

Rapport d'orientation budgétaire 2019



Communauté de Communes du Sud-Est du Pays Manceau

Brette-les-Pins Challes Changé Parigné-l'Évêque Saint-Mars-d'Outille

SOMMAIRE

| | |
|--|----|
| I. Le contexte général | |
| 1. Le contexte et les perspectives économiques | 4 |
| 2. Le cadre financier pour les collectivités locales | 5 |
| | |
| II. La situation financière de la collectivité | |
| 1. Rétrospective 2015-2018 | 8 |
| 2. Dette et capacité de désendettement | 10 |
| | |
| III. La prospective 2018-2021 | |
| 1. Des recettes de fonctionnement en légère croissance | 12 |
| 2. Des dépenses difficilement maîtrisables | 14 |
| 3. Forte réduction de la capacité d'investissement à court terme | 14 |
| | |
| IV. Marges de manœuvre et orientations budgétaires 2019 | |
| 1. De nouvelles recettes pour maintenir l'autofinancement | 16 |
| 2. Optimiser le fonctionnement courant afin de maintenir la qualité des services offerts | 17 |

RAPPORT D'ORIENTATION BUDGETAIRE 2019

I. Le contexte général

Les orientations budgétaires de la Communauté de Communes du Sud Est du Pays Manceau s'inscrivent dans un contexte économique plus global. La situation financière est tributaire de mesures prises au plan national notamment via la politique économique mise en œuvre et les dispositions de la loi de finances, lesquelles tiennent compte du contexte économique international.

1. Le contexte et les perspectives économiques

➤ Europe : le temps des incertitudes

Les informations statistiques indiquent un essoufflement de la croissance économique mondiale. Bien que restée relativement forte en 2018 (+3.7%) celle-ci décélèrerait en 2019 et 2020 pour revenir à 3.3 % puis 3.1% en raison de la résurgence de nombreuses tensions politiques et financières : les difficiles négociations du Brexit, la guerre commerciale déclarée par les Etats-Unis ainsi que les fortes turbulences enregistrées sur le marché des changes des pays émergents.

Sans remettre en cause à ce stade la trajectoire de croissance de l'Union Européenne, ces tensions conduisent à un ralentissement de la croissance du PIB de l'Europe qui semble s'établir à 1.9 % en 2018 contre 2.4% en 2017. L'économie européenne devrait continuer de bénéficier d'une amélioration de la situation du marché du travail, de conditions de financement favorables et d'une orientation légèrement expansionniste des politiques budgétaires.

Pour la zone Euro, les prévisions annoncent à présent une croissance du PIB de 1.3% en 2019 et 1.7 % en 2020. L'inflation globale y a atteint en moyenne 1.7 % en 2018 contre 1.5 % en 2017, et devrait descendre à 1.4 % en 2019 avant de remonter légèrement à 1.5 % en 2020.

➤ La croissance française s'est enrayée

L'économie française qui se caractérise au sein de la zone Euro par une croissance économique plus molle et un niveau de chômage plus élevé que la moyenne, marque également le pas. Après une progression du PIB de 2.3 % en 2017, l'économie française a été à la peine tout au long de l'année 2018 pour n'atteindre que 1.5 % de croissance. Le nombre total d'emplois créés en 2018 (107 000) est en net recul par rapport à l'an passé (341 000). Ces créations engendrent néanmoins une légère baisse du chômage qui se stabilise à 8.8 % de la population active.

Les dépenses des ménages ont fortement ralenti entre octobre et décembre alors même que la baisse de la taxe d'habitation redonnait du pouvoir d'achat, la consommation n'augmentant que de 0.8 % sur l'ensemble de l'année.

Selon les prévisions de l'INSEE, l'économie française devrait progresser à un rythme similaire sur les prochaines périodes, la croissance du PIB se relevant très légèrement à 1.6 % en 2019 et 2020.

L'emploi conserverait également un rythme d'évolution modéré engendrant un impact limité sur le chômage qui est prévu à 8.9% de la population active pour le premier trimestre 2019.

Point positif, la consommation des ménages devrait redémarrer sous l'effet des mesures gouvernementales obtenues par le mouvement des « gilets jaunes » pour atteindre une croissance de 1.5 % sur l'ensemble de l'année 2019.

Indicateurs économiques en France

- **Taux de chômage** : 9.1 % en 2017, 8.8 % en 2018, 8.7 % en 2019
- **Taux d'épargne des ménages** : 14,2 % en 2017, 14,7 % en 2018, 14,2 % en 2019 (% du revenu après impôts)
- **Déficit public** : -2,6 % en 2017, -2,5 % en 2018, -2,8 % en 2019 (% du PIB)
- **Inflation** : 1,1 % en 2017, 1,9 % en 2018, 1,6 % en 2019

➤ La Sarthe à l'écart de la dynamique régionale

Alors qu'elle a connu une croissance très nettement supérieure à la moyenne nationale en 2017, l'économie de la région des Pays de la Loire marque également le pas. Les effectifs salariés y progressent néanmoins de 1.7 % sur l'année (contre 2.7 % l'an passé), soit un gain de 18 000 postes supplémentaires. Comme souvent, la Loire Atlantique reste le moteur du développement régional.

Toujours en retrait à l'échelle de la région, la Sarthe ne connaît qu'une évolution de 0.4 % de l'emploi salarié sur un an et peine à maintenir ce niveau.

Dans ce contexte, les projets d'installation tardent à se concrétiser sur les zones d'activité économique du Sud Est Manceau. Deux terrains concernant des projets étudiés de longue date ont été vendus en 2018. Trois autres projets d'installation devraient se concrétiser en 2019.

(Sources OCDE/Eurostats/URSSAF Pays de la Loire)

2. Le cadre financier pour les collectivités locales.

➤ La loi de programmation des finances publiques 2018/2022

La LPFP pour les années 2018 à 2022 fixe une trajectoire des finances publiques traduisant « *l'ambition de réduire à la fois le déficit public, la dépense publique et les prélèvements obligatoires, tout en finançant les priorités du gouvernement* ».

Elle implique, sur la durée du quinquennat une réduction concomitante :

- Du déficit public (de 2.9 % du PIB en 2017 à 0.3 % du PIB en 2022), se traduisant par un encadrement de la progression de la dépense publique locale,
- Des prélèvements obligatoires (baisse de 1 point de PIB entre 2017 et 2022)
- Et de la dette publique (baisse de 5 point de PIB entre 2017 et 2022), conduisant les collectivités locales et leurs groupements à réduire leur dette de 19 milliards d'euros en 2022.

Pour y parvenir, le gouvernement a renoncé à faire progresser la contribution des collectivités locales au redressement des finances publiques instaurée sous le précédent mandat.

Il lui préfère **un objectif de maîtrise de la progression des dépenses de fonctionnement** en fixant leur évolution moyenne annuelle à 1.2 % pour les communes et les EPCI, et instaure une règle prudentielle d'endettement déclinée par catégories de collectivités devant conduire à la réduction du recours à l'emprunt par le secteur public local. Un plafond d'endettement de 12 ans a été retenu pour les communes de plus de 10 000 habitants et les EPCI à fiscalité propre de plus de 50 000 habitants.

Afin de tenir ces objectifs, la loi de programmation a prévu une contractualisation entre l'Etat et les 319 plus grandes collectivités et groupements, dans un contexte de maintien des dotations versées.

➤ Les dispositions de la loi de finances 2019 intéressant les collectivités locales

La loi de finances 2019 ne comprend pas de nouveauté majeure en matière de finances et de fiscalité locales. La grande réforme des finances locales se jouera début 2019 dans un projet de loi spécifique. Stabilité des dotations (dans leur volumes financiers nationaux), **réforme de la dotation d'intercommunalité**, aménagement de la TEOM, ..., sont cependant autant de mesures intéressant les collectivités locales.

La nouvelle architecture de la dotation d'intercommunalité (DI) repose essentiellement sur la création d'une enveloppe unique en lieu et place des 5 enveloppes précédentes fonction du statut et du régime fiscal de l'EPCI. Le montant de cette enveloppe est augmenté en 2019 de 59 millions d'euros afin d'accompagner la hausse de la démographie et le renforcement de la coopération intercommunale. Cette augmentation est financée par un prélèvement sur la dotation forfaitaire et une minoration de la compensation de la part salaire du bloc communal.

Elle est composée de 2 dotations : la dotation de base et la dotation de péréquation. La notion de bonification disparaît.

Décomposition de l'enveloppe unique

| Composition | Modalités de calculs |
|---------------------------------|--|
| Dotation de base 30 % | Population regroupée* pondérée par le CIF** |
| Dotation de péréquation 70 % | Population regroupée* pondérée par le CIF** avec CIF X [PF/hab. moyen de la catégorie / PF/hab. de l'EPCI + revenu/hab.*** moyen / revenu/hab.*** de l'EPCI] |

* Population utilisée = population DGF

** CIF plafonné à 0,6 ; CIF pondéré par 1,1 pour les métropoles

*** Population utilisée = population totale

La modification de la répartition de la DI s'accompagne d'un système de garanties plafonnant les pertes et les gains. Ces derniers sont plafonnés à 110 % de l'attribution par habitant de l'année précédente. Les communautés de communes dont le CIF est supérieur à 0.5 et celles dont le potentiel fiscal est inférieur d'au moins 50% à la moyenne de la catégorie, ont la certitude de recevoir une dotation par habitant au moins égale à l'année précédente. Dans tous les autres cas, la baisse ne peut excéder 5% de l'attribution par habitant de l'année précédente.

En matière de fiscalité directe locale, le gouvernement poursuit le projet de dispenser 80 % des ménages du paiement de la taxe d'habitation (TH) sur leur résidence principale en 2020. Pour ceux remplissant les conditions de ressources, l'abattement sera de 65 % en 2019.

Le principe du dégrèvement permet aux communes et à leurs groupements de conserver leur pouvoir de taux et leur produit fiscal, l'Etat prenant en charge l'intégralité des dégrèvements dans la limite du taux et des abattements en vigueur en 2017. Ainsi, les hausses de taux ou baisses des abattements ultérieurs sont pris en charge par les contribuables.

C'est la suppression de la taxe à compter de 2021 qui repose la question de l'autonomie fiscale des collectivités locales. Il est prévu que cette refonte se face sans création de nouvelle imposition locale. Plusieurs scénarii sont à l'étude :

- La compensation par l'Etat de la suppression de la taxe d'habitation :
 - Compensation fixe. Ce scénario est inconstitutionnel en termes de ratio d'autonomie financière du bloc communal,
 - Compensation indexée par le transfert d'une fraction d'un impôt national (TVA, CSG), ressource dynamique.
- Le remplacement de la TH par le transfert d'un impôt local (taxe foncière sur les propriétés bâties (TFPB), cotisation sur la valeur ajoutée des entreprises (CVAE)) perçue actuellement par les départements. En contrepartie, ceux-ci recevraient une part de la CSG perçue par l'Etat. Dans ce scénario, un solde serait calculé entre les produits fiscaux reçus (TFPB, CVAE) et le produit fiscal perdu (TH). Dans le cas où ce solde serait négatif, la commune bénéficierait du versement d'une garantie individuelle de ressource.

La taxe d'enlèvement des ordures ménagères (TEOM) a quant à elle fait l'objet d'aménagements visant à favoriser l'institution par les collectivités locales de la part incitative, ainsi qu'à faciliter le financement des actions résultant des programmes locaux de préventions des déchets ménagers et assimilés.

Pour ce faire la loi de finances permet de déroger à la règle de limitation du produit de la TEOM aux montants des dépenses de collecte, traitement et valorisation des déchets ménagers :

- En autorisant un dépassement de 10% du montant plafond du produit de la TEOM la première année de l'institution de la part incitative afin de prendre en compte le surcoût qu'occasionne, à son démarrage, cette mise en place,
- En diminuant corrélativement de 8 à 3 % durant 5 ans les frais de gestion de la taxe.

Le champ des dépenses pris en compte pour le calcul du plafond de la taxe inclut désormais soit des dépenses d'investissement, soit des dotations aux amortissements, ainsi que les dépenses liées à la définition et aux évaluations des programmes locaux de prévention des déchets.

Afin d'accélérer le développement de formes de traitement plus vertueuses (recyclage, compost, méthanisation, ...) des ordures ménagères et des déchets d'activités économiques des entreprises, les tarifs de la taxe générale sur les activités polluantes (TGAP) seront augmentés à partir de 2021. Les tarifs de base actuels de 41 € par tonne pour le stockage et de 15 € par tonne pour l'incinération, évolueront pour atteindre respectivement 65 € et 25 € en 2025.

Pour bâtir son projet de budget dans le respect des objectifs de la LPFL 2018-2022, le gouvernement a tablé sur une prévision de croissance de 1.7 %, une inflation ramenée à 1.3 %, prévisions plus favorables que les estimations de l'INSEE (Cf. Page 5). Une revalorisation des valeurs locatives servant d'assiette au calcul des impôts locaux de 2.2 % est également adoptée pour tenir compte de la hausse des prix à la consommation enregistrée en 2018 (1.9 %).

II. La situation financière de la collectivité

1. Rétrospective 2015-2018

➤ Dépenses de fonctionnement

| Dépenses de fonctionnement | Année 2015 | Année 2016 | Année 2017 | Année 2018 | Evolution 2015/2018 | Evolution 2017/2018 |
|------------------------------|------------------|------------------|------------------|------------------|---------------------|---------------------|
| Charges à caractère général | 2 102 500 | 2 163 276 | 2 379 627 | 2 557 717 | 6,75% | 7,48% |
| Charges de personnel | 1 813 683 | 1 867 610 | 2 075 750 | 2 129 928 | 5,50% | 2,61% |
| Charges de gestion courante | 926 600 | 940 703 | 956 219 | 1 033 086 | 3,69% | 8,04% |
| Charges financières | 13 865 | 10 650 | 10 359 | 31 398 | 31,32% | 203,10% |
| Attributions de compensation | 207 255 | 207 255 | 201 677 | 157 541 | -8,74% | -21,88% |
| TOTAL | 5 063 903 | 5 189 494 | 5 623 632 | 5 909 670 | 5,28% | 5,09% |

Alors qu'elles connaissaient une progression contenue (+ 1.47% par an) entre 2014 et 2016, les dépenses de fonctionnement ont progressé très rapidement au cours des deux dernières années sous l'effet conjugué de l'extension de la compétence voirie aux chemins ruraux, du développement de l'offre d'enseignement musicale, de la GEMAPI, des frais de fonctionnement du dojo, du renchérissement du coût des énergies et des prestations de collecte et de traitement des déchets.

Avec 307 € par habitant en 2017, le niveau des dépenses de fonctionnement du Sud Est Manceau est, depuis 2016, nettement supérieur aux moyennes nationale (277 €) et régionales (253 €) des communautés de communes, ces dernières étant en diminution conformément aux objectifs de la LPPF.

Bien que très dynamique sur l'ensemble de la période du fait du transfert des personnels chargés de l'entretien des chemins ruraux, du développement de l'offre d'enseignement musical et des mesures nationales de revalorisation des carrières, le rythme de progression des dépenses de personnel diminue sensiblement en 2018. Leur montant (117 € par habitant en 2017), extrêmement variable selon le mode de gestion des services, reste conforme à la moyenne régionale (115 €) mais légèrement supérieur à la moyenne nationale (108 €).

Comme l'an passé, c'est avant tout le niveau et la progression des charges à caractère général qui distinguent le Sud Est Manceau de ses homologues (134 € contre 77 € de moyenne nationale et 59 € de moyenne régionale). Elles correspondent très majoritairement aux dépenses de collecte, traitement et valorisation des déchets, et subsidiairement à l'entretien de la voirie et des bâtiments, ainsi qu'au fonctionnement de services.

Le transfert de la compétence GEMAPI au 1^{er} janvier 2018 et la mise en place du PCAET à l'échelle du Pays du Mans occasionnent respectivement 30 560 € et 10 000 € de cotisations supplémentaires à des syndicats mixtes. La subvention au CSC Rabelais progresse quant à elle de plus de 32 000 € entre 2017 et 2018 du fait de la hausse des effectifs accueillis les mercredis suite à une nouvelle modification des rythmes scolaires au 1/09/2018. Comptabilisées au sein des *charges de gestion courantes*, ces nouvelles dépenses expliquent, avec la cotisation Syndicat Mixte d'Aménagement Numérique, l'augmentation sensible constatée en 2018.

En 2016 puis 2017, deux emprunts pour un total de 1 270 000 € ont été souscrit pour le financement du dojo communautaire et de l'école de musique. Leur remboursement a pour effet d'augmenter les frais financiers qui restent cependant inférieur à 2 € par habitant.

➤ Recettes de fonctionnement

| Recettes de fonctionnement | Année 2015 | Année 2016 | Année 2017 | Année 2018 | Evolution 2015 - 2018 | Evolution 2017 - 2018 |
|---|------------------|------------------|------------------|------------------|--------------------------|--------------------------|
| Impôts et taxes | 3 861 774 | 3 867 816 | 4 214 314 | 4 267 432 | 3,39% | 1,26% |
| Dotations et participations | 1 324 391 | 1 070 556 | 1 111 103 | 1 138 439 | -4,92% | 2,46% |
| dont Dotation d'intercommunalité | 456 815 | 303 567 | 234 568 | 192 032 | -25,09% | -18,13% |
| Produits des services et autres produits de gestion | 537 125 | 549 110 | 455 170 | 533 490 | -0,23% | 17,21% |
| Attributions de compensation | 252 670 | 252 670 | 389 265 | 386 846 | 15,26% | -0,62% |
| Atténuation de charges | 27 870 | 8 260 | 29 542 | 44 821 | 17,16% | 51,72% |
| TOTAL | 6 003 830 | 5 748 412 | 6 199 394 | 6 371 028 | 2,00% | 2,77% |

Le début du mandat est tout d'abord marqué par une nette diminution (- 3.38%) des recettes de fonctionnement imprimée par la baisse successive des dotations d'Etat suite à l'instauration de la contribution au redressement des finances publiques et une fiscalité atone.

C'est le regain de productivité de cette dernière et les effets du transfert de la voirie rurale sur le montant des attributions de compensation perçu par la communauté, qui impriment une évolution moyenne de 2 % par an sur la période. Ils permettent au Sud Est du Pays Manceau de se situer au-dessus des niveaux moyens national et régional, en terme de produit de fonctionnement par habitant, respectivement à 344 € contre 330 € et 316 €.

Malgré un contexte économique difficile, la fiscalité des ménages continue de progresser sensiblement depuis le début du mandat. Ce rythme a été amplifié par l'instauration de la taxe sur le foncier bâti (TFB) en 2017 qui rapporte alors 138 000 € de produits supplémentaires.

Les évolutions du produit de la contribution économique territoriale (CET) sont quant à elles, plus modestes. La communauté de communes bénéficiera néanmoins de l'embellie de la croissance mondiale en 2017. L'effet semble cependant être de courte durée car sa progression marque le pas dès 2018.

Malgré une pression fiscale importante, le produit de l'imposition locale (241€ par habitant, TEOM incluse) reste très inférieur aux moyennes régionale (281 €) et nationale (317 €).

L'importance de la taxe d'habitation dans le financement des actions communautaires doit conduire à suivre et anticiper son éventuelle suppression.

Malgré l'augmentation régulière de la population et un Coefficient d'Intégration Fiscale supérieur à la moyenne des communautés de la catégorie (0.386152 contre 0.366753 en 2018), le montant de la dotation d'intercommunalité n'a cessé de diminuer sous l'effet de la croissance de la contribution au redressement des finances publiques jusqu'en 2017, puis de la perte d'éligibilité à la bonification en 2018.

Celle-ci a heureusement été amortie par les mécanismes de garantie.

Les autres dotations sont en diminution régulière à l'image de la dotation de compensation de la part salaire issue de la réforme de la TP, ou stables comme la subvention du département au titre de l'enseignement artistique. Seules les participations de la CAF à l'offre de service enfance-jeunesse, et l'éligibilité des dépenses d'entretien de la voirie et des bâtiments au FCTVA instaurée en 2016, infléchissent la tendance.

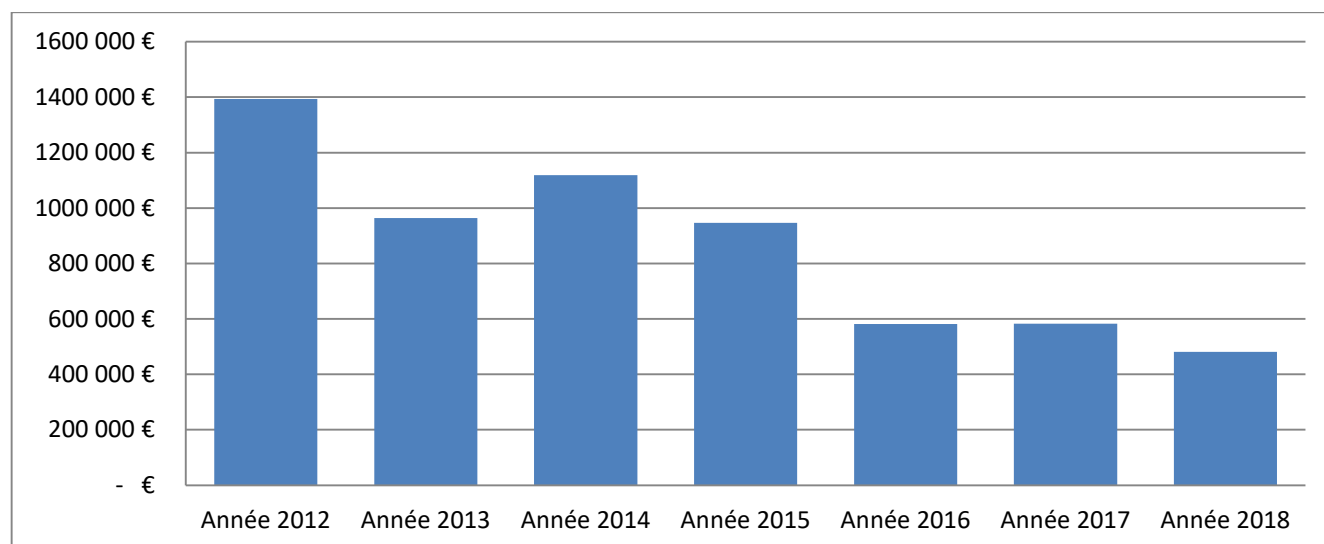
Malgré une bonne orientation en 2018, **le rythme de progression des recettes de fonctionnement est insuffisant pour faire face à l'augmentation des dépenses courantes.**

➤ L'investissement et son financement

La stabilisation de la capacité d'autofinancement brut de la communauté de communes du Sud Est du Pays Manceau à 37 € par habitant, déjà très inférieure à la moyenne de la Région des Pays de la Loire (63 € par habitant) ainsi qu'à la moyenne française (54 € par habitant), n'aura été que de courte durée.

La progression des dépenses de fonctionnement à un rythme presque deux fois supérieur à celui des recettes entre 2017 et 2018, a eu raison de la stabilisation engendrée par l'instauration de la taxe sur le foncier bâti au taux de 1 % en 2017. Elle descend à 27 € par habitant en 2018.

Autofinancement brut



9 000 015 euros TTC ont été investis en travaux et acquisition diverses, hors aménagement des zones d'activités, depuis le début du mandat.

Le montant moyen annuel des investissements communautaires a considérablement augmenté ces trois dernières années pour tendre vers la moyenne régionale. Ils sont par ailleurs beaucoup mieux subventionnés à l'image de l'école de musique et des voies douces.

| Dépenses d'équipement | Année 2014 | Année 2015 | Année 2016 | Année 2017 | Année 2018 | Dépense moyenne / habitant / an | Dépense / habitant / an en 2016 | Moyenne régionale | Moyenne nationale |
|----------------------------|------------|------------|------------|------------|------------|---------------------------------|---------------------------------|-------------------|-------------------|
| Depenses d'équipement en € | 2 240 401 | 822 047 | 1 644 811 | 1 875 422 | 2 432 440 | 103 | 107 | 110 | 86 |

2. Dette et capacité de désendettement

| TABLEAU DE SYNTHESE DE L'ENDETTEMENT | | | | | | | | | |
|--------------------------------------|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|--|--|
| | 2014 | 2015 | 2016 | 2017 | 2018 | 2019 | 2020 | | |
| Endettement au 01/01 | 449 652 | 352 360 | 250 758 | 744 644 | 1 278 342 | 2 191 704 | 1 135 273 | | |
| Emprunts nouveaux | | | 600 000 | 670 000 | 1 000 000 | | | | |
| Remboursement des emprunts | 97 292 | 101 602 | 106 114 | 136 302 | 86 637 | 1 056 431 | 157 903 | | |
| Endettement au 31/12 | 352 360 | 250 758 | 744 644 | 1 278 342 | 2 191 704 | 1 135 273 | 977 370 | | |
| Endettement par habitants | 20 | 14 | 42 | 73 | 125 | 65 | 56 | | |
| Capacité de désendettement | 0,32 | 0,27 | 1,33 | 2,22 | 5,63 | 3,59 | 3,60 | | |

Alors qu'elle n'avait pas eu à recourir à l'emprunt depuis 2001 à l'exception de prêts relais destinés à financer les travaux d'aménagement des zones d'activités économiques en l'attente de la commercialisation des terrains, la communauté a emprunté 600 000 € en 2016 pour la construction du dojo, puis 670 000 € en 2017 pour la construction de l'école de musique. Un prêt relais de 1 000 000 € à également été contracté en 2018 dans l'attente du versement des subventions accordées à ces deux opérations et à la création de voies, ainsi que du versement du FCTVA correspondant.

Contrairement à la moyenne, la communauté de communes est peu endettée. Bien qu'elle s'accroisse, sa dette représentait 73 € par habitant contre 179 € de moyenne nationale et 176 € de moyenne régionale, au 31 décembre 2017.

Même si l'emprunt contracté en 2018 a pour effet d'augmenter notablement l'endettement, il sera intégralement remboursé en 2019 ou 2020 au plus tard. La dette antérieure à 2016 s'éteindra quant à elle en 2019.

En 2017, la capacité de désendettement était légèrement supérieure à 2 années, et tendait à se rapprocher de la moyenne régionale qui était de 2 ans et 9 mois. Suite au remboursement du prêt relais, elle devrait atteindre 3 ans et 7 mois et dépasser la moyenne nationale qui s'établit à 3 ans et 3 mois.

Sans emprunt supplémentaire, celle-ci se détériorera cependant mécaniquement au rythme de la réduction de la capacité d'autofinancement si celle-ci n'est pas enrayée (Cf. III.3 ci-après).

III. La prospective 2018-2021

Malgré une croissance économique plutôt molle, les recettes de fonctionnement devraient continuer à augmenter régulièrement. Cette croissance sera cependant insuffisante pour faire face à l'évolution des dépenses difficiles à contenir sans une révision de l'offre de services portée par la communauté de communes.

Cet « effet de ciseaux » occasionne de nouveau la diminution sensible de la capacité d'autofinancement. Dans ce contexte, il convient de s'interroger sur les moyens de maintenir une réelle capacité d'investissement à la Communauté de Communes au-delà du mandat.

1. Des recettes de fonctionnement en légère croissance

| Recettes prévisionnelles de fonctionnement | Année 2018 | Année 2019 | Année 2020 | Année 2021 | Evolution 2018 - 2021 |
|---|------------------|------------------|------------------|------------------|-----------------------|
| Impôts et taxes | 4 267 432 | 4 471 051 | 4 620 830 | 4 774 986 | 3,82% |
| Dotations et participations | 1 138 439 | 1 085 071 | 1 066 029 | 1 062 231 | -2,28% |
| dont Dotation d'intercommunalité | 192 032 | 192 032 | 192 032 | 192 032 | 0,00% |
| Produits des services et autres produits de gestion | 533 490 | 538 926 | 548 896 | 559 054 | 1,57% |
| Attributions de compensation | 386 846 | 386 846 | 386 846 | 386 846 | 0,00% |
| Atténuation de charges | 44 821 | 15 000 | 15 000 | 15 000 | -30,57% |
| TOTAL | 6 371 028 | 6 496 894 | 6 637 600 | 6 798 117 | 2,19% |

Sans majoration de la fiscalité et en l'absence de transfert conséquent de compétences préalablement exercées, la communauté de communes ne connaîtra qu'une croissance modérée de ses recettes de fonctionnement au cours des 2 ou 3 prochaines années.

➤ Une croissance des produits fiscaux portée par l'investissement des ménages

Bien que la Cotisation Foncière Economique (CFE) ait connu une évolution plutôt modeste en 2018 (+ 1.43 %), les recettes fiscales communautaires ont augmenté de plus de 2.80 %, à taux constants. Excédent largement la revalorisation de 1.2 % décidée par l'Etat l'an passé, l'évolution des bases de la TH, de la TFB et de la TEOM, traduit le développement de l'habitat sur le territoire.

Malgré les perspectives d'inflexion de la croissance économique (Cf. I .1) les produits fiscaux communautaires devraient continuer de croître à un rythme compris entre 3.5 et 4 % sous l'effet conjugué de la revalorisation des bases et du développement de l'habitat. Ils augmenteront également du fait de la taxe GEMAPI instaurée à compter de l'exercice 2019 pour faire face aux dépenses correspondantes.

Représentant à elle seule presque 40 % du produit des impôts directs perçu par la communauté, la TH est la principale recette fiscale avec des bases imposables très largement supérieures à la moyenne départementale (1123 € par habitant, contre 897 € pour le département). Si le dégrèvement progressif prévu par la loi de finances ne remet pas en cause les évolutions prévisibles jusqu'en 2020, l'annonce de sa suppression pose la question du maintien à moyen terme, de l'autonomie financière de l'établissement.

Dans l'attente de la notification des bases prévisionnelles pour 2019, le budget primitif sera construit à partir des éléments suivants :

- Une revalorisation forfaitaire des valeurs locatives du bâti retenue par l'Etat de 2.2%
- Un enrichissement physique des bases estimé en moyenne à 1.5 %.
- Un produit de 68 000 € au titre de la taxe GEMAPI.
- Une contribution au Fonds National de Garantie Individuelle de Ressources de 924 612 euros.

➤ Dotation d'intercommunalité : les conséquences incertaines de la réforme.

Alors qu'elle croissait régulièrement sous l'effet des transferts successifs de compétences, le montant de la dotation d'intercommunalité versée par l'Etat a diminué régulièrement depuis 2014 sous l'effet des augmentations successives de la contribution au redressement des finances publiques.

Cette dernière est désormais stabilisée à 398 000 € par an. Elle a connu une nouvelle baisse en 2018 du fait de la perte de l'éligibilité à la dotation bonifiée.

Les conséquences de la réforme adoptée par la loi de finances pour 2019 (Cf. page 6) n'ont pas été mesurées en l'absence de simulation de la Direction des Finances Publiques.

Le mécanisme de plafonnement d'une possible diminution garantit une attribution minimum à hauteur de 95 % de la dotation par habitant perçue en 2018.

Pour 2019, la prise en compte du transfert des chemins ruraux devrait conduire à augmenter le CIF servant au calcul de la dotation. L'hypothèse retenue est celle d'une stabilité de la dotation d'intercommunalité jusqu'au terme du mandat.

➤ La lente décroissance des autres dotations et participations

Selon toutes les hypothèses, les autres dotations au premier titre desquelles la compensation de la part salaire, devraient poursuivre leur lente décroissance. Cette tendance sera accentuée en 2019. L'an passé, la perception décalée de deux années de subvention FCTVA sur les entretiens de la voirie et des bâtiments réalisés en 2016 et 2017 (89 000 €) a exceptionnellement majoré le montant des participations encaissées. La perception d'une participation d'accompagnement au reclassement professionnel d'un salarié, par nature exceptionnelle (9 000 €), conduit à amplifier ce phénomène.

Seule la participation des communes au titre de la mise à disposition de services est amenée à progresser corrélativement aux coûts constatés. La mise en place du service mutualisé de gestion des ressources humaines engendrera de nouvelles participations, contrepartie des nouvelles dépenses engagées en 2019 pour son fonctionnement.

➤ Attributions de compensation

Bien que légalement compétente en matière de Gestion des milieux aquatiques et prévention des inondations depuis le 1^{er} janvier 2018, le coût de l'exercice de cette compétence, et l'évaluation des charges résultant de son transfert ne sont, pour le moment, pas déterminés. Le débat qui a précédé l'instauration de la taxe GEMAPI en septembre dernier, a laissé entendre que le transfert de la compétence pourrait s'effectuer sans transfert de charges, par équité entre les communes. Cette hypothèse reste à confirmer par le suivi de la procédure adéquate.

Dans cette attente, le budget 2019 sera élaboré sur la base des attributions de compensation adoptées par délibération du 28 février 2017.

2. Des dépenses difficilement maîtrisables

| Dépenses prévisionnelles de fonctionnement | Année 2018 | Année 2019 | Année 2020 | Année 2021 | Evolution 2018 - 2021 |
|--|------------------|------------------|------------------|------------------|-----------------------|
| Charges à caractère général | 2 557 717 | 2 642 284 | 2 730 805 | 2 822 349 | 3,34% |
| Charges de personnel | 2 129 928 | 2 183 176 | 2 237 756 | 2 293 699 | 2,50% |
| Charges de gestion courante | 1 033 086 | 1 084 079 | 1 116 601 | 1 150 099 | 3,64% |
| Charges financières | 31 398 | 39 257 | 67 778 | 88 727 | 41,38% |
| Attributions de compensation | 157 541 | 157 541 | 157 541 | 157 541 | 0,00% |
| TOTAL | 5 909 670 | 6 106 337 | 6 310 481 | 6 512 415 | 3,29% |

Malgré la volonté d'une croissance modérée des dépenses de fonctionnement affichée lors du précédent débat d'orientation budgétaire, celles-ci ont augmenté de plus de 5 % entre 2017 et 2018.

Bien que le taux prévisionnel de l'inflation pour 2019 soit moins élevé que l'an passé, les dépenses de fonctionnement vont continuer d'augmenter sensiblement du fait de la hausse du prix des énergies et des produits pétroliers qui impacte directement le coût de la collecte et du traitement des déchets ménagers et les travaux d'entretien de la voirie qui représentent à eux seuls 1 665 000 € de *Charges à caractère général*.

Le budget intégrera le fonctionnement du nouveau bâtiment de l'école de musique à Parigné L'Évêque pour une année complète.

A effectif constant, les effets de l'accord de modernisation des parcours professionnels, carrières et rémunérations amplifieront l'augmentation annuelle de la masse salariale résultant du « *glissement vieillesse – technicité* ». Elle augmentera également du fait de l'intégration des 2 personnels affectés au service RH mutualisé. Ces dernières dépenses seront cependant partagées entre toutes les collectivités partie prenante (4 communes, la communauté et le SMiDeN).

Les participations aux différents syndicats mixtes chargés de la GEMAPI vont croître pour couvrir progressivement l'ensemble des bassins versants concernés.

La croissance des effectifs accueillis au sein des centres de loisirs le mercredi, suite à la nouvelle modification de la semaine scolaire, se traduira par une augmentation de 30 000 € de la subvention à verser au centre François Rabelais, sans accompagnement de la CAF au titre du contrat enfance-jeunesse.

Le seul examen attentif des dépenses de fonctionnement des services internes ne suffira pas à limiter les évolutions attendues en deçà des 3 % par an, trajectoire qui, si elle reste très éloignée des objectifs nationaux fixés par la loi de programmation, aura surtout pour effet de poursuivre la réduction de l'autofinancement.

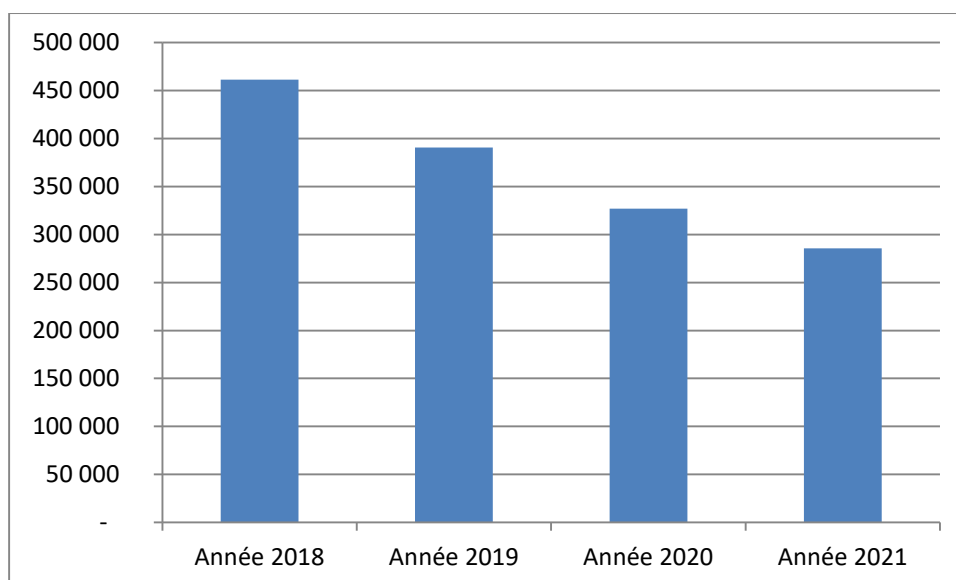
3. Forte réduction à court terme de la capacité d'autofinancement

L'épargne dégagée chaque année en section de fonctionnement représente le solde des ressources propres disponibles pour le remboursement des emprunts et le financement des investissements. Elle est également appelée « autofinancement ».

Avec un rythme de progression des dépenses nettement plus élevé que celui des recettes, l'épargne disponible pour investir s'est considérablement réduite depuis le début du mandat. L'instauration de la taxe sur le foncier bâti a permis d'en stabiliser le niveau, mais depuis, la tendance est repartie à la baisse.

Sa diminution impacte directement la capacité de désendettement de la communauté qui voit ainsi diminuer sensiblement ses possibilités d'investissement via l'emprunt.

Autofinancement prévisionnel



Le programme d'investissements du mandat a été notablement modifié par l'opportunité d'accélérer le déploiement de la fibre optique sur le territoire. La mobilisation des financements nécessaires a conduit le conseil à reporter siné dié plusieurs opérations pour un montant total de 896 500 € (Cf. délibération du 25 septembre 2018).

Le bureau communautaire a néanmoins souhaité que soit étudiée la faisabilité de lui adjoindre deux nouveaux projets :

- La construction d'une maison d'assistantes maternelles à St Mars d'Outille,
- L'extension du multi-accueils de Changé.

La réalisation du programme d'investissements validé le 25 septembre dernier aura pour effet de mobiliser 2 260 000 € d'emprunt d'ici 2021, ce qui aura pour conséquence de porter la capacité de désendettement communautaire à 10 années.

L'intégration des 2 nouveaux projets nécessiterait 1 000 000 € d'emprunt supplémentaire ce qui aurait pour effet de porter la capacité de désendettement à plus de 14 années, c'est-à-dire aux limites des préconisations prudentielles actuelles.

Dans les deux cas, la restauration progressive de la capacité d'autofinancement de l'établissement au niveau de 2017 est primordiale au maintien de la capacité à investir au-delà de 2021. A compter de 2020, en l'absence d'excédent de fonctionnement capitalisé, l'épargne de gestion deviendra insuffisante pour provisionner les dotations aux amortissements réglementaires.

IV. Marges de manœuvre et orientations budgétaires 2019

Si la réalisation du programme d'investissements du mandat est financièrement possible sous réserve de l'attribution des subventions attendues, le maintien de la capacité d'investissement de la Communauté de Communes au-delà de 2021 nécessite de conserver une épargne de gestion élevée. Neutraliser sa probable diminution pour maintenir l'autofinancement à son montant de 2017 nécessite désormais de dégager 690 000 € d'épargne supplémentaire sur 3 ans.

Pour cela, il est nécessaire soit d'augmenter les recettes de fonctionnement, soit de diminuer les dépenses courantes, ou de combiner les deux actions.

Il n'est désormais plus possible de reporter des dépenses d'investissement, toutes les opérations inscrites au programme étant engagées.

1. De nouvelles recettes pour maintenir l'autofinancement

En matière de fiscalité, et malgré un contexte favorable, la seule évolution des bases ne procurera que 147 000 € de produit supplémentaire par an. Une augmentation plus conséquente nécessite de relever les taux d'imposition.

Les marges de manœuvre sont cependant étroites.

| ANALYSE DES MARGES DE MANŒUVRE | | | | | | | |
|--------------------------------|----------------------------------|--------|-----------------------|------------------|-----------------------|----------------|-------------------|
| | Produit | Taux | Taux moyens nationaux | Potentiel fiscal | Potentiel fiscal /hab | Recettes / hab | coef mobilisation |
| CFE | 912 632 | 24,43% | 24,48% | 914 500 | 52 | 52 | 1,00 |
| Taxe d'habitation | 1 944 724 | 10,20% | 8,75% | 1 668 268 | 95 | 111 | 1,17 |
| Foncier bati | 138 100 | 1,00% | 2,41% | 332 821 | 19 | 7,9 | 0,41 |
| Foncier non bati | 13 518 | 1,79% | 5,75% | 43 424 | 2 | 0,8 | 0,31 |
| Références : | Produits et taux de l'année 2016 | | | | | | |
| Sauf foncier bati : | 2017 | | | | | | |
| Population DGF | 17 481 | | | | | | |

Elles s'expriment à travers le coefficient de mobilisation du potentiel fiscal. Lorsque le coefficient est < à 1, des marges de manœuvre existent ; lorsqu'il atteint la valeur 1, la fiscalité correspond à la moyenne nationale ; lorsqu'il est > à 1 la pression fiscale sur le territoire est supérieure à la moyenne nationale. Compte tenu des règles de lien entre les taux d'une part, et de l'augmentation des produits attendus d'autres part, seule une nouvelle majoration de la taxe sur le foncier bâti constitue un levier d'action efficace.

Cependant pour le contribuable local, les taxes communautaires s'ajoutent aux impôts communaux qui sont eux même très élevés et font peser sur celui-ci une pression fiscale supérieure aux moyennes départementale et nationale.

ORIENTATIONS BUDGETAIRES 2019

Conscient de la pression fiscale supportée par les contribuables, le bureau propose de ne pas augmenter les taux des impôts directs locaux qui seraient maintenus ainsi qu'il suit :

- CFE : 24,43%
- TH : 10,20%

TEOM : 9,40%
TFNB : 1,79%

- TFB : 1.00%

Il propose cependant d'étudier un relèvement des droits d'inscription à l'école de musique ainsi que des tarifs des services enfance-jeunesse organisés par la Rabelais, afin de tenir compte de l'évolution des dépenses qui les composent.

La CAF sera également sollicitée afin de prendre en compte les interventions réalisées auprès des jeunes au sein des collèges.

2. Optimiser le fonctionnement courant afin de maintenir la qualité des services offerts

Augmenter les recettes ne constitue pas le seul levier d'action possible. Il peut être combiné avec une réduction des dépenses de fonctionnement.

Dans le but contenir l'évolution estimée de la subvention nécessaire au financement des activités petite enfance, enfance et jeunesse, il a été demandé au Rabelais d'évaluer les incidences financières d'une diminution du nombre de camps au cours de l'été ainsi que la fermeture d'un multi-accueil sur une période de vacances scolaires.