

SERVICE FINANCES  
EM/GLN

## CONSEIL MUNICIPAL DU MARDI 24 NOVEMBRE 2009

### DELIBERATION

**OBJET : Débat d'orientation budgétaire**

Rapporteur : Marie-Bernadette LE NEVE

En application de l'article L 2312-1 du Code général des collectivités territoriales, un débat d'orientation budgétaire doit précéder l'examen du budget primitif qui aura lieu en décembre 2009. Ce débat permet à l'assemblée délibérante de discuter de sa politique d'investissement et de sa stratégie financière.

Nous examinerons successivement :

- les éléments de l'environnement économique et financier ;
- les données spécifiques au contexte plœmeurois ;
- les projets d'aménagement et d'équipement ;
- les perspectives financières.

#### I – L'ENVIRONNEMENT ECONOMIQUE ET FINANCIER

##### A) Les perspectives économiques en 2010

En France, après quatre trimestres de repli, la croissance française affiche +0,3% au 2<sup>ème</sup> trimestre 2009. Au global, l'évolution du produit intérieur brut devrait s'inscrire à -2,2% en 2009 selon le consensus des économistes et atteindre +1,2% en 2010 ceci dans un contexte d'incertitude actuel.

Les prix à la consommation ont quasiment stagné en 2009 (+0,7%) en raison du très net repli des prix des produits pétroliers et des cours mondiaux des matières alimentaires. En 2010, l'inflation s'orienterait à la hausse et devrait s'élever à +1,4% selon le consensus des économistes.

La croissance de la consommation des ménages resterait encore mesurée en 2010 (+0,7% selon le consensus des économistes, après +0,6% en 2009), principalement en raison de la situation défavorable du marché du travail (le chômage resterait supérieur à 9%) et de la remontée de l'inflation.

Les taux d'intérêt monétaires sont au plus bas et les pressions inflationnistes devraient rester en dessous du seuil de 2%, objectif de la Banque centrale européenne. Ainsi, selon le consensus des économistes, la BCE ne devrait pas remonter son taux directeur avant la deuxième moitié de l'année 2010 ; il pourrait atteindre 1,5% en 2010 contre 1% fin 2009.

## **B) Les mesures pour les collectivités locales**

La principale mesure inscrite dans le projet de loi de finances pour 2010 concerne la suppression de la taxe professionnelle. En 2010, les collectivités locales percevront une dotation compensatoire de l'Etat. Dès 2011, la perte de recettes qui résulte de la suppression de la TP est compensée par des recettes de substitution principalement fiscales, conformément aux obligations découlant du principe constitutionnel d'autonomie financière.

### 1) Les concours financiers de l'Etat

L'enveloppe normée qui regroupe la quasi-totalité des concours financiers de l'Etat aux collectivités locales ne progressera plus que de la moitié de l'inflation prévisionnelle, soit une hausse de 0,6%. Il s'agit d'une dérogation au mécanisme d'indexation de la DGF observé pour 2009 qui avait retenu une évolution indexée sur le taux prévisionnel d'inflation. La sortie du FCTVA de l'enveloppe et la hausse limitée de la DGF permettent d'indexer les dotations d'investissement sur l'inflation prévisionnelle et de limiter la baisse subie par les compensations d'exonérations servant de variable d'ajustement. En incluant le FCTVA, la progression des concours financiers de l'Etat aux collectivités locales est comparable à l'inflation prévisionnelle (+1,2%)

Pour palier les contraintes d'évolution de la population et de l'intercommunalité et afin de dégager des marges de manœuvre au sein de la DGF pour garantir une progression des dotations de péréquation, une diminution de 3,5% (après -2% en 2009) du complément de garantie des communes (part de la dotation forfaitaire) est instaurée.

La réforme de la dotation de solidarité urbaine et de cohésion sociale (DSUCS) a été engagée par la loi de finances 2009 mais reste à ce jour inachevée. Le gouvernement a décidé de reporter à 2011 la deuxième étape de la réforme de cette dotation. Pour 2010, en l'absence de décision sur les critères de répartition, la DSUCS perçue par chaque commune sera égale à celle notifiée en 2009, augmentée de l'évolution de l'enveloppe allouée aux communes entre 2009 et 2010.

Par ailleurs, afin de permettre aux concours financiers de l'Etat de progresser dans leur ensemble de 0,6%, certaines compensations fiscales jouent le rôle de variable d'ajustement et absorbent les baisses nécessaires à l'évolution positive des autres dotations. Ces compensations d'exonérations enregistrent une baisse de 3,6% qui se décompose comme suit :

- ◆-2,3% pour la compensation de la réduction de la fraction imposable des recettes de TP, la compensation des exonérations de taxes sur le foncier non bâti afférent aux terrains agricoles ,
- ◆-5,35% pour la dotation de compensation de la taxe professionnelle.

## 2) Les mesures fiscales

Le projet de loi de finances pour 2010 prévoit de supprimer la taxe professionnelle. Elle sera remplacée, dès 2010, par une contribution économique territoriale (CET) composée d'une cotisation locale d'activité (CLA) assise sur les valeurs foncières des entreprises et d'une cotisation complémentaire (CC) représentant selon le chiffre d'affaire, de 0,5% à 1,5% de leur valeur ajoutée. La TP sera également remplacée par une imposition forfaitaire sur les entreprises de réseaux (IFER). Ces nouveaux impôts seront perçus par les collectivités locales, qui pourront fixer le taux de la seule CLA. La CET et l'IFER s'appliqueront dès 2010 aux entreprises, mais les collectivités territoriales n'en percevront réellement le produit qu'en 2011. C'est également à cette date qu'elles toucheront les recettes transférées par l'Etat.

Le coefficient de revalorisation des bases foncières pour les propriétés bâties et non bâties est fixé à 1,012 pour 2010, soit une hausse de 1,2% correspondant à l'inflation prévisionnelle pour 2010. En 2009, cette revalorisation était de +2,5%.

Dans un contexte de lutte contre les émissions de gaz à effet de serre, il a été décidé de mettre en place une taxe carbone sous la forme d'une taxe additionnelle sur la consommation des énergies fossiles. Elle est fondée sur le contenu en carbone des produits taxables et calculée à partir d'un prix pour la tonne de carbone fixé à 17 € en 2010. Ce tarif a vocation à évoluer chaque année. L'ensemble des acteurs économiques est soumis à cette taxe, dont les collectivités locales à travers notamment leurs dépenses en matière de combustibles et de carburants.

Le ralentissement économique se traduit également par l'arrêt de la dynamique de la fiscalité indirecte assise sur les flux économiques. Les droits de mutation ont permis aux communes de repousser les difficultés financières depuis trois ans : ils amorcent un net repli selon les territoires. Leur impact sur 10 ans équivaut au produit d'une hausse des taux fiscaux de 10%.

P.S: Les principales dispositions décrites ci-dessus pourront être amendées au cours des discussions parlementaires qui ont débuté le 20 octobre dernier et vont se poursuivre jusqu'en décembre. Le texte de loi définitif devrait être publié fin décembre 2009.

## II – LA SITUATION LOCALE

### 1 – Bref rappel rétrospectif

Au cours des 8 derniers exercices (2002/2009), la ville a réalisé en moyenne par an 4.500.000 € de dépenses d'équipement (budget ville, hors budgets annexes), grâce à une capacité d'autofinancement importante.

Cette capacité est mesurée par l'épargne nette (c'est à dire le solde des recettes et des dépenses de fonctionnement disponible après remboursement de l'annuité de la dette). De 2001 à 2009, l'épargne nette a été en moyenne de 1 600 000 € soit 35% des dépenses d'équipement.

Après un fort désendettement entre 1995 et 2001, l'encours de la dette est resté très stable.

	01/01/1995	01/01/2001	01/01/2004	31/12/2008
Dette budget ville (en M d'€)	20,109	15,100	14,879	14,665
Dette ville + budgets annexes	22,019	17,413	16,563	15,322

Cependant, compte tenu des emprunts réalisés en 2009 à ce jour (0,5 M€), l'encours prévisionnel de la dette du budget ville est évalué à 13,74 M€ (soit -6,27% par rapport à 2008) et celui de la dette propre et récupérable (dette ville + budgets annexes) est évalué à 14,17 M€

<b>ENDETTEMENT</b> (en euros/habitant)	
PLOEMEUR (C.A. 2008)	Villes de 10 à 20.000 habitants appartenant à un groupement
807	951

(Sources : MINEFI : comptes des communes 2008)

L'encours de la dette consolidée (ville + budgets annexes + régie + CCAS + FPA) au 1<sup>er</sup> janvier 2010 est estimé à 1 342 €/hab contre 2.145 €/hab en 1995, soit une baisse de 37,4%.

## 2 – Perspectives 2010

### Les dépenses

L'annuité de la dette 2010 s'établit à 2 039 000 € en baisse de 275 000 € par rapport à 2009, malgré la remontée des taux d'intérêts et la réalisation d'un emprunt de 0,5 M€ en 2009 (solde de l'emprunt contracté en 2008) qui a financé le programme d'investissement en cours.

Capital	1 520 000 €	dont budget principal	1 476 000 €
Intérêts	519 000 €		511 000 €
	-----		-----
	<b>2 039 000 €</b>		<b>1 987 000 €</b>

Cette baisse de l'annuité, dans un contexte difficile d'accès au crédit, est permise par une gestion active de la dette et par un calibrage des dépenses d'investissements.

A noter que pour les communes de 10 000 à 20 000 habitants, l'annuité moyenne par habitant s'élève à 128 € contre 122 € en 2008 à PLOEMEUR, soit 5% de moins que la moyenne des communes de la strate. (Sources : MINEFI: comptes des communes 2008).

L'évolution des charges à caractère général est strictement maîtrisée depuis 2001 et de nombreuses économies ont déjà été réalisées. L'objectif est de contenir ces dépenses tout en maintenant la qualité des services rendus à la population, malgré les contraintes liées aux désengagements de l'Etat, ainsi qu'au contexte international et national.

Le niveau de nos charges est inférieur au niveau moyen national des villes de la strate.

<b>CHARGES DE FONCTIONNEMENT</b> (en euros/habitant)	
PLOEMEUR (C.A. 2008)	Villes de 10 à 20.000 habitants
782	1 088

Les premières estimations des dépenses 2010 situent ces charges à caractère général autour de 3 180 000 € (3 102 000 € au BP 2009) avec une recherche permanente d'économies par l'analyse et la redéfinition des besoins, la mise en concurrence systématique, la rationalisation des procédures, le recours aux nouvelles technologies (téléphone par Internet, dématérialisation des échanges), la mutualisation des moyens...

Le budget consacré à la masse salariale sera en léger retrait (-0,84%) compte tenu du net ralentissement constaté en 2009.

Pour 2010, différents facteurs d'augmentation sont néanmoins incontournables : refontes des carrières de certaines catégories, majoration du taux de contribution au fonds national d'aide au logement (FNAL), hausse des cotisations de retraite IRCANTEC et des contributions patronales, revalorisation du SMIC et de l'indice des traitements, garantie individuelle du pouvoir d'achat (GIPA), reprise de l'antériorité des agents stagiaires et prise en compte de leur carrière antérieure dans le public ou dans le privé. Toutes ces mesures pourraient générer une augmentation de la masse salariale proche de 3% par rapport à 2009.

Il faudra donc se montrer particulièrement vigilant pour que les éléments qui relèvent de la gestion interne à la collectivité ne concourent pas à une hausse supplémentaire. Ainsi, le traditionnel glissement vieillesse - technicité devra être compensé par une gestion prévisionnelle renforcée des emplois et des compétences, qui devra permettre de ne pas remplacer systématiquement au même grade ou poste pour poste, les agents quittant la collectivité pour cause de retraite, de mutation ou de fin de contrat.

Les critères de remplacement des agents absents sont revus, la situation s'appréciant au coup par coup selon les nécessités de service et essentiellement pour respecter les normes de sécurité.

Il convient toutefois de préciser que si les charges de personnel à Plœmeur représentent plus de 50% des dépenses de fonctionnement du budget principal 2010, elles restent bien inférieures (-20,2%) à la moyenne des charges des villes de même taille :

<b>CHARGES SALARIALES</b> (en euros/habitant)	
PLOEMEUR (C.A. 2008)	Villes de 10 à 20.000 habitants
456	572

Pour 2010, les autres charges de gestion courante progresseraient de 4,6%, notamment en raison de l'abondement de 100 K€ de la subvention versée au CCAS.

A noter l'absence de besoin de financement pour le budget affaires économiques en 2010 et le maintien de celui du budget de la cuisine à hauteur de 150 000 €.

## Les recettes

Il sera proposé au conseil municipal de ne pas faire évoluer les tarifs des services publics communaux (pour mémoire, l'inflation prévisionnelle prévue par la loi de finances 2010 est de 1,2%). L'ensemble de ces produits représente moins de 10% des recettes de fonctionnement.

Contrairement à 2009, l'enveloppe normée qui regroupe la quasi-totalité des concours financiers de l'Etat aux collectivités locales ne progressera plus que de la moitié de l'inflation prévisionnelle, soit une hausse de 0,6%. Les dotations de l'Etat (soit environ 30% du budget de fonctionnement) vont donc connaître une diminution du fait de la baisse de 3,5% de la dotation de garantie qui impacte la dotation forfaitaire.

Par ailleurs, la réforme de la dotation de solidarité urbaine et de cohésion sociale (DSUCS) ayant été reportée à 2011 et en l'absence de décision sur les critères de répartition, la DSUCS perçue par la commune sera égale à celle notifiée en 2009, augmentée de l'évolution de l'enveloppe allouée aux communes entre 2009 et 2010.

Sur ces bases, les dotations de l'Etat devraient avoisiner les montants suivants :

	<b>2009</b>	<b>2010</b>
Dotation forfaitaire	3 808 K€	3 761 K€
Dotation de solidarité urbaine	388 K€	407 K€
Dotation nationale de péréquation	483 K€	494 K€
<b>TOTAL</b>	<b>4 679 K€</b>	<b>4 662 K€</b>

La plus grosse part des recettes de fonctionnement (presque 60%) provient de la fiscalité : les contributions directes, des compensations d'exonération et les diverses taxes indirectes :

- ✓ la taxe additionnelle aux droits de mutation se tasse du fait du ralentissement du marché de l'immobilier sous le double effet de la diminution du nombre d'opérations et de la baisse des montants des transactions. Après une régression de l'ordre de 35% en 2009, soit moins 250 000 €, les recettes de cette taxe devraient stagner à 450 K€ .
- ✓ la progression des bases des impôts locaux est estimée à 1,2%

## III – PROGRAMME PLURIANNUEL D'INVESTISSEMENT

Sans vouloir prétendre à l'exhaustivité, il est d'ores et déjà possible d'identifier des opérations qui seront envisagées et d'évaluer des postes de dépenses composant ensemble une large part des investissements pour la période 2010/2014.

La mise en place d'une programmation pluriannuelle permet une meilleure visibilité des programmes d'équipement dans leur ensemble (affichage du coût total, de la durée de réalisation, des principales étapes, une meilleure anticipation financière des projets (évaluation financière plus précise, anticipation des risques de surcoût, incidences éventuelles sur le budget de fonctionnement, ...) et enfin une meilleure définition des marges de manœuvre financières à moyen terme (autofinancement, recours à l'emprunt...).

1. Il convient de prévoir chaque année des dépenses à caractère récurrent dont le montant avoisine 1 640 000 € et qui concernent :

Le renouvellement du parc informatique (y compris dans les écoles), du mobilier de bureau, des matériels et outillages divers pour les services du parc automobile :	environ 190 000 €
La poursuite du renouvellement, de l'entretien et de la mise aux normes de sécurité du patrimoine existant :	environ 180 000 €
Un programme de mise aux normes éco-énergies des bâtiments :	environ 70 000 €
Le gros entretien et l'amélioration de la voirie :	910 000 €
L'entretien de l'éclairage public :	190 000 €
L'entretien des autres équipements urbains ou divers (trottoirs, signalisation, espaces verts, plages, ports...) :	100 000 €

2. Des opérations nouvelles dont l'estimation et le calendrier de réalisations sont plus ou moins arrêtés à ce jour et dont certaines sont susceptibles de faire l'objet de financements extérieurs (subventions, participations, produit de cessions...) atténuant les totaux. Sur le plan réglementaire, les opérations à réaliser sur plusieurs années, ont la valeur d'autorisation de programmes à décliner chaque année en crédits de paiement (procédure dite des AP/CP).

	2010	2011	2012	2013
<b>Administration générale</b>				
Remplacement véhicule, camion et engins	330 000		160 000	
Logiciel de comptabilité	50 000			
Locaux associatifs		125 000		
Création du pôle aménagement et patrimoine	500 000			
Caveaux et columbarium cimetière de Cornouaille	90 000	90 000	90 000	90 000
<b>Education</b>				
Ecole La Châtaigneraie : aménagement d'un préau		25 000		
Ecole René-Guy Cadou : remplacement porte d'entrée et porte Sud	12 000	12 000		
Ecole Lomener/Kerroch : réfection canalisation chauffage		25 000		
Ecole Marcel Pagnol : traitement de façade (remontée d'humidité)		20 000		
Ecole Jacques Prévert : travaux dans l'office (huisseries..)	24 000			
Ecole Jacques Prévert : réfection des sanitaires	50 000			
Aménagement de la cuisine centrale	5 000	5 000	50 000	
<b>Culture</b>				
Espace culturel médiathèque	75 000	500 000	1 000 000	500 000
Gros entretien centre Océanis	30 000	340 000	370 000	150 000
Clocher Chapelle Sainte Anne		92 000		

<b>Sport</b>				
Création d'une aire de jeux multisports à la Châtaigneraie	35 000			
Création d'une maison des sports	10 000	100 000		
Réfection toiture Saint Mathurin		100 000		
Gros entretien salle COSEC	20 000	73 000		15 000
Réfection piste d'athlétisme			150 000	
Création deux courts de tennis extérieurs				150 000
Travaux gros entretien piscine	40 000	45 000		
<b>Jeunesse</b>				
Gros entretien du Cruguellic	50 000	110 000	105 000	50 000
<b>Aménagement</b>				
Acquisitions foncières	350 000	70 000	70 000	70 000
Schéma directeur eaux pluviales	50 000			
Diagnostic accessibilité		25 000		
Etudes PLU	50 000			
Etudes agenda 21	15 000			
Place de Bretagne et mail du centre commercial	1 260 000			
Place et rue d'Argoat		400 000		
Aire de jeux du Courégant	30 000	30 000		
Rue du Grazu et secteur de Lomener	450 000	300 000		
Secteur de Briantec		100 000		
Dépenses à caractère récurrent (pour mémoire	1 640 000	1 740 000	1 740 000	1 740 000
<b>TOTAUX</b>	<b>5 156 000</b>	<b>4 772 000</b>	<b>4 235 000</b>	<b>3 265 000</b>
<i>Recettes en atténuation</i>	<i>1 219 000</i>	<i>325 000</i>	<i>200 000</i>	<i>372 000</i>

Les opérations engagées les années passées sur les budgets annexes se poursuivront avec notamment la poursuite de l'aménagement des zones d'aménagement concertées du Bois d'Amour et de Kerdroual.

#### IV – PROSPECTIVE FINANCIERE

Compte tenu des éléments qui précèdent, l'élaboration du budget 2010 et de la stratégie financière pour la période 2010/2014 s'est faite selon les axes suivants :

- ne pas augmenter l'encours de la dette au delà du niveau de 2001 ;
- ne pas augmenter la fiscalité sur cette période ;
- assurer une part d'autofinancement des investissements en maintenant une épargne nette positive :

- d'une part en stabilisant les charges de fonctionnement (ce qui suppose de réduire, voire de supprimer certains postes de dépenses) ;
- et d'autre part en optimisant les recettes ;
- ajuster les projets d'investissements à la capacité de financement résultant
  - tout d'abord des deux variables ci-dessus (l'emprunt et l'épargne nette) ;
  - de l'éventuelle affectation de ressources d'investissement (subventions et/ou cessions d'actif - des réserves foncières principalement) ;
  - de leur impact éventuel sur le fonctionnement :
    - soit une réduction de charges telles que des économies d'énergie, de loyers,...
    - soit une création de bases taxables : développement d'activités par exemple.

Le conseil municipal, vu l'avis favorable de la commission « finances, ressources humaines, administration générale, intercommunalité et suivi des conseils de quartier » et après en avoir délibéré,

➤ PREND ACTE des orientations budgétaires 2010

---

POUR EXTRAIT CERTIFIÉ CONFORME  
L'adjointe déléguée aux ressources humaines

Marie-Bernadette LE NEVE.