



**RAPPORT**  
**D'ORIENTATION BUDGETAIRE**

**EXERCICE 2018**

## **Rapport d'orientation budgétaire - Exercice 2018**

L'article 2312-1 du Code général des collectivités territoriales dispose que « dans les communes de 3 500 habitants et plus, le maire présente au conseil municipal dans un délai de 2 mois précédant l'examen du budget, un rapport sur les orientations budgétaires, les engagements pluriannuels envisagés ainsi que sur la structure et la gestion de la dette. Ce rapport donne lieu à un débat au conseil municipal, dans les conditions fixées par le règlement intérieur prévu à l'article L2121-8. Il est pris acte de ce débat par une délibération spécifique [....].

Ce rapport s'attache donc à situer le contexte économique et réglementaire dans lequel s'inscrit la préparation du budget pour l'exercice 2018. L'élaboration du budget communal est directement impactée par la stratégie financière adoptée par l'Etat, laquelle est définie dans le cadre de projet de lois de programmation des finances publiques (PLPFP) pour la période 2018 à 2022 et le projet de loi de finance (PLF) 2018.

### **1. Vers une reprise économique solide ?**

Après une période de fortes incertitudes et de turbulences financières au niveau international, la croissance économique mondiale montre des signes de reprise qui ne cessent de s'affirmer depuis la fin de l'année 2016. Celle-ci est portée par une croissance plus forte qu'attendu, notamment pour la zone euro, mais également en Asie (Japon, Chine et pays émergents). Nombre d'observateurs, dont le Fonds Monétaire International (FMI) ont révisé à la hausse leur prévision de croissance pour l'année 2017 et prévoient un maintien de la reprise observée pour l'année 2018.

Cependant, plusieurs risques menacent toujours ces perspectives d'amélioration de la croissance mondiale. En premier lieu, les principales banques centrales entament une politique de normalisation de leur bilan, en réduisant ou en mettant fin à leurs programmes massifs de rachats d'actifs. Ces derniers, mis en œuvre en réponse à la crise financière de 2008 conjugué avec la baisse des taux directeurs, ont notamment permis de maintenir la liquidité sur les marchés. Si ces réductions de bilan devraient se mettre en place de manière très progressive afin de ne pas « brusquer » les marchés, la hausse de taux directeurs a elle déjà commencé. Les taux d'intérêt, notamment à long terme, devraient donc augmenter progressivement après 8 années de baisse.

Les marchés financiers présentent eux aussi des signes de tension réelle, liés à une valorisation élevée des actifs, elle-même portée par des perspectives économiques encourageantes et une grande liquidité, alors même que persistent certains risques politiques et économiques susceptible de déstabiliser fortement la confiance des investisseurs et provoquer une nouvelle crise (Brexit, indépendance catalane, politique économique américaine).

En dépit de ces risques, il demeure que les indicateurs macro-économiques sont favorables, permettant ainsi d'anticiper en zone euro et en France, une croissance plus élevée qu'au cours des années passées. Le projet de loi de programmation des finances publiques pour les années 2018 à 2022 et le projet de loi de finances, tiennent compte de ces perspectives.

Le PFL s'inscrit donc dans un contexte d'amélioration de la situation économique française, une croissance du produit intérieur brut (PIB) de 1,7% étant attendue en 2017 et 2018 (contre +0,8% entre 2012 et 2016). Pour autant la croissance française demeure en deçà de la moyenne européenne ; à cet égard les prévisions de printemps de la Commission européenne anticipent une croissance de 1,9% en moyenne en 2017 et 2018 dans l'Union européenne.

### **2. Orientations générales et équilibre budgétaire du projet de loi de finances pour 2018**

Le projet de loi de finances 2018, premier budget de la législature et du quinquennat, constitue également la première annuité du projet de loi de programmation des finances publiques (PLPFP) pour les années 2018 à 2022. Le PLPFP fixe une stratégie budgétaire pluriannuelle de l'Etat, et fixe des objectifs à atteindre pour les différentes administrations, dont les collectivités, sur cette période. Le PLPFP entend sécuriser le retour du déficit français à 3% du PIB, en profitant des perspectives macro-économiques favorables.

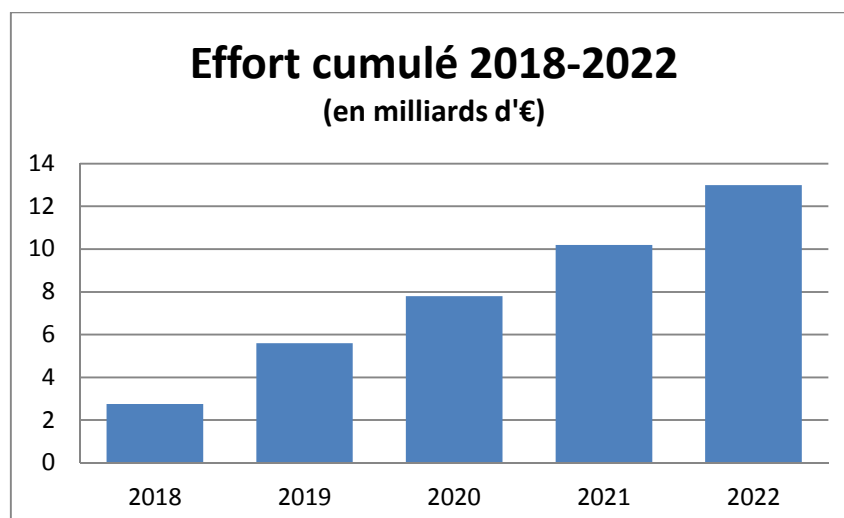
Le PLF 2018 traduit la vision exposée dans le projet de loi de programmation des finances publiques pour les années 2018 à 2022. La politique budgétaire conduite poursuit 3 objectifs majeurs :

1. Le redressement durable des comptes publics par la baisse de la dépense publique,
2. L'amélioration de la sincérité du budget,
3. La transformation en profondeur de nos politiques publiques.

Les objectifs de baisse des dépenses publiques figurant au projet de loi de finances 2018 (PLF) sont amplifiés par rapport aux années précédentes.

Les collectivités territoriales sont associées à cet objectif global pour une part importante, en appliquant toutefois une méthode différente de celle suivie depuis 2014.

Les baisses successives de l'enveloppe de dotation globale de fonctionnement (DGF) cesseront à compter de 2018. Toutefois, les collectivités territoriales notamment les plus importantes, devront tenir compte des objectifs fixés par le PLPFP, à savoir le ralentissement de la croissance de leurs dépenses jusqu'en 2019 suivi d'une importante baisse pour les exercices 2020 à 2021 (-1.6 puis -0.6). Ce phasage permet de tenir compte du cycle d'investissement des collectivités, fortement lié au cycle électoral, mais représente près de 13 milliards d'économies à réaliser en 5 ans par les administrations publiques locales.



Les collectivités devront tenir un objectif de progression de leurs dépenses de fonctionnement très inférieur à l'évolution tendancielle, impliquant des choix de gestion importants, dans une période de réduction de leur autonomie financière. De plus, si la fixation des objectifs est d'ores et déjà connue, les mécanismes de contractualisation et de contrôle de l'Etat et des collectivités restent encore à définir.

### 3. Les principales mesures de PLF 2018 impactant les collectivités territoriales

Le projet de loi de finances 2018 comprend plusieurs dispositions importantes pour les collectivités, et le bloc communal en particulier.

#### Mise en place du dégrèvement progressive de la taxe d'habitation :

La première concerne la mise en place du dégrèvement progressif de la taxe d'habitation sur les résidences principales pour 80% des contribuables. L'article 3 de la loi de finance prévoit que cette mesure fiscale prendra la forme d'un dégrèvement, et non d'une exonération. Le choix du mécanisme de dégrèvement a une importance primordiale puisqu'il implique une compensation totale par l'Etat de la perte de recettes pour les communes.

Ainsi, à compter de 2018, le contribuable remplissant les conditions de ressources fixées par la loi (27 000 € de revenu fiscal de référence (RFR) pour la 1<sup>ère</sup> part du foyer, 8 000 € pour les 2 demi-parts suivantes puis 6 000 € par demi-part suivante) verra ainsi sa contribution diminuer de 35% en 2018, 65 % en 2019 et 100% en 2020. Cette compensation est fixée aux conditions de taux et d'exonérations globales de l'année 2017 et préserve l'effet de progression des bases fiscales.

En conséquence, en l'absence de toute modification de la politique fiscale directe locale, la réforme proposée sera donc neutre pour le bloc communal. L'Etat va se substituer à une majorité de contribuables et ainsi devenir le premier contribuable de la taxe d'habitation. Toute modification ultérieure des taux ou des abattements par les communes ou les établissements de coopération intercommunaux ne sera pas dégrévée.

A court terme, les recettes communales ne devraient pas se retrouver amputées par cette réforme.

Néanmoins, l'effet du dynamisme des bases fiscales va se réduire. En effet, l'application du coefficient de revalorisation des bases de fiscalité directe va être substituée par l'indexation de ces dernières sur le niveau d'inflation constaté au cours de l'exercice précédent.

#### Gel de l'enveloppe globale de la DGF pour le bloc communal :

La loi de finance 2018 met fin à la réforme de la DGF telle qu'elle était prévue par les précédents dispositifs législatifs. L'enveloppe globale pour l'année 2018 s'inscrit dans une baisse d'environ 3,9 milliards d'euros mais ne touche pas le bloc communal ; seules les régions sont concernées mais bénéficieront en contrepartie du transfert par l'Etat d'une part dynamique de la taxe sur la valeur ajoutée.

Ce maintien de l'enveloppe du bloc communal ne suppose pas pour autant que les dotations perçues individuellement par chaque commune seront stables. En effet, les mécanismes de péréquation verticale interne à l'enveloppe de DGF, comme la dotation de solidarité urbaine (DSU) et la dotation de solidarité rurale (DSR) continueront d'être alimentés de 180 millions d'euros supplémentaires (90 millions d'euros pour la dotation de péréquation). Cet abondement – bien que 2 fois moins important qu'au cours des exercices précédents – est financé au sein de l'enveloppe normée par des ponctions effectuées sur les « variables d'ajustement » comme les allocations compensatrices de fiscalité locale et par le biais d'un écrêtement appliqué aux communes en fonction de leur richesse relative par rapport aux moyennes nationales.

#### Maintien de l'enveloppe du Fonds de Péréquation Intercommunale (FPIC) à 1 milliards d'euros :

Pour la seconde année consécutive, le montant de l'enveloppe du FPIC est « gelé ». Cette disposition est a priori favorable à la commune de Saint-Maurice-de-Beynost qui voit sa contribution augmenter considérablement depuis l'instauration de ce fonds de péréquation. Mais, il convient de rester prudent, une augmentation de la dépense n'étant pas à exclure.

#### Des mesures sociales impactant les dépenses de fonctionnement :

A compter du 1<sup>er</sup> janvier 2018, le jour de carence est rétabli pour les agents de la fonction publique en cas de maladie ordinaire.

Le report de la mise en œuvre de la réforme des parcours professionnels, carrières et rémunération (PPCR) a également été différée par l'Etat au 1<sup>er</sup> janvier 2019.

L'augmentation de la contribution sociale généralisée s'appliquera également dès le 1er janvier 2018 ; elle devrait être compensée par une baisse de la compensation Exceptionnelle de Solidarité (CES) et la création d'une indemnité compensatrice.

#### **4. Les orientations budgétaires**

##### **BUDGET PRINCIPAL**

Au regard de ce qui précède, le budget 2018 pour la commune de Saint-Maurice-de-Beynost devra être construit comme suit.

##### Section de fonctionnement

Afin de préserver la capacité d'autofinancement de la commune, la stratégie financière de ces dernières années a consisté essentiellement à réduire les dépenses de fonctionnement. Ainsi, des efforts importants ont été réalisés sur les derniers exercices ; ils ont dans un premier temps été concentrés sur les charges à caractère général (chapitre 011 du budget) puis sur la masse salariale.

Parallèlement, face à la baisse des dotations et aux contributions demandées à la commune pour réduire le déficit de l'Etat, la stratégie afin de dynamiser les recettes fiscales directes a consisté à augmenter le nombre de contribuables avec la densification de la commune (ce qui permet par ailleurs de répondre aux prescriptions du PLH). Les augmentations successives des taux applicables aux taxes locales ont été très modérées, les taux applicables à Saint-Maurice-de-Beynost restant très en-deçà des taux moyens nationaux des communes de même strate.

A cela s'ajoute une politique de désendettement de la commune.

Malgré ces efforts, la solvabilité de la commune reste difficile à préserver.

Les orientations de la loi de finance 2018, et notamment la « substitution » progressive de l'Etat aux contribuables locaux pour le paiement de la taxe d'habitation met à mal la stratégie financière exposée ci-dessus. Les recettes de gestion de la collectivité seront très certainement en stagnation du fait du ralentissement de la progression des bases fiscales décrit plus haut.

La maîtrise des dépenses de fonctionnement reste donc un enjeu à part entière de la construction du budget 2018.

Le rythme de progression des dépenses de gestion devra être inférieur à celui des recettes de gestion, afin d'éviter « l'effet ciseau ».

De nouvelles baisses des charges à caractère général devront être trouvées afin d'absorber l'évolution de la masse salariale.

La masse salariale représente la principale dépense de fonctionnement de la commune. Cependant elle reste relativement faible au regard des communes de même strate, alors même que le nombre de services publics externalisés est faible (restauration scolaire et centre social notamment). Il est à noter également que l'importance de la masse salariale dans le budget communal dépend beaucoup du niveau d'intégration de la communauté de communes à laquelle elle appartient (Communauté de commune de Miribel et du plateau) et des compétences transférées.

Il n'en reste pas moins qu'un fort degré de contrainte pèse sur l'évolution de ce poste de dépenses avec le Glissement Vieillesse Technicité (GVT) qui crée une augmentation mécanique des dépenses salariales chaque année (évaluée pour l'année 2018 à 2.83%). S'ajoutent des facteurs exogènes avec des conséquences parfois importantes comme constatés les années passées (réforme des catégories B, PPCR, augmentation de la valeur du point d'indice ...)

Les effectifs permanents de la commune ont assez fortement varié entre 2016 et 2017.

	2016	2017
Catégorie A	3	3
Catégorie B	9	8
Catégorie C	64	63

Les départs en retraite et mutation d'agents ont conduit à chaque fois à se réinterroger sur les organisations afin d'optimiser le fonctionnement des services, sans remplacer systématiquement ces départs. Si cet exercice a permis d'économiser deux postes (1 poste de catégorie A et 1 poste de catégorie C) au sein des services administratifs, cette démarche reste difficile à engager sur des services opérationnels comme les services techniques ou les services de l'enfance (qui exigent le respect de taux d'encadrement) sans dégrader la qualité du service.

La réflexion sur les rythmes scolaires avec un éventuel retour à la semaine de « 4 jours » pourrait impacter les dépenses de fonctionnement et notamment la masse salariale. Cependant, la baisse des dépenses que pourrait occasionner un tel choix doit être envisagée avec prudence, d'autant que l'impact pour l'exercice 2018 serait minime puisque les effets du changement de rythme scolaire ne s'appliqueront qu'à compter du mois de septembre 2018.

Il ne reste pas moins que des recettes complémentaires devront être trouvées afin de préserver les grands équilibres financiers de la collectivité ; il peut s'agir de revoir la politique tarifaire et/ou de renégocier les financements contractualisés avec les partenaires, notamment la CAF, en fonction des projets de services (projets de mutualisation de l'ALSH notamment).

### Section d'investissement

Le niveau de dépenses d'investissement sera arrêté en fonction de l'avancement des projets d'investissement engagés et des besoins courants identifiés. Chaque investissement devra obligatoirement permettre de réaliser des économies de fonctionnement, ou, a minima, ne pas créer de dépenses de fonctionnement supplémentaires.

Autrement dit, les investissements pour l'exercice 2018 se concentreront sur :

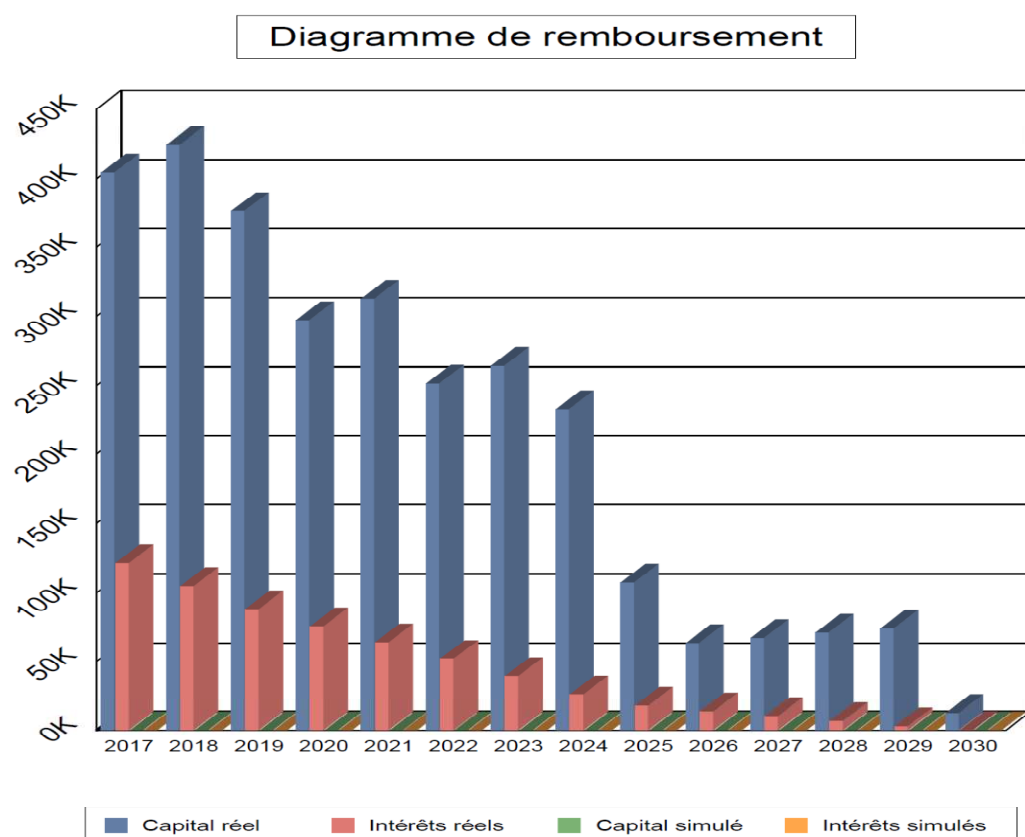
- La réfection de voirie (avenue de la gare, avenue des écoles, chemin des Bottes et chemin des Baterses)
- La réalisation des réseaux pour la réalisation des projets immobiliers engagés sur la commune
- L'entretien et la préservation du patrimoine bâti : programmation de renouvellement des chaudières notamment
- Travaux de mise en accessibilité des bâtiments : déclinaison du calendrier d'Adap

Ces investissements seront financés par l'autofinancement, conformément à la stratégie budgétaire poursuivie depuis plusieurs années. Le FCTVA et les subventions lorsque des dispositifs de financement existent viendront compléter le financement.

Au 1<sup>er</sup> janvier 2018, le capital restant dû de l'encours de dette s'élèvera à 2,56 M d'euros.

Cet encours est composé 11 prêts à taux fixe et de 1 prêt à taux basé sur l'Euribor. L'annuité de la dette continue à augmenter en 2018 mais connaîtra une sensible baisse en 2020.

Si les intérêts de la dette qui pèsent sur la section de fonctionnement sont nettement réduits pour les exercices à venir, le capital de dette qui est une dépense d'investissement est en forte hausse pour les exercices 2018 et 2019 notamment.



La construction du budget 2018 s'inscrit donc dans la continuité des exercices précédents.

L'objectif reste identique, à savoir la préservation des marges de manœuvres de la collectivité et sa capacité à investir en poursuivant le désendettement.

## BUDGET ANNEXE DE L'ASSAINISSEMENT

Pour 2018, les grandes lignes du budget de l'assainissement peuvent être détaillées comme suit :

### Section d'exploitation (fonctionnement)

Les recettes d'exploitation sont constituées de la taxe sur l'assainissement, des droits de raccordement, de l'amortissement des subventions ainsi que de la reprise du résultat de clôture.

Les dépenses peuvent être détaillées comme suit :

- le remboursement des intérêts de la dette,
- les amortissements,
- des honoraires pour le suivi du contrat de délégation,
- des dépenses imprévues.

L'exercice 2018 sera marqué par la nécessité de financer une recherche de substances dangereuses pour l'environnement (RSDE), suite à des relevés d'analyse insatisfaisants. Une surveillance des rejets industriels, entraînant une non-conformité de STEP, devra également être opérée.

### Section d'investissement

Les recettes d'investissement correspondent dans leur quasi-totalité à l'excédent de la section d'exploitation (dépense de fonctionnement devient une recette d'investissement).

Les dépenses d'investissement peuvent être détaillées ainsi :

- Création d'une dalle autour du poste de relevage des écoles de 7 000 € (travaux inscrits sur l'exercice 2017 mais réalisé en 2018 = report),
- Changement poste relevage des écoles pour 60.000€
- Amélioration des autres postes de relevage pour 11.000€
- Frais de maîtrise d'œuvre associés à la réalisation des changements et modifications de postes de relevage pour 7.000€
- Poursuite de la maîtrise d'œuvre pour l'extension du réseau d'assainissement du chemin des Bottes de 8 000 € (= report exercice 2017)
- Travaux d'extension du réseau d'assainissement du chemin des Bottes de 96 000 €
- L'amortissement des subventions
- le remboursement du capital de la dette.

Les recettes d'investissement :

- Les amortissements
- Les éventuelles subventions sur travaux d'investissement
- La récupération de la T.V.A sur travaux d'investissement