



DEBAT
D'ORIENTATION
BUDGETAIRE 2018

DEBAT D'ORIENTATION BUDGETAIRE 2018

I - INTRODUCTION	3
II - LE CONTEXTE INTERNATIONAL	4
III - LA SITUATION EN FRANCE	11
IV - LES FINANCES LOCALES EN 2017	14
V - LES COMMUNES EN 2017	19
VI - LES PRINCIPALES MESURES DE LA LOI DE FINANCES 2018	24
VII - ANALYSE RETROSPECTIVE BUDGETAIRE	31
VIII - LES ORIENTATIONS BUDGETAIRES	41
IX - LES INVESTISSEMENTS	44
X - LES BUDGETS ANNEXES	45

I - INTRODUCTION

Depuis la loi « Administration Territoriale de la République » (ATR) du 6 février 1992, la tenue d'un débat d'orientation budgétaire (DOB) s'impose aux communes et plus généralement aux collectivités dans un délai de deux mois précédant l'examen du budget primitif. Première étape du cycle budgétaire annuel des collectivités locales, le DOB est un document essentiel qui permet de rendre compte de la gestion de la ville (analyse rétrospective).

L'article 107 de la loi n°2015-991 du 7 août 2015 portant nouvelle organisation territoriale de la République, dite loi « NOTRe », publiée au journal officiel du 8 août 2015, a voulu accentuer l'information des conseillers municipaux.

Le DOB représente en effet une étape essentielle de la procédure budgétaire des collectivités. Il participe à l'information des élus et favorise la démocratie participative des assemblées délibérantes en facilitant les discussions sur les priorités et les évolutions de la situation financière de la collectivité.

Le Rapport d'Orientation Budgétaire (ROB)

Ainsi, avant l'examen du budget, l'exécutif des communes de plus de 3.500 habitants présente à son assemblée délibérante un rapport, le ROB, sur :

- *les orientations budgétaires : évolutions prévisionnelles des dépenses et recettes, en fonctionnement et en investissement, en précisant les hypothèses d'évolution retenues en matière de concours financiers, de fiscalité, de tarification, de subventions ainsi que les évolutions relatives aux relations financières avec l'EPCI dont la commune est membre ;*
- *les engagements pluriannuels envisagés : programmation des investissements avec prévision des recettes et des dépenses ;*
- *la structure et la gestion de la dette contractée, les perspectives pour le projet de budget, en précisant le profil de dette visé pour l'exercice.*

Le rapport doit être communiqué aux membres des assemblées délibérantes en vue du débat d'orientation budgétaire au minimum 5 jours avant la réunion de conseil municipal.

Le budget primitif 2018 devra ainsi répondre au mieux aux préoccupations de la population, tout en intégrant les contraintes liées au contexte économique, aux orientations définies par le Gouvernement dans le cadre de la Loi de Finances pour 2018 ainsi qu'à la situation financière locale. La présente note a donc pour objet de fournir les éléments utiles à la réflexion en vue de la prochaine séance du Conseil municipal et du vote du Budget Primitif 2018.

II – LE CONTEXTE INTERNATIONAL

Ce chapitre a été rédigé en janvier 2018 et reprend les faits connus à cette date.

Sources : - <http://www.insee.fr> – Note de conjoncture INSEE Décembre 2017

- Perspectives économiques mondiales publiées par le FMI en octobre 2017*
- Etude Territoires et Finances 2017 – AMF / La Banque Postale*
- Note de conjoncture – La Banque Postale*
- La conjoncture économique mondiale – Coe-rexecode – Janvier 2018*

La reprise cyclique de l'économie mondiale qui a commencé au milieu de 2016 continue de s'affermir. Il y a un an et demi seulement, la croissance était en panne et des turbulences secouaient les marchés financiers. Aujourd'hui, le tableau est bien différent, avec une accélération de la croissance en Europe, au Japon, en Chine et aux Etats-Unis.

Ainsi, la croissance mondiale qui, en 2016, avait été la plus faible depuis la crise financière mondiale, à 3,2%, devrait passer à 3,6% en 2017 et à 3,7% en 2018.

A – LA SITUATION MONDIALE

- **Une activité mondiale dynamique en 2017**

Dans les économies émergentes, l'activité et les importations sont nettement reparties depuis la fin 2016. En Chine, la croissance a atteint +1,7% au troisième trimestre 2017, un rythme constant depuis le début de l'année. Au Brésil et en Russie, l'activité a progressé depuis janvier après deux années de récession en 2015 et 2016. Au total, les importations des économies émergentes sont en hausse de 6,8% sur un an.

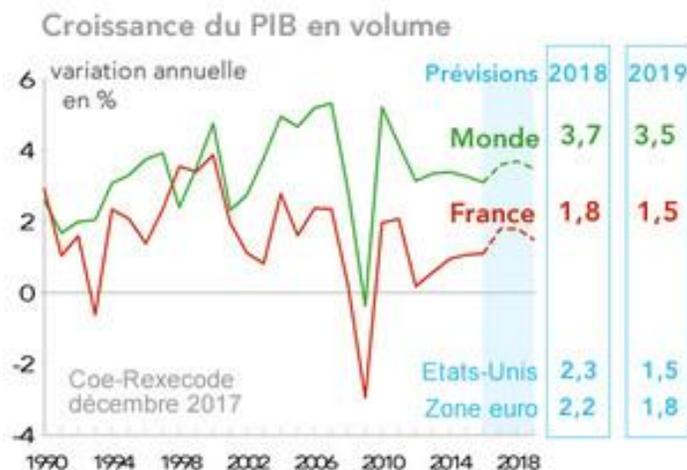
Au troisième trimestre 2017, la croissance est restée soutenue dans les économies avancées (+0,8% comme au trimestre précédent), notamment aux Etats-Unis, où la consommation des ménages n'a qu'à peine ralenti sous l'effet des ouragans dans le sud du pays. Au Japon, l'activité est restée dynamique, soutenue par la demande chinoise et malgré une baisse ponctuelle des dépenses des ménages. Au

DEBAT D'ORIENTATION BUDGETAIRE 2018

Royaume-Uni, la croissance a légèrement surpris à la hausse, les ménages parvenant à accroître leurs dépenses malgré la baisse de leur pouvoir d'achat liée à la forte reprise de l'inflation.

Dans la zone Euro, l'activité est restée très dynamique au troisième trimestre, à +0,6% après +0,7% au deuxième. L'activité a notamment accéléré en Allemagne et en Italie. Elle a légèrement ralenti tout en restant très robuste en Espagne (+0,8% après +0,9%).

En France, l'activité a progressé de +0,6%, après +0,5% cet été. La production manufacturière n'a pas faibli, tirée notamment par le dynamisme de l'aéronautique. Côté demande, la consommation des ménages a accéléré. L'investissement est, quant à lui, resté solide, aussi bien celui des entreprises (+1,1% après +1,2%) que celui des ménages (+1,1% après +1,4%).



- **Une inflation aux abonnés absents**

L'inflation globale a fléchi depuis le printemps 2017 ; elle est restée globalement modérée dans les pays avancés, du fait de la faiblesse persistante de la croissance des salaires. Dans les pays émergents et les pays en développement, l'affaiblissement des effets des dépréciations monétaires antérieures par rapport au dollar américain et, dans certains cas, les appréciations récentes, ont contribué à modérer l'inflation hors alimentation et énergie.

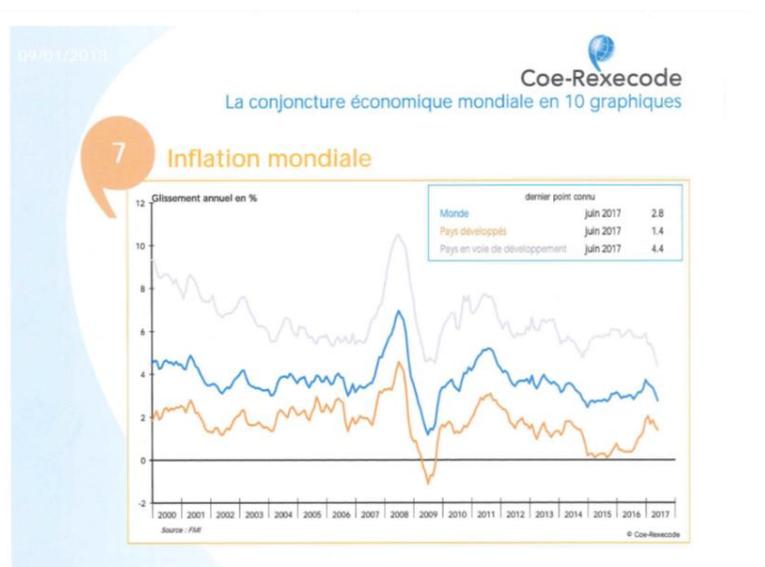
Or, selon Stéphane Lauer, éditorialiste au « Monde », si les pays industrialisés ne retrouvent pas un peu d'inflation, ils doivent s'attendre à affronter de graves problèmes.

« L'inflation, c'est comme le dentifrice : une fois sorti du tube, on peut difficilement l'y remettre. Ainsi, il vaut mieux ne pas appuyer trop fort sur le tube ». C'était en 1980. L'auteur de cette comparaison imagée, Karl Otto Pöhl, venait tout juste de s'installer dans son siège de président de la Bundesbank. Le patron de la banque centrale allemande avait alors synthétisé toute l'aversion du peuple allemand pour la hausse des prix, après le traumatisme de l'hyperinflation des années 1920.

Voilà des décennies que l'inflation constitue, au sein de la pensée économique dominante, une sorte de mal suprême que les banques centrales ont combattu avec constance et pugnacité. Les tenants des politiques monétaires restrictives se sont ainsi employés à la maîtriser avec un succès qui a sans doute été au-delà de toutes leurs espérances. En effet, alors que la reprise économique se généralise dans les pays industrialisés, l'inflation reste aux abonnés absents.

Aux Etats-Unis, malgré une progression de 3% du PIB au deuxième trimestre, l'indice des prix n'a progressé que de 1,7% sur un an. Au Japon, le rythme de la croissance atteint les 4%, et pourtant, côté inflation, l'encéphalogramme est plat. En Europe, même phénomène. L'économie a beau accélérer, les taux d'intérêt ont beau rester proches de zéro, on ne voit toujours rien sortir du tube de dentifrice.

Pendant des années, la science économique a prétendu que le niveau général des prix était étroitement lié à l'évolution de la demande. En phase de croissance, la consommation accélère, la production augmente et les entreprises recrutent, ce qui a pour effet de tirer vers le haut à la fois les prix et les salaires. Mais ça, c'était avant. De façon étrange, cette fois, ce bel ordonnancement a du mal à se mettre en place. Partout, à l'exception de la France...



DEBAT D'ORIENTATION BUDGETAIRE 2018

- **Une croissance mondiale qui reste soutenue en 2018 mais la prudence s'impose**

Selon les prévisions de la Banque Mondiale, la croissance économique mondiale va s'accélérer en 2018 après avoir atteint un taux beaucoup plus élevé que prévu en 2017, tandis que la reprise des investissements, des activités manufacturières et des échanges commerciaux se poursuit et que les pays en développement exportateurs de produits de base profitent du raffermissement des prix de ces produits.

La croissance dans les économies avancées fléchira légèrement en 2018 pour s'établir à 2,2% à mesure que les banques centrales éliminent leurs dispositifs d'après-crise et que la tendance à la hausse des investissements s'infléchit. Dans l'ensemble des pays émergents et en développement, la croissance s'accélérera à 4,5% en 2018 grâce à la reprise de l'activité économique dans les pays exportateurs de produits de base.

« *La reprise de la croissance mondiale est encourageante, mais l'heure n'est pas à l'autosatisfaction* », souligne le président du Groupe de la Banque Mondiale Jim Yong Kim.

2018 a de bonnes chances d'être la première année depuis la crise financière où l'économie mondiale tournera à plein régime ou presque. Avec la reprise annoncée, les responsables politiques devront porter leur regard au-delà des instruments monétaires et budgétaires pour stimuler la croissance à court terme et envisager des initiatives mieux à même de renforcer le potentiel de croissance à long terme.

Cependant, le ralentissement de la croissance potentielle – qui mesure la vitesse à laquelle une économie peut progresser lorsque la main d'œuvre et le capital sont pleinement employés – pourrait éroder les progrès enregistrés dans l'amélioration des niveaux de vie et la réduction de la pauvreté à travers le monde, rappelle la Banque mondiale dans son rapport de janvier 2018 sur les *Perspectives économiques mondiales*. Ce ralentissement s'explique par de nombreuses années d'érosion des gains de productivité, un faible niveau d'investissement et le vieillissement de la main-d'œuvre mondiale. Ce ralentissement est généralisé puisque les économies touchées représentent plus de 65% du PIB mondial. Si rien n'est fait pour accroître la croissance potentielle, le ralentissement pourrait se poursuivre pendant une bonne partie de la prochaine décennie, au risque de voir la croissance ralentir d'un quart de point de pourcentage en moyenne dans le monde et d'un demi-point de pourcentage en moyenne dans les pays émergents et en développement pendant cette période.

Il subsiste d'autre part des risques de détérioration de la conjoncture mondiale. Un durcissement soudain des conditions de financement à l'échelle mondiale pourrait compromettre la croissance. De nouvelles restrictions au commerce et la montée des tensions géopolitiques pourraient saper la confiance et freiner l'activité économique. D'un autre côté, plusieurs grandes économies pourraient connaître une croissance plus forte que prévu, ce qui favoriserait la poursuite de la reprise mondiale.

B - LA ZONE EURO

- **Zone Euro : la reprise se consolide**

La croissance en zone euro se consolide. Elle accélère depuis fin 2016, dépassant au 2^{ème} trimestre 2017 (T2 2017) son niveau moyen observé entre 1995 et 2008 (+ 2,2%). Désormais les 19 pays de la zone euro profitent de l'amélioration conjoncturelle, affichant tous une croissance positive comprise au T3 2017 entre 0,25% (Belgique) et 1,7% (Luxembourg). Parmi les 4 grands pays de la zone euro, l'Espagne (+ 0,8% par trimestre) et l'Allemagne (+ 0,8%) demeurent en tête tandis que la France (+ 0,6%) et l'Italie (+ 0,4%) affichent une croissance plus modérée mais néanmoins régulière depuis 4 trimestres.

D'après les indicateurs avancés, l'activité demeure relativement bien orientée, même si un léger ralentissement est attendu à l'horizon de fin 2018. La consommation privée portée par l'accélération des créations d'emploi devrait demeurer le principal moteur de la croissance en dépit du retour de l'inflation à 1,5% depuis fin 2017.

Au-delà, la crise catalane comme le Brexit rappellent à quel point les risques politiques ne sauraient être négligés. Tant les suites des élections catalanes en décembre que les législatives italiennes de mars 2018 méritent attention, sans négliger la volatilité que pourrait induire l'imprévisibilité de Donald Trump. A l'inverse, les principales économies émergentes et notamment la Chine semblent évoluer plus favorablement, réduisant d'autant l'incertitude qu'elles pourraient générer sur l'environnement international.

- **Zone Euro : Une croissance modérée en 2017**

En 2017, la zone euro a bénéficié de l'accélération du commerce mondial, d'une inflation encore relativement faible, et d'une politique monétaire toujours accommodante facilitant l'accès au crédit. Cependant, le retour de l'inflation (passée de 0,2% en 2016 à 1,5% en 2017), devrait se maintenir en 2018 et peser sur la croissance.

La croissance de la zone euro atteindrait ainsi + 2,4% en moyenne en 2017 après + 1,8% en 2016. Bien que bénéficiant de l'environnement international porteur, la zone euro profite d'une croissance davantage portée par des facteurs domestiques : bonne dynamique du marché du travail, consommation et cycle d'investissement des entreprises.

En 2018, la croissance pourrait s'affaiblir lentement pour atteindre + 1,9% en moyenne, dès lors que les facteurs qui soutiennent jusqu'ici l'activité se dissiperont. A mesure que le chômage rejoindra son niveau structurel, la croissance devrait s'affaiblir, rejoignant son niveau potentiel. Dès lors, seules des réformes structurelles et des mesures stimulant l'investissement productif permettant l'accroissement de ce potentiel pourraient permettre d'enrichir la croissance à long terme.

- **Zone Euro : Le climat des affaires progresse**

Dans la zone euro, le climat des affaires a continué de progresser depuis l'été, culminant au plus haut depuis 2001. Cette amélioration, commune à tous les pays de la zone, provient en particulier de l'industrie et de la construction. Des tensions sur l'offre apparaissent dans les appareils productifs européens, particulièrement en Allemagne. La résurgence des incertitudes politiques en Espagne, en Allemagne et en Italie ne semble pas affecter le moral des entrepreneurs. L'activité resterait ainsi très robuste d'ici mi-2018 (+0,6 % fin 2017, puis +0,5 % par trimestre).

Avec des tensions croissantes sur l'offre, l'investissement en équipement resterait quant à lui vigoureux d'ici mi-2018, d'autant plus que l'épargne des entreprises européennes reste très élevée et que les conditions de financement externe sont toujours favorables. Dans la construction, les permis de construire conservent une tendance haussière mais perdent un peu de vigueur : l'investissement y ralentirait un peu d'ici mi-2018 mais resterait un soutien à l'activité.

L'emploi resterait dynamique si bien que le chômage continuerait de refluer et les salaires s'affermiraient dans tous les pays du fait de l'amélioration du marché du travail et de la hausse passée de l'inflation. En effet, tirée par les prix de l'énergie, l'inflation s'est élevée à +1,4 % sur un an au troisième trimestre 2017, contre +0,7 % fin 2016 et atteindrait +1,6 % mi-2018. Cette hausse des prix continuerait d'éroder légèrement les gains de pouvoir d'achat mais les dépenses des ménages ne faibliraient pas (+0,5 % par trimestre), l'amélioration du marché du travail facilitant une baisse de l'épargne de précaution.

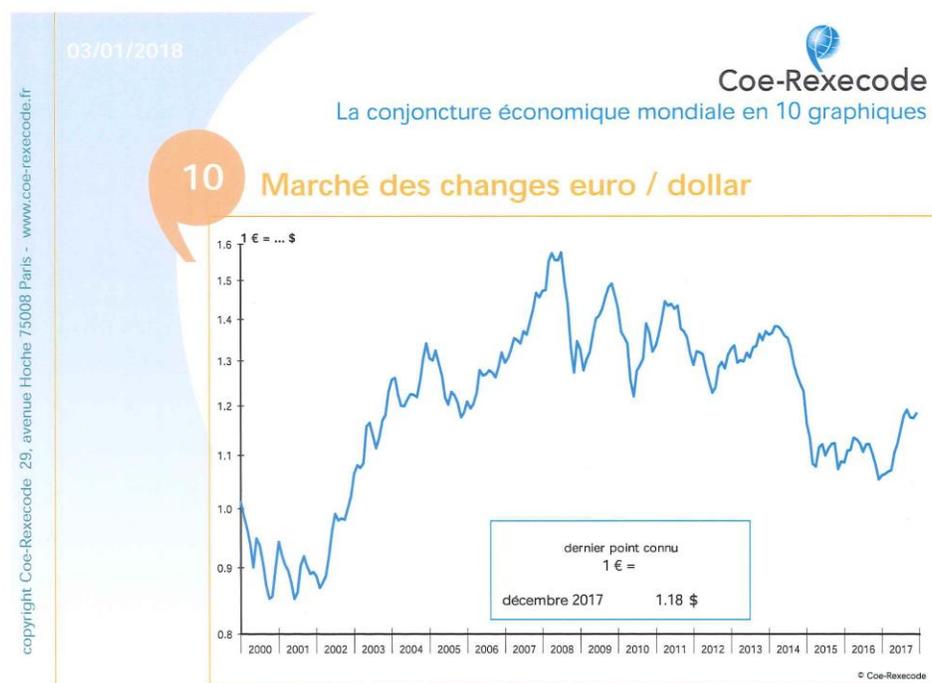
En 2018, la croissance devrait irriguer l'ensemble des pays européens. L'activité resterait très solide en Allemagne où l'acquis de croissance atteindrait déjà +2,0 % à mi-année, après +2,6 % de croissance en 2017. L'activité ralentirait à peine en Espagne. En Italie et en France, la croissance serait proche de la moyenne européenne.

- **L'Euro s'est apprécié en 2017**

DEBAT D'ORIENTATION BUDGETAIRE 2018

Outre-Atlantique, l'inflation se situe autour de 2 % et le taux de chômage est au plus bas depuis 2001 (4,1 % en octobre 2017) : la Réserve fédérale (Fed) a donc augmenté à 1,25 % son principal taux directeur en juin et elle continuerait de durcir sa politique monétaire jusqu'en juin 2018. Elle a également amorcé la réduction de son bilan en octobre 2017, et l'accroîtra progressivement d'ici un an. À l'inverse, la BCE poursuit ses achats de titres publics, même si elle réduira le rythme à 30 milliards d'euros par mois à partir de janvier 2018 (au lieu de 60 milliards jusqu'alors).

Dans ce contexte, les taux d'intérêt restent très bas dans la zone euro comparativement aux États-Unis. Pour autant, du fait de l'amélioration conjoncturelle en Europe et des incertitudes concernant l'ampleur de l'expansion budgétaire américaine, l'euro s'est nettement apprécié en 2017 et se stabilise autour de 1,17 \$ en fin d'année, contre 1,04 \$ un an plus tôt.

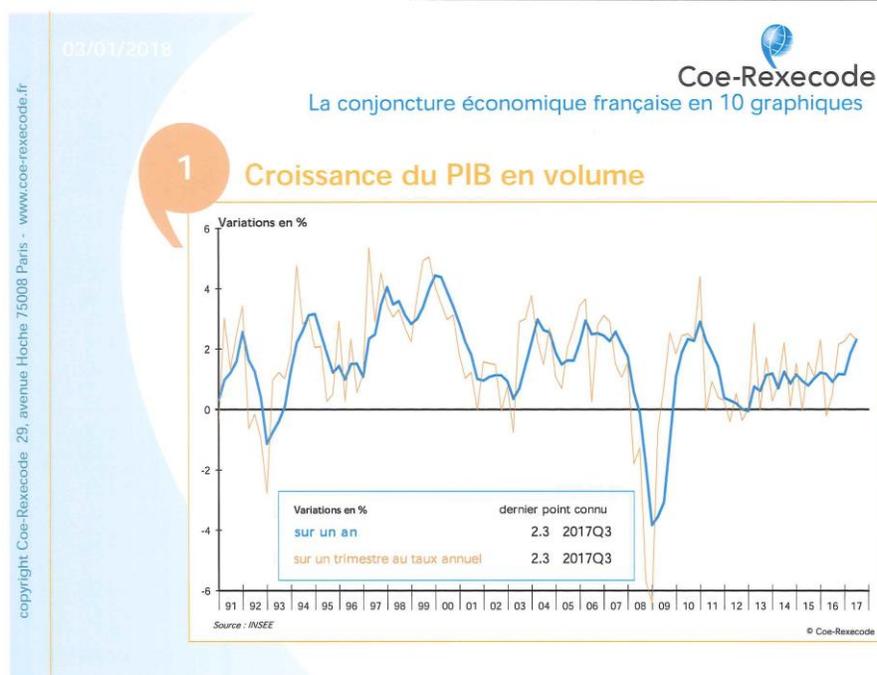


III – LA SITUATION EN FRANCE

La France garde la cadence : croissance en hausse, activité en progression, dynamisme des investissements et climat des affaires au plus haut depuis 10 ans.

Au 3^{ème} trimestre 2017, la croissance a maintenu son rythme modéré de + 0,6% par trimestre, s'inscrivant dans le prolongement des 4 trimestres précédents, la croissance oscillant entre 0,5% et 0,6% par trimestre depuis fin 2016. Cette dynamique est principalement le fait de la consommation privée, moteur traditionnel de la croissance française. En revanche, les investissements ont continué de décélérer pour le troisième trimestre consécutif en raison du ralentissement des investissements des ménages comme de celui des entreprises.

Au regard de la bonne tenue des indicateurs avancés, la progression du PIB devrait afficher une nette accélération par rapport à 2016 en atteignant + 1,9% en moyenne pour 2017 et 2018, avant de décélérer à + 1,4% en 2019 en raison de la difficile accélération de la croissance lorsque le taux de chômage rejoint son niveau structurel.



DEBAT D'ORIENTATION BUDGETAIRE 2018

La baisse du chômage constitue toujours un véritable enjeu, car elle conditionne la prudence des ménages comme en témoigne le taux d'épargne assez élevé du T3 (14,5%). Selon Eurostat, après avoir atteint un pic mi-2015 à 10,6%, le taux de chômage a baissé jusqu'à 9,5% en mai 2017 avant de repartir légèrement à la hausse pendant l'été (9,6% en juillet et août), suite à la fin de la prime d'embauche accordée aux PME fin juin 2017 et à la réduction des emplois aidés.

Depuis le taux de chômage est reparti à la baisse atteignant 9,2% en novembre.

RETOUR PROGRESSIF DE L'INFLATION

A l'instar de la zone euro, la croissance française continue de bénéficier de certains facteurs favorables malgré le retour de l'inflation.

En dépit d'un ralentissement de mai à juillet 2017, l'inflation poursuit sa remontée progressive portée par le rebond des prix du pétrole, de sorte qu'en moyenne l'inflation (IPC) a atteint 1% en 2017, un niveau bien supérieur à 2016 (0,2%), mais qui demeure modéré et ne pèse que faiblement sur le pouvoir d'achat. L'inflation devrait légèrement diminuer début 2018 avant de reprendre sa progression. En moyenne elle atteindrait 1,2% en 2018.

Après s'être fortement apprécié passant de 1,05 fin 2016 à 1,21 mi-janvier 2018, le taux de change euros/dollars devrait repartir légèrement à la baisse avant de renouer avec son niveau actuel, défavorable à la compétitivité des entreprises françaises. Néanmoins, à l'instar des pays de la zone euro, la France bénéficie de la reprise du commerce international, les exportations accélérant à 3,3% au T3. Pour autant le déficit commercial devrait continuer de se creuser car les importations demeurent plus dynamiques que les exportations, la production domestique peinant à répondre à l'augmentation de la demande totale.

UNE LENTE CONSOLIDATION BUDGETAIRE

Selon les dernières statistiques disponibles, le redressement des finances publiques en 2016 a été de 3,4% du PIB, contre 3,3% initialement envisagé dans la loi de programmation des finances publiques (LPFP), grâce à une croissance contenue des dépenses, les prélèvements obligatoires étant restés stables (à 44,4%) en 2016.

Le premier projet de loi de finances du quinquennat du nouveau gouvernement réaffirme la volonté de respecter les engagements européens en matière de finances publiques en abaissant le déficit public en dessous du seuil de 3% du PIB à - 2,9% en 2017.

DEBAT D'ORIENTATION BUDGETAIRE 2018

Plus généralement, le gouvernement s'est fixé comme objectifs entre 2018 et 2022 de réduire simultanément le niveau des dépenses publiques de 3 points de PIB et le taux des prélèvements obligatoires d'un point de PIB afin d'abaisser le déficit public de 2 points de PIB et la dette de 5 points de PIB.

IV – LES FINANCES LOCALES EN 2017

LES FINANCES LOCALES EN QUELQUES LIGNES

Au cours des quinze dernières années, les collectivités locales ont vu se succéder nombre de transferts de compétences et de réformes institutionnelles, fiscales et financières. La réforme territoriale de 2014-2015 produit encore ses effets en 2017 avec notamment le transfert de la compétence transports des départements aux régions. Les régions redimensionnées prennent de l'ampleur financière, tandis que les départements se voient davantage recentrés sur l'action sociale. Dans le même temps, la carte intercommunale est redessinée avec des intercommunalités plus grandes, aux compétences élargies, et des métropoles qui s'affirment. Les communes ne peuvent dorénavant plus être analysées sans leur groupement tant leurs finances sont imbriquées.

L'état des lieux en 2017 laisse entrevoir des collectivités locales qui regagnent des marges de manœuvre financières : leur épargne (41,5 milliards d'euros) enregistre une hausse de 2,2 %, après + 4,4 % en 2016, au prix d'efforts conséquents sur leurs dépenses de fonctionnement (181,1 milliards d'euros).

Ces dernières, qui ont diminué de 0,3 % en 2016, progressent d'environ 1,5 % en 2017, principalement sous l'impulsion des revalorisations de la masse salariale, de la reprise de l'inflation et de la montée en puissance de certaines compétences : le développement économique et la formation professionnelle pour les régions, et l'impact de la loi Adaptation de la société au vieillissement sur l'allocation personnalisée d'autonomie pour les départements. Les recettes de fonctionnement (222,6 milliards d'euros, en hausse de 1,6 %) bénéficient d'une moindre baisse des dotations et d'un produit des droits de mutation et de cotisation sur la valeur ajoutée des entreprises particulièrement dynamique.

L'investissement, dont l'ampleur de la baisse depuis trois ans (- 10,6 milliards d'euros entre 2013 et 2016) faisait craindre que cette dépense ne soit devenue la variable d'ajustement des budgets locaux, est reparti à la hausse (+ 3,7 %). Cette reprise est toutefois modérée, alors même que les besoins existent, en lien notamment avec les évolutions sociodémographiques et normatives : développement d'infrastructures en faveur de la mobilité, déploiement de nouvelles infrastructures numériques, rénovation énergétique, ...

L'encours de dette des collectivités locales progresse peu, + 0,3 %, pour atteindre 182,2 milliards d'euros fin 2017, et son niveau en point de PIB se stabilise à 8,0 %. La trésorerie détenue par les collectivités locales augmente à nouveau pour s'élever à près de 46 milliards d'euros en fin d'année.

Les collectivités locales, observées dans leur ensemble, ont démontré sur la période récente leur capacité à absorber les contraintes sur leurs ressources et leur adaptabilité aux modifications institutionnelles. Ce constat masque cependant des différences de situation importantes entre les collectivités.

Semble désormais s'ouvrir une nouvelle ère avec une contrainte qui pèserait directement sur le niveau des dépenses locales, qui pourrait faire l'objet d'une surveillance accrue, voire d'un objectif contraignant pour les collectivités les plus grandes. La refonte de la fiscalité locale, liée à la suppression progressive de la taxe d'habitation et au transfert d'une fraction de TVA aux régions, ouvre la voie à de nouveaux bouleversements.

LES FINANCES LOCALES EN 2017

En 2017, l'épargne brute des collectivités locales enregistre une nouvelle progression (+2,2 %, après +4,4 % en 2016). Cette légère hausse est le résultat d'un rythme des dépenses de fonctionnement un peu inférieur (+ 1,5 %) à celui des recettes de fonctionnement (+ 1,6 %), ces dernières progressant notamment grâce à une forte évolution du produit des droits de mutation. Les dépenses d'investissement enregistrent une reprise (+ 3,7 %), leur niveau restant toutefois bas (49,1 milliards d'euros). L'encours de dette s'élève quant à lui à 182,2 milliards d'euros fin 2017 (+ 0,3 %).

En 2017, les dépenses de fonctionnement des collectivités locales (181,1 milliards d'euros) progressent de 1,5 %.

Un rythme certes plus élevé que celui de 2016 (- 0,3 %) mais qui reste en deçà de la moyenne de ces dernières années (+ 2,4 % entre 2010 et 2015). La légère accélération observée entre 2016 et 2017 résulte en premier lieu des charges de personnel.

Les prestations sociales et transferts versés (61,4 milliards d'euros) enregistrent deux mouvements inverses amenant à une progression globale de 1,6 %. Les prestations sociales augmentent sous l'effet principalement de la montée en charge des dispositions de la loi « Adaptation de la société au vieillissement » (loi ASV) qui prévoit entre autres une revalorisation des plafonds de l'allocation personnalisée d'autonomie (APA) à domicile et une diminution de la participation des bénéficiaires. Les dépenses au titre du revenu de solidarité active (RSA) se stabilisent sous l'effet de la baisse du nombre de bénéficiaires, et ce malgré les deux revalorisations annuelles de l'allocation. À l'inverse, les transferts versés, qui correspondent aux subventions versées à des tiers, diminuent à nouveau. À titre d'illustration, les subventions versées aux personnes de droit privé s'élevaient à 9,2 milliards d'euros en 2013 dans les budgets principaux, elles n'étaient plus que de 8,7 milliards d'euros en 2016 (dont la grande majorité en provenance du bloc communal).

Les achats de biens et de services atteignent 38,8 milliards d'euros en hausse de 1,1 %. En recul depuis deux ans, ce poste absorbe en 2017 la reprise de l'inflation et la montée en puissance de certaines compétences, comme la formation professionnelle, qui nécessitent l'achat de prestations de services. Par ailleurs, de nombreux efforts d'économies ont déjà été réalisés depuis quelques années par les collectivités locales (mutualisations, groupements d'achats, renégociations de contrats, réorganisation des services publics) limitant les marges de manœuvre possibles.

Les autres dépenses de fonctionnement, 10,7 milliards d'euros, progressent de 1,9 % notamment sous l'impulsion de la montée en charge de la compétence développement économique prise en charge par les régions.

Enfin, les intérêts de la dette poursuivraient leur décrue ; en baisse de 6,2 %, ils atteindraient 4,5 milliards d'euros, les taux restant bas et l'augmentation du volume d'encours limitée.

Pour financer ces charges courantes, les recettes de fonctionnement (222,6 milliards d'euros) augmentent de 1,6 %. Les dotations de l'État diminuent de 5,2 % en lien avec le prélèvement opéré sur la DGF au titre de la contribution au redressement des finances publiques (CRFP) en vigueur depuis 2014. En 2017, la CRFP est un peu plus faible que celle de 2015 et 2016 (- 2,6 milliards d'euros contre - 3,7 milliards d'euros), la ponction opérée sur le bloc communal diminuant de moitié. À noter qu'en 2017, 439 communes et 132 groupements ont eu une dotation forfaitaire ou d'intercommunalité nulle et ont donc vu leur fiscalité prélevée, respectivement de plus de 26,5 millions d'euros et 36 millions d'euros. Les compensations d'exonération, quant à elles, progressent en raison de la forte hausse des compensations au titre de la taxe d'habitation pour les personnes de condition modeste (pendant de la faible évolution du produit de TH en 2016). Par ailleurs, le périmètre des variables d'ajustement des concours financiers est élargi notamment à la dotation de compensation de la réforme de la TP (DCRTP) des départements et des régions, qui jusqu'à présent, était figée.

Les recettes fiscales (142,6 milliards d'euros) progressent sur un rythme comparable à celui de 2016 (+ 3,6 %) mais pour des raisons différentes. Le produit des taxes « ménages » (taxe d'habitation et taxes foncières) augmente moins vite qu'en 2016 en raison principalement d'un effet taux départemental plus faible (les départements avaient fortement augmenté leur taux d'imposition sur le foncier bâti en 2016).

DEBAT D'ORIENTATION BUDGETAIRE 2018

L'évolution de la pression fiscale du bloc communal est restée relativement atone. L'assiette fiscale, compte tenu d'une revalorisation forfaitaire des bases décidée par le gouvernement de 0,4 % en 2017 (contre 0,9 % en 2016), enregistre une croissance limitée de l'ordre de 1,5 %.

Les impositions économiques, en revanche, sont plus dynamiques qu'en 2016, à la faveur d'une cotisation sur la valeur ajoutée des entreprises (CVAE) bien orientée (17,6 milliards d'euros, + 4,3 %, après + 1,4 % en 2016). Au sein de la fiscalité indirecte, les droits de mutation à titre onéreux (DMTO, 14,8 milliards d'euros), avec une progression de 18,0 %, tirent ce poste vers le haut. Cette forte hausse est due à la conjoncture du marché de l'immobilier ancien qui enregistre un nombre de transactions très élevé et à des prix en hausse. Plus marginalement, ils augmentent également suite à la décision prise au 1er juin par deux départements de relever leur taux jusqu'au taux plafond (soit 4,5 %).

Compte tenu de recettes de fonctionnement qui ont légèrement augmenté plus rapidement que les dépenses (+ 1,6 %, contre + 1,5 %), l'épargne brute des collectivités locales progresse de 2,2% pour atteindre 41,5 milliards d'euros. Après trois années de recul des dépenses d'investissement, hors remboursements de la dette, 2017 a été l'année de la reprise. Plusieurs facteurs à la hausse se conjuguent : le contexte institutionnel, qui avait été incertain et peu porteur, se stabilise avec des compétences clarifiées, l'achèvement de la carte intercommunale et la deuxième année d'existence des nouvelles régions.

De plus, la reprise traditionnelle enregistrée sur le cycle communal d'investissement, qui aurait dû avoir lieu dès 2016, a été décalée d'une année.

Les dépenses d'investissement enregistrent une hausse de 3,7 %, après une perte cumulée de plus de 10 milliards d'euros entre 2013 et 2016. Le bloc communal est le principal contributeur de ce mouvement de reprise. Les évolutions des groupements à fiscalité propre sont hétérogènes du fait de métropoles qui montent en puissance, et à l'inverse de groupements nouvellement créés dont les projets ne sont pas encore matures. Les régions accompagnent cette hausse tandis que les départements diminuent leurs investissements pour la huitième année.

Ces dépenses sont essentiellement financées par des ressources propres composées de l'épargne brute et des subventions et participations reçues. Ces dernières, d'un montant de 10,2 milliards d'euros, enregistrent une baisse de 2,9 % s'expliquant par le recul à hauteur de 3,9 % des dotations et

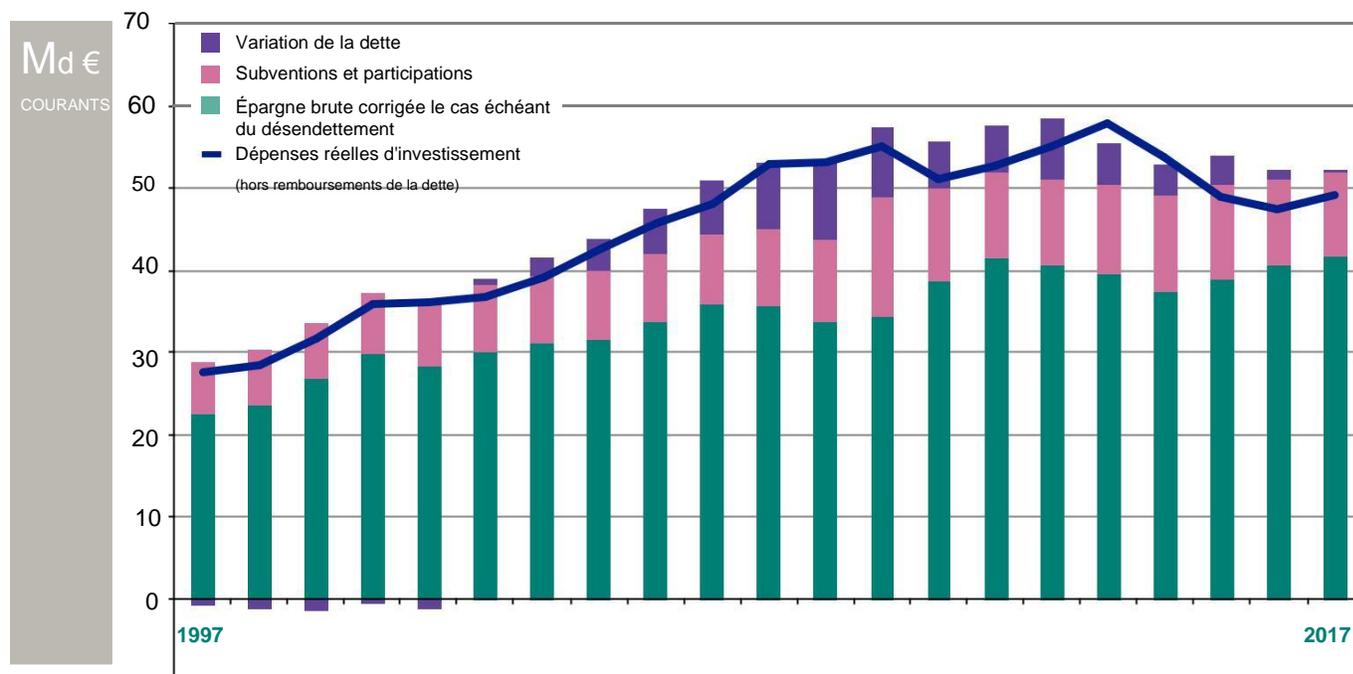
DEBAT D'ORIENTATION BUDGETAIRE 2018

participations de l'État. Le fonds de compensation pour la TVA (FCTVA) s'élève à 5,0 milliards d'euros, soit une baisse de 5,0 % liée à l'évolution des dépenses d'équipement des collectivités locales ces trois dernières années.

Les investissements étant au global autofinancés, les besoins de financement externes sont limités. En conséquence, les emprunts diminuent à nouveau de 2,5 % (après - 10,5 %) et s'élèvent à 16,8 milliards d'euros. Avec des remboursements qui progressent de 1,5 % pour atteindre 16,5 milliards d'euros, l'endettement (emprunts moins remboursements) se situe autour de 300 millions d'euros.

L'encours de dette s'élève ainsi à 182,2 milliards d'euros fin 2017, soit une croissance de 0,3 %.

L'INVESTISSEMENT LOCAL ET SON FINANCEMENT



V – LES COMMUNES EN 2017

En 2017, l'investissement communal enregistre une progression de 4,1 %. Il est financé par une épargne en légère hausse (+ 1,2 %) grâce à un effort continu de maîtrise des dépenses de fonctionnement et à des recettes fiscales en progression de 1,7 %.

Les subventions et participations reçues complètent son financement. L'endettement est à nouveau en baisse, entraînant un repli de l'encours de dette en fin d'année (- 1,1 %).

LÉGÈRE REPRISE DE L'ÉPARGNE ET DE L'INVESTISSEMENT

En 2017, l'épargne brute des communes (solde de la section de fonctionnement) est en légère progression (+ 1,2 %) et atteint 11,3 milliards d'euros. Cette reprise des marges de manœuvre financières fait suite à une stabilité en 2016 (- 0,2 %). La principale différence réside dans des recettes de fonctionnement qui progresseraient un peu plus rapidement que les dépenses.

Les recettes fiscales progressent de 1,7 % en 2017, une évolution plus faible que celle observée en 2016 (+ 4,0 %). Cette dernière, toutefois, est la conséquence de la création de la Métropole du Grand Paris (MGP) qui a entraîné de nouveaux flux entre elle, les communes membres et les établissements publics territoriaux.

Hors cet impact, les ressources fiscales n'ont progressé que d'environ 0,5 % en 2016. La taxe d'habitation, notamment, s'est quasiment stabilisée en 2016 (+ 0,4 % hors effet de la création de la MGP), conséquence de la hausse des exonérations fiscales pour les personnes de condition modeste.

En 2017, la taxe d'habitation et les taxes sur le foncier bâti et non bâti enregistrent une croissance limitée, autour de 1,7 %, en raison d'une assiette fiscale peu évolutive (la revalorisation forfaitaire des bases est de 0,4 % en 2017, contre 1,0 % en 2016) et d'une hausse très faible des taux d'imposition. Les droits de mutation à titre onéreux (DMTO) portent la dynamique de la fiscalité indirecte avec une progression de l'ordre de 18,0 %, à la faveur de transactions immobilières importantes en nombre et en montant.

Les dotations en provenance de l'État poursuivent leur baisse en 2017 (- 4,0 %) mais elle est toutefois moins soutenue que les années précédentes. Tout d'abord, la contribution au redressement des finances publiques (prélevée sur la dotation forfaitaire) est réduite de moitié ; ensuite, les compensations d'exonération au titre de la taxe d'habitation (TH) pour les personnes de condition modeste progressent fortement (environ 400 millions d'euros pour les communes), pendant de la faible évolution de la TH en 2016. Cette hausse masque la baisse des autres compensations d'exonérations comprises dans la variable d'ajustement.

Les produits des services ainsi que les autres recettes de fonctionnement enregistrent une hausse limitée notamment en lien avec l'essor de l'intercommunalité.

DEBAT D'ORIENTATION BUDGETAIRE 2018

L'effort consenti sur les dépenses de fonctionnement s'est poursuivi en 2017 mais de façon un peu moins marquée qu'en 2016.

L'évolution des frais de personnel (+ 1,4 %, après une stabilité), qui représentent plus de la moitié des charges de fonctionnement, contribue nettement à cette légère reprise. La hausse de la masse salariale résulte principalement des différentes mesures salariales décidées par le gouvernement. La revalorisation du point d'indice de 0,6 % au 1er juillet 2016 et au 1er février 2017 produit ses plus forts effets sur l'exercice 2017, de même que la mise en place des mesures du protocole « Parcours professionnels, carrières et rémunérations » (PPCR).

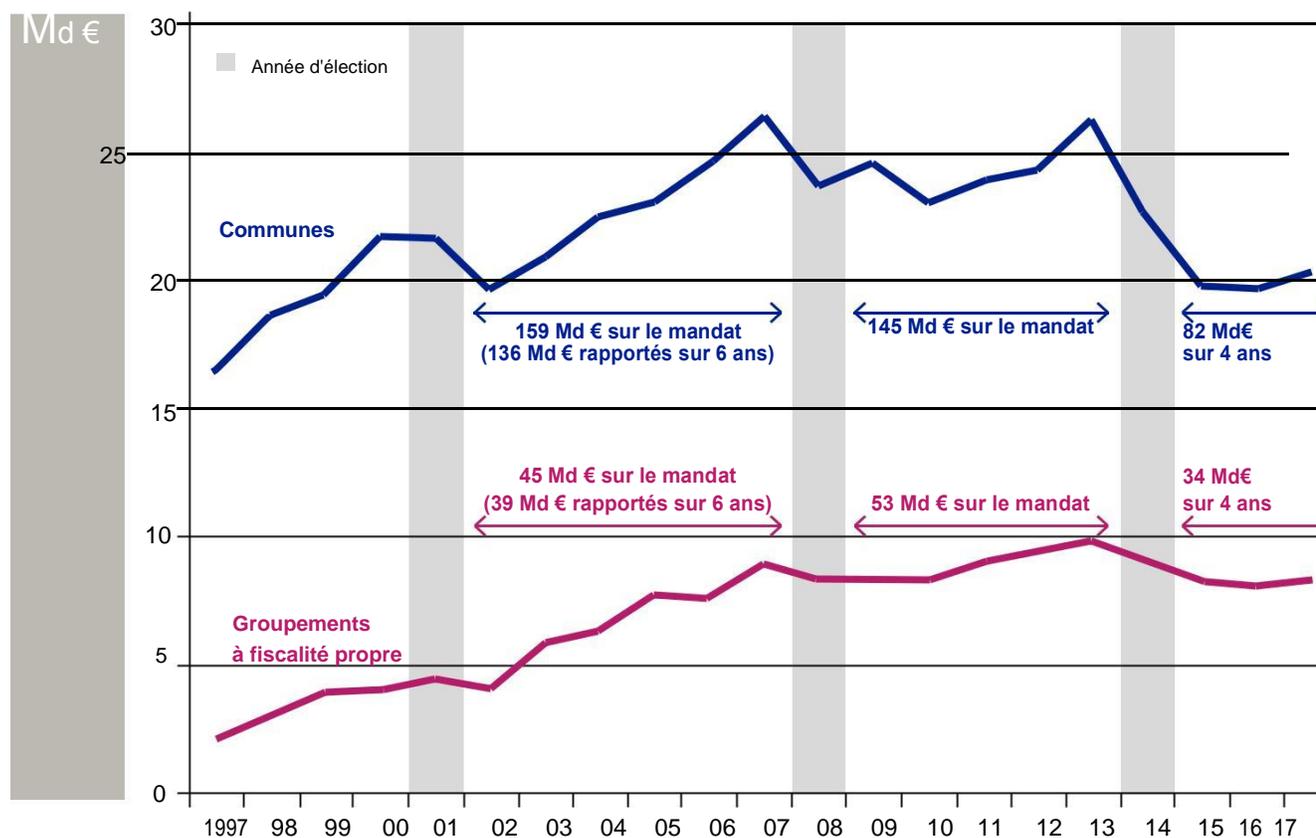
Les charges à caractère général (16,9 milliards d'euros) se stabilisent en 2017 (+ 0,3 %) après trois années de baisse. Les mesures d'économies prises par les communes ainsi que le développement de l'intercommunalité tendraient à cette nouvelle baisse, mais la reprise d'une légère inflation (+ 0,9 % après + 0,2 %) amortit ce mouvement. En effet, l'analyse des budgets des communes et de leurs groupements en 2016, et plus spécifiquement du poste des charges à caractère général, montre l'influence des prix. Ainsi, le poste qui contribue le plus à la baisse de ces charges est celui de l'énergie, électricité, composante dont les prix se sont contractés en 2016. En revanche, sur le 1er semestre 2017, l'indice de prix « électricité, gaz, vapeur et air conditionné » progresse de 5,4 % par rapport au 1er semestre 2016.

Le léger souffle retrouvé sur les marges de manœuvre financières ainsi que l'arrivée en milieu de mandat favorisent une reprise de l'investissement communal. Après un repli de près d'un quart entre 2013 et 2015 (- 6,3 milliards d'euros), et une légère hausse en 2016 (+ 0,6 %), les dépenses d'investissement hors dette des communes augmentent de 4,1 %, principalement portées par les dépenses d'équipement, les subventions versées se contractant. Le recul des dépenses d'investissement en 2014-2015 n'a pas été neutre sur les politiques publiques menées et les services rendus à la population.

Le niveau d'investissement atteint 20,2 milliards d'euros en 2017, un montant certes plus élevé que celui observé en 2015 et 2016 mais en deçà de ceux enregistrés depuis près de 15 ans en euros constants (hors effet de l'évolution des prix). La très forte baisse en 2014 et en 2015, mais également la place de plus en plus importante prise par les investissements intercommunaux (multipliés par près de 4 depuis 20 ans contre 1,2 pour les communes) expliqueraient ce faible niveau. Sur le mandat précédent, les investissements s'étaient élevés à 145 milliards d'euros constants. Pour atteindre un niveau au moins comparable sur le mandat actuel, les investissements communaux devraient croître en deux ans de plus de 77 %.

DEBAT D'ORIENTATION BUDGETAIRE 2018

DÉPENSES D'INVESTISSEMENT DES COMMUNES ET GROUPEMENTS À FISCALITÉ PROPRE



En plus de l'épargne brute, les subventions et participations reçues permettent de financer intégralement les investissements. Ces recettes diminuent (- 1,2 %) sous l'effet principalement d'un versement de FCTVA encore en baisse.

Les emprunts se contractent pour la quatrième année consécutive (- 3,0 %). Associés à des remboursements en hausse de 0,7 %, ils contribuent à un nouveau désendettement de l'ordre de 0,8 milliard d'euros. En conséquence, l'encours de dette des communes s'élève fin 2017 à 64,0 milliards d'euros, en repli de 1,1 %.

DEBAT D'ORIENTATION BUDGETAIRE 2018

FOCUS SUR LES COMMUNES DE 3.500 A 10.000 HABITANTS

VI – LES PRINCIPALES MESURES DE LA LOI DE FINANCES 2018

LE CADRE MACROECONOMIQUE

En 2017, la France affichera, pour la première fois depuis 10 ans, un déficit public inférieur au seuil fatidique de 3 % du PIB (2,9 % attendus). Ce faisant, elle s'exonère du risque de sanctions européennes. Elle n'en demeure pas moins tenue de viser un quasi-équilibre à moyen terme. Ce que fait la loi de programmation des finances publiques 2018-2022 en projetant un solde public français de -0,3 % du PIB à l'horizon 2022 et en détaillant les moyens d'y parvenir ainsi que les contributions de chaque bloc d'administrations.

Il ne faut pas se méprendre sur la notion de « solde public ». Rien à voir avec le solde d'un compte administratif. C'est en substance le flux d'endettement. Qui s'endette en net (emprunts nouveaux > remboursements) est en déficit ; qui se désendette en net (emprunts nouveaux < remboursements) est en excédent.

L'Etat s'avère le seul responsable du déficit actuel de la sphère publique française : en 2017, tout comme en 2016, les bloc local et social auront chacun été excédentaire de 0,1 % à 0,2 % du PIB (autour de 3 Mds €).

Mais l'Etat (-3,2 % en 2017) se considère dans l'incapacité de rééquilibrer son budget d'ici 2022. Il attend donc des administrations locales et sociales qu'elles dégagent des excédents à même de compenser l'essentiel de son déficit (-1,8 % en 2022).

LES TROIS OBJECTIFS

Objectif n° 1 : le désendettement

Concrètement, les administrations locales sont censées s'orienter vers un désendettement de 0,7 % du PIB en 2022 (la loi parle pudiquement d' « amélioration de leur besoin de financement »), soit 18 à 19 Mds €, dont environ 16 Mds € échoient aux collectivités (et une partie du solde à la Société du Grand Paris, en charge de l'extension du réseau de transport francilien).

Chaque année, en partant des 3 Mds € de 2017, l'effort devra être intensifié de 2,6 Mds € : 5,6 Mds € de désendettement en 2018, 8,2 Mds € en 2019, ..., 16 Mds € en 2022, soit 13 de plus qu'aujourd'hui. Attention, ces montants doivent se lire en flux annuels et non en cumul depuis 2017.

Sachant que les collectivités remboursent une quinzaine de milliards d'euros de capital par an, cette trajectoire implique la fin de l'appel à l'emprunt en 2021-2022 et un ralentissement sévère entre-temps.

Appliquée aux 171 Mds € de dette locale, elle aurait pour effet un désendettement de 14 % (25 Mds €) d'ici 2020 et de 32 % (54 Mds €) d'ici 2022.

Objectif n° 2 : maîtrise des dépenses de fonctionnement à +1,2 %/an

Le Gouvernement veut éviter que le désendettement ne s'opère via une compression de l'investissement. C'est la raison d'être de l'objectif n°2 de maîtrise du fonctionnement. Il a été calculé qu'une tenue des dépenses à +1,2 % – inflation comprise -, comparativement à l'évolution tendancielle de 2,5 %/an constatée en 2009-2014, dégagait précisément les moyens nécessaires à l'atteinte de l'objectif désendettement ci-dessus.

A ceci près que nombre de collectivités sont déjà à 1,2 %, voire en deçà (et donc ne gagneront pas un centime d'épargne en se pliant à la consigne), et que les recettes ne croîtront pas nécessairement comme elles l'ont fait de 2009 à 2014... De multiples perspectives réalisées au cours du dernier trimestre 2017 ont montré que, pour se désendetter de 32 % en 5 ans tout en tenant les dépenses courantes à 1,2 %/an, une division par 2 à 3 de l'effort récent d'équipement était requise...

Notons que les départements bénéficieront d'un accommodement : le taux de croissance des 3 allocations de solidarité (RSA, APA, PCH) sera plafonné à 2 %/an pour les besoins du calcul.

Objectif n° 3 : plafond de capacité de désendettement

Afin de gérer les cas considérés comme limites, la loi prescrit un plafond de capacité de désendettement (dette rapportée à l'épargne brute) :

- 12 ans pour les communes,
- 10 ans pour les départements,
- 9 ans pour les régions et les collectivités uniques.

Ces valeurs, souvent posées comme les limites acceptables dans les perspectives financières, ne traduisent pas des situations de « surendettement » (plutôt 15 à 20 ans).

LES MESURES « FINANCES LOCALES » : LES PRINCIPAUX CHIFFRES A RETENIR

26,96 Md€ : montant de la DGF pour 2018. Si on y ajoute la part de DGF régionale remplacée par une fraction de TVA, le montant est quasiment équivalent à celui de la DGF pour 2017 (30,96 Md€). Une première après quatre ans de baisse. Première également, la Dotation de compensation de la réforme de la Taxe Professionnelle est cette année intégrée dans les variables d'ajustement des concours d'Etat.

1 Md€ : montant du FPIC, à compter de 2018. Comme en 2016 et 2017, il est maintenu à ce niveau alors qu'il était prévu, lors de sa création, qu'il atteigne 2 % des produits fiscaux du bloc communal en 2016 (environ 1,15 Md€).

DEBAT D'ORIENTATION BUDGETAIRE 2018

+210 M€ : hausse de la péréquation du bloc communal, répartie entre DSU (+190 M€) et DSR (+90 M€). Cet effort sera intégralement financé au sein de la DGF des communes et des intercommunalités.

80 % : part des contribuables qui ne seront plus assujettis à la taxe d'habitation en 2020 ; un dégrèvement progressif, sur trois ans, étant prévu. Mais le gouvernement entend à terme supprimer totalement la Taxe d'habitation, dont le produit s'élevait à près de 22 Md€ en 2016. Les modalités de la compensation de cette suppression sont en discussion.

13 Md€ : effort de désendettement supplémentaire demandé aux collectivités en 2022 selon la loi de programmation des finances publiques.

1,2 % : pour parvenir à cet objectif de désendettement, les collectivités devront maintenir l'évolution de leurs dépenses de fonctionnement à +1,2 %/an, inflation comprise. Ce taux moyen pourra être modulé en fonction de trois critères.

340 : nombre de collectivités qui seront concernées par la contractualisation avec l'Etat sur ces objectifs.

LE CONCOURS DE L'ETAT AUX COLLECTIVITES LOCALES

■ Un niveau de DGF stabilisé en 2018

Les prélèvements sur recettes (PSR) de l'Etat au profit des collectivités représentent une part prépondérante des concours financiers de l'Etat (84%) et même de l'ensemble des transferts aux collectivités locales (38,5%).

Les PSR, qui s'élèvent à 40,3 milliards €, sont en diminution de 9,1% par rapport à la LFI 2017.

Cette diminution correspond principalement au transfert de la fraction de TVA aux régions de 4,1 milliards € en lieu et place de leur dotation globale de fonctionnement (DGF) à compter de 2018.

Le montant global de la DGF fixé à 27milliards € pour l'année 2018 (30,8 milliards € en 2017) s'en trouve bien évidemment affecté.

Ce montant résulte également :

- d'un abondement de 95 millions € pour financer la moitié de la progression des dotations de péréquation verticale,
- d'un abondement de 1 million € au titre du fonds d'aide pour le relogement d'urgence (FARU),
- d'une majoration de 30,8 millions € liée à l'augmentation de la DGF effectivement répartie en 2017 par rapport à la Loi de Finances du fait des cas de « DGF négatives ».

Pour rappel, l'année 2018 marque la fin de la baisse de la DGF au titre du redressement des comptes publics. Il convient néanmoins de noter que la dotation forfaitaire d'une commune continue de fluctuer en fonction de l'évolution de sa population et, le cas échéant, du dispositif d'écrêtement mis en place pour financer la hausse des dotations de péréquation (DSU et DSR).

■ Pérennisation de la DSIL

Créée en 2016 puis reconduite en 2017, la Dotation de Soutien à l'Investissement Local (DSIL) est pérennisée.

D'un montant de 615 millions € en 2018, elle est consacrée :

- à de grandes priorités d'investissement telles que la transition énergétique, la mise aux normes et la sécurisation des équipements publics, le financement d'investissements nécessaires au dédoublement des classes de CP et de CE1 pour les communes en REP+, ...
- au financement des contrats de ruralité.

■ La DETR

La LFI 2018 abonde la Dotation d'Équipement des Territoires Ruraux (DETR) de 50 millions €. Son montant atteint 1,05 milliard €.

L'enveloppe nationale de DETR est répartie entre départements en fonction de critères de population, de densité et de niveaux de ressources. Le montant de l'enveloppe départementale ne pourra excéder 110% du montant perçu l'année précédente, contre 105% jusqu'alors.

La commission départementale, composée d'élus locaux et de parlementaires, sera saisie pour avis sur les projets dont la subvention au titre de la DETR est supérieure à 100.000 € (contre 150.000€ jusqu'alors).

■ Le FCTVA

Le FCTVA, estimé à 5,6 milliards en 2018, est en hausse de 87 millions € par rapport à la LFI 2017. Cette estimation tient compte du niveau d'investissement constaté et prévisible des différentes catégories de collectivités sur les années 2016, 2017 et 2018.

A noter que la LFI programme, dès 2019, un versement automatique du FCTVA sur la base comptable des dépenses engagées. Le FCTVA conserve pour autant les modalités de compensation en vigueur : le taux (16,404%) et les dépenses éligibles sont inchangés.

■ Revalorisation de la dotation pour les titres sécurisés

Depuis 2008, les communes équipées d'une station sécurisée de recueil des empreintes digitales participent à la délivrance des passeports. Pour accomplir cette mission, l'Etat verse à ces communes une dotation spécifique, la dotation pour les titres sécurisés. Cette dotation s'élève à 5.030€ par an.

Depuis le 15 mars 2017, dans la continuité du plan préfecture nouvelle génération, cette pratique a été étendue à la délivrance des cartes nationales d'identité.

DEBAT D'ORIENTATION BUDGETAIRE 2018



A compter de 2018, la LFI augmente la dotation pour les titres sécurisés à 8.580€ par an. Elle y ajoute une majoration de 3.550€ par station aux seules communes dont la station enregistre plus de 1.875 demandes de titres sécurisés au cours de l'année précédente.

LES PRINCIPES DE PEREQUATION

■ La péréquation verticale (DSU et DSR)

Les hausses de ces dernières années visaient à limiter l'impact des baisses de DGF au titre de la participation au redressement des finances publiques pour les collectivités les plus fragiles.

En l'absence de baisse de DGF en 2018, la LFI revient à un rythme de progression plus modéré des dotations de péréquation intégrées au sein de la DGF.

La hausse représente 210 millions € en 2018, pour un total de 7.839 millions €.

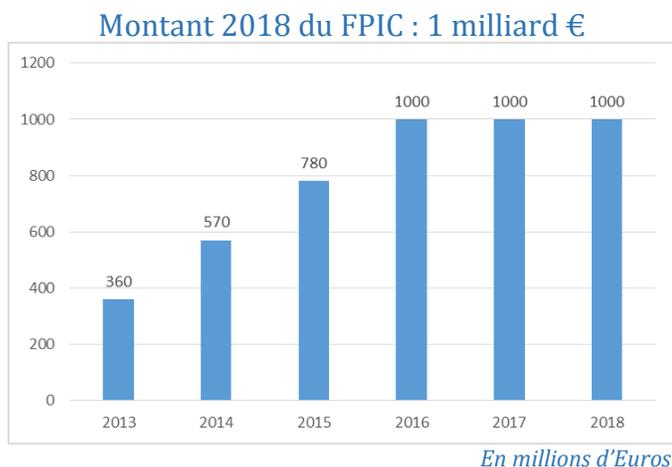
<i>En millions €</i>	Montants 2018	Hausse 2018/2017
GROUPEMENTS		
DGF / Dotation de Péréquation	1 535	-
COMMUNES		
Dotation nationale de Péréquation	794	-
Dotation de Solidarité Urbaine	2 201	+ 110
Dotation de Solidarité Rurale	1 512	+ 90
DÉPARTEMENTS		
Dotation de Péréquation (DPU et DFM*)	1 493	+10
FDPTP**	324	-
TOTAL PÉREQUATION VERTICALE	7 839	+ 210

*Dotation de péréquation urbaine et dotation de fonctionnement minimale

*** Fonds départementaux de péréquation de la taxe professionnelle

■ La péréquation horizontale : le FPIC

Le FPIC, Fonds de Péréquation Intercommunal et Communal, assure une redistribution des ressources des ensembles intercommunaux les plus favorisés vers les plus défavorisés.



Le FPIC est maintenu à 1 milliard € et la nouveauté consiste dans le caractère définitif de cette disposition.

LES MESURES RELATIVES A LA FISCALITE

■ Le dégrèvement de la taxe d'habitation (TH)

La taxe d'habitation est due par les contribuables occupant un logement au 1^{er} janvier de l'année, que ce soit leur résidence principale ou secondaire.

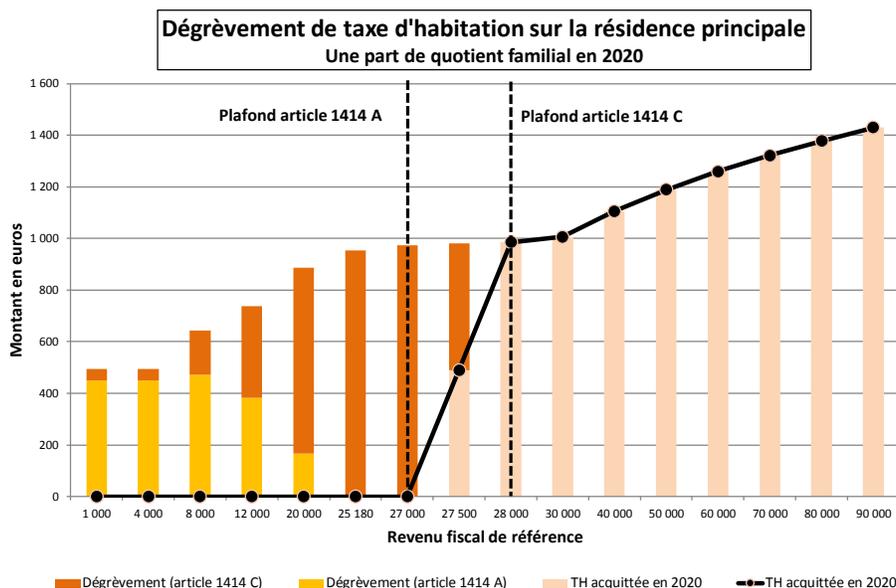
Le Gouvernement souhaite dispenser 80% des ménages du paiement de la TH sur la résidence principale. Pour ce faire, la LFI instaure, dès 2018, un dégrèvement progressif sur les 3 années à venir sous condition de ressources.

Pour l'instant, la loi (article 1414A) s'en tient au seul dégrèvement sur 3 ans (30% en 2018, 65% en 2019 et 100% en 2020) des cotisations de TH des contribuables dont les revenus sont inférieurs à 27.000 € pour une personne seule, 43.000 € pour un couple majoré de 6.000 € par demi-part supplémentaire (soit 55.000 € pour un couple avec deux enfants).

Un dégrèvement partiel (article 1414C) est également mis en place pour les ménages respectant les seuils de 28.000€ pour une part, majorés de 8.500 € pour les deux ½ parts suivantes puis de 6.000 € par demi-part supplémentaire.

Le principe du dégrèvement permet aux communes et à leurs groupements de conserver leur pouvoir de taux et leur produit fiscal. En effet, l'Etat prendra en charge l'intégralité des dégrèvements dans la limite des taux et abattements en vigueur pour les impositions de 2017.

DEBAT D'ORIENTATION BUDGETAIRE 2018



Le Gouvernement remettra chaque année au Parlement, au plus tard le 1^{er} octobre, un rapport pour évaluer la compensation de l'Etat et l'autonomie financière des collectivités.

A terme, le Gouvernement a pour objectif une refonte plus globale de la fiscalité locale.

■ Autres mesures fiscales

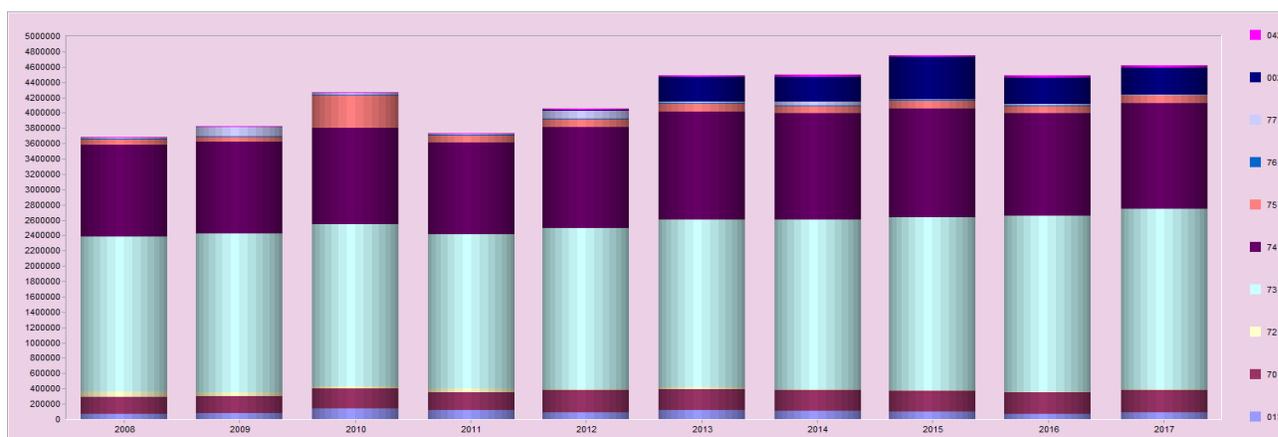
- Dégrèvement de la TH pour certains résidents d'EHPAD selon ressources.
- Dégrèvement total de la TH pour les personnes fragiles : Adaptation des exonérations de TH des personnes les plus défavorisées (sous condition de ressources pour les titulaires de l'AAH, les veufs, ...) en instaurant un dégrèvement à 100% dès 2018 au lieu de 2020.
- Actualisation des valeurs locatives foncières :
 - Automatique à compter de 2018
 - Evolution en glissement, de novembre N-2 à novembre N-1, de l'indice de prix harmonisé à la consommation des ménages hors tabac
 - Devrait être de l'ordre de 1 % en 2018.

VII – ANALYSE RETROSPECTIVE BUDGETAIRE

L'analyse rétrospective de la santé financière de la commune constitue un préalable indispensable avant de se projeter sur les perspectives offertes tant en fonctionnement qu'en investissement.

A – LA SECTION DE FONCTIONNEMENT

DES RECETTES DE FONCTIONNEMENT SUR UNE BONNE DYNAMIQUE DEPUIS 5 ANS



Evolution des recettes de fonctionnement

L'un des principaux postes de recettes de la collectivité est le produit de la fiscalité locale (au chapitre 73) qui est en constante augmentation depuis plusieurs années ; cette hausse est notamment due aux variations nominales des bases, prévues par les lois de finances. Le produit de la fiscalité locale est ainsi passé de 1.126 K€ en 2013 à 1.271 K€ en 2017 (+13%).

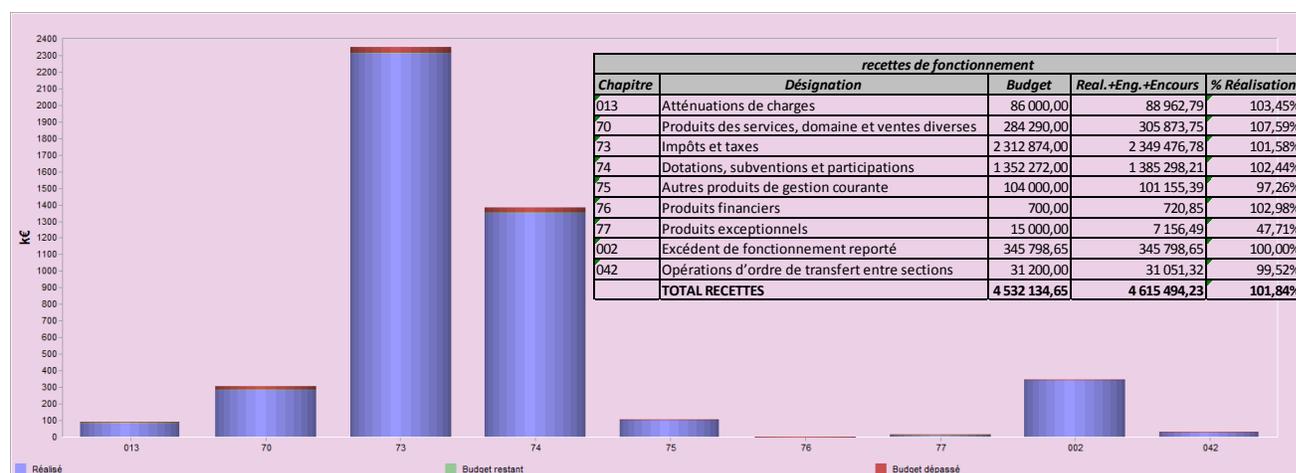
S'agissant des transferts reçus, deuxième source de recettes de la commune, l'attribution de compensation versée par la communauté de communes est stable depuis 2011, à 903 K€.

Les recettes provenant des Dotations, subventions et participations (au chapitre 74) ont quant à elles augmenté de près de 50 K€ entre 2016 et 2017, à 1.385 K€, et ce malgré la dernière année de baisse de la Dotation Globale de Fonctionnement (-40 K€) au titre du redressement des comptes publics.

DEBAT D'ORIENTATION BUDGETAIRE 2018

Plusieurs explications à cette augmentation de recettes : une augmentation de la Dotation Nationale de Péréquation (+10%), une hausse sensible de la Dotation de Solidarité Rurale (+15% à 383 K€) ainsi qu'une subvention compensatrice perçue au titre des exonérations de taxe d'habitation élevée.

Les produits de gestion courante (chapitre 70), quant à eux, sont en hausse de plus de 5%, portés notamment par l'accroissement d'activité de la Base Municipale de Loisirs.

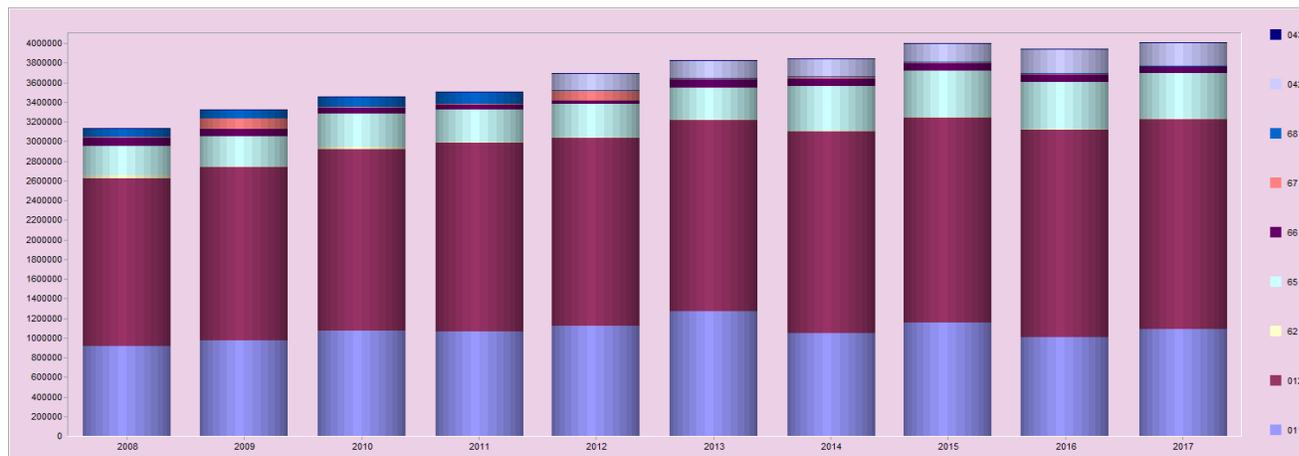


Vue d'ensemble par chapitre de fonctionnement - Recettes - 2017

En 2017, les réalisations par chapitre sont légèrement supérieures aux recettes de fonctionnement prévues au Budget primitif, pour un total de 4.615 K€.

DEBAT D'ORIENTATION BUDGETAIRE 2018

DES DEPENSES DE FONCTIONNEMENT MAITRISEES



Evolution des dépenses de fonctionnement

Comme la plupart des collectivités, les charges de personnel (chapitre 012) constituent le premier poste de dépenses.

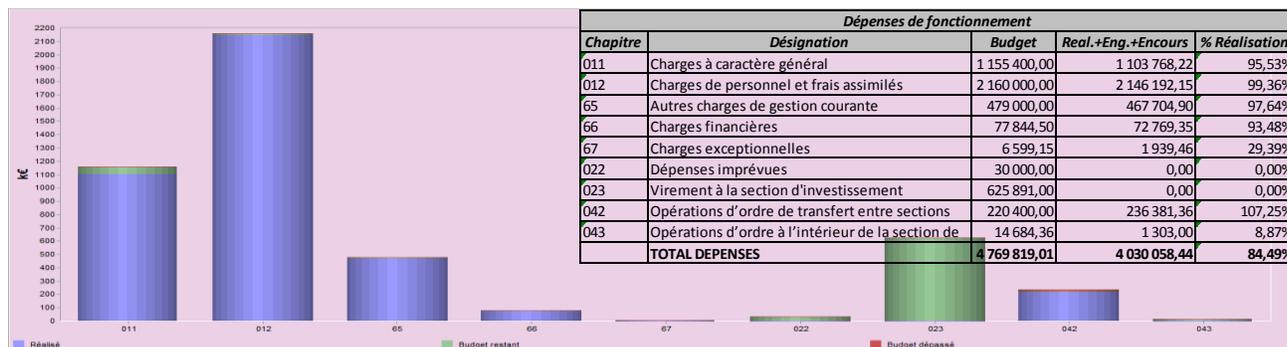
La maîtrise de l'évolution des effectifs et l'optimisation de l'organisation des services permettent de contenir l'évolution de ce poste (de l'ordre de 1% en 2017, comme en 2016). Notons toutefois que la revalorisation du point d'indice de la fonction publique de 0,6% au 1^{er} juillet 2016 et au 1^{er} février 2017a produit ses plus forts effets sur l'exercice 2017, de même que la mise en place des mesures du protocole « Parcours Professionnels, Carrières et Rémunérations (PPCR) ».

Les charges à caractère général (chapitre 011), 2^{ème} poste en dépenses derrière les charges de personnel, sont maîtrisées malgré une légère augmentation par rapport à 2016 qui s'explique par :

- Environ 30.000 € de prestations de services pour la réalisation de la gestion des archives communales ;
- Environ 10.000 € de report d'une facture ALSH 2016 sur l'exercice 2017 ;
- L'instruction des autorisations des droits du sol par la CCPO : Une année complète en 2017 et le report d'un semestre 2016 sur l'exercice 2017 (soit +18.000 € entre 2016 et 2017).

Les autres charges de gestion courante (chapitre 65 – indemnités élus, participations obligatoires, subventions, ...) restent stables quant à elles.

DEBAT D'ORIENTATION BUDGETAIRE 2018

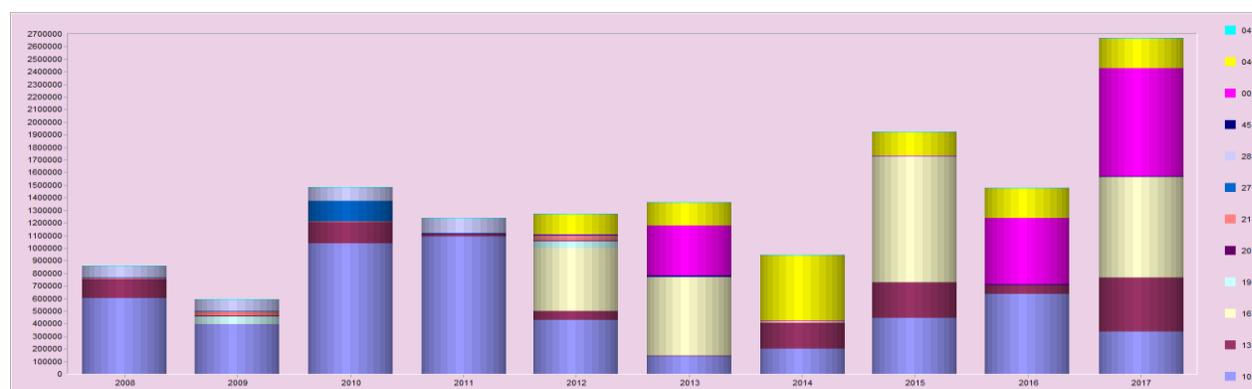


Vue d'ensemble par chapitre de fonctionnement - Dépenses - 2017

En 2017, les dépenses de fonctionnement (hors 023) sont inférieures de près de 3% par rapport aux dépenses inscrites au budget primitif. On remarquera la maîtrise des chapitres 011, 012 et 65, reflet d'une gestion saine et rigoureuse des dépenses de fonctionnement.

B – LA SECTION D'INVESTISSEMENT

DES RECETTES D'INVESTISSEMENT PORTEES PAR LES SUBVENTIONS

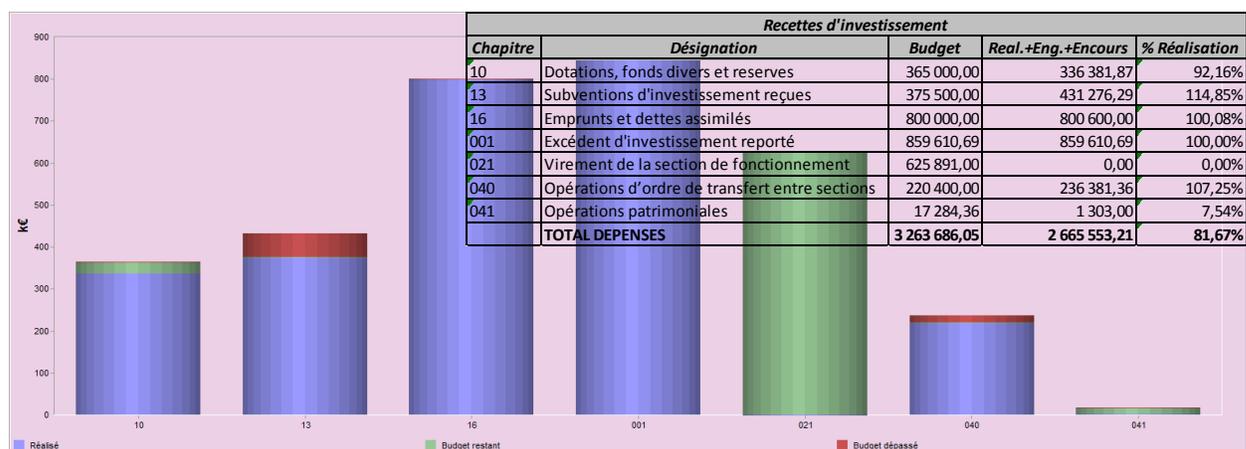


Evolution des recettes d'investissement

Hors autofinancement disponible et opérations d'ordre (dotation aux amortissements), les recettes sont constituées de :

DEBAT D'ORIENTATION BUDGETAIRE 2018

- Le FCTVA (chapitre 10) : il est indexé sur le volume réel d'investissements réalisé en année n-1, qui corrobore le dynamisme de ces investissements : 60 k€ en 2017, sachant que 2016 fut une année consacrée principalement aux études pour l'aménagement de la RD943. Le taux de compensation du FCTVA est de 16,404% en 2017.
- La fiscalité d'urbanisme, au travers de la Taxe d'Aménagement (chapitre 10) : La taxe d'aménagement est établie et perçue par les services déconcentrés de l'Etat en deux échéances 12 et 24 mois après la délivrance de l'autorisation d'urbanisme. Le produit perçu est de l'ordre de 100 k€ depuis 2014. En 2017, 75 k€ ont été perçus, sachant que le dernier trimestre sera comptabilisé sur l'exercice 2018.
- Les subventions (chapitre 13) ont très nettement évoluées en 2017, principalement en raison des demandes établies pour l'aménagement de la RD943, et s'établissent à plus de 430 K€.
- L'emprunt (chapitre 16) : Un emprunt de 800.000 € a été réalisé en 2017 en vue de financer les projets structurants de la commune.



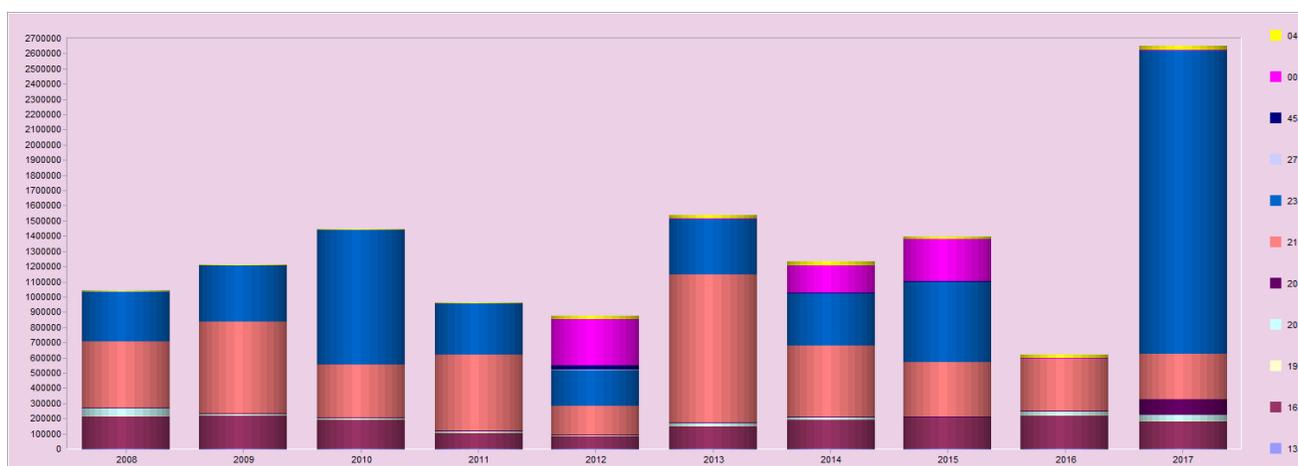
Vue d'ensemble par chapitre d'investissement - Recettes - 2017

Les recettes d'investissement au chapitre 10 sont conformes aux recettes prévues au budget primitif, en considérant le report du dernier trimestre de la taxe d'aménagement sur 2018.

DEBAT D'ORIENTATION BUDGETAIRE 2018

Au chapitre 13, les recettes sont supérieures d'environ 50 K€ par rapport aux prévisions. Outre la part prépondérante des subventions versées dans le cadre de l'aménagement de la RD943, principalement par le Département du Pas-de-Calais, on notera également des aides pour l'achat de matériel pour la BML, pour les services techniques ou encore pour les écoles (classes mobiles).

DES DEPENSES D'INVESTISSEMENT TRES IMPORTANTES



Evolution des dépenses d'investissement par chapitre

La commune conduit un programme d'investissements importants depuis plusieurs années (chapitres 21 et 23), composé d'opérations structurantes (travaux nouveaux et précédemment engagés) et de programmes récurrents (renouvellement des équipements).

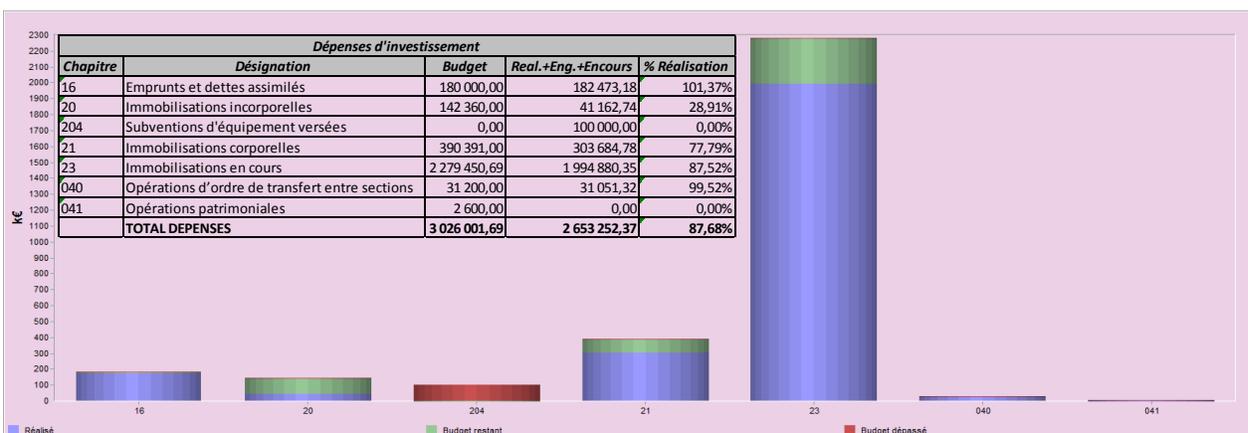
Outre les dépenses d'équipement, les dépenses d'investissement sont essentiellement constituées du paiement du capital de la dette (chapitre 16). L'encours de la dette par habitant reste d'environ 20% en-dessous de la moyenne nationale en fin d'exercice 2017, à 706 €.

Si l'année 2016 a été celle des études, l'année 2017 a vu la concrétisation des phases 1 et 2 de l'aménagement de la RD943. Environ 2 millions € y ont été consacrés.

DEBAT D'ORIENTATION BUDGETAIRE 2018

S'y ajoutent la réfection de voiries et trottoirs (rue du Palentin, rue de Saint-Just, Bd Senlecq), l'acquisition des garages rue C de Gomer, la création des jardins familiaux, l'aménagement des cabinets médicaux, ou encore les divers aménagements dans les écoles et dans les bâtiments communaux, ...

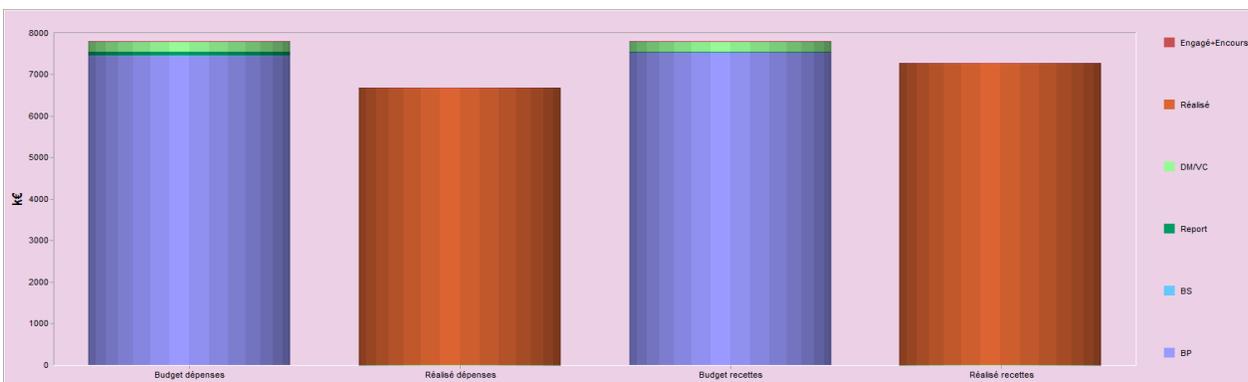
Rappelons enfin le virement de 100.000€ du chapitre 204 du budget ville (subventions d'équipement versées) vers le budget assainissement.



Vue d'ensemble par chapitre d'investissement - Dépenses - 2017

Au chapitre 23, des dépenses d'investissement qui n'ont pas été aussi importantes depuis plus de 10 ans.

SYNTHESE DES REALISATIONS BUDGETAIRES 2017



Balance générale comparative du budget et des réalisations - VILLE D'ARDRES - 2017

DEBAT D'ORIENTATION BUDGETAIRE 2018

Situation Comptable par chapitre									
Dépenses / Recettes									
VILLE D'ARDRES - 2017									
Investissement									
DEPENSES					RECETTES				
Code	Libellé	Budget	Réalisé	Solde	Code	Libellé	Budget	Réalisé	Solde
040	Opérations d'ordre de transfert entre sections	31 200,00	31 051,32	148,68	001	Excédent d'investissement reporté	859 610,69	859 610,69	0,00
041	Opérations patrimoniales	2 600,00	0,00	2 600,00	021	Virement de la section de fonctionnement	625 891,00	0,00	- 625 891,00
16	Emprunts et dettes assimilés	180 000,00	182 473,18	- 2 473,17	040	Opérations d'ordre de transfert entre sections	220 400,00	236 381,36	- 15 981,36
20	Immobilisations incorporelles	142 360,00	41 162,74	101 197,26	041	Opérations patrimoniales	17 284,36	1 303,00	- 15 981,36
204	Subventions d'équipement versées	0,00	100 000,00	- 100 000,00	10	Dotations, fonds divers et réserves	365 000,00	336 381,87	- 28 618,13
21	Immobilisations corporelles	390 391,00	303 684,78	86 706,22	13	Subventions d'investissement reçues	375 500,00	431 276,29	55 776,29
23	Immobilisations en cours	2 279 450,69	1 994 880,35	284 570,34	16	Emprunts et dettes assimilés	800 000,00	800 600,00	600,00
Total :		3 026 001,69	2 653 252,37	372 749,32	Total :		3 263 686,05	2 665 553,21	- 598 132,84
Fonctionnement									
DEPENSES					RECETTES				
Code	Libellé	Budget	Réalisé	Solde	Code	Libellé	Budget	Réalisé	Solde
011	Charges à caractère général	1 155 400,00	1 103 487,41	51 912,59	002	Excédent de fonctionnement reporté	345 798,65	345 798,65	0,00
012	Charges de personnel et frais assimilés	2 160 000,00	2 146 192,15	13 807,85	013	Atténuations de charges	86 000,00	88 962,79	- 2 962,78
022	Dépenses imprévues	30 000,00	0,00	30 000,00	042	Opérations d'ordre de transfert entre sections	31 200,00	31 051,32	- 148,68
023	Virement à la section d'investissement	625 891,00	0,00	625 891,00	70	Produits des services, domaine et ventes diverses	284 290,00	305 873,75	21 583,75
042	Opérations d'ordre de transfert entre sections	220 400,00	236 381,36	- 15 981,36	73	Impôts et taxes	2 312 874,00	2 349 476,78	36 602,77
043	Opérations d'ordre à l'intérieur de la section de	14 684,36	1 303,00	13 381,36	74	Dotations, subventions et participations	1 352 272,00	1 385 298,21	33 026,21
65	Autres charges de gestion courante	479 000,00	467 704,90	11 295,10	75	Autres produits de gestion courante	104 000,00	101 155,39	- 2 844,61
66	Charges financières	77 844,50	72 769,35	5 075,14	76	Produits financiers	700,00	720,85	20,85
67	Charges exceptionnelles	6 599,15	1 939,46	4 659,69	77	Produits exceptionnels	15 000,00	7 156,49	- 7 843,51
Total :		4 769 819,01	4 029 777,63	740 041,38	Total :		4 532 134,65	4 615 494,23	83 359,58

En fin d'exercice 2017, la section de fonctionnement dégage un excédent de 240.000 €, hors excédent de fonctionnement reporté (002).

Le résultat d'exercice s'établit à +598 K€.

C – L'ETAT DE LA DETTE COMMUNALE

Au 31 décembre 2017, l'encours de la dette sur le budget principal est composé de 5 emprunts, tous à taux fixes.

La structure de la dette est constituée à 100% de produits ne présentant pas de risques selon la charte de bonne conduite en vigueur depuis 2009.

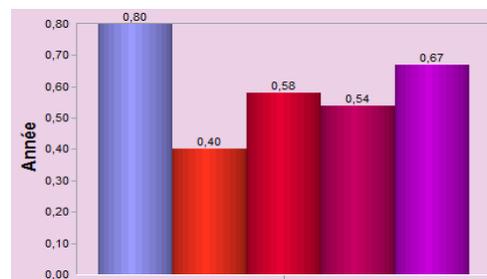
Le taux moyen est de 2,7% au 31/12/2017. Ce taux est calculé en rapportant le montant des frais financiers des différents emprunts au montant total de l'encours de la dette. Il était de 5% en 2008. Il permet de vérifier que le coût financier est cohérent avec les niveaux du marché.

DEBAT D'ORIENTATION BUDGETAIRE 2018

Comme illustré ci-après, l'encours de la dette par habitant demeure bien en deçà de la moyenne depuis 2013, malgré l'emprunt réalisé en 2017 pour mener à bien le programme d'investissements pluriannuels. Il est de 706 € à fin 2016, contre une moyenne de 847€ pour les communes de la même strate.



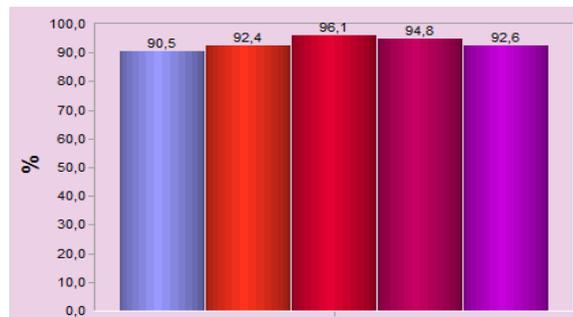
Le poids de la dette en nombre d'années de recettes courantes est quant à lui d'environ 8 mois et reste inférieur à la moyenne de la strate. Il permet de situer les marges de manœuvre pour les années à venir.



Encours de la dette au 31/12/2017 / Recettes réelles de fonctionnement

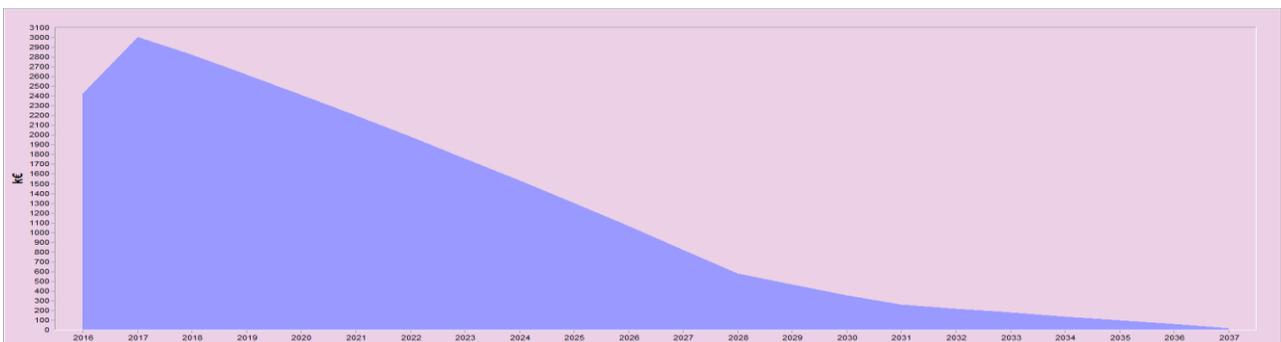
DEBAT D'ORIENTATION BUDGETAIRE 2018

Le rapport entre les charges courantes augmentées de l'annuité de la dette et les recettes courantes diminue et tend vers la moyenne nationale, malgré l'augmentation de la dette liée aux investissements, signe de la constante volonté de maîtrise des dépenses.



Charges réelles de fonctionnement et remboursements de dette / Recettes réelles de fonctionnement

L'analyse de l'évolution de l'encours de la dette permet de constater qu'une baisse régulière et linéaire s'amorcera dès 2018, et diminuera de 50% en 7 ans, passant de 3.000k€ fin 2017 à 1.500k€ en 2024.



Evolution de l'encours de la dette par année

VIII – LES ORIENTATIONS BUDGETAIRES

A – LA SECTION DE FONCTIONNEMENT

LES RECETTES PREVISIONNELLES DE FONCTIONNEMENT

■ La fiscalité

- Le dégrèvement de la taxe d'habitation sera pris en charge par l'Etat, dans la limite des taux et abattements en vigueur pour les impositions de 2016.
- L'actualisation des valeurs locatives foncières, automatique à compter de 2018, évolue selon l'indice des prix de l'année N-1. Elle devrait être de l'ordre de 1% en 2018.

Le tableau ci-dessous reprend les données de l'état de notification 2017 transmis par la Direction Générale des Finances Publiques et les prévisions sur la base des points ci-dessus évoqués.

	TAUX 2017	PRODUITS 2017	PRODUITS 2018 PREVISIONNELS A TAUX CONSTANTS
Taxe d'habitation (prise en charge par l'Etat dès 2018)	20,59 %	693.553 €	700.488 €
Taxe foncière bâti	19,40 %	507.052 €	512.122 €
Taxe foncière non bâti	58,92 %	47.296 €	47.768 €
PROPOSITION : PAS D'AUGMENTATION DES TAUX COMMUNAUX EN 2018		1.247.901 €	1.260.378 €

- Les autres postes d'impôts et taxes ne devraient pas évoluer, l'attribution de compensation versée par la CCPO devant notamment rester stable à 903 K€.

■ Les dotations et subventions

➤ Le niveau de DGF doit être stabilisé en 2018, en raison de la fin de la baisse appliquée depuis plusieurs années au titre du redressement des comptes publics.

Le montant de la DGF en 2017 était d'environ 500 K€ et il est raisonnable de tabler sur ce même montant en 2018.

➤ La hausse des montants attribués en faveur de la Dotation de Solidarité Rurale et de la Dotation Nationale de Péréquation sera plus mesurée en 2018. Bien que ces dotations aient régulièrement augmentées depuis plusieurs années, il conviendra d'envisager des dotations similaires.

➤ La dotation sur les titres sécurisés sera revalorisée à 8.580 €.

■ Les autres recettes

Les autres recettes (produits des services, taxe additionnelle aux droits de mutation, revenus des immeubles,...) devraient rester stables, à l'identique des exercices précédents.

LES DEPENSES PREVISIONNELLES DE FONCTIONNEMENT

■ Les charges de personnel

Ce poste, représentant plus de 50% des dépenses de fonctionnement, devrait peu varier en 2018 et ne sera impactée que par les décisions réglementaires et statutaires qui seront prises.

L'effort de maîtrise de ce poste devra se poursuivre.

Rappelons que la hausse de la CSG de 1,7 point appliquée au 1^{er} janvier 2018 est intégralement neutralisée par l'application d'une indemnité compensatrice.

■ Les charges à caractère général

Les charges à caractère général, liées au bon fonctionnement des services, sont maîtrisées et il conviendra de poursuivre les efforts de gestion conformément aux objectifs définis par la collectivité. Ces dépenses peuvent être impactées par des facteurs externes tels que l'inflation, le prix des combustibles et carburants (tendance haussière), l'indexation des primes des contrats d'assurance ou encore le poids croissant des normes.

La prospective 2018 sera basée sur le montant réalisé au cours de l'exercice 2017, augmenté du taux d'inflation de l'année N-1.

Les autres charges de gestion courante, telles que les subventions, les indemnités versées aux élus ou les contributions obligatoires (SDIS) demeurent stables.

■ Les charges financières

Les frais financiers (intérêts de la dette) restent quasi-stables depuis 2013, avec une prévision à 78 k€ en 2018.

B – LA SECTION D'INVESTISSEMENT

LES RECETTES PREVISIONNELLES D'INVESTISSEMENT

■ Les dotations et fonds divers

➤ LE FCTVA : En raison du montant élevé des investissements réalisés en 2017, le montant du fonds de compensation pour la TVA à percevoir en 2018 devrait être de l'ordre de 350 k€.

➤ La taxe d'aménagement : Destinée au financement des équipements publics générés par l'urbanisation, le produit attendu en 2018 devrait être de l'ordre de 80 k€.

■ Les subventions d'investissement

Il s'agira essentiellement des subventions d'équipement restant à percevoir dans le cadre des travaux d'aménagement de la RD943.

L'estimation est de l'ordre de 300 K€.

Selon la date de démarrage des travaux de la place d'Armes, des subventions pour un montant prévisionnel de 100 K€ sur l'exercice 2018 pourront être demandées.

LES DEPENSES PREVISIONNELLES D'INVESTISSEMENT

S'agissant du programme d'investissements 2018, les principaux projets sont présentés au chapitre suivant.

Le programme pluriannuel de réalisation des projets structurants se poursuivra avec la fin des travaux d'aménagement de la RD943 et le probable commencement des travaux de requalification de la place d'Armes.

IX – LES INVESTISSEMENTS

Les principaux investissements qui sont prévus en 2018 sont les suivants :

- > Dernière phase de travaux d'aménagement de la RD943
- > Phase d'études dans le cadre de la requalification de la place d'Armes
- > Réfection de voiries et trottoirs : Rue de la demi-lune, rue de Selnesse et rue du pont inutile
- > Poursuite de la réhabilitation du local des Services techniques
- > Fin de l'étude diagnostique assainissement
- > Suite de la réalisation de l'étude diagnostique eau potable
- > Mise en accessibilité des écoles
- > Installation d'un panneau d'informations lumineux à Bois-en-Ardres
- > Création d'un parcours santé
- > Achat d'un véhicule utilitaire pour les services techniques
- > Renouvellement pluriannuel du parc informatique
- > Achat de matériels et équipements : Base de loisirs, Maison de la Nature, ALSH, Affaires scolaires, voirie, espaces verts, manifestations, service communication, cantines scolaires, salles municipales.

X – LES BUDGETS ANNEXES

A – LE BUDGET EAU

Le budget Eau 2017 présente les résultats prévisionnels de clôture suivants :

- En fonctionnement : + 4 K€
- En investissement : - 34 K€

Le déficit en résultat de clôture est donc de 30 K€.

Le montant de la surtaxe annuelle reversée par le délégataire est en légère baisse, à 20.500€.

L'étude du système d'alimentation en eau potable de la commune, subventionnée à hauteur de 38.500€ par l'Agence de l'Eau Artois Picardie, est en cours. Dans ce cadre, six compteurs de sectorisation ont été posés en vue d'optimiser le rendement du réseau pour un investissement de l'ordre de 50 K€ sur l'exercice 2017.

Le versement de la subvention AEAP interviendra en 2018.

B – LE BUDGET ASSAINISSEMENT

Le budget Assainissement 2017 présente les résultats prévisionnels de clôture suivants :

- En fonctionnement : + 49 K€
- En investissement : - 56 K€

Le déficit en résultat de clôture est donc de 7 K€.

En recettes de fonctionnement, le montant de la surtaxe annuelle reversée par le délégataire est en diminution à 90 K€, tandis que la prime de performance épuratoire, liée à l'exploitation des systèmes d'assainissement (réseaux et station d'épuration) est de l'ordre de 20 K€, après 2 années sans versement.

En recettes d'investissement, la commune de Brêmes-les-Ardres a reversé en partie la quote-part qui lui revient dans le cadre du diagnostic du réseau assainissement.

DEBAT D'ORIENTATION BUDGETAIRE 2018

En dépenses de fonctionnement, le contrat d'affermage avec le délégataire d'environ 47 K€ a été impacté par la nécessité d'une écriture comptable de 15 K€ pour la réduction d'un titre datant de 2016.

En dépenses d'investissement, l'étude des systèmes d'assainissement des eaux usées des communes d'Ardres et de Brêmes-les-Ardres s'est poursuivie. Environ 50 K€ de dépenses pour cette étude en 2017.

Par délibération, en 2017, une prise en charge par le budget ville des dépenses d'investissement du budget assainissement a été décidée à hauteur de 100.000 €.

C – LE BUDGET LOTISSEMENT LES CHARMILLES

Le budget Lotissement les Charmilles 2017 présente un résultat de clôture à + 224.537,80 €.

7 terrains restent à vendre.