

ORIENTATIONS BUDGETAIRES POUR L'ANNEE 2006

En application de l'article L 2312-1 du Code Général des Collectivités Territoriales, un débat d'orientations budgétaires doit précéder l'examen du Budget Primitif 2006 qui aura lieu lors de la séance du Conseil Municipal du 22 Décembre 2005.

Ce débat permet à l'assemblée délibérante de discuter des orientations budgétaires qui préfigurent les choix qui seront faits dans le budget primitif et d'être informée de l'environnement qui entoure cette préparation budgétaire. Le présent rapport a par conséquent pour objectif de présenter les principaux enjeux, d'intégrer les évolutions législatives et de présenter les grands axes des actions qui seront mises œuvre sur le territoire au cours de l'exercice 2006.

Il est proposé successivement :

- d'étudier :
 - les éléments d'environnement économique et financier
 - les données spécifiques au contexte ploemeurois
- puis de définir :
 - les projets d'aménagement qui préparent l'avenir de la Ville
 - les perspectives financières pour réaliser ces choix

Le Budget 2006 sera par ailleurs marqué par les dispositions arrêtées suite aux travaux menés sous l'égide du comité des finances locales pour simplifier l'instruction budgétaire et comptable M14. L'objectif recherché est de simplifier autant que possible les procédures qui se révèlent être des freins à la lisibilité des documents budgétaires, à l'exacte description du patrimoine et des résultats ou encore à la couverture des risques encourus par la collectivité.

I - ENVIRONNEMENT ECONOMIQUE ET FINANCIER

Le contexte budgétaire pour 2006 sera très contraint, exigeant une gestion encore plus rigoureuse des dépenses de fonctionnement et une concentration plus forte des efforts budgétaires sur les grandes priorités définies.

Les dotations de l'Etat aux Collectivités Locales incluses dans le contrat de croissance et de solidarité

Le contrat de croissance et de solidarité est reconduit pour 2006. Il prévoit que l'enveloppe composée principalement de la Dotation Globale de Fonctionnement (DGF), la Dotation Globale d'Equipement (DGE) et la Dotation Globale de Décentralisation (DGD), évolue comme l'indice prévisionnel des prix à la consommation hors tabac (soit 1,8%), majoré d'une fraction du taux de croissance du PIB 2005 (+1,75%), à hauteur de 33%. Le montant total de cette enveloppe normée évoluera donc de 2,38% par rapport au contrat 2005.

Au total, le contrat s'élèvera en 2006 à 43,6 Milliards d'euros.

La Dotation Globale de Fonctionnement

Conformément à l'article L. 1613-1 du code général des collectivités territoriales, la DGF progresse comme le taux d'évolution de la moyenne annuelle des prix à la consommation des ménages hors tabac de l'année de versement, estimé à 1,8% pour 2006, majoré de la moitié du taux d'évolution du PIB en volume de l'année précédente estimé à 1,75% pour 2005, soit un taux de progression de la DGF de 2,675% pour 2006.

Après les réajustements effectués en fonction des derniers indices économiques connus, la DGF s'établira à 38,107 Mds€.

Le taux de la dotation forfaitaire est fixé par le Comité des Finances Locales entre 45 et 55% du taux de progression de l'ensemble de la DGF soit un taux d'évolution de la dotation forfaitaire compris entre +1,20 % et +1,47 %.

Dans le cadre de la préparation du budget 2006, compte tenu des incertitudes à cette date sur l'évolution de la DGF, l'hypothèse prudente d'un taux de 49% a été retenue soit $2,675 \times 49\% = 1,31\%$ soit une augmentation attendue de 35 K€ (données prévisionnelles)

La Dotation de Solidarité Urbaine (DSU) et Dotation Nationale de Péréquation (DNP)

La loi relative à la cohésion sociale prévoit une progression de 120 M€ pour la DSU. Cependant il est difficile d'évaluer sa progression réelle dans la mesure où son calcul prend en compte de nombreux paramètres et tient compte du rang national du classement de la Commune. Une première évaluation de cette dotation conduirait à une augmentation de l'enveloppe à 363 K€ (346 K€ en 2005) mais ces données sont également en attente de confirmation.

Par ailleurs, le montant de la DNP, composante de la dotation d'aménagement au même titre que la DSU est estimée à 459 K€ en baisse de 23 K€ par rapport à 2005.

II – LES DONNEES SPECIFIQUES A PLOEMEUR

Le budget 2006 devra concilier le développement des équipements structurants et des services à la population dont les attentes sont croissantes, tout en poursuivant les mesures de préservation de nos marges de manœuvre.

A - Dette

1 - Encours de la dette

a) Ville et budgets annexes hors Régie, CCAS et FPA

01/01/1995	22.019 K€	(1.221 €/hab) population : 18031 hab.
01/01/1996	22.051 K€	(1.222 €/hab)
01/01/1997	19.113 K€	(1.060 €/hab)
01/01/1998	18.685 K€	(1.036 €/hab)
01/01/1999	18.964 K€	(1.052 €/hab)
01/01/2000	18.385 K€	(959 €/hab) population : 19169 hab.
01/01/2001	17.413 K€	(908 €/hab)
01/01/2002	16.297 K€	(850 €/hab)
01/01/2003	14.791 K€	(772 €/hab)
01/01/2004	16.563 K€	(864 €/hab)
01/01/2005	15.569 K€	(812 €/hab)
01/01/2006	14.459 K€	(754 €/hab)

soit une baisse de l'encours de 7,13% entre 2006 et 2005.

Le regard sur la dette rapportée à la population ne constitue qu'un indicateur global dans l'analyse financière communale ; en effet, le ratio dette/population ne tient pas compte de la section de Fonctionnement, puisqu'il reflète le seul niveau de l'encours, sans intégrer la capacité de remboursement qui peut être dégagée par la Collectivité : il n'en reste pas moins un indicateur expressif. Ainsi, la Ville se caractérise par un niveau d'endettement inférieur à la moyenne constatée dans les villes de même importance démographique.

ENDETTEMENT (en €uros/Habitant)	
PLOEMEUR (CA. 2004)	Villes de 10 à 20.000 Hbts appartenant à un groupement
812	896

(sources : MINEFI : comptes des communes 2004)

b) Encours de la dette consolidée

L'encours de la dette consolidée (Ville + Budgets annexes + Régie + CCAS + FPA) au 1^{er} Janvier 2006 est estimé à 1.461 €/hab contre 2.145 €/hab en 1995 soit une baisse de 31,89%.

Depuis 9 ans, la Ville de PLOEMEUR s'est inscrite dans une politique de désendettement en privilégiant la couverture de l'encours de dette par l'épargne brute.

Le volume d'endettement a ainsi diminué de **8,62 M€ entre 1996 et 2004** comme le présente le tableau ci-dessous :

En millions d'€uros	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	Cumul
Souscription d'emprunts	1,058	1,620	2,048	2,646	1,242	1,452	1,200	5,636	4,105	21,007
Remboursement d'emprunts	3,961	1,796	1,935	3,193	2,535	2,778	2,875	4,901	5,655	29.629
Désendettement	-2,90	-0,17	+0,11	-0.55	-1,29	-1,33	-1,67	+0,74	-1,55	-8,622

2 – Annuités de la dette (Ville et budgets annexes)

Malgré les incidences financières du litige avec la Société Nord Est, l'annuité de la dette s'établit à 2.252 K€ en baisse de 140 K€ par rapport à 2005 du fait d'une gestion active de la dette, de l'exploitation de la tendance à la baisse des taux et du recours limité à l'emprunt sur les exercices antérieurs.

- Année 2001

Capital :	1.889 K€	dont budget principal	1.684 K€
Intérêts :	933 K€		808 K€
	-----		-----
	2.822 K€		2.492 K€

- Année 2002			
Capital :	1.905 K€	dont budget principal	1.701 K€
Intérêts :	876 K€		750 K€
	-----		-----
	2.781 K€		2.451 K€
- Année 2003			
Capital :	2.581 K€	dont budget principal	2.365 K€
Intérêts :	782 K€		675 K€
	-----		-----
	3.363 K€		3.040 K€
- Année 2004			
Capital :	2.024 K€	dont budget principal	1.782 K€
Intérêts :	709 K€		623 K€
	-----		-----
	2.733 K€		2.405 K€
- Année 2005			
Capital :	1.835 K€	dont budget principal	1.587 K€
Intérêts :	555K€		491 K€
	-----		-----
	2.390 K€		2.078 K€
- Année 2006 (estimées en fonction de l'emprunt 2005)			
Capital :	1.781 K€	dont budget principal	1.528 K€
Intérêts :	471 K€		415 K€
	-----		-----
	2.252 K€		1.943 K€

A noter que pour les communes de 10 000 à 20 000 hab., l'annuité moyenne s'élève à 153 € /hab contre 117,48 €/hab. à PLOEMEUR. (sources : MINEFI : comptes des communes 2004)

B - Dépenses de Fonctionnement

Les charges générales

L'évolution des charges à caractère général est strictement encadrée depuis 2001 et de nombreuses économies ont déjà été enregistrées. L'objectif est de maintenir ces dépenses stables tout en maintenant la qualité des services rendus à la population malgré les contraintes liées aux désengagements de l'Etat, au contexte international (flambée du pétrole), et au litige lié à la société Nord Est qui continue à peser sur l'annuité de la dette.

CHARGES DE FONCTIONNEMENT (en Euros/Habitant)	
PLOEMEUR (CA. 2004)	Villes de 10 à 20.000 Hbts
691	987

Le budget 2006 sera marqué par les éléments suivants :

- la prise en compte des conséquences de la montée des cours du pétrole sur les dépenses d'énergie, de carburant...
- l'accroissement des crédits de petit matériel pour les travaux réalisés dans le cadre du chantier d'insertion (travaux effectués en régie et basculés en fin d'année en investissement)
- l'accroissement des loyers lié à l'ouverture du bureau de tourisme place de l'église
- l'accroissement de la maintenance de logiciels informatiques notamment suite à l'acquisition du nouveau logiciel de gestion des ressources humaines
- la mise en concurrence systématique des dépenses de publicité devrait générer une diminution de ces postes budgétaires
- l'ajustement des charges de taxe foncière due pour les bâtiments communaux

Au total, les charges générales devraient croître de l'ordre de 2% (soit environ 60 K€) par rapport au BP 2005

Dépenses de personnel

Après avoir développé les services à la population suite à la création de nouveaux équipements de proximité et à l'amélioration du fonctionnement des services publics municipaux, la volonté de maîtrise des charges de personnel a été un des objectifs à atteindre dans le cadre de la maîtrise des charges de fonctionnement ; elle s'est traduite par un ralentissement du rythme de progression de la masse salariale comme en témoigne le tableau ci-dessous :

<i>Evolution réelle (hors inflation)</i>	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004
Charges de personnel (012)	10,9%	10,5%	6,4%	1,4%	4,9%	-2,4%	-2,1%	2,5%

Les dépenses salariales restent bien inférieures à PLOEMEUR, par rapport aux villes de même taille :

CHARGES SALARIALES (en €uros/Habitant)	
PLOEMEUR (CA 2004)	Villes de 10 à 20.000 Hbts
375	500

(sources : MINEFI : comptes des communes 2004)

La masse salariale sera amenée à progresser en 2006 du fait :

- de l'augmentation résultant du classique G.V.T. (Glissement, Vieillesse, Technicité)
- de l'augmentation de l'indice de base des traitements des agents publics de 0,8% avec effet au 1^{er} Janvier 2006,
- des conventions de mise à disposition de personnel passées avec CAP L'ORIENT (participation urbanisme : 25 K€, instruction des permis de construire : 40 K€, participation à l'élaboration du PLU : 15 K€)
- le remplacement d'agents en congés (maternité, maladie...)
- la participation versée à Espace Formation pour l'encadrement du chantier d'insertion (60 K€)

Au total, la masse salariale devrait augmenter de l'ordre de 3% par rapport au BP 2005 (+250 K€)

Autres dépenses

Le budget 2006 sera marqué par la poursuite des engagements pris devant la population et par la volonté de répondre à la demande des usagers, ceci dans le respect des équilibres financiers.

Il convient toutefois de noter les éléments suivants :

- la réduction de la pénalité pour insuffisance de logements sociaux (-110 K€)
- l'augmentation des participations versées aux écoles privées (+ 30 K€)
- l'augmentation de la subvention versée au CCAS (+230 K€) qui s'explique par 2 raisons :

1) Rappel de cotisations URSSAF

L'URSSAF a procédé au cours des mois d'Août et de Septembre au contrôle de l'application de la législation de la Sécurité Sociale pour la période 2002 à 2004 sur l'ensemble des charges de personnel de la Collectivité.

Les observations consécutives à la vérification ont été notifiées à la Collectivité et concernent pour l'essentiel le dispositif d'exonération des cotisations patronales des aides à domicile. En application de la loi de financement de la Sécurité Sociale, l'employeur ne peut pas prétendre aux exonérations de cotisations patronales pour les aides à domicile embauchées avec un contrat de travail à durée déterminée; seuls les agents titulaires peuvent prétendre à cette exonération sous certaines conditions liées aux bénéficiaires.

Lors de cette vérification, il apparaît que la réglementation n'a pas été appliquée correctement entraînant de ce fait un rappel de cotisations sur les années 2002 à 2004 d'un montant de :

CCAS :	131.166 €
FPA Breuzent :	51.144 €
FPA Curie :	37.497 €

Total	219.777 €

Une partie de cette somme sera versée sur le budget 2005 et il est proposé de verser en 2006 un solde avoisinant les 175 K€ au CCAS par le biais de la subvention d'équilibre.

2) Besoin de financement du budget Aide à domicile

En 2005, le service aide à domicile jusque là intégré au budget principal du CCAS a été individualisé dans un budget annexe appliquant l'instruction budgétaire et comptable M22. Bien que la loi du 2 Janvier 2002 prévoit que les Conseils Généraux financent les services d'aide à domicile, à ce jour ce budget est équilibré par une subvention versée par le CCAS. Face au développement des services à la personne, il est proposé d'augmenter la subvention d'équilibre du CCAS de 45 K€.

III – LES PROJETS D'AMENAGEMENTS POUR 2006

Concernant les dépenses d'équipement, il s'agit de réaliser un effort soutenu d'investissement pour mieux répondre aux besoins de la population.

L'appréciation de la capacité d'investissement ne doit pas s'observer sur une année mais sur un mandat ; en l'occurrence comme l'indique le tableau ci-dessous, entre 1999 et 2004, la moyenne annuelle des investissements réalisés s'est élevée à 3,3 M€ soit 173 €/hab.

Ces investissements ont été financés pour 1/3 par l'épargne nette dégagée, plus d'1/3 par des recettes propres d'investissements (FCTVA, subventions...) et pour 1/3 par emprunts.

STRUCTURE MOYENNE DU FINANCEMENT DE L'INVESTISSEMENT ENTRE 1999 et 2004

	moyenne	moyenne / hab.	Structure
Dépenses d'inv. Hors dette	3 830	200	100%
Dépenses d'équipement	3 317	173	87%
Dépenses fin. et divers hors dette	111	6	3%
Total Inv. Hors fds concours	3 428	179	90%
Fds de concours & Subv éqpt	402	21	10%
Financement des investissements	3 996	208	104%
Epargne nette	1 313	68	34%
Ressources propres d'inv. (RPI)	1 019	53	27%
FCTVA	488	25	13%
Produits des cessions	157	8	4%
RPI diverses	373	19	10%
Fonds affectés (Amendes...)	63	3	2%
Subventions yc DGE	394	21	10%
Emprunt	1 207	63	32%
Variation de l'excédent	166	9	4%

L'effort d'investissement se veut à la fois maîtrisé et soutenu. Ainsi, la masse des investissements nouveaux devrait être de l'ordre de 4.400 K€ au Budget Primitif 2006 de la Ville et concernera notamment :

- la poursuite du renouvellement, de l'entretien et de la mise aux normes de sécurité du patrimoine existant...
- le maintien du réseau routier de la Ville est une priorité permanente et doit faire l'objet d'un suivi et d'un entretien régulier par les Services.

Cette année 2006 engagera une grande partie des dépenses de voirie à la restructuration des différentes voies et giratoires (Quéven, la Vraie Croix...)

Dans le cadre général de l'Aménagement Urbain, les programmes annuels de réfection des trottoirs, d'éclairage public, de signalisation routière, d'espaces verts seront maintenus à un niveau analogue à ceux des dernières années.

Enfin, ces opérations seront complétées par le projet initié en 2005 d'aménagement des voies et réseaux au Fort Bloqué.

- la mise en place d'une politique foncière active pour réaliser des programmes d'équipements publics (EHPAD), développer l'offre de logements sociaux...
- le secteur Educatif avec la mise en place d'un plan d'informatisation dans les écoles primaires,
- le déplacement des équipes administratives de la Direction Enfance Jeunesse Quartier, l'Espace Multimédia et l'Atelier d'Arts Plastiques suite au projet d'extension du magasin CHAMPION,
- la satisfaction des besoins sportifs des jeunes au niveau scolaire et associatif notamment avec la construction d'un court de tennis, les travaux d'aménagement de salles...

Les opérations engagées en 2005 sur les budgets annexes se poursuivront avec notamment:

- la création de la zone d'aménagement concertée du Bois d'Amour,
- la constitution de réserves foncières dans la zone d'activités de Kerdroual
- les travaux de maintien du patrimoine économique

Au cours de ce débat sur les orientations budgétaires, sera proposée une présentation des opérations d'investissements les plus importantes sous forme d'un tableau distinguant les autorisations de programme (AP) et les crédits de paiement (CP)

Les AP constituent la limite supérieure des dépenses qui peuvent être engagées pour le financement des investissements. Elles demeurent valables sans limitation de durée jusqu'à ce qu'il soit procédé à leur annulation ; elles peuvent cependant être modifiées.

Les CP constituent la limite supérieure des dépenses pouvant être ordonnancées ou payées pendant l'année pour la couverture des engagements contractés dans le cadre des AP correspondantes.

IV - LES PERSPECTIVES FINANCIERES POUR REALISER CES CHOIX

Evolution des bases fiscales

L'accroissement des bases est évalué à 1,018 pour 2006 quelle que soit la nature des propriétés.

La notification des services fiscaux sur l'évolution des bases n'étant connue qu'au début 2006, une évaluation prospective a été effectuée à partir des évolutions constatées au cours des années précédentes (hors indice national d'actualisation) :

TH : +1,70%

FB : +1,70%

FNB : néant

Par rapport à 2005, à taux égal, l'augmentation du produit fiscal se limiterait à 300 K€.

Les compensations fiscales

Les compensations de Taxe d'Habitation et de Foncier Bâti devraient être comparables à celles de 2003 (2000 : 262 K€ ; 2001 : 262 K€ ; 2002 : 265 K€ ; 2003 : 282 K€ ; 2004 : 282 K€ ; 2005 : 302 K€ ; 2006 : 311 K€)

La compensation TP continuerait à diminuer (2000 : 84 K€ ; 2001 : 84 K€ ; 2002 : 83 K€, 2003 : 79 K€ ; 2004 : 76 K€ ; 2005 : 68 K€ ; 2006 : 60 K€)

Produits des services publics – subventions/participations

Les produits des services publics devraient être stables à périmètre comparable.

Financement de l'investissement

Le financement de ces dépenses d'investissement s'appuie sur un recours raisonné à l'emprunt avec l'objectif de maintenir la charge de la dette au maximum au niveau de l'annuité de 2001 majorée des incidences de la pénalité.

Emprunts réalisés au 20 Octobre 2005

	Budget Principal	Budgets Annexes	Total
Prévu			
- Budget Primitif	1.816.000 €	65.000 €	1.881.000 €
- Reports 2004	1.185.000 €	875.000 €	2.050.000 €
- Autres D.M	-1.135.000 €	-65.000 €	-1.200.000 €
Total	1.866.000 €	875.000 €	2.741.000 €
Réalisé	660.000 €	525.000 €	1.185.000 €

Ces recettes d'emprunt ont permis de financer :

- un programme d'investissements inscrit au BP 2005 de 3.510 K€
- des reports de dépenses d'investissement 2004 pour 2.465 K€
- des réaménagements d'emprunts pour 460 K€ de sorte que le remboursement de l'annuité pèse moins sur le budget
- l'inscription de nouvelles dépenses (réserves foncières...)

Aussi le bouclage financier des principaux programmes d'investissement évoqués précédemment sera effectué en 2006 par les ressources non affectées d'investissement (FCTVA : 505 K€ ; TLE : 155 K€), des participations et subventions diverses, et enfin l'emprunt dont le volume devrait avoisiner 2.400 K€ .

En conclusion, les choix budgétaires sont mis en cohérence avec la capacité financière de la Ville pour 2006 et les années à venir. Tout ne pouvant être prioritaire, il s'agit de préserver la marge de manœuvre financière en vue du financement à terme de nouveaux équipements et des dépenses de fonctionnement qu'ils engendreront.