 2019. Le tableau suivant traduit l'évolution de certains ratios permettant de situer la commune par rapport à la strate 2017.

ENDETTEMENT	2014	2015	2016	2017	2018	2017 Strate Pop	
Encours Dette / Population	705 €	765 €	696 €	636 €	770 €	698 €	encours de dette / habitant
Annuité / Population	99 €	84 €	90 €	87 €	87 €	119 €	annuité de la dette/habitant
Dette / Epargne Brute	7,10 ans	7,2 ans	5 ans	4,1 ans	4,9 ans	4,3	nombre d'années d'auto-financement nécessaire au remboursement de la dette

Nos ratios d'endettement, moins favorables restent dans la moyenne de notre strate de population (3500-5000 habitants) ; la poursuite du programme d'investissement est donc possible et absorbable si notre niveau d'épargne brute reste correct.

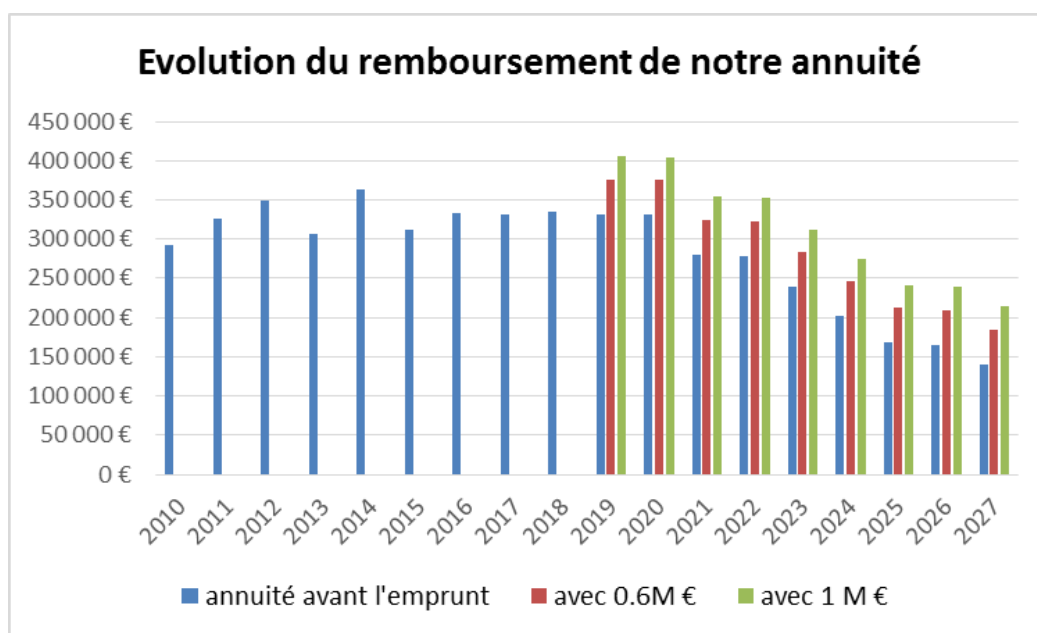
Point de vigilance : si l'analyse par habitant est une approche courante, elle n'est pas représentative de la capacité financière de la collectivité à faire face à ses emprunts, reposant sur l'épargne brute.

L'analyse de la structure de la dette fait apparaître les éléments suivants :

- sur les 10 emprunts en cours, 8 sont à taux fixe et 2 à taux variable (Lep et Euribor)
- les établissements prêteurs sont variés : La Banque Postale, le Crédit Mutuel, le Crédit Agricole, BNP Paribas et la Caisse d'Épargne
- le taux moyen s'élève à 3.52 % : indicateur de performance, calculé en rapportant le montant des frais financiers des différents emprunts au montant total de l'encours de la dette. Il permet de vérifier que le coût financier est cohérent avec les niveaux du marché.

Le tableau suivant présente l'évolution prévisionnelle de l'annuité de la dette à partir de 2019 :

- en rouge, la situation fin 2018, avec la mobilisation de 600 k€ de l'emprunt
- en vert, la situation attendue sur 2019, avec la mobilisation du solde de l'emprunt.



On observe une stabilité du niveau d'annuité d'emprunt sur la période 2016-2018.

Sur la période 2019-2020, on constate une progression temporaire, qui se résorbe à partir de 2021. En effet, en 2021, l'annuité baisse de près de 50 000 €, puis de plus de 100 000 € sur la période 2023-2025.

La commune dispose donc de marges de manœuvre sur le levier emprunt car :

- les ratios sont corrects.
- des emprunts arrivent à échéance d'ici 2 ans.

IV. VOLET PROSPECTIF

IV.1. ORIENTATIONS BUDGÉTAIRES 2019 – VOLET FINANCIER

Sur la base du compte administratif 2018, il est proposé la synthèse suivante dans l'optique de bâtir une prospective financière.

Celle-ci permettra de vérifier que la collectivité pourra, sur la durée, faire face à l'ensemble de ses engagements contractuels (notamment vis-à-vis des banquiers et des organismes de tutelle). C'est un outil structurellement indispensable pour anticiper les éventuelles difficultés financières que pourrait rencontrer la collectivité.

En se basant sur les éléments de diagnostic recueillis lors de l'analyse financière rétrospective, elle vise à projeter, dans le futur, les évolutions prévisibles des principales dépenses et recettes réelles de fonctionnement pour déterminer l'évolution à venir :

- de ses capacités d'épargne
- et de la solvabilité de la collectivité compte tenu de la réalisation de ses projets d'investissement.

Aussi, comme dans toute démarche d'anticipation, l'analyse prospective devra être complétée, a posteriori, par une analyse des écarts entre prévisions et réalisations pour ajuster et corriger les décisions initialement prises, mais aussi pour évaluer la précision de la méthode retenue.

La prospective financière est une démarche d'aide à la décision et elle ne vise en aucun cas à prédire l'avenir financier de la collectivité.

Cette approche vise à recenser les éléments nécessaires à la construction d'hypothèses de travail et à poser la démarche et les réflexions que la collectivité devra engager dans les prochaines années.

IV.2. PROSPECTIVE FINANCIÈRE – HYPOTHÈSE RETENUES

IV.2.1. RECETTES DE FONCTIONNEMENT

Les hypothèses restent prudentes sur le volet recettes mais sans excès pour dégager un prévisionnel d'autofinancement suffisant :

- Produits des services et autres produits de gestion courante** adossés aux réalisations 2018 mais minorés pour tenir compte d'une recette exceptionnelle perçue en 2018. Ensuite, revalorisation de 5 000 €/an ; la politique tarifaire devra suivre l'inflation.
- Variation de la **fiscalité** adossée à une progression physique de 3% **sans augmentation des taux**. Cette évolution ne tient pas compte d'une réforme de la fiscalité locale, qui devrait voir le jour en 2020.
- Revalorisation de la DGF en 2019 compte tenu de la progression des dotations de péréquation, stabilité ensuite. Actualisation à opérer au regard des prochaines lois de finances.
- Baisse de 30 k€ par an à partir de 2018 pour intégrer la renégociation du pacte fiscal et financier communautaire

IV.2.2. DÉPENSES DE FONCTIONNEMENT

Ces hypothèses traduisent une volonté de maîtrise des dépenses, sans toutefois rentrer dans une démarche d'austérité.

- Charges à caractère général** : Montant fixé à 950 000 € pour 2019, considérant qu'il doit correspondre au train de vie de la collectivité. ; l'enveloppe est stable sur la période (montée en puissance de l'optimisation de la commande publique et économies de fonctionnement compensant l'inflation).
- Dépenses de personnel** : valorisation adossée au CA 2018, majorée de près de 4.4 % au titre de 2019 (actualisation statutaire, régime indemnitaire, besoins de recrutement/renfort...), puis d'un taux de croissance annuel de près de 2.5 % annuels.
- Subventions** : valorisation adossée aux réalisations 2018.
- Intérêts de la dette** : valorisation adossée à l'emprunt prévisionnel mobilisé sur le mandat.

Aussi, au regard des simulations de recettes prévisionnelles, nos dépenses de fonctionnement seront arbitrées à concurrence :

- de nos obligations contractuelles (remboursement de notre dette en capital),
- de notre volonté de maintenir un service public de qualité,
- de porter nos investissements tout en maintenant une vigilance financière quant aux ratios financiers imposés par les organismes de tutelle (solvabilité, endettement, fiscalité).

IV.3. ORIENTATIONS BUDGÉTAIRES 2019

IV.3.1. VOLET ORGANISATIONNEL

La recherche d'optimisations et de rationalisation du fonctionnement pour maintenir le niveau global des services offerts à la population impliquera les actions suivantes :

- ❖ Confortement du contrôle de gestion par les chefs de service (comptabilité d'engagement),
- ❖ Appropriation des résultats de comptabilité analytique : analyse du chapitre « charges à caractère général » pour déterminer un niveau de prévision au plus juste et non disproportionné par rapport aux réalisations (constats 2017 et 2018)
- ❖ Développement des outils de suivi (tableaux de bord)
- ❖ Optimisation de la commande publique : validation du guide interne de la commande publique

IV.3.2. VOLET INVESTISSEMENT

Les investissements prévus pour être portés en 2019 sont principalement :

- La fin des travaux de la Maison de l'enfance et des services Tranche 1
- L'engagement de travaux de requalification de voirie rue de l'Hermine et des Châteaux
- Des équipements destinés à la vie associative, sportive et culturelle

IV.4. PROSPECTIVE FINANCIÈRE – DES INVESTISSEMENTS CIBLÉS

Le tableau suivant présente les projets d'investissements envisagés sur le mandat, plusieurs résultent d'engagements antérieurs.

NB : Les montants sont présentés en € TTC.

	2019	2020	2021
1- OPERATIONS PLURIANNUELLES ENGAGEES	1 561 740 €	510 000 €	510 000 €
MES - Tranche 1	1 450 000 €		
MES - Tranche 2 -		510 000 €	510 000 €
Digue des Forges	43 500 €		
Eclairage public 2017/2018	4 920 €		
Etude urbaine 2018/2019	63 320 €		
SUBVENTIONS OPERATIONS PLURIANNUELLES ENGAGEES	1 055 920 €	225 000 €	225 000 €
2- PROGRAMME ANNUEL D'INVESTISSEMENT	366 118 €	215 000 €	215 000 €
Equipement des services	98 118 €	50 000 €	50 000 €
Bâtiments et équipements	150 000 €	80 000 €	80 000 €
Voirie rurale et urbaine	80 000 €	80 000 €	80 000 €
Achat foncier	38 000 €	5 000 €	5 000 €
SUBVENTIONS PROGRAMME ANNUEL D'INVESTISSEMENT	83 000 €	15 000 €	0 €
3- PROJET D'OPERATIONS PLURIANNUELLES	869 100 €	622 500 €	100 000 €
Chemin des châteaux	312 000 €	78 000 €	
et éclairage,effacement	43 300 €	43 300 €	
Rue de l'Hermine T1	333 000 €		
et éclairage,effacement	100 800 €	25 200 €	
Rue du Marché		150 000 €	100 000 €
Rue de l'Hermine T2 et quai bus		266 000 €	
et éclairage,effacement		60 000 €	
Giratoire Vallée du Cast (cf accord amiable)	80 000 €		
SUBVENTIONS OPERATIONS PLURIANNUELLES	141 600 €	145 000 €	0 €
4-EQUIPEMENTS PROJETES	0 €	330 000 €	660 000 €
Projet sportif		330 000 €	660 000 €
SUBVENTIONS EQUIPEMENTS PROJETES	0 €	110 000 €	220 000 €
Hypothèse projet sportif 30%		110 000 €	220 000 €
TOTAL INVESTISSEMENTS	2 796 958 €	1 677 500 €	1 485 000 €
TOTAL SUBVENTIONS	1 280 520 €	495 000 €	445 000 €

NB : D'autres subventions pourront être mobilisées, non identifiées aujourd'hui, sur certains projets d'investissement.

La collectivité, lauréate en 2017 de l'appel à projets « Dynamisme des villes en Bretagne – cycle études » a conduit une étude urbaine par visant à dynamiser le bourg et prévoir les futurs projets d'aménagement.

Les réalisations opérationnelles proposées à l'issue de l'étude vont faire l'objet d'un dépôt de candidature à l'AAP 2019 « Dynamisme des villes en Bretagne – cycle travaux ».

La majorité des dépenses étant conditionnée à l'obtention des subventions résultantes de cet appel à projet, il semble prématuré d'intégrer des hypothèses de dépenses et de recettes dans ce rapport de DOB, même si des hypothèses de travail sont en cours de réflexion.

IV.5. PROSPECTIVE FINANCIÈRE – SYNTHÈSE

Le tableau suivant présente la prospective financière à horizon 2020 au regard des hypothèses détaillées ci-dessous sur le fonctionnement et les projets d'investissement.

	CA 2018	CA 2019	CA 2020	CA 2021	CA 2022
Recettes de fonctionnement	3 489 025	3 430 000	3 420 000	3 450 000	3 485 000
Dépenses de fonctionnement	2 968 057	3 090 455	3 109 141	3 151 582	3 192 202
Epargne brute	554 443	465 045	426 359	413 918	408 298
Recettes d'investissement	2 748 768	2 481 384	2 497 008	1 860 920	949 884
Dépenses d'investissement	3 185 635	2 897 954	2 901 413	2 417 590	1 407 147
Capacité (+) / Besoin de financement (-)	- 436 867	- 416 570	404 405	- 556 670	- 457 263
Capital restant dû au 31.12.N	2 741 368	2 898 152	3 476 647	3 833 212	3 601 735
Capacité de désendettement	4,94	6,23	8,15	9,26	8,82

(1)

(2)

(3)

Les objectifs financiers peuvent être résumés de la manière suivante :

- Un adossement du rythme de nos dépenses sur celui de nos recettes de fonctionnement : une épargne brute qui doit être maintenue autour de 500 k€ afin que le déficit d'investissement n'excède jamais le montant de l'épargne brute dégagé sur l'exercice en cours (1)
- Un recouvrement optimisé des subventions sollicitées pour le financement de nos investissements mais également un recours à l'emprunt (2)
- Un niveau de dette qui s'accroît ; une capacité de désendettement de la commune aux alentours de 8 ans en 2020 (3)

Le budget 2019 qui vous sera soumis dans les prochaines semaines répond à l'ensemble de ces exigences.

IV.6. BUDGET ANNEXE ASSAINISSEMENT COLLECTIF

Contrairement aux années précédentes, une présentation synthétique du budget annexe assainissement collectif apparaît nécessaire compte tenu des projets d'investissement à venir.

La situation financière de ce budget annexe est confortable :

- en section de fonctionnement, l'excédent à reporter sur 2019 sera d'environ 1 029k€ : le déficit de l'exercice 2018 est de 7 779.42 €

- en section d'investissement, l'excédent reporté est d'environ 160 k€ : le déficit de l'exercice 2018 est de 54 251.79 €

En 2018, des travaux ont été réalisés pour plus de 80 000 € HT principalement d'extension de réseau rue de Montfort-rue des Glyorels.

En 2019, des travaux d'extension de réseau sont prévus Impasse des Châteaux pour environ 120 000 € HT et de renouvellement pour environ 210 000 € HT rue de l'Hermine et Chemin des Châteaux

V. CONCLUSION

L'année 2019 va se caractériser par :

- ✓ Des dépenses d'équipement conséquentes
 - la fin des travaux de la tranche 1 de la Maison de l'Enfance et des Services
 - des travaux de requalification de voirie urbaine
- ✓ La perception de subventions et d'un emprunt estimé à 500 000 € (solde de 400 000 € de l'emprunt contracté en 2018 et prêt de 100 000 € à 0.5 % accordé par la MSA)
- ✓ La poursuite d'une maîtrise des dépenses en section de fonctionnement pour préserver l'épargne brute et donc notre capacité d'autofinancement

LEXIQUE

DGF : Dotation Générale de Fonctionnement

DSR : Dotation de Solidarité rurale

Epargne = Autofinancement

EPCI : Etablissement Public à caractère intercommunal

FPIC : Fonds national de Péréquation des ressources Intercommunales et Communales