



Rapport sur Les orientations budgétaires 2022

Conseil municipal du lundi 11 octobre 2021

PREAMBULE

Dans la foulée de la loi NOTRE du 7 août 2015, le décret n° 2016-841 du 24 juin 2016 relatif au contenu ainsi qu'aux modalités de publication et de transmission du rapport d'orientation budgétaire a ainsi renforcé les obligations des communes comme suit (article D2312-3 du CGCT) :

«A. -Le rapport prévu à l'article L. 2312-1 comporte les informations suivantes :

«1° 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'établissement public de coopération intercommunale à fiscalité propre dont elle est membre.

« 2° La présentation des engagements pluriannuels, notamment les orientations envisagées en matière de programmation d'investissement comportant une prévision des dépenses et des recettes. Le rapport présente, le cas échéant, les orientations en matière d'autorisation de programme.

« 3° Des informations relatives à la structure et la gestion de l'encours de dette contractée et les perspectives pour le projet de budget. Elles présentent notamment le profil de l'encours de dette que vise la collectivité pour la fin de l'exercice auquel se rapporte le projet de budget.

« Les orientations visées aux 1°, 2° et 3° devront permettre d'évaluer l'évolution prévisionnelle du niveau d'épargne brute, d'épargne nette et de l'endettement à la fin de l'exercice auquel se rapporte le projet de budget.

« B.- Dans les communes de plus de 10 000 habitants, (...)

«C.- Le rapport prévu à l'article L. 2312-1 est transmis par la commune au président de l'établissement public de coopération intercommunale à fiscalité propre dont elle est membre dans un délai de quinze 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 quinze jours suivants la tenue du débat d'orientation budgétaire. Le public est avisé de la mise à disposition de ces documents par tout moyen. »

Cette norme récente a pour objectif de parfaire l'information des assemblées délibérantes en matière d'information financière.

Toutefois, comme antérieurement, le débat d'orientation budgétaire demeure un acte de cadrage général, ouvrant la période budgétaire, sans valeur absolue pour la suite des travaux de préparation dans le détail.

INTRODUCTION : ELEMENTS DE CONTE**0-1 Contexte international : une reprise mondiale divisée en deux blocs¹**

Le Fonds Monétaire International prévoit que la croissance de l'économie mondiale devrait s'établir à 6 % en 2021 et à 4,9% en 2022. Les perspectives de croissance ont été revues à la hausse pour 2021-2022 en raison de la normalisation plus poussée attendue au second semestre 2021 à mesure que la vaccination se poursuit, et sous l'effet de mesures de soutien budgétaire supplémentaire dans les pays avancés, en particulier aux Etats-Unis. Cette hausse a cependant été nuancée par la baisse des perspectives pour les pays émergents et les pays en développement qui connaissent une recrudescence des infections à la COVID-19, notamment en Asie.

Les divergences entre pays se creusent donc davantage, imputables à des rythmes de vaccination et à des mesures de soutien économiques variables. Le FMI souligne cependant qu'une reprise en douceur et pérenne n'est pas garantie, même dans les régions où les taux d'infection semblent être maîtrisés.

Les facteurs pesant sur ces perspectives sont ainsi les suivants :

- L'accès aux vaccins
- Les mesures de soutien budgétaires des pays avancés
- L'arrivée de nouveaux variants
- Les contrecoups liés aux convulsions de l'économie mondiale l'an dernier se poursuivent
- Le déséquilibre entre l'offre et la demande, entraînant des pénuries
- Forte hausse des taux d'inflation annuelle

L'instance, dans sa publication de juillet, prévoit que la divergence des reprises économiques devrait se poursuivre en 2022 et annonce avec beaucoup de prudence les hypothèses suivantes :

- Une transmission du virus ramenée à un niveau faible dans le monde d'ici la fin de l'année 2022 grâce à des mesures de précaution mieux ciblées et l'accès élargi aux vaccins
- Une politique budgétaire volontariste aux Etats-Unis (plan pour l'emploi et plan pour la famille) et au sein de l'Union Européenne (Plan de relance pour l'Europe).
- Le maintien des taux directeurs par les grandes banques centrales européennes
- L'augmentation des prix des produits de base
- Une accélération des dépenses privées, financées en grande partie par l'épargne accumulée par les ménages ces derniers trimestres.
- Un recul de l'inflation qui renouerait en 2022 avec ses taux d'avant la pandémie

0-2 Le contexte national²³

La Banque de France relève qu'après un fort recul en 2020, l'activité économique rebondit de manière très significative en France en 2021. Elle indique que l'activité économique commence à se redresser au deuxième trimestre, en dépit de l'existence de difficultés d'approvisionnement dans certains secteurs. Elle connaîtrait surtout un fort rebond aux troisième et quatrième trimestres, avec une croissance soutenue de la consommation des ménages.

Ainsi, en 2021, le PIB progresserait de 5 ¾ % en moyenne annuelle (au-dessus de la moyenne de la zone euro, à 4,6 %). La croissance du PIB s'établirait ensuite à 4 % en 2022, puis à 2 % en 2023.

¹ Perspectives de l'économie mondiale - FMI – juillet 2021

² Projections macroéconomiques – banque de France – septembre 2020

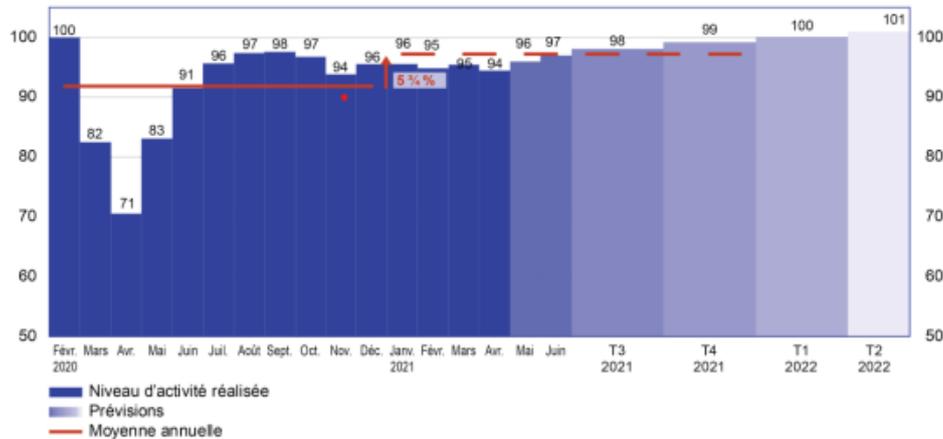
³ INSEE

Concernant l'évolution des prix, la BDF prévoit une inflation de 1,5% avec cependant des mouvements infra-annuels marqués, évoluant en glissement annuel entre 0,8 % et 2,1 %.

D'après la Banque de France, la forte croissance du PIB serait essentiellement portée par la contribution de la demande intérieure en 2021 et 2022, à la fois de la consommation et de l'investissement. Le pouvoir d'achat des ménages, après avoir été globalement préservé en 2020, reprendrait en effet sa progression en 2021 et 2022. Les dépenses des ménages accéléreraient encore en 2022 grâce au surplus d'épargne accumulé précédemment

Graphique 1 : Évolution de l'activité économique

(en % de l'activité pré-Covid)



Note : Les lignes rouges correspondent au niveau moyen du PIB en 2020 et 2021 pour un niveau moyen de 2019 normalisé à 100.
 Sources : Insee jusqu'au premier trimestre 2021, projections Banque de France.

Deux aléas doivent cependant être intégrés dans cette projection de croissance :

- L'ampleur et la vitesse d'utilisation de l'épargne financière des ménages
- L'ampleur et la durée des tensions sur les prix des composantes nécessaires à la production des biens

0-3 Le projet de loi de finances pour 2022

Le projet de loi de finances présenté le 22 septembre 2021 va entrer en discussion au parlement à partir du 11 octobre 2021 pour un vote en toute fin d'année et une prise d'effet au 1^{er} janvier.

Il est élaboré sur une hypothèse de croissance autour de 6 % sur l'ensemble de l'année 2021, qui resterait soutenue en 2022, à +4%. Ce scénario, proche de celle des autres prévisionnistes, est basé sur la reprise amorcée depuis le printemps et l'augmentation de la couverture vaccinale en France permettant d'envisager une normalisation de la situation sanitaire.

Cette reprise, devrait permettre au déficit public de passer de 9,2% du PIB en 2020 à 8,4% en 2021, avant de chuter à 4,8% en 2022. Dans le même temps, Bercy prévoit une baisse de la dette publique à 116% en 2021, puis 114% en 2022.

L'hypothèse d'inflation retenue resterait stable au regard de celle de 2021, à +1,5%, hors tabac.

Le ministère dans son dossier de presse, souligne que ce scénario est cependant soumis à des aléas importants :

- L'évolution de la situation sanitaire. En effet, le niveau de couverture vaccinale nécessaire pour un recul durable de l'épidémie n'est pas connu avec certitude à ce jour. En outre, l'efficacité des vaccins dans la durée et face à de nouveaux variants reste également incertaine.

- Le comportement des agents économiques. Le rythme d'utilisation de l'épargne et de l'investissement pour les entreprises pourraient modifier le scénario envisagé par le gouvernement.

Les mesures d'urgence mises en place dès le début de la crise liée à la Covid-19 ont eu un impact majeur sur le solde public en 2020 et 2021. Le projet de loi de finances 2022 traduit en revanche une normalisation progressive des finances publiques, en dépenses comme en recettes. Le déficit public devrait ainsi passer de -8,4 % en 2021 à -4,8% du PIB en 2022.

En % de PIB	2018	2019	2020	2021	2022
Déficit public	-2,3	-3,1	-9,1	-8,4	-4,8
Croissance volume de la dépense publique (hors CI)	-0,9	1,9	6,6	3,4	-3,5
Taux de prélèvements obligatoires	44,7	43,8	44,5	43,7	43,5
Taux de dépenses publiques (hors CI)	54	53,8	60,8	59,9	55,6
Dettes publiques	97,8	97,5	115	115,6	114

Extrait du communiqué de presse PLF 2022

Plusieurs points du projet de loi de finances concernent les communes :

- Constat d'une bonne résistance des collectivités territoriales face à la crise. En 2021, une forte amélioration de la situation financière est perçue avec une hausse prévisible de l'investissement local, les collectivités bénéficiant du rebond de la fiscalité locale (droits de mutation à titre onéreux notamment), d'une progression des concours financiers de l'Etat (en particulier des dotations de soutien à l'investissement local dans le plan de relance), et des mesures sectorielles de relance. La mise en œuvre du Plan France relance sera poursuivie en 2022, notamment pour soutenir la rénovation thermique des bâtiments publics.
- Constat d'une maîtrise des dépenses de fonctionnement, notamment liée au bilan positif des "contrats de Cahors" signés par les collectivités les plus importantes avec l'Etat limitant la progression des dépenses de fonctionnement à +1,2% en moyenne entre 2018 et 2020.
- Mention d'une progression des concours financiers de l'Etat à destination des collectivités territoriales de + 525M€ par rapport à la loi de finances initiale pour 2021. L'enveloppe de la DGF reste stable depuis 2019 et poursuite de la compensation des réformes de la fiscalité locale.
- Mention de la poursuite du renforcement de la péréquation : augmentation de la dotation de solidarité rurale (DSR) et dotation de solidarité urbaine (DSU)
- Mention d'une augmentation des dotations de soutien à l'investissement local avec une majoration de la dotation de soutien à l'Investissement local (DSIL) et de la dotation de soutien pour la protection de la biodiversité.

Le budget communal pour 2022 a été élaboré en tenant compte de ces scénarios tirés du contexte international et national et des objectifs de l'équipe municipale destinés à :

- garantir une gestion saine et pérenne des finances locales
- garantir des services publics de juste qualité
- offrir des équipements et des animations de qualité à destination de la population

1-1 Des dépenses maîtrisées et optimisées

➤ **Les dépenses de personnel**

Ce poste, 1^{er} poste de charge de la collectivité, est en cours de calcul sur la base du gel du point d'indice. A noter que la perspective de fin d'exercice 2021 se situe au-dessus du réalisé 2020 du fait d'un retour quasi-normalisé aux missions municipales d'avant crise.

Quel que soit le contexte, la masse salariale devrait augmenter en 2022 sous l'effet de trois facteurs. D'une part, le déroulement de carrière des agents qui influera sur les coûts, indépendamment du gel de la valeur du point fonction publique. D'autre part, la revalorisation du SMIC à compter du 1^{er} octobre 2021 entrainera une augmentation du minimum du traitement pour certains agents. Enfin, des créations de postes sont envisagées afin de mieux répondre aux besoins de la collectivité, une réflexion étant engagée autour de la restructuration de l'organigramme des services.

➤ **Les achats et charges à caractère général**

Après deux années de crise sanitaire avec des variables perturbées, l'année 2022 devrait connaître un retour à une courbe maîtrisée des achats et charges à caractère général avec un niveau de dépenses récurrentes proche de celui d'avant crise.

Leur tendance pourrait être à l'inflexion sous réserve :

- De l'affinage des prévisions budgétaires
- De l'incertitude sur les fluides

➤ **Les subventions aux associations**

Les forfaits et les montants individualisés seront maintenus. La variation finale de ce poste budgétaire sera liée à la variation du nombre d'adhérents. Par ailleurs, certaines aides pourraient être recalibrées en fonction de l'activité réelle de l'association et de l'impact sur les finances associatives des mesures COVID.

Le soutien actif de la commune au CCAS, réévalué depuis 2020, devrait se poursuivre en cohérence avec les futures conclusions de l'Analyse des Besoins Sociaux.

L'animation culturelle va en outre changer de forme, avec la mise en avant du Parc de Beupuy et du village existant. Des crédits budgétaires dédiés sont ainsi prévus pour des temps culturels rythmant l'année.

A noter également, la charge de la Régie des Quatre Saisons Culturelles, sera réévaluée en 2022 au regard de celle de 2021, qui a vu des événements à minima (Rendez-vous Face et Si), voire annulés.

1-2 Des recettes en diminution

➤ **La fiscalité**

La 1^{ère} recette fiscale est aussi la 1^{ère} recette du budget communal. Il s'agit du produit des taxes locales, seule recette à pouvoir varier en fonction des besoins face à l'Allocation de Compensation en baisse en raison des transferts de compétence et face à la DGF qui s'est littéralement effondrée ces dernières années.

Le produit fiscal global pour 2022 est prévu en augmentation du fait :

- de la variation des taux d'imposition en cours d'étude à ce jour
- de la hausse du nombre de contribuables
- de l'évolution positive des bases des taxes foncières sur le bâti.

Le second produit fiscal est l'attribution servie par LA ROCHE SUR YON AGGLOMERATION. L'allocation de compensation (AC) va être minorée à compter du 1^{er} janvier 2022 en raison du transfert de la compétence "Plan Local d'Urbanisme".

La Dotation de Solidarité Communautaire (DSC), elle, est projetée sans modification pour 2022.

La taxe sur les terrains nus devenus constructibles, dernier produit fiscal, devrait être au même niveau que la prévision 2021.

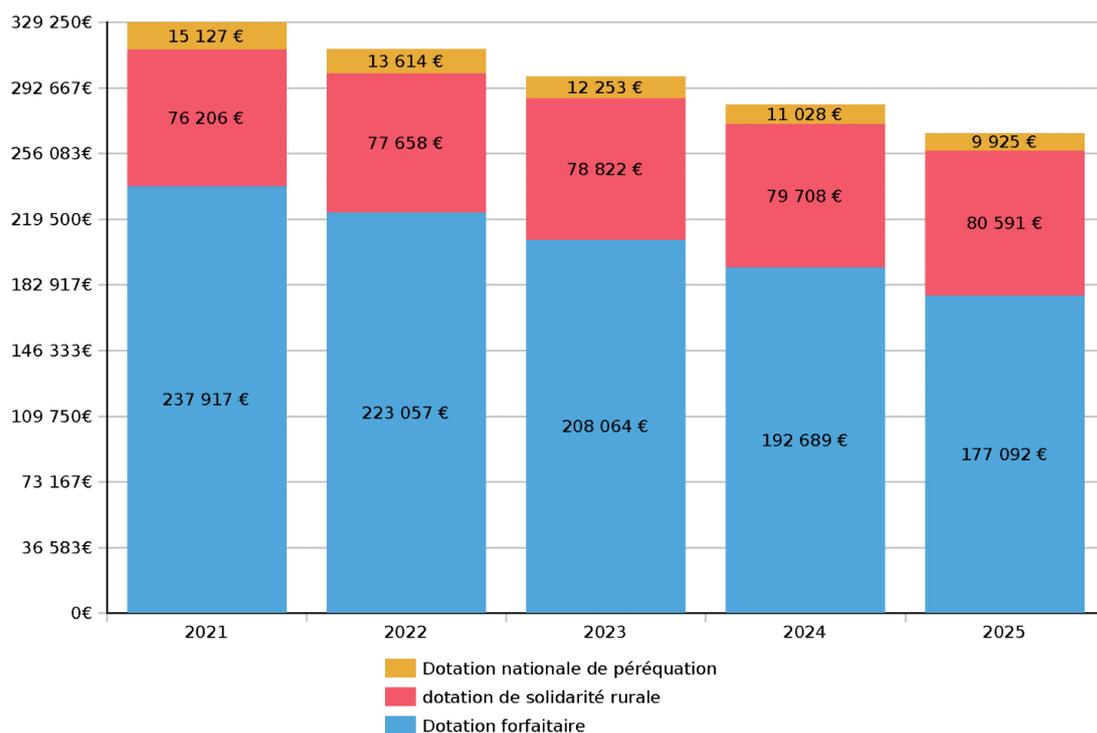
La taxe additionnelle aux droits de mutation voit sa prévision revalorisée, au regard des sommes perçues sur les derniers exercices, et de la perspective du maintien du dynamisme en la matière sur la commune.

➤ Les dotations et participations

La Dotation Globale de Fonctionnement et la Dotation de Solidarité Rurale sont projetées sur les bases de calcul votes lors de la Loi de Finances pour 2021, étant bien entendu que l'enveloppe globale est stabilisée au budget de l'Etat et que celle-ci sera répartie au prorata des recettes réelles de fonctionnement des collectivités. En conséquence, Mouilleron le Captif subira une nouvelle diminution.

Projection d'évolution de la DGF issue de la loi de finances votée en 2021 :

	2021	2022	2023	2024	2025
Dotation globale de fonctionnement	329 250	314 329	299 139	283 425	267 608
Dotation forfaitaire	237 917	223 057	208 064	192 689	177 092
Dotation de solidarité rurale	76 206	77 658	78 822	79 708	80 591
Dotation nationale de péréquation	15 127	13 614	12 253	11 028	9 925



Les recettes de la CAF pour l'accueil périscolaire évolueront en 2022 en fonction de l'activité du service.

Enfin, il sera proposé de maintenir les compensations d'exonérations fiscales au montant de 2021 dans l'attente de la notification de l'Etat pour les taxes foncières et des contours de la réforme de la taxe d'habitation.

➤ **Les produits des services du domaine**

En 1^{er} lieu sont à considérer les recettes du pôle enfance qui évolueront en fonction des capacités d'accueil dans le service en lien avec le contexte sanitaire et les besoins des familles. Il est à noter qu'en septembre 2021, le dispositif de tarification sociale "Cantine à 1 €" a été mis en place sur les premières tranche de quotient familial. Les familles concernées étant peu nombreuses, l'impact devrait être limité sur le budget communal, l'Etat compensant chaque repas concerné à hauteur de 3 €.

Le 2nd poste est celui des refacturations des prestations communales à LA ROCHE SUR YON AGGLOMERATION pour lesquelles aucune opération exceptionnelle n'est prévue. Ce poste devrait rester stable.

Enfin, les recettes de l'ALSH MAJIC devraient rester globalement identiques, la capacité d'accueil dans le service étant maintenue au niveau antérieur.

Globalement, une politique de revalorisation des tarifs, visant à tenir compte de l'inflation, pourrait être mise en œuvre.

➤ **Les autres produits de gestion courante**

Ce chapitre budgétaire est destiné à l'encaissement des loyers de la commune réduits aux revenus d'occupation de la Longère et des commerces prévus, eux, sans variation autre que l'indice de révision des loyers commerciaux.

A la suite du départ en retraite d'un des locataires du Pôle médical, et en application de la convention liant la commune et Vendée Habitat, la commune prendra en charge les loyers auprès du bailleur social jusqu'à ce les locaux soient à nouveau occupés.

Les prévisions demeurent dans la lignée des exercices précédents avec les incertitudes sur l'évolution de la situation sanitaire liée à la COVID-19.

Malgré ce contexte relativement incertain, la collectivité poursuivra les dépenses d'équipements à destination de la population.

2-1 les recettes d'investissement

➤ **La taxe d'aménagement**

La fiscalité de l'urbanisme devrait être dans les lignée des exercices précédents, aucune variation du taux n'étant envisagée.

➤ **Le FCTVA**

Cette recette est directement liée à la récupération de la TVA des investissements engagés les années précédentes. Le taux du FCTVA est de 15,482% avant le 1er Janvier 2014 et devient égal à 15,761% pour 2014. Depuis le 1er janvier 2015, le taux est revalorisé à 16.404%. Pour 2020, la recette, au pro rata des dépenses d'investissement éligibles effectivement payées, devrait retrouver la tendance des années ante covid.

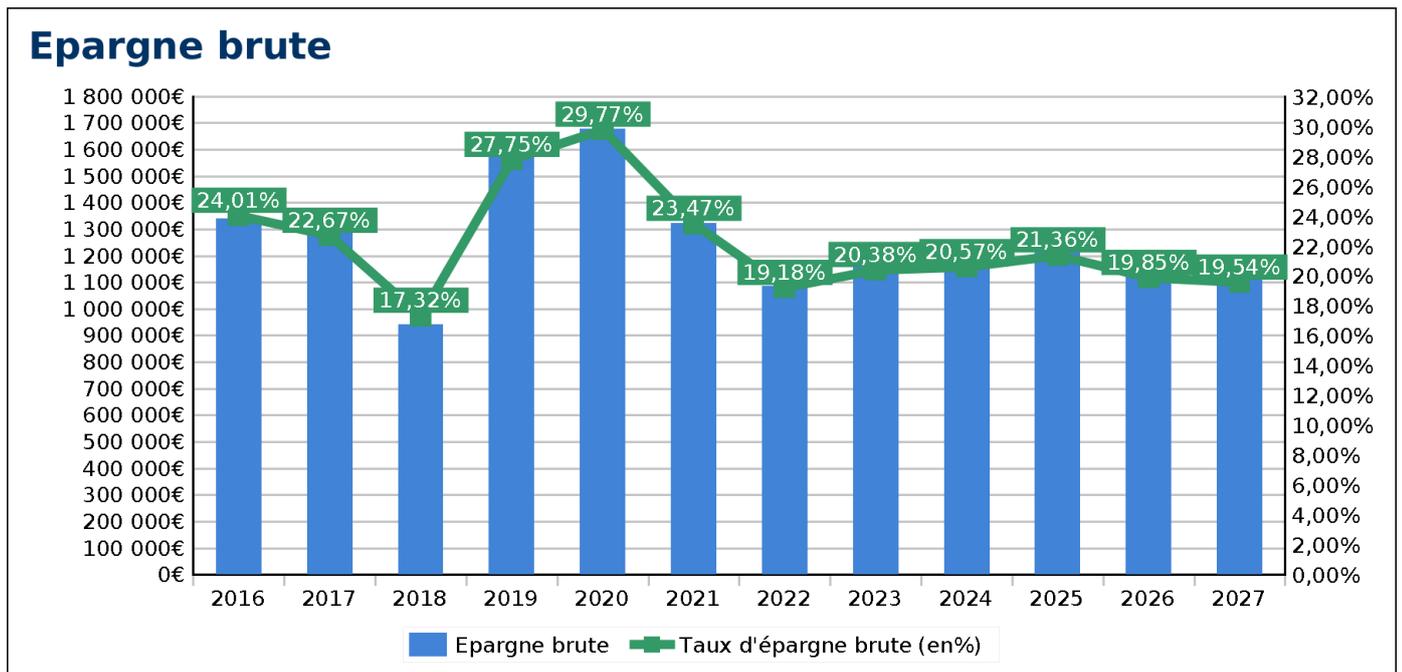
➤ **Le virement de la section de fonctionnement**

A Moulleron le Captif, comme dans de nombreuses autres collectivités, les marges de manœuvre se resserrent et amènent à la réduction de l'autofinancement. Ainsi, les niveaux d'épargne brute et nette doivent se resserrer comme en témoignent les 1ers éléments de clôture pour 2021.

Epargne brute = Différence entre les recettes et les dépenses de fonctionnement. L'épargne brute représente le socle de la richesse financière. L'excédent appelé aussi autofinancement brut finance la section d'investissement et doit être supérieur ou égal au remboursement du capital de la dette. La part des cessions d'immobilisations est retirée car il s'agit d'une recette exceptionnelle.

Le taux d'épargne brute est la valorisation en pourcentage de l'épargne brute.

	2016	2017	2018	2019	2020	Project. 2021	2022	2023	2024	2025	2026	2027
Epargne brute	1 340 542	1 327 660	942 477	1 639 554	1 678 871	1 323 788	1 084 767	1 191 432	1 213 722	1 291 448	1 191 771	1 184 475
Taux d'épargne brute (en %)	24,01 %	22,67 %	17,32 %	27,75 %	29,77 %	23,47 %	19,18 %	20,38 %	20,57 %	21,36 %	19,85 %	19,54 %



À noter, sur la base des hypothèses actuelles de calcul, le taux d'épargne inquiétant :

- 14.7% en moyenne en France en 2017
- 10% : seuil d'alerte
- 5% : seuil critique

FOCUS SUR LES SOLDES INTERMEDIAIRES DE GESTION :

- **Epargne de gestion** = Différence entre les recettes et les dépenses de fonctionnement hors intérêts de la dette.
 - **Epargne brute** = Différence entre les recettes et les dépenses de fonctionnement. L'épargne brute représente le socle de la richesse financière.
 - **Epargne nette** = Epargne brute ôtée du remboursement du capital de la dette. L'épargne nette permet de mesurer l'équilibre annuel. Une épargne nette négative illustre une santé financière dégradée.
-

➤ **La dette**

Au regard de la tension pesant sur les finances locales, des ventes réalisées ces dernières années et d'une première projection de ce que pourraient être les investissements 2022, le recours à l'emprunt n'est pas prévu hors, le cas échéant des AP/CP.

2-2 le programme d'équipement 2022

Les investissements verront d'abord l'achèvement des programmes engagés en 2021 :

- La rénovation du quartier de la Vènerie
- Poursuite de la rénovation énergétique de l'école maternelle Les Crayons de Soleil
- L'extension du centre commercial de la Marelle
- La mise en accessibilité du complexe Gaston Renaud
- Les différents travaux des commissions

En fonction de l'avancée des études en cours, deux principaux dossiers pourraient être soumis au vote en cours d'exercice : le démarrage des travaux du logis, le début des travaux de sécurité en centre bourg.

A noter que la majeure partie des autorisations de programme en cours à ce jour devraient être clôturées du fait de l'achèvement des opérations.

Le programme d'investissement 2022 devrait être financé pour partie au moins par les ressources propres de la collectivité.

CONCLUSION : UNE DETTE EN DIMINUTION CONSTANTE

Evolution de la dette :

Dans l'hypothèse d'une absence de recours à l'emprunt en 2022, le capital restant dû diminuera. L'encours de la dette aura évolué de 5 525 565 € en 2014 à 2 256 380€ au 31/12/2022.

De la même façon, l'annuité de la dette évoluerait de 829 529 € en 2014 à 428 151 € au 31/12/2022 ce qui a pour effet d'améliorer les ratios de gestion.

Il est aussi à noter que des marges de manœuvre existent en terme d'endettement de la commune afin de financer les dépenses d'équipement à destination de la population à court ou moyen terme :

	Encours de dette au 31/12	Evolution n-1	Emprunts nouveaux
2016	4 933 912	-1,86 %	515 642
2017	4 266 800	-13,52 %	300 000
2018	3 840 993	-9,98 %	0
2019	3 413 654	-11,13 %	2 616
2020	2 998 889	-12,15 %	0
2021	2 628 662	-12,35 %	0
2022	2 256 380	-14,16 %	0

La capacité de désendettement de la collectivité évolue comme suit, loin du seuil d'alerte à 12 ans :

	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022
Ratio	3,7 ans	3,2 ans	4,1 ans	2,1 ans	1,8 ans	2 ans	2,1 ans

La structure de dette communale par rapport à la charte Gissler

La charte Gissler est une charte de bonne conduite signée fin 2009 destinée à régir les rapports mutuels entre collectivités territoriales et établissements bancaires. Dans ce cadre, une classification des produits a été définie. La classification retient deux dimensions :

1/ Le risque associé à l'indice ou les indices sous-jacents (classement 1 à 5)

Les indices de la zone euro comme l'Euribor sont considérés de risque minimum, soit de risque 1, et les écarts entre indices de la zone euro sont classés en risque 2 et 3. Les indices hors zone euro comme le Libor (taux du marché interbancaire de Londres) sont classés risque 4 et au-delà.

2/ Le risque de structure allant de A à E

Les prêts à taux fixe ou à taux variable sont classés risque A et les prêts structurés assortis d'une barrière simple, sans effet de levier, sont classés B. Les options d'échange sont classées C tandis que les contrats possédant des effets multiplicateurs sont classés D et au-delà.

➤ Classification des prêts de la commune de Mouilleron le Captif :

Catégorie	Encours 01/01/2021	
	En €	%
1A	1 289 480 €	43%
1B	1 709 512 €	57%

Détail du prêt classé 1B : taux fixe à barrière

La dette est sécurisée dans sa globalité au regard de la grille Gissler.

Répartition des prêts :

La commune détient 10 lignes d'emprunt, dont 7 à taux fixes et 1 à taux 0% (CAF), répartis auprès de 6 prêteurs différents.