

**Rapport
d'orientation
budgétaire
2021**

**Budget principal &
Budget annexe Maison de santé**



VILLERS
lès —
NANCY

SOMMAIRE

AVANT-PROPOS.....	6
--------------------------	----------

INTRODUCTION	7
---------------------------	----------

1) UN CONTEXTE FINANCIER QUI N’A JAMAIS ETE AUSSI INCERTAIN	8
--	----------

UNE SITUATION MACRO-ECONOMIQUE MARQUEE PAR LA CRISE SANITAIRE	8
--	----------

Une inflation – et donc un dynamisme fiscal - très faible	8
--	----------

L’absence de remontée des taux d’intérêt.....	9
--	----------

Des comptes publics fortement dégradés par la crise et les efforts pour favoriser la relance	9
---	----------

Le plan France relance.....	10
------------------------------------	-----------

LE CONTEXTE LEGISLATIF AU TRAVERS DE LA LOI DE FINANCES 2021	11
---	-----------

Le renforcement des dotations de péréquation au détriment de la dotation forfaitaire.....	11
--	-----------

Une réforme de la fiscalité locale source d’inquiétudes	12
--	-----------

La compensation de la suppression de la Taxe d’Habitation.....	13
--	----

Les craintes et incertitudes soulevées par la réforme.....	15
--	----

Les résultats attendus de la Réforme	16
--	----

Les autres mesures de la loi de finances 2021	18
--	-----------

La réforme de la Taxe Communale sur la Consommation Finale d’Electricité	18
--	----

Le piège de l’automatisation du FCTVA (Fonds de Compensation de la Taxe sur la Valeur Ajoutée)	18
--	----

2) LA STRATEGIE DE MANDAT 2020 - 2026 19

3 OBJECTIFS & 1 METHODE POUR GUIDER L'ACTION MUNICIPALE 19

LE PLAN PLURIANNUEL D'INVESTISSEMENT 2021-2025 21

La MJC Jean Savine	22
La construction d'une nouvelle école.....	22
L'aménagement d'îlots de fraîcheur dans les écoles	23
La modernisation de la Résidence Autonomie Paul Adam.....	23

3) LA TRAJECTOIRE FINANCIERE PLURIANNUELLE DE LA COMMUNE 24

DES RECETTES DE FONCTIONNEMENT EN BERNE 24

Des dotations en baisse, en dépit des besoins croissants de la commune	25
Un tissu fiscal au dynamisme incertain.....	26
La fiscalité directe locale.....	27
Les reversements de fiscalité.....	28
Les droits de mutation.....	28
Les autres recettes de fonctionnement	29
Les produits du Domaine et des Services	29
Les Subventions et Partenariats.....	30

LA MAITRISE DES DEPENSES DE FONCTIONNEMENT 31

Une gestion efficace des ressources humaines	32
Des dépenses de gestion contenues malgré leur caractère inflationniste.....	34
La préservation des subventions en faveur des associations	35
Des frais financiers maîtrisés.....	35

LA CONSOLIDATION D'UNE EPARGNE PERMETTANT D'INVESTIR DANS LE CADRE DE VIE37

Un plan d'investissement intensif de 10 M€ à financer 37

Le recours à l'emprunt et la gestion de la dette..... 39

Le programme d'emprunts 2021-202539

L'évolution de l'encours40

L'analyse de la dette.....41

La santé financière de la commune mesurée au regard des niveaux d'épargne et d'endettement 42

Les niveaux d'épargne42

La capacité de désendettement44

4) LE BUDGET ANNEXE DE LA MAISON DE SANTE PLURIDISCIPLINAIRE DE CLAIRLIEU..... 46

L'achèvement de la construction..... 46

Le début de la phase d'exploitation de l'équipement 47

AVANT-PROPOS

Le mot du Maire – François WERNER

Jamais l'exercice budgétaire n'aura été aussi compliqué : la crise sanitaire, économique et sociale rend toutes les prévisions hautement incertaines.

Elle nous oblige toutefois à aller de l'avant, et donner du souffle aux élans de solidarités auxquels nous assistons depuis un an, en portant un regard attentif sur nos aînés, nos jeunes, les personnes fragiles. L'achèvement de la maison de Santé de Clairlieu arrive à point nommé et la commune continuera à jouer son rôle de facilitateur aux côtés des acteurs de la santé pour assurer la protection sanitaire des villarois.

Elle nous invite également à favoriser la reprise de l'activité, la relance de l'économie locale et le soutien au BTP : la ville jouera pleinement son rôle avec plus de 10 millions d'euros d'investissements sur le mandat !

Elle ne doit pas non plus nous empêcher de tenir nos engagements de campagne pour le bien-vivre à Villers et la transition écologique. J'ai tenu à ce titre à ce que ce rapport d'orientation budgétaire donne de la lisibilité sur nos projets, et ce pour toute la durée du mandat.

Jamais l'engagement de notre équipe n'aura été aussi fort. Il est possible car la gestion de nos finances était prudente et elle devra le rester : notre projet ambitieux se fera sans augmenter les impôts, et sans dégrader les services publics.

Voilà en quelques mots la feuille de route qui vous est présentée au travers de nos orientations budgétaires.

Le mot de l'Adjointe aux Finances – Valérie RAMPONT

Pour ce premier exercice budgétaire depuis les élections de 2020, nous avons souhaité réinventer la méthode en présentant le cap que nous suivons jusqu'en 2026, pour prendre de la hauteur et sortir de la logique annuelle des budgets.

Nous faisons le pari de suivre une trajectoire financière et un plan pluriannuel d'investissements ambitieux, malgré la réduction de nos dotations qui se poursuit malheureusement chaque année.

Pour ce faire, nous continuerons à nous réinventer pour réaliser des économies intelligentes, qui modernisent nos services publics sans les affaiblir.

C'est à cette condition que nous mènerons notre programme d'investissement intensif (10,4 M€) en limitant le recours à l'emprunt à un niveau raisonnable (engagement est pris de contenir le ratio de désendettement à la moitié du seuil d'alerte et garder une capacité d'investissement de 850 K€ minimum en fin de mandat).

Nos investissements préparent le futur, nos finances doivent en faire autant : nos ratios d'épargne et de solvabilité seront donc préservés à l'issue du mandat et ne dégraderont pas la situation de la commune qui pourra continuer à mener des projets ambitieux au-delà de 2026.

Nos orientations budgétaires conjuguent donc bien les réponses aux urgences d'aujourd'hui et une vision à long terme pour notre territoire.

INTRODUCTION

Le rapport d'orientation constitue une étape essentielle du cycle budgétaire des collectivités.

Il participe à l'information des élus et des citoyens et fournit les informations utiles au débat sur la situation financière de la commune, ainsi que la trajectoire envisagée par l'équipe municipale, préalablement au vote du budget primitif.

En effet, le débat d'orientation budgétaire (DOB) doit se tenir dans un délai de deux mois avant le vote du budget primitif (BP).

Si le Code Général des Collectivités Territoriales consacre le rapport et le débat d'orientation budgétaire comme un rendez-vous annuel incontournable pour les communes de plus de 3 500 habitants (article L 2312-1), il précise également que **cet exercice démocratique doit revêtir obligatoirement un caractère pluriannuel.**

Pour cause, le rapport doit présenter « *les orientations budgétaires, les engagements pluriannuels envisagés ainsi que [...] la structure et la gestion de la dette* ». Le rapport doit donc nécessairement comporter des éléments prospectifs, s'agissant des hypothèses retenues pour construire le budget (en matière d'évolution des concours financiers, de la fiscalité, etc...) mais aussi et surtout de la programmation des investissements.

De plus, et au cas particulier des communes de plus de 10 000 habitants, le rapport doit comporter les informations relatives à la structure des effectifs, aux dépenses de personnel (traitements indiciaries, régimes indemnitaires, bonifications indiciaries, heures supplémentaires rémunérées et avantages en nature) et à la durée effective du travail.

Enfin, et plus récemment, la loi de programmation des finances publiques pour 2018 à 2022 impose aux collectivités de présenter leurs objectifs en matière d'évolution des dépenses de fonctionnement et de besoin de financement.

Le Rapport d'Orientation Budgétaire constitue en définitive un véritable exercice de transparence, qui suppose également un effort de pédagogie financière.

Aussi, dans une optique de clarté de l'information financière, le présent rapport est composé de 4 chapitres :

1. Un rappel du contexte macro-économique et du cadre législatif que constitue notamment le projet de loi de finances pour 2021 afin d'appréhender les conditions dans lesquelles sont élaborées les orientations budgétaires
2. La présentation du projet de mandat et du plan pluriannuel d'investissement pour la période 2021-2026
3. La déclinaison du projet politique en trajectoire financière
4. Une annexe relative au budget de la Maison de Santé.

1) UN CONTEXTE FINANCIER QUI N'A JAMAIS ETE AUSSI INCERTAIN

Les orientations budgétaires d'une commune sont appréciées et réévaluées chaque année au regard du contexte, marqué régulièrement par des réformes touchant à l'organisation ou au financement des collectivités, ainsi que par les évolutions macroéconomiques qui ne manquent pas de se traduire très concrètement au niveau local.

UNE SITUATION MACRO-ECONOMIQUE MARQUEE PAR LA CRISE SANITAIRE

Il faut préciser en préambule que les prévisions économiques n'ont jamais été aussi incertaines depuis plusieurs décennies, compte-tenu évidemment de l'évolution imprévisible de l'épidémie de coronavirus, des contraintes sanitaires et de leurs conséquences sur l'économie mondiale. Les hypothèses avancées dans ce rapport doivent donc être appréhendées avec précaution.

L'ampleur de cette crise se mesure au regard de la croissance qui a chuté de 4,5 % au niveau mondiale (quand la crise de 2008 avait été qualifiée de « grande récession » avec - 0,1 %), soit la plus grande dépression depuis les années 1930. En France la perte de PIB est d'environ 10 % en 2020, et la question d'un éventuel rebond en 2021 reste en suspens.

Une inflation - et donc un dynamisme fiscal - très faible

Pour rappel, l'inflation se définit comme la mesure de la hausse des prix des biens et services. En 2019, l'inflation constatée fut de 1,1 % et s'établit à + 0,5 % en 2020. La loi de finances pour 2021 retient l'hypothèse d'une inflation à 0,7 %, encore modeste, en raison de la stabilité des prix de l'énergie.

Cette tendance permet d'espérer une faible augmentation des prix pour les dépenses de la commune. Toutefois, depuis 2018, la revalorisation des bases fiscales d'habitation (valeurs locatives) est indexée sur l'inflation de novembre N-1 par rapport à novembre N-2. L'inflation mesurée entre novembre 2019 et 2020 est de seulement 0,2 % (contre 1,2 % l'année précédente).

En parallèle de cette revalorisation des bases fiscales des ménages, les valeurs locatives des locaux professionnels sont indexées sur l'évolution des loyers réellement constatée dans chaque secteur locatif. Cette évolution est estimée à 0,6 % en 2021 après 0,4 % en 2020.

La progression des recettes fiscales de la commune sera donc limitée en 2021.

L'absence de remontée des taux d'intérêt

Afin de soutenir une économie fragilisée, et en l'absence d'inflation à endiguer, la Banque Centrale Européenne devrait maintenir des taux directeurs bas (proches de zéro ou négatifs).

L'absence de remontée des taux à court terme permettra surtout de maintenir des frais financiers modestes sur la part de la dette communale à taux variable (33 % de l'encours seulement) et d'emprunter à de bonnes conditions en 2021.



Evolution du taux de refinancement minimum de la BCE depuis 20 ans (source : abc bourse.com)

Des comptes publics fortement dégradés par la crise et les efforts pour favoriser la relance

La loi de programmation des finances publiques 2018-2022, qui prévoyait la résorption du déficit public sur le quinquennat constitue évidemment « une référence dépassée » selon le Haut Conseil des Finances Publiques. L'objectif initial d'un déficit contenu à 1,5 % en 2020 se heurte au résultat final de 10,2 %, compte tenu de la crise qui se traduit à la fois par une perte de recettes fiscales, et le coût des mesures de soutien à l'économie auquel s'ajoute le plan « France Relance » annoncé en septembre dernier et doté de 100 milliards d'euros (un tiers du budget annuel de l'Etat).

L'endettement continuera de s'accroître significativement en 2021 puisque la loi de finances prévoit un déficit de 6,7 %. Ces mesures de soutien inédites – et sans doute justifiées –, pèsent lourd sur le budget de l'Etat dont l'endettement ne faisait déjà que progresser, ce qui n'a pas permis d'aborder la crise sanitaire avec des marges d'actions restaurées depuis la crise de 2008.

Cette situation divise les analystes sur la soutenabilité du « quoi qu'il en coûte » et conduit certains à **redouter une nouvelles contribution des collectivités au redressement des finances publiques.**

Le plan France relance

Le plan de relance destiné à relancer l'économie française et l'emploi est doté de 100 Md€ sur deux ans, dont 40 % proviennent de l'Union Européenne. Il s'articule autour de 3 axes : 35 Md€ pour la compétitivité, 30 Md€ pour l'écologie et 35 Md€ pour la cohésion sociale.

Une partie de ces aides bénéficiera aux collectivités, notamment pour la rénovation thermique des bâtiments ou le développement des transports en commun. Cela se traduit notamment par un abondement de 1 Md€ de la Dotation de Soutien à l'Investissement Local (DSIL). **Ces mesures constituent l'opportunité pour la commune de mener à bien et cofinancer des projets de performance énergétique (MJC Savine, Résidence Autonomie Paul Adam), tout en participant au soutien de l'économie locale.**



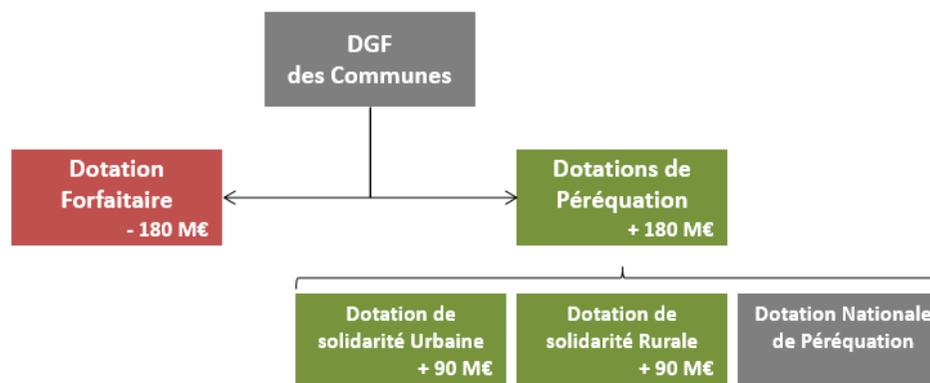
Le volet Compétitivité du plan de relance consiste à alléger les « impôts de production » des entreprises en plafonnant la Contribution Economique Territoriale, ou en réduisant de moitié la Cotisation Foncière des Entreprises et la Taxe Foncière des établissements industriels. L'Etat s'est engagé à compenser ces pertes de recettes aux collectivités mais celles-ci savent d'expérience que ces compensations finissent généralement par servir de variables d'ajustement. La commune est peu concernée dès lors que c'est la Métropole qui perçoit les impôts économiques mais une nouvelle ponction sur les recettes du Grand Nancy nuirait à tout le territoire.

LE CONTEXTE LEGISLATIF AU TRAVERS DE LA LOI DE FINANCES 2021

Le renforcement des dotations de péréquation au détriment de la dotation forfaitaire

L'enveloppe de la Dotation Globale de Fonctionnement des communes n'est pas modifiée, mais, comme en 2020, le renforcement de certaines de ses composantes – **les dotations de péréquation** (la Dotation de Solidarité Urbaine et la Dotation de Solidarité Rurale qui progressent de 180 M€ au total) **sera assuré en réduisant la dotation forfaitaire qui va diminuer de près de 2,5 %**.

Pour la commune, qui n'est pas éligible aux dotations de péréquation au regard des critères actuels, cela se traduira par une **réduction de la dotation de Villers-lès-Nancy estimée *a minima* à 50 K€** (soit 5 % environ).



Le schéma ci-dessus illustre la répartition de la Dotation Globale de Fonctionnement. L'accroissement continu des dotations de péréquation (qui représentent désormais 42 % de la DGF contre 18 % en 2012) à enveloppe constante – et donc au détriment de la dotation forfaitaire - semble difficilement soutenable à long terme pour une commune comme Villers qui ne perçoit aucune dotation de péréquation.

Une réforme de la fiscalité locale source d'inquiétudes

Le paysage de la fiscalité locale a connu une modification importante avec la loi de finances 2018 qui prévoyait la suppression de la taxe d'habitation pour 80 % des ménages, sous la forme d'un dégrèvement progressif de 30, 65, puis 100 % entre 2018 et 2020.

Arguant du fait que cette mesure faisait perdre de son sens à la taxe d'habitation pour les 20 % de ménages continuant à y contribuer, l'Etat a souhaité supprimer totalement la taxe d'habitation, et plus généralement engager une réforme de la fiscalité locale.

Les objectifs affichés par l'Etat étaient :

- Garantir aux collectivités une autonomie financière et fiscale
- Ne pas créer de nouvel impôt en lieu et place, ce qui suppose que le coût de la réforme sera *in fine* assumé par l'Etat qui s'engage à faire les économies nécessaires pour la financer
- Offrir une répartition plus claire de la fiscalité locale entre les différentes collectivités (spécialiser l'impôt)

De la même façon que 80 % des ménages ont été progressivement exonérés de la taxe d'habitation (réduction de 30 % en 2018, 65 % en 2019, et 100 % en 2020), **la Taxe d'Habitation sera supprimée pour l'ensemble des résidences principales entre 2021 et 2023** (30 % puis 65 % puis 100 %).

La Taxe d'Habitation, désormais renommée « Taxe d'Habitation sur les Résidences Secondaires et autres locaux meublés non affectés à l'habitation principale » subsistera marginalement pour les résidences secondaires et les logements vacants (lorsque la taxation des locaux vacants est décidée par les communes ou les intercommunalités).

A Villers, on dénombre environ 200 résidences secondaires représentant 55 K€ de taxe d'habitation et 65 logements vacants pour 35 K€ de produit fiscal.

Si les contribuables continueront donc de payer dégressivement la taxe d'habitation actuelle jusqu'en 2022, les collectivités en perdront le produit dès 2021, en ce sens qu'il sera collecté et conservé par l'Etat, les collectivités étant amenées - dès cette année - à recevoir les produits fiscaux de substitution.

La compensation de la suppression de la Taxe d'Habitation

Globalement, la suppression de la Taxe d'Habitation (TH) représente un manque à gagner de 26 Md€¹ pour les collectivités que l'Etat s'est engagé à leur compenser en réalisant des économies sur son propre budget.

S'agissant des communes

La réforme consiste à leur transférer la part de la Taxe Foncière sur les Propriétés Bâties (TFPB) **jusqu'alors perçue par les départements**. Aussi, dès 2021, les conseils départementaux ne percevront plus la Taxe Foncière, et le taux départemental de la taxe s'ajoutera au taux initial des communes qui recouvreront l'ensemble des deux produits n'en formant plus qu'un seul.

Dès lors, deux cas de figure se présentent : certaines communes toucheront davantage de taxe foncière départementale qu'elles ne percevaient de taxe d'habitation, ou, à l'inverse, d'autres communes percevront moins de taxe foncière qu'elles n'avaient de taxe d'habitation.

Afin de neutraliser les sous-compensations et sur-compensations, la réforme comporte un coefficient correcteur (dit « CoCo »), dont les modalités de calcul garantissent, dans la durée, la neutralité du transfert pour chaque commune.

S'agissant des intercommunalités (communautés de communes, Métropoles, etc...)

Le produit de Taxe d'Habitation perdu leur sera compensé au travers du versement d'une part de la TVA (Taxe sur la Valeur Ajoutée) perçue par l'Etat. L'Etat prive donc les intercommunalités d'un impôt à pouvoir de taux en le remplaçant par un produit fiscal sans pouvoir de taux (elles conservent un pouvoir de taux sur la taxe foncière et la cotisation foncière des entreprises). Cela étant, ces dernières années, le produit de la TVA s'est montré plus dynamique (en raison de la croissance) que l'évolution des bases fiscales de la Taxe d'Habitation, ce qui pouvait constituer un motif de consolation avant que la crise sanitaire – et économique – ne mette en évidence les risques liés à la fiscalité de la consommation.

S'agissant des départements

Les conseils départementaux avaient déjà perdu la Taxe d'Habitation en 2010 (avec la réforme de la Taxe Professionnelle), et perdent désormais la taxe foncière suite à son transfert aux communes. Ils se voient attribuer en compensation, eux aussi, une part de TVA en lieu et place de la taxe foncière. Pour eux, la réforme se traduit par la perte du dernier impôt avec pouvoir de taux.

¹ 24,6 Md€ de taxe d'habitation stricto sensu et 1,7 Md€ au titre des compensations d'exonérations et dégrèvements (allocations compensatrices)

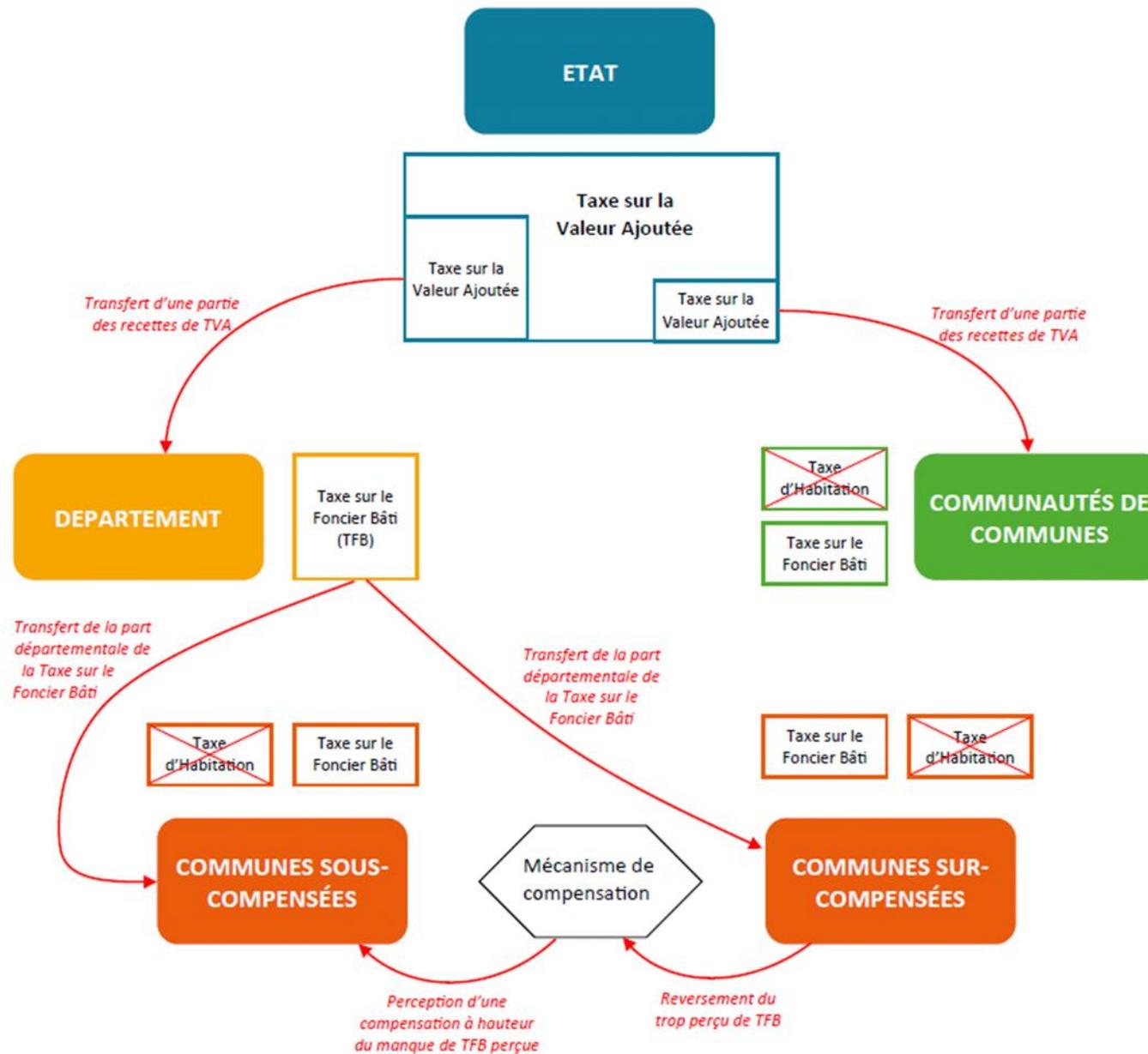


Schéma illustrant la compensation de la suppression de la Taxe d'Habitation

Les craintes et incertitudes soulevées par la réforme

La première incertitude soulève **un doute sur la pérennité de la réforme**. En effet, si celle-ci présente « mathématiquement », au regard des règles de calcul du coefficient correcteur notamment, toutes les garanties pour qu'aucune collectivité ne soit perdante, il n'en reste pas moins que la réforme n'est pas financée durablement.

En effet, la Taxe Foncière départementale transférée aux communes ne suffit pas à compenser la perte de la Taxe d'Habitation. Il y a un reste à charge pour l'Etat, qui s'est donc engagé à supporter le déséquilibre de la réforme. Or, ce déséquilibre risque d'augmenter dans la durée : l'évolution annuelle des bases fiscales progressant chaque année, le montant à compenser sera croissant. Des analystes redoutent que la compensation à l'euro près ne tienne pas dans la durée et que l'Etat rogne sur ces transferts en les considérant comme des variables d'ajustement, ce qui ne serait pas une manœuvre inédite.

La deuxième crainte consiste à redouter **une perte de dynamisme fiscal** : quand un « ménage » s'installe sur une commune suite à la construction/rénovation d'un logement, celle-ci bénéficiait dès l'année suivante du produit de la Taxe d'habitation (qui finance les services publics rendus à ce nouvel habitant). Désormais, les communes percevront uniquement une taxe foncière au bout de 3 ans (après deux années d'exonérations pour les constructions nouvelles). Cette crainte est particulièrement redoutée pour les logements sociaux qui bénéficient de longues exonérations de taxe foncière : entre 15 et 25 ans.

La troisième crainte porte sur **la perte de lien fiscal entre le territoire et ses habitants**. Le fait qu'un habitant pourra désormais résider et voter sur une commune, notamment pour les élections municipales, sans contribuer à la fiscalité locale (pour les locataires non propriétaires, soit 37 % des contribuables à Villers-lès-Nancy par exemple) constitue **une remise en cause profonde de notre modèle de la citoyenneté locale**.

*Par ailleurs, le fait que les intercommunalités et les départements perçoivent désormais un impôt national (la TVA), déconnecté de l'évolution de l'économie locale, se traduit par **une fiscalité moins territorialisée** à double tranchant : les territoires dont la politique d'aménagement n'est pas fructueuse (perte d'habitants ou d'entreprises) n'en seront pas affectés, ce qui constitue une forme de protection, tandis que les territoires dont le développement est un succès n'en seront pas récompensés, ce qui peut constituer une forme de manque à gagner ou une forme de solidarité entre les territoires selon le point de vue de chacun.*

Les résultats attendus de la Réforme

En conclusion, on notera que l'Etat a atteint deux des trois objectifs qu'il s'était fixé : ne pas créer de nouvel impôt, ce qui revient à prendre à sa charge le coût de la réforme, et mieux spécialiser les impôts locaux (seules la commune et l'intercommunalité partagent encore un impôt commun : la taxe foncière suite à la suppression de la taxe d'habitation et au transfert aux communes de la part départementale de la taxe foncière).

En revanche, l'objectif de garantie d'une autonomie financière et fiscale aux collectivités est sérieusement compromis : l'autonomie financière semble maintenue dès lors que chaque collectivité se voit garantir des ressources de substitution (pour combien de temps au regard du financement incertain de la réforme et de la dégradation des comptes de l'Etat ?).

En revanche, l'autonomie fiscale a été réduite en privant les départements et les intercommunalités d'un impôt avec pouvoir de taux, et en limitant les marges de manœuvre fiscale des communes qui peuvent uniquement taxer les propriétaires désormais (l'impact d'une augmentation des impôts se concentrerait forcément sur le même contribuable, et ne pourrait plus être réparti entre locataires et propriétaires).

Sur le plan national, il faut rappeler que la réforme a pour but de redonner du pouvoir d'achat aux ménages (720 € par foyer fiscal), tout en espérant que le coût que représente cette mesure pour l'Etat ne conduira pas ce dernier à dégrader les services publics au-delà de ce que les français sont prêts à admettre en contrepartie de cet allègement des prélèvements obligatoires.

Au niveau local², la commune de **Villers-lès-Nancy fera partie des communes sur-compensées**, qui toucheront davantage de taxe foncière départementale qu'elles n'ont perdu de taxe d'habitation. Dès lors, **le mécanisme du coefficient correcteur consistera à prélever le surplus de recettes dès l'origine : la commune ne gagnera ni plus ni moins de recettes qu'auparavant.**

Sur la base des chiffres 2018, le produit fiscal de la commune est de 4,737 M€ avant la réforme, et de 5,746 M€ après la réforme. Le coefficient correcteur de la commune avoisinerait 0,82 et neutraliserait donc la surcompensation d'1,01 M€ environ.

VILLERS LES NANCY	Avant la réforme			Après la réforme			
	Ressource de taxe d'habitation sur les résidences principales ¹	Produit de foncier bâti communal	Ressource de taxe d'habitation et produit de foncier bâti communal	Produit de foncier bâti départemental transféré à la commune	Produit de foncier bâti (anciennes parts communale et départementale) après transfert	Coefficient correcteur	Produit du foncier bâti après application du coefficient
	(1)	(2)	(1+2)	(3)	(2+3)	(1+2)/(2+3)	(4)
	2 750 577	1 986 114	4 736 691	3 759 805	5 745 919	0,8243574265	4 736 691

S'agissant des ménages villarois, rappelons que 9 % des foyers étaient déjà exonérés de Taxe d'Habitation avant la réforme (séniors de condition modeste, veufs/veuves, titulaires de l'allocation de solidarité de personnes âgées ou adultes handicapés, etc...) et 37 % d'entre eux faisaient l'objet d'un écrêtement (plafonnement de leur imposition pour la fraction de cotisation qui excéderait 3,44 % du revenu). **La réforme bénéficiera donc à 55 % des ménages villarois qui n'étaient ni exonérés, ni écrêtés, et aux 37 % des foyers qui étaient plafonnés, et qui seront désormais totalement exonérés.**

Le montant moyen de taxe habitation était de 990 € à Villers en 2018, ce qui donne une idée du « pouvoir d'achat » qui sera redonné aux villarois à l'issue de la réforme n°1 (pour 80 % des français entre 2018 et 2020) et n°2 (suppression définitive entre 2021 et 2023) de la Taxe d'Habitation.

De manière résiduelle, 200 ménages villarois devraient continuer à verser 55,6 K€ de « Taxe d'Habitation sur les Résidences Secondaires » (THRS) à l'issue de la réforme (280 € en moyenne), et une soixantaine de contribuables sont redevables chaque année de la Taxe d'Habitation sur les Logements Vacants³ (THLV) pour un montant de 35 K€ (660 € en moyenne).

² Chiffres notifiés début janvier 2020 par l'administration fiscale sur la base des produits fiscaux 2018.

³ Cette taxe concerne les logements d'habitation inoccupés depuis plus de 2 ans pour inciter les propriétaires à éviter les vacances, et donc encourager l'accès au logement.

Les autres mesures de la loi de finances 2021

La réforme de la Taxe Communale sur la Consommation Finale d'Electricité

Aujourd'hui, plusieurs taxes sur l'électricité coexistent au profit de l'Etat, des Départements et des Communes, avec des tarifs différents (et des modes de recouvrement divers et donc peu efficaces). Pour se conformer à la réglementation européenne qui nécessite une tarification uniforme, les trois taxes vont être fondées en une seule avec une harmonisation des tarifs par le haut.

La Taxe Communale sur la Consommation Finale d'Electricité (TCCFE) faisait l'objet d'un coefficient multiplicateur librement déterminé par chaque commune entre 0 % et 8,5 %. En 2021, le taux minimum sera porté à 4 %, puis 6 % en 2022. En 2023, la TCCFE sera supprimée mais les communes percevront une part de la taxe nationale égale au produit 2022, sur la base d'un tarif unique de 8,5 % et majoré de 1,5 % (au titre des anciens frais de recouvrement que percevaient les fournisseurs). A partir de 2024, le produit perçu par les communes évoluera selon l'inflation et les quantités d'électricité livrées sur le territoire.

A Villers, le coefficient est fixé à 6 % et représente un produit d'environ 160 K€ par an. **La loi conduira la commune à percevoir un produit rebasé sur un coefficient de 8,5 % à partir de 2023, soit une augmentation de 40 %, pour un nouveau produit d'environ 220 K€.**

Le piège de l'automatisation du FCTVA (Fonds de Compensation de la Taxe sur la Valeur Ajoutée)

Le FCTVA permet aux collectivités de récupérer sous forme d'une dotation 16,404 % des dépenses d'investissement (et d'entretien des bâtiments publics) éligibles. La procédure se faisait par envoi de justificatifs à la Préfecture mais sera automatisée en 2022 pour les dépenses réglées en 2021 (décalage d'un an).

Pour automatiser le calcul du FCTVA, l'Etat se basera désormais sur le plan comptable en établissant une liste des comptes éligibles. Cette liste diffère de l'ancienne description des investissements pris en considération en ceci que plusieurs dépenses ne seront désormais plus éligibles tels que l'achat ou l'aménagement des terrains, ou encore les acquisitions de logiciels. **Les collectivités vont donc voir cette dotation baisser dans les prochaines années**, ce qui n'est pas la meilleure manière de soutenir l'investissement ou la relance.

2) LA STRATEGIE DE MANDAT 2020 - 2026

L'objectif d'un Rapport d'Orientation Budgétaire est de donner de la lisibilité sur le projet poursuivi par la commune et sa traduction budgétaire. Il est proposé d'aborder la stratégie municipale sous l'angle des valeurs, objectifs et méthodes qui animent le projet de mandat avant d'étudier le plan pluriannuel d'investissement envisagé.

3 OBJECTIFS & 1 METHODE POUR GUIDER L'ACTION MUNICIPALE

La stratégie de mandat repose en préambule sur le respect des engagements de l'équipe municipale, au premier rang desquels figure la **stabilité fiscale** afin de ne pas augmenter les impôts des villarois et donc préserver leur pouvoir d'achat. La trajectoire financière qui guide la ville intègre et supporte cet impératif (sauf bouleversement majeur de paradigme tel qu'une nouvelle contribution des collectivités au redressement des finances de l'Etat).

Ce cadre préalable impose de procéder à des choix dans une époque marquée par des moyens limités et d'importantes mutations : environnementales, démographiques, technologiques, comportementales, etc...

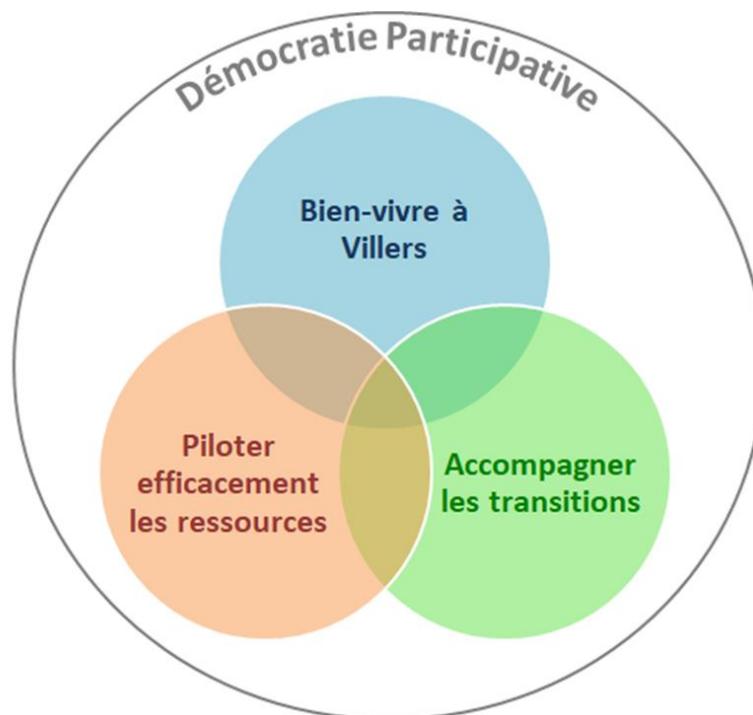
C'est pourquoi le projet de mandat sera consacré à accompagner les renouvellements de Villers afin de maintenir un haut niveau de **qualité de vie**, dans un contexte de **transition écologique** nécessitant de préparer l'avenir, tout en garantissant une **gestion économe** et responsable des ressources. Pour relever le défi de cette équation ambitieuse, le projet de mandat repose sur 3 axes stratégiques et 1 méthode qui a son importance.

Axe 1 : Bien-vivre à Villers : le projet de mandat doit offrir les conditions pour favoriser l'entraide et la sécurité, le développement d'une vie associative, culturelle et sportive dynamique, permettre aux enfants villarois de bien-grandir et aux séniors de bien-vieillir. La réflexion menée sur la coordination des parcours des séniors illustre cette démarche : la commune doit adopter une posture bienveillante et proactive pour anticiper les difficultés et atténuer le stress des aînés lorsqu'ils doivent – souvent à l'occasion d'une épreuve – changer d'habitat et de mode de vie.

Axe 2 : Accompagner la transition écologique et préserver l'environnement : le projet de mandat permettra à la commune de faire sa part du travail dans la lutte pour le climat et la sauvegarde des ressources et du cadre de vie (performance énergétique des bâtiments, ambassadeurs du climat) tout en faisant preuve dès maintenant de résilience pour s'adapter et se prémunir face aux changements déjà opérés (création d'îlots de fraîcheur par la végétalisation et la désimperméabilisation des sols).

Axe 3 : Piloter efficacement les ressources et miser sur les atouts du territoire : la commune doit économiser ses moyens et adapter ses forces vives à l'évolution des besoins sociaux par une gestion prévisionnelles des emplois, des effectifs, et des compétences du personnel, à budget de fonctionnement constant pour allouer le plus de ressources aux investissements. Pour ce faire, le projet de mandat mise sur des nouveaux partenariats (développement des mutualisations) et les atouts du territoire : acteurs économiques, commerces, attraits touristiques, ... sans oublier les habitants qui seront au cœur de la méthode...

La méthode : le renouvellement de la démocratie participative. C'est à la fois une fin en soi : la volonté de rapprocher les citoyens de leurs administrations et des prises de décisions, mais aussi le meilleur moyen de construire des politiques publiques efficaces - les villarois demeurant les meilleurs experts des besoins de leurs quartiers, leur commune, leur métropole. La participation guidera l'action du mandat sous diverses formes et à chaque fois qu'elle sera possible.



LE PLAN PLURIANNUEL D'INVESTISSEMENT 2021-2025

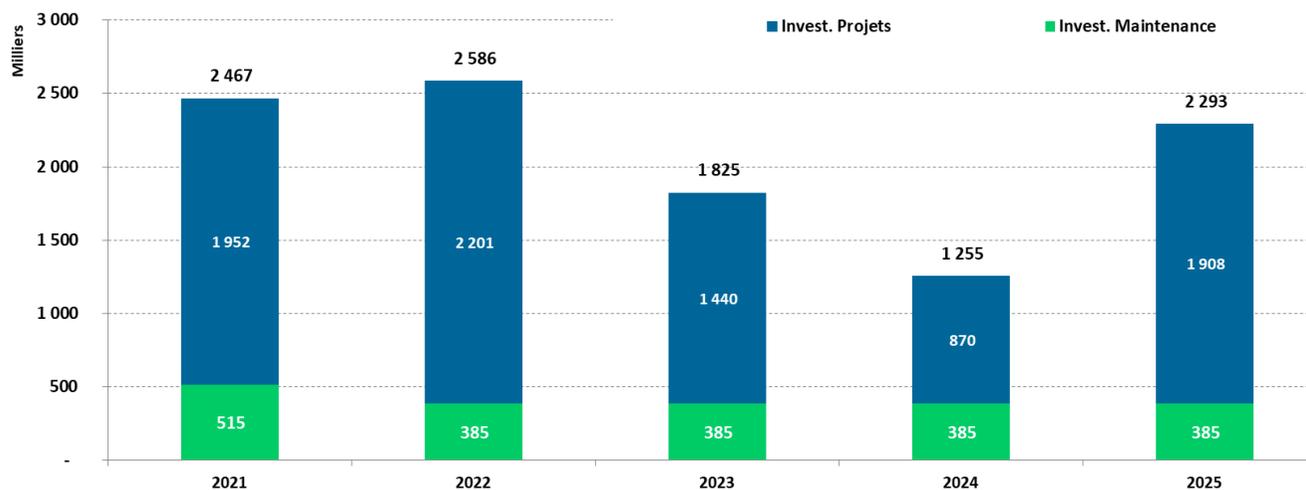
Ce projet de mandat ambitieux nécessite d'investir massivement dans notre cadre de vie. Cet investissement représente à la fois un impératif – celui de participer, à l'échelle de la commune, au soutien de l'économie – et en même temps une opportunité : l'occasion de saisir les financements proposés dans le cadre du plan de relance pour mener à bien les projets essentiels à notre territoire et rendre les bâtiments communaux plus résilients et plus accessibles.

Ces travaux sont planifiés au moyen d'un **PPI – Plan Pluriannuel d'Investissement** – qui permet d'anticiper les opérations à venir, de les planifier et de les financer sur la durée du mandat.

Il faut néanmoins garder à l'esprit que le PPI n'a pas vocation à être immuable : il sera sans doute amené à évoluer au cours du mandat pour intégrer des projets nouveaux si les financements le permettent, ou revoir le phasage de certaines opérations en fonction des opportunités ou contraintes technico-financières. En résumé, le projet est clair, la volonté est ferme, mais le contexte incertain suppose d'être agile.

Le PPI 2021-2025 représente 10,4 M€ d'investissements programmés, soit 2,1 M€ par an en moyenne. Ce montant conséquent est rendu possible grâce aux efforts de gestion et au désendettement pratiqués ces dernières années, ainsi qu'à la mobilisation d'un maximum de subventions. Le PPI distingue 2 types d'investissements :

- Les **investissements de maintenance** : qui concourent à l'entretien du patrimoine et le renouvellement nécessaire des matériels
- Les **investissements de projets** : qui regroupent les opérations nouvelles apportant une plus-value significative pour les politiques villaroises (construction d'équipement neuf, rénovation d'ensemble, matériels nouveaux, etc...)



Faute de pouvoir lister tous les projets, qui seront présentés en détail en votant les **autorisations de programme** correspondantes au moment du budget primitif 2021 inscrit au conseil de mars prochain, ce chapitre abordera les opérations majeures programmées sur le mandat.

La MJC Jean Savine

Initialement identifié comme un projet de mise en accessibilité du bâtiment, la commune a souhaité profiter de l'occasion pour entreprendre une rénovation globale de l'équipement qui débutera dès 2021. Le volet accessibilité sera complété par d'importants travaux sur la structure du bâtiment (toiture, menuiseries, etc...) qui permettront d'améliorer significativement sa performance énergétique. Des aménagements intérieurs seront réalisés en lien avec l'association occupante pour adapter les salles aux besoins actuels et futurs de la MJC afin de permettre la polyvalence des salles et le partages des espaces avec d'autres acteurs (maison des solidarités, espace de vie sociale, etc...)

Le projet dispose d'un budget de 1,35 M€ et sera décomposé en deux tranches. La première tranche (850 K€) qui doit débiter après l'été 2021 portera sur l'accessibilité, ainsi que les toitures et menuiseries autour du patio. La seconde tranche portera sur la rénovation des autres espaces (salle de spectacle, ateliers, cuisine, etc...).

Des subventions sont attendues à hauteur de 360 K€ au titre de l'accessibilité et de l'isolation thermique.

La construction d'une nouvelle école

La mise en accessibilité de l'actuelle école Déruet envisagée initialement en 2018 s'était avérée infaisable compte-tenu des contraintes du bâtiment. L'engagement a été pris à l'époque de construire une nouvelle école à proximité pour disposer d'un bâtiment scolaire accessible avec les avantages du neuf : plus performant, moderne et mieux adapté aux besoins. La livraison du bien permettra de libérer les locaux actuels et l'annexe préfabriquée.

Le montant de l'opération a été défini provisoirement pour 2,35 M€, en attendant le rendu des premières études qui doivent permettre d'identifier l'évolution de la carte scolaire dans les prochaines années, les besoins en classe, et par corollaire l'emplacement idéal du site. Cette étude aura lieu sur 2021 et 2022 pour un montant maximum de 45 K€ et bénéficiera de 12 K€ de subventions de la Banque des Territoires. Les travaux sont envisagés sur la fin du mandat (maîtrise d'œuvre en 2023 et travaux en 2024 et 2025) et évalués à 2,3 M€ et anticipent 500 K€ de subventions.

L'aménagement d'îlots de fraîcheur dans les écoles

Dans une démarche de résilience vis-à-vis du changement climatique destinée assurer le bien-être des enfants villarois, un projet de création d'îlots de fraîcheurs dans les cours de récréation est prévu tout au long du mandat. Ces travaux dans les cours d'école font suite aux actions déjà réalisées ou programmées sur les bâtiments eux-mêmes pour le confort des élèves (pose de volets, rideaux, films occultants, achats de ventilateurs, etc...).

La première étape constituera en la réfection de la cour de l'école Simon de Chatellus qui constitue également un enjeu d'étanchéité pour le gymnase Alice Milliat situé en-dessous ayant fait l'objet d'importants travaux en 2020. La nouvelle cour reposera sur des matériaux évitant l'accumulation de la chaleur et pourrait permettre l'installation de mâts servant à fixer des voiles pour ombrager l'espace. Cette première étape représente une enveloppe de 230 K€ qui constituera également l'occasion d'aménager le parvis du gymnase juste en-dessous (70 K€).

Par la suite, d'autres cours d'école seront réhabilitées au fil du mandat (travail à poursuivre sur le mandat suivant), avec le souhait de développer la végétalisation et la désimperméabilisation des sols, en développant des partenariats avec l'Agence de l'Eau par exemple. Cette deuxième étape dispose d'un budget de 400 K€ à ce stade, pour 200 K€ de subventions attendues. Une étude est programmée en 2021 pour 30 K€ et 50 % de financements afin de mettre sur pied un plan d'action.

La modernisation de la Résidence Autonomie Paul Adam

La résidence fait l'objet d'importants travaux d'accessibilité et de modernisation pour améliorer le confort et prolonger l'autonomie des résidents grâce aux technologies domotiques notamment. Ce projet entamé depuis plusieurs années a débuté par l'aménagement d'un logement témoin livré fin 2020 et permettant d'ajuster le projet en fonction des retours d'expérience des résidents. En complément des somme déjà engagées, le PPI intègre 2,5 M€ de crédits entre 2021 et 2023 pour la poursuite de l'opération qui – pour rappel – est équilibrée. En effet, les travaux sont financés par des subventions et des emprunts dont l'annuité restera inférieure aux économies réalisées par la commune en devenant propriétaire du site en 2018.

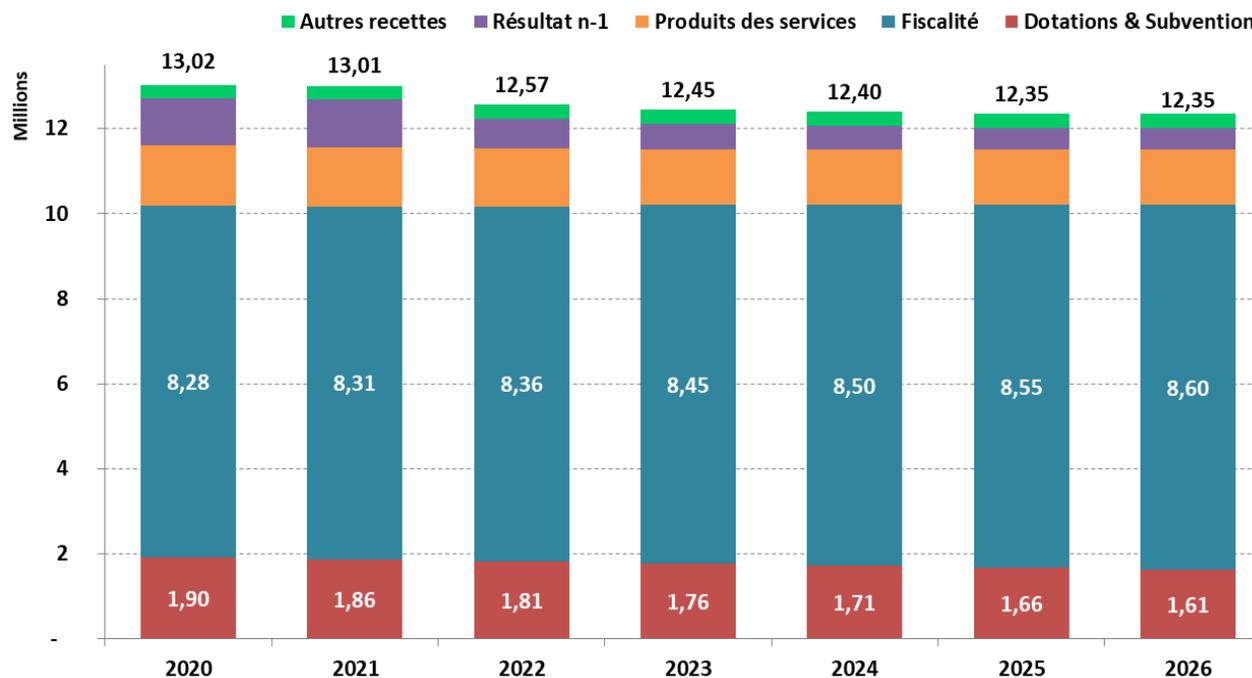
En complément de ce volet initial « autofinancé », il est apparu nécessaire de planifier d'autres travaux à cette occasion pour éviter des interventions futures (qui dérangerait à nouveau les résidents et se traduiraient par un surcoût de réinstallation de sites de chantier etc...). Ce deuxième volet de 400 K€ concerne notamment la réfection de la toiture en 2021 (240 K€ dont 65 K€ de subventions attendues) dont l'étanchéité n'est plus garantie au regard de son ancienneté. La nouvelle couverture permettra une meilleure isolation (contre le froid comme la chaleur) et la végétalisation améliorera la vue depuis les logements donnant sur les toitures terrasses. D'autres travaux complémentaires sont prévus en 2022 pour les façades et l'aménagement d'une bibliothèque ouverte au public permettant de développer des animations intergénérationnelles.

3) LA TRAJECTOIRE FINANCIERE PLURIANNUELLE DE LA COMMUNE

Le travail réalisé en 2020 pour établir une prospective financière et arbitrer une trajectoire financière autour du Plan Pluriannuel d'Investissements permet de présenter les orientations budgétaires villaroises jusque 2026. Bien entendu, les montants inscrits en 2026 n'ont pas vocation à préjuger des choix budgétaires qui seront pris par la future équipe municipale à l'issue des élections mais uniquement de mettre en évidence la situation financière qui sera celle de la commune au terme du mandat actuel.

DES RECETTES DE FONCTIONNEMENT EN BERNE

L'évolution des recettes de fonctionnement sera caractérisée par une diminution continue, s'expliquant par la **baisse prévisionnelle de la dotation forfaitaire de l'Etat**, la dernière loi de finances ayant confirmé cette tendance. **La stratégie de la commune consiste à encaisser ces ponctions répétées sans augmenter les taux d'imposition pour autant.**

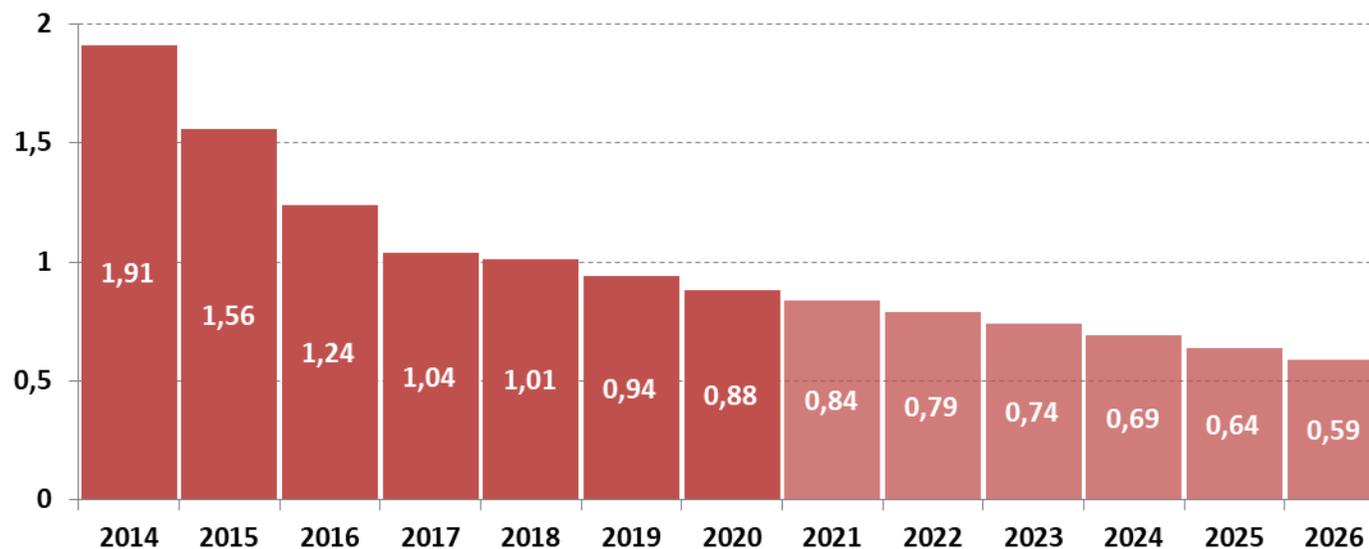


Des dotations en baisse, en dépit des besoins croissants de la commune

Villers-lès-Nancy n'a pas échappé à la **baisse des dotations de l'Etat : elles ont été divisées par deux sur le dernier mandat**, soit une diminution de près d'1 M€. **Le mandat qui s'annonce nécessite d'anticiper une nouvelle baisse de 50 K€ par an, soit une perte de recettes de 300 K€ en 2026 par rapport à 2020**, comme le montre le graphique ci-dessous :

Pour rappel, si la Dotation Globale de Fonctionnement des communes est stable au niveau national, sa répartition donne chaque année un peu plus de moyens aux dotations de solidarités (dont les critères excluent la commune de Villers) en rabaissant à due concurrence la dotation forfaitaire

Le prélèvement 2021 devrait être un peu moins important compte-tenu de l'accroissement de population relevé par les derniers recensements et confirmés par l'INSEE, l'évolution de la DGF communale étant liée également au nombre d'habitants.



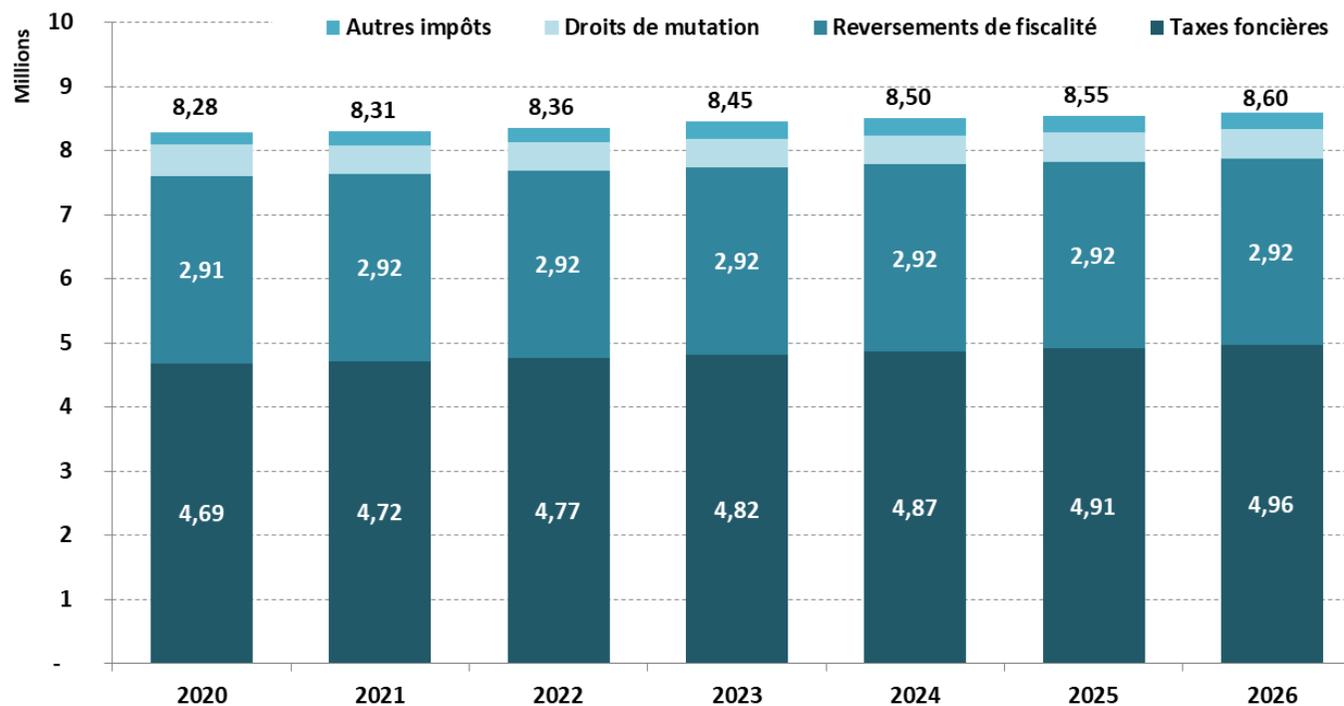
Evolution de la DGF de Villers, en millions d'euros

Un tissu fiscal au dynamisme incertain

La fiscalité constitue la principale ressource propre des communes et son évolution revêt donc une importance primordiale pour le budget.

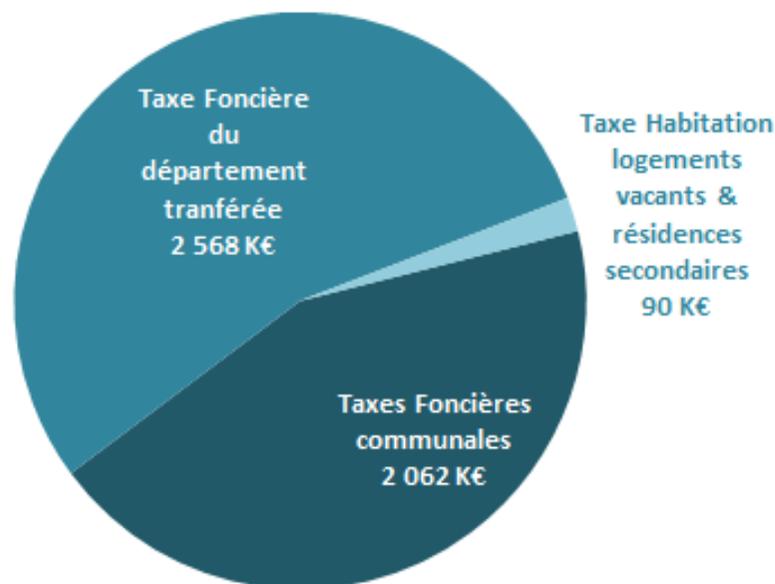
La commune de Villers-lès-Nancy a fait le choix, depuis 2014, de ne pas augmenter les taux d'imposition. En conséquent, le produit perçu augmente très peu chaque année, uniquement en raison de l'évolution des bases d'imposition (installations de nouveaux foyers, revalorisation annuelle des « valeurs locatives » par le Parlement, etc...).

La fiscalité devrait ainsi progresser de 50 K€ par an ce qui permet de compenser la perte des dotations mais pas d'obtenir des marges de manœuvre supplémentaires. La réforme de la taxe sur l'électricité permet toutefois d'anticiper un gain de 40 K€ en 2023.



La fiscalité directe locale

La fiscalité directe locale se composera désormais uniquement des Taxes Foncières sur les Propriété Bâties et Non Bâties. Dès 2021, la commune ne percevra plus de taxe habitation pour les résidences principales – supprimée progressivement - mais l'ancienne taxe foncière du département en lieu et place. Seule subsistera une part de taxe habitation pour les résidences secondaires ou logements vacants.



Compte-tenu de la stabilité fiscale promise par l'équipe municipale, l'évolution des taxes foncières sera limitée à la progression des bases d'imposition en fonction des nouvelles constructions et de l'inflation. L'inflation étant très faible en 2021, le gain fiscal est estimé à seulement 0,7 % en 2021, puis environ 1 % les années suivantes.

Les reversements de fiscalité

Lorsque le Grand Nancy a opté pour le régime fiscal de la Taxe Professionnelle Unique, les communes lui ont transféré le produit de Taxe Professionnelle qu'elles percevaient.

En contrepartie, la Métropole reverse chaque année :

- Une **Attribution de Compensation** (2,5 M€) : égale au montant transféré à l'époque. Ce montant, forfaitaire, est invariable (sauf si la commune transfert ou reprend une compétence à l'intercommunalité, auquel cas le coût de ladite compétence serait déduit)
- Une **Dotaton de Solidarité** (395 K€) qui consiste à redistribuer entre les communes une partie du surplus de fiscalité que la Métropole perçoit depuis le transfert de la Taxe Professionnelle (devenue CFE - Cotisation Foncière des Entreprises). Le montant varie à la marge chaque année, en fonction de l'évolution des bases de CFE et des critères de richesses des communes (potentiel fiscal, revenu par habitant) afin d'opérer une « péréquation » des ressources entre les communes de l'agglomération.

Les droits de mutation

Les **droits de mutations** constituent un prélèvement obligatoire au bénéfice de l'Etat, du département et de la commune lorsqu'une transaction immobilière est réalisée sur le territoire villarois. Son montant varie donc sensiblement en fonction du marché de l'immobilier. L'analyse rétrospective montre qu'il a pu être deux fois plus important en 2019 qu'en 2014. Par précaution, mais compte tenu d'un dynamisme de l'immobilier villarois, le montant retenu pour la prospective 2020-2022 est de 450 K€ chaque année (la moyenne est de 485 K€ pour 2014-2020).



Evolution des droits de mutations (en K€)

Les autres recettes de fonctionnement

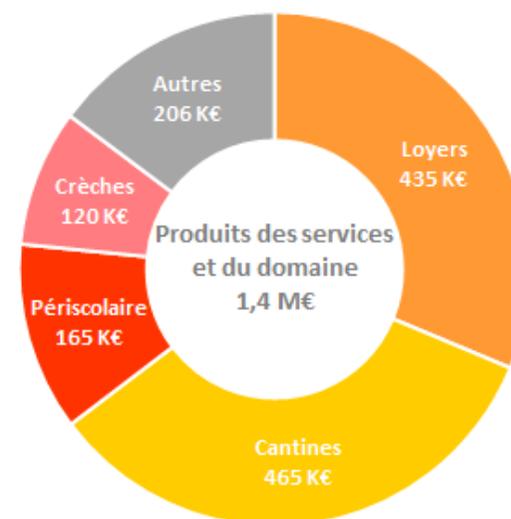
En dehors des dotations et produits fiscaux, les autres recettes de fonctionnement se composent essentiellement des produits du domaine et des services ainsi que des subventions reçues.

Les produits du Domaine et des Services

Les produits du Domaine et des Services représenteront une recette annuelle d'environ 1,4 M€ selon la composition ci-dessous.

Pour préserver le pouvoir d'achat des villarois, les tarifs des services municipaux seront globalement maintenus au même niveau pendant la durée du mandat, en dehors des tarifs indexés ou contractualisés selon des références nationales (loyers des résidences autonomie, tarifs des crèches, etc...).

Par exception, des ajustements pourront être opérés lorsque le modèle économique d'une politique publique est trop bouleversé pour fonctionner à tarif constant. Cette réflexion concerne les cimetières - dont le coût augmente suite à la nécessité d'aménager de nouvelles allées et de remettre en état des concessions.



S'agissant des **loyers**, ceux-ci baisseront temporairement pendant les travaux de la résidence Paul Adam qui ont nécessité d'organiser un taux de vacance plus important pour permettre le déroulement du chantier en site occupé, et connaîtront par ailleurs une baisse plus durable lorsque le CESI quittera les locaux qu'il occupe à Clairlieu. Cette école a fait savoir son intention de déménager en septembre 2022 et une étude sera réalisée en 2021 pour envisager l'avenir du site.

Les Subventions et Partenariats

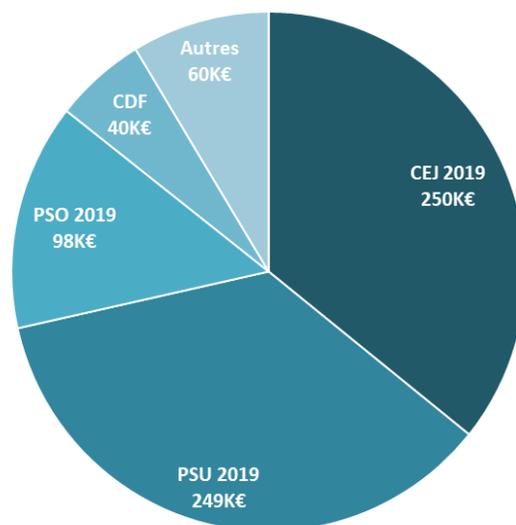
Les partenariats noués par la commune autour de ses politiques publiques relèvent d'une importance toujours plus cruciale, dès lors que les dotations continuent à baisser.

Le graphique ci-dessous (issu du compte administratif de 2019 – l'exercice 2020 étant perturbé par la crise sanitaire) met en évidence que **la Caisse d'Allocation Familiale demeure le principal partenaire de la commune** au titre de différents dispositifs :

- Le **CEJ – Contrat Enfance Jeunesse** : qui finance le développement des actions en matière de Petite Enfance (crèches, relais assistantes-maternelles, ludothèque, lieu d'accueil parents-enfant, etc...) et de Jeunesse (activités périscolaires : garderies, mercredis, etc... et extrascolaires lors des petites vacances).
- La **PSU – Prestation de Service Unique** qui finance la tarification sociale dans les crèches (en fonction des ressources des familles)
- La **PSO – Prestation de Service Ordinaire** qui finance des actions en faveur de la Jeunesse et du Relais Assistantes-Maternelles (RAM)

Les actions réalisées à destination des personnes âgées et du maintien de l'autonomie bénéficient quant à elles d'un soutien de la Conférence des Financeurs (CDF dans le graphique) auquel participe le Département de Meurthe-et-Moselle.

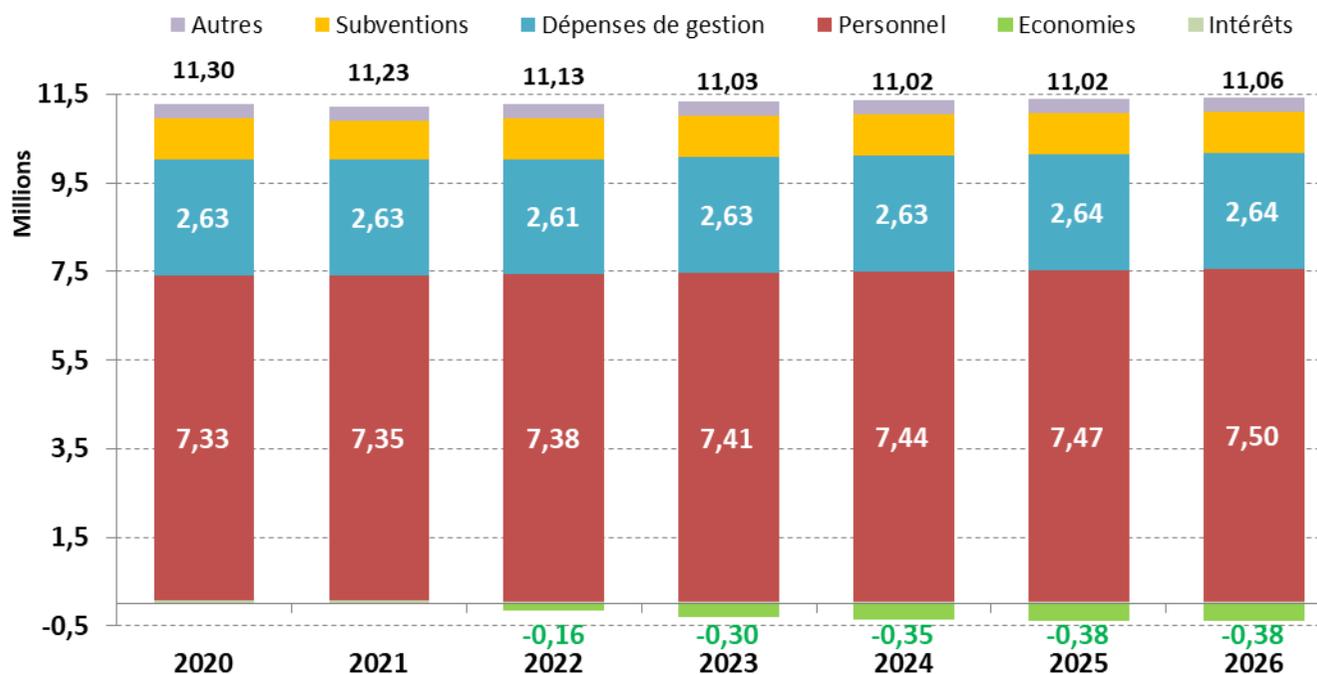
Les prévisions de la trajectoire financière sont établies sur la base des montants 2019 ci-dessous :



LA MAITRISE DES DEPENSES DE FONCTIONNEMENT

Compte tenu de l'absence de dynamisme des recettes de fonctionnement, la commune devra nécessairement mener de nouveaux efforts pour retrouver des marges de manœuvre et pouvoir financer le plan d'investissement de 10,4 M€.

Le graphique ci-dessous démontre à la fois la volonté de la commune de réaliser près de 380 K€ d'économies de fonctionnement d'ici à la fin du mandat (l'équivalent de 7 points d'impôts !) mais aussi la difficulté de la manœuvre compte tenu de la place prépondérante de la masse salariale - qui est difficilement compressible - dans le budget de fonctionnement.



Une gestion efficiente des ressources humaines

Comme dans la plupart des communes, **les dépenses de personnel représentent la majorité des charges du budget de Villers-lès-Nancy, soit 7,3 M€.**

Il s'agit donc d'un poste de dépenses particulièrement critique, d'autant que la masse salariale a également une trajectoire naturelle d'augmentation, compte tenu du déroulement de carrière des agents (changements d'échelons et de grades), et de l'évolution règlementaire des rémunérations (valeur du point d'indice par exemple). On regroupe ces facteurs d'évolution sous le terme GVT pour « Glissement Vieillesse Technicité ».

Toutefois, en dépit de ces facteurs d'accroissement potentiel, **la commune s'engage à limiter la progression structurelle de la masse salariale à 0,5 % par an.** En complément de ces efforts continus de maîtrise des effectifs, l'anticipation des départs (en retraite ou suite à mobilité) pourra constituer l'occasion de penser des réorganisations de service, en lien avec les équipes concernées dont il faudra préparer l'évolution des postes et des compétences.

Pour rappel, les effectifs communaux, exprimés en ETP (Equivalents Temps Plein) sont les suivants au 31 décembre 2020 :

Catégorie	Statut	ETP	%
A	Titulaires / Stagiaires	14,0	
	Contractuels / CDI	12,0	
Total catégorie A		26,0	17%
B	Titulaires / Stagiaires	11,0	
	Contractuels / CDI	-	
Total catégorie B		11,0	7%
C	Titulaires / Stagiaires	108,1	
	Contractuels / CDI	6,3	
Total catégorie C		114,4	76%
TOTAL		151,4	

Au cours de l'année 2020, la rémunération des agents s'est décomposée de la manière suivante :

- Traitement brut : 4 939 861€ dont :
 - Régime indemnitaire : 747 140€
 - Dont Heures supplémentaires : 38 055 €
 - Dépenses sociales (GIPA, Participation mutuelle) : 25 611€
 - Astreintes : 19 511€
- Charges patronales : 1 944 618€
- Avantages en nature : la ville dispose de 5 logements de fonction (4 pour nécessité absolue de service dont 2 au sein des résidences autonomie, 2 au centre socio-culturel des Ecraignes et 1 logement par convention d'occupation précaire avec astreinte au sein du centre technique municipal). Aucun agent ne dispose d'un véhicule de fonction.

S'agissant de la durée du travail, le protocole d'accord sur l'aménagement et la réduction du temps de travail en vigueur au sein de la collectivité disposait que la majorité des agents travaillent entre 35h, 38h ou 38h45 par semaine et bénéficient donc de jours de RTT. Toutefois, le fonctionnement et la continuité du service public pouvaient nécessiter la mise en place d'autres cycles de travail donnant droit ou non à des jours de repos compensateur. De plus, certains postes nécessitent la mise en œuvre de dispositifs d'annualisation du temps de travail. Il s'agit principalement des agents territoriaux spécialisés des écoles maternelles (ATSEM).

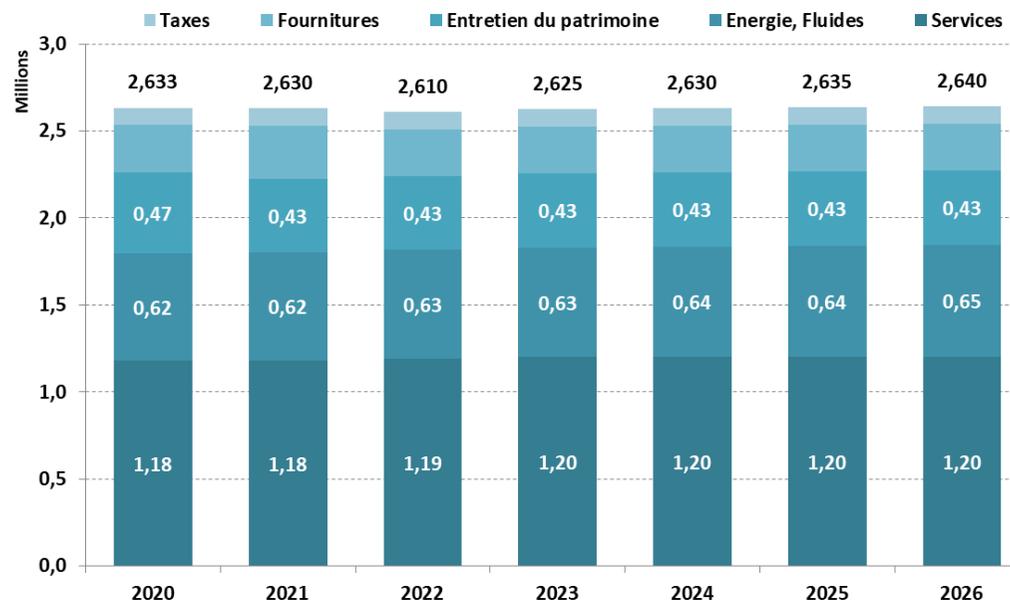
Dans le cadre d'une directive nationale obligeant les collectivités à faire respecter impérativement la durée annuelle de 1 607 heures (pour un temps plein) avant l'été 2021 en mettant fin aux congés spéciaux acquis au gré de l'histoire de chaque commune, un important travail de concertation est en cours avec les agents, les organisations syndicales, les responsables de service et les élus pour réinterroger l'ensemble des durées de travail au regard des attentes des usagers, des besoins du service public, et des propositions des équipes. L'impératif des 1 607 heures obligera à repenser l'organisation des services mais la démarche doit permettre d'en faire une opportunité pour travailler plus efficacement, plus sereinement, pour mieux se former, etc...

S'agissant des heures supplémentaires on en a dénombré 1 728 heures en 2020, pour un montant de 38 055 €. Le recours aux heures supplémentaires a baissé en 2020 du fait de la crise sanitaire et de l'absence de manifestations. Le volume d'heures supplémentaires en 2021 devrait être supérieur avec l'organisation des élections départementales et régionales et – si la situation sanitaire s'améliore – des manifestations.

Des dépenses de gestion contenues malgré leur caractère inflationniste

Les dépenses de gestion constituent les achats de biens et services récurrents qui contribuent directement au fonctionnement des services publics selon la décomposition ci-dessous. Les « services » comprennent la restauration collective, les locations, l'organisation d'événements, les prestations informatiques, etc... Les « fournitures » incluent les produits d'entretien (propreté) de traitement (espaces verts) et la quincaillerie et les pièces automobiles...

Le graphique décrit l'évolution spontanée des dépenses courantes intégrée dans la prospective financière. Les dépenses restent un peu plus importantes en 2021 en raison des charges sanitaires (désinfection des locaux, achat de masques, gel, etc...). Ce scénario prévoit ensuite un rebasage en 2022 puis une progression annuelle entre 5 et 15 K€, qui anticipe essentiellement une hausse du prix de l'énergie.



Cette progression au fil de l'eau pourra être contenue par le plan d'économies que la commune s'est donné comme objectif. Par exemple, dès 2021, la communication autour de la saison culturelle sera réorganisée et moins coûteuse (- 5 K€) suite à une expérimentation concluante en 2020.

La préservation des subventions en faveur des associations

Les subventions versées par la commune bénéficient à des personnes publiques telles que le CCAS (120 K€) et la CAF – Centre Social Jolibois (10 K€), mais avant tout aux associations avec une enveloppe de 770 K€ environ (en complément des aides en nature qui représentent un soutien au moins aussi important).

La stratégie financière de la commune permet de maintenir les subventions aux associations sur la durée du mandat.

Par exception, l'enveloppe de subventions sera temporairement réduite d'environ 70 K€ en 2022 suite aux effets de la crise sanitaire. En effet, le confinement et les restrictions ont empêché certaines associations de mener leurs actions en 2020, occasionnant une baisse de leurs dépenses et donc, *de facto*, une thésaurisation involontaire des aides que la mairie avait tenu à verser dans leur totalité pour ne pas mettre en difficulté le monde associatif. Après avoir dialogué et étudié conjointement les comptes, certaines associations n'ont donc pas besoin d'une subvention complète en 2021 car elles débutent l'année avec un reliquat issu de 2020.

Des frais financiers maîtrisés

Les frais financiers représentent la charge des intérêts de la dette communale, qui dépendent de l'encours de dette, lui-même tributaire des choix passés en matière d'investissement et de recours à l'emprunt, ainsi que de l'évolution des taux d'intérêt.

Après avoir déjà été réduits de 40 % lors du mandat précédent, **les frais financiers devraient être réduits d'un tiers d'ici 2026.**

	2020	2021	2022	2023	2024	2025	2026
66 - Intérêts	76 000	65 000	56 280	48 866	51 300	48 850	51 809
<i>liés à l'encours au 01/01/2021</i>	<i>76 000</i>	<i>65 000</i>	<i>55 000</i>	<i>45 000</i>	<i>35 000</i>	<i>30 000</i>	<i>25 000</i>
<i>liés aux emprunts nouveaux</i>			<i>1 280</i>	<i>3 866</i>	<i>16 300</i>	<i>18 850</i>	<i>26 809</i>
Encours au 1er janvier	5 036 714	5 056 714	5 154 899	6 073 129	5 686 245	5 332 095	5 713 495
Taux moyen	1,51%	1,29%	1,09%	0,80%	0,90%	0,92%	0,91%

Cette maîtrise des frais financiers résulte à la fois de l'extinction progressive des anciens emprunts, dont les taux étaient moins avantageux qu'aujourd'hui, mais aussi du profil des nouveaux prêts à conclure sur le mandat :

- le prêt à taux zéro du projet Paul Adam est par définition gratuit et améliore mécaniquement le taux moyen de la dette
- Les estimations anticipent des taux encore performants pour les emprunts classiques prévus en 2021 et 2022 (le soutien de l'économie par la banque centrale européenne passera sans doute par des taux directeurs négatifs ou nuls, le coût des prêts se limitant alors aux marges des banques)
- L'emprunt prévu pour la construction d'une nouvelle école pourrait bénéficier de taux avantageux auprès de la Banque des Territoires qui soutient ce type de projet (elle finance d'ores et déjà 50 % de l'étude prévue en 2021).

LA CONSOLIDATION D'UNE EPARGNE PERMETTANT D'INVESTIR DANS LE CADRE DE VIE

Un plan d'investissement intensif de 10 M€ à financer

Comme vu précédemment, faisant le constat de recettes en berne, mais soucieuse de continuer à investir dans le bien-être des villarois, **la commune devra réaliser de nouveaux efforts de gestion pour maintenir un niveau important de dépenses d'équipement, de 2,1 M€ par an en moyenne.**

Le plan pluriannuel d'investissement sera précisé au moment du budget primitif et du vote des autorisations de programme au mois de mars mais rappelons qu'il s'élève à 10,4 M€ entre 2021 et 2025, et se répartit entre :

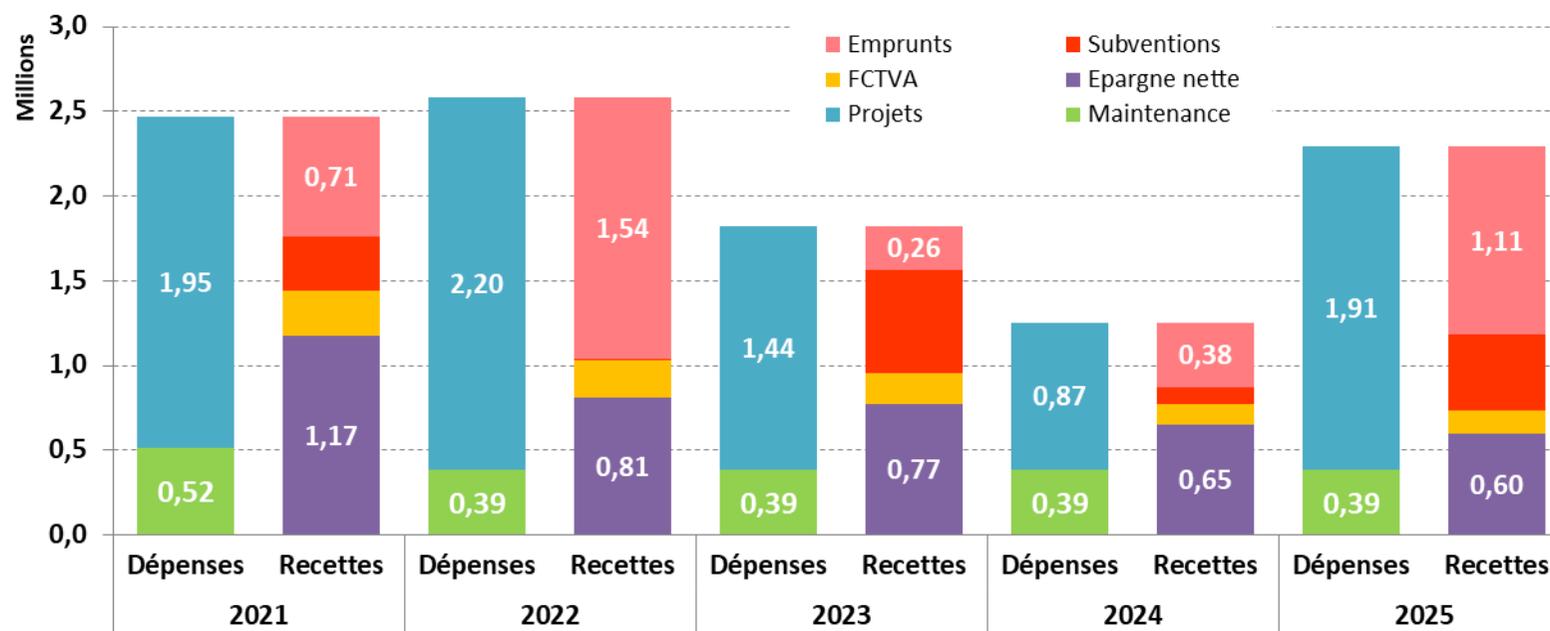
- Les **investissements de maintenance** : qui concourent à l'entretien du patrimoine et le renouvellement nécessaire des matériels. Ce sont souvent des dépenses « imposées » pour remettre en l'état, ou aux normes, les équipements existants.
- Les **investissements de projets** : qui regroupent les opérations nouvelles apportant une plus-value significative pour les politiques villaroises (construction d'équipement neuf, rénovation d'ensemble, matériels nouveaux, etc...)

Le financement de ces investissements ambitieux repose sur 4 ressources principales :

- **L'autofinancement** (épargne nette) : c'est-à-dire la part des recettes de fonctionnement restante pour investir, après paiement des dépenses courantes et des remboursements d'emprunts
- **Les autres fonds propres** : essentiellement le Fonds de Compensation de la Taxe sur la Valeur Ajoutée (FCTVA) qui constitue une dotation d'investissement, et, éventuellement, les sommes mises en réserve (le reliquat des produits de cessions 2019 en l'occurrence).
- **Les subventions** que la commune ira mobiliser auprès des partenaires pour financer les projets qui s'inscrivent dans les politiques prioritaires : accessibilité, isolation thermique, résilience sanitaire et climatique, construction de bâtiments scolaires, etc...,
- **L'emprunt**, qui doit permettre de financer durablement les investissements dont la durée de vie – et souvent par corollaire – le coût ne peut être assumé par les ressources propres d'un seul exercice budgétaire.

Le graphique ci-dessous représente en face de chaque montant d'investissement prévu jusqu'en 2025, la décomposition des ressources pour les financer. La construction du PPI et de la trajectoire financière s'est attachée à veiller à ce que l'épargne nette (en violet) reste suffisante pour assurer le financement des investissements de maintenance (en vert) afin que la commune ne soit pas obligée d'emprunter – ni même de mobiliser le produits du FCTVA – pour ces travaux récurrents.

Une gestion prudente consiste à financer les travaux annuels par des ressources annuelles. Ce faisant, la commune préserve sa capacité à emprunter pour des travaux majeurs qui le justifient au regard de leur durée de vie.



Le recours à l'emprunt et la gestion de la dette

L'importance du PPI pose naturellement la question de son financement et du recours à l'emprunt, et plus généralement de la soutenabilité et de la gestion de la dette communale. La possibilité de recourir à l'emprunt est facilitée par un désendettement significatif sur le mandat précédent (- 20%).

Le programme d'emprunts 2021-2025

Le Prêt à Taux Zéro de Paul Adam : en 2019, la commune a obtenu un accord de PTZ de la CARSAT pour le projet de modernisation de la résidence autonomie Paul Adam, pour un montant de 1,145 M€ et une durée de 30 ans. Les fonds seront mobilisés entre 2021 et 2022 selon l'avancement du chantier. La convention prévoit la possibilité de ne rembourser la première annuité qu'à compter de l'année suivant l'achèvement des travaux. Cette faculté évitera à la commune d'avoir à supporter l'annuité de cet emprunt alors qu'elle ne perçoit plus tous les loyers, les logements étant en partie vidés de leurs occupants d'ici la fin des travaux fin 2023. Le remboursement commencera donc en 2024.

Les autres emprunts de Paul Adam : En complément du PTZ, le projet « autofinancé » de Paul Adam pourra nécessiter d'autres emprunts dont le montant variera en fonction des nouvelles subventions obtenues ou non (en complément de la subvention de 365 K€ déjà acquise auprès de la CARSAT). En escomptant seulement 285 K€ de nouvelles subventions (AGIR CARCO notamment), le montant restant à emprunter serait de 1,09, toujours sur une durée de 30 ans. Ce montant permet de rester dans l'équilibre de l'opération et la commune sera capable de le rembourser grâce aux économies générées par le projet (meilleur taux de remplissage de la résidence, économie des loyers en étant devenu propriétaire de l'équipement, etc...).

L'emprunt pour la nouvelle école : Le PPI prévoit la construction sur la fin du mandat d'une nouvelle école sur le secteur de Villers – centre. Ce projet d'envergure qui doit encore être expertisé technico-financièrement par des bureaux d'études et une maîtrise d'œuvre est estimé pour l'heure à 2,3 M€ de travaux pour 500 K€ de subventions. Le reste à charge sera essentiellement financé par emprunt au regard de la durée d'amortissement (30 ans) d'un tel équipement. Le besoin de prêts est estimé à 1,4 M€ entre 2024 et 2025 et pourra diminuer selon le coût réel des travaux ou en cas de meilleure captation de subventions.

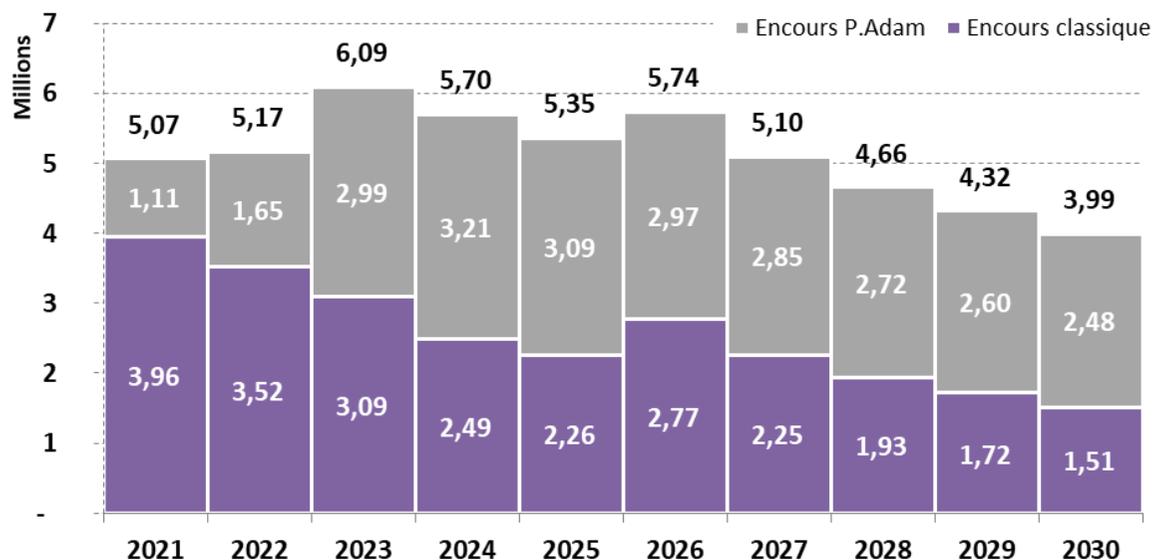
Les emprunts d'équilibre 2021 et 2022 : Les deux prochains exercices budgétaires sont également marqués par des montants d'investissement ambitieux, qui nécessitent, de façon plus marginale, un emprunt d'équilibre de 130 K€ en 2021 et 165 K€ en 2022 (*a priori* sur 20 ans).

L'évolution de l'encours

La gestion de la dette suppose d'avoir un regard croisé sur plusieurs indicateurs qui concernent à la fois son montant en capital : le volume de la dette, sa durée (maturité) et son profil d'extinction, etc... et ses conditions de taux : performance (niveau des taux) et risque (nature, index et structure des taux). *Le présent rapport a déjà eu l'occasion de mesurer la performance de la dette au travers du taux moyen (page 35) et l'évolution de l'encours et de sa soutenabilité sera abordée au travers de la capacité de désendettement (page 45).*

Profil d'extinction de la dette :

Cette analyse représente graphiquement l'évolution de l'encours de dette au 01/01/N. Les chiffres tiennent compte, à la fois de l'encours de dette au 1^{er} janvier 2021, mais également des emprunts intégrés dans la trajectoire financière du mandat dans un souci de transparence.



Le graphique montre, au regard de l'encours prévisionnel au 31/12/2026, que **l'encours de dette en fin de mandat sera équivalent au niveau actuel**. Autrement dit, **le programme de 10,4 M€ d'investissements n'alourdira pas la dette** à l'issue de la période. Le recours aux emprunts a été calé en fonction des dates d'expiration des anciens prêts. Le mandat suivant bénéficiera également d'extinction de prêts offrant de nouvelles marges de manœuvre.

L'analyse de la dette

Répartition de l'encours par types de taux :

La répartition de l'encours par type de taux démontre **une dette sécurisée c'est à dire très peu risquée** composée pour deux tiers de taux fixes et un tiers de taux variables ou révisables qui sont eux-mêmes peu évolutifs (livret A, Euribor, etc...).

Les taux variables d'un instant donné sont toujours meilleurs que les taux fixes, mais les conditions de marché étaient suffisamment favorables ces dernières années pour que les emprunts récents aient été contractés à des taux fixes dont la sécurité s'accompagnait d'une performance suffisante pour ne pas aller chercher des prêts variables.

Ce profil de dette ne devrait pas tellement évoluer dans le mandat dès lors que la majorité des prêts seront à taux fixes (prêt à taux zéro de Paul Adam) ou sur des index révisables comme le livret A (hypothèse d'un prêt bonifié pour la nouvelle école auprès de la Banque des Territoires).

Cette perspective permet d'imaginer éventuellement le recours à des taux variables pour les autres prêts résiduels du mandat (dont les taux sont actuellement négatifs ou nuls).

Type de taux	Encours 01/01/2021	Part
Fixe	3 449 343	68%
Révisable	912 456	18%
Livret A	462 562	9%
Autres	449 894	9%
Variable	703 383	14%
Euribor 3 mois	703 383	14%
Total général	5 065 181	

Analyse du risque selon la classification « Gissler » :

L'intégralité de l'encours actuel est en catégorie A1 : la moins risquée. Cela signifie qu'aucun emprunt n'est basée sur des indices « exotiques » (hors zone euro) ou ne comporte d'effets barrière avec des coefficients multiplicateurs.

La santé financière de la commune mesurée au regard des niveaux d'épargne et d'endettement

La santé financière d'une commune peut être mesurée au moyen de deux indicateurs : les niveaux d'épargne et la capacité de désendettement.

Les niveaux d'épargne

L'attention de la commune doit porter avant tout sur sa capacité à respecter la « règle d'or » qui s'impose aux collectivités. Celles-ci ont en effet l'interdiction d'emprunter autrement que pour financer des investissements. Il leur est donc interdit de contracter de nouveaux emprunts pour rembourser les anciens, ce qui s'apparenterait à du surendettement.

L'épargne nette est l'indicateur permettant de s'assurer du respect de la règle d'or. En effet, l'épargne nette correspond à la différence entre l'épargne de fonctionnement (appelée épargne brute) et le remboursement du capital des emprunts. L'épargne nette doit donc forcément être positive, dès lors qu'une épargne négative signifierait que la commune n'a pas de ressources propres pour rembourser sa dette, et qu'elle serait donc amenée à se surendetter.

$$\begin{aligned} \text{Epargne nette} &= \text{Epargne Brute} - \text{Remboursement du capital des emprunts} \\ \text{où Epargne brute} &= \text{Recettes de Fonctionnement} - \text{Dépenses de Fonctionnement} \end{aligned}$$

Chapitres et postes	2020 BP	2021 BP	2022 BP	2023 BP	2024 BP	2025 BP	2026 BP
RECETTES FONCTIONNEMENT	13 020 121	13 012 700	12 565 700	12 451 700	12 401 700	12 346 700	12 346 700
<i>dont excédent N-1</i>	<i>1 096 231</i>	<i>1 120 000</i>	<i>700 000</i>	<i>600 000</i>	<i>550 000</i>	<i>500 000</i>	<i>500 000</i>
DEPENSES FONCTIONNEMENT	11 297 680	11 229 500	11 131 930	11 034 816	11 017 550	11 019 808	11 055 461
EPARGNE BRUTE	1 722 441	1 783 200	1 433 770	1 416 884	1 384 151	1 326 892	1 291 239
REMBOURSEMENT CAPITAL	680 000	610 000	626 400	644 650	734 342	731 598	640 554
EPARGNE NETTE	1 042 441	1 173 200	807 370	772 234	649 808	595 294	650 685
FCTVA & Réserves	115 000	268 615	225 000	180 000	120 000	140 000	200 000
FONDS PROPRES pour investir	1 157 441	1 441 815	1 032 370	952 234	769 808	735 294	850 685

La trajectoire financière du mandat permet de garantir une épargne nette d'au moins 650 K€ à la fin du mandat, qui, associée aux autres fonds propres, permettra de financer en début de mandat suivant 850 K€ par an sans recourir à l'emprunt.

Ces montants, bien qu'importants, apparaissent fictivement en baisse au regard des indicateurs de début de période. Il faut toutefois garder à l'esprit que les ratios de 2020 et 2021 étaient exceptionnellement bonifiés par l'excédent de clôture de l'exercice précédent (l'excédent 2019 était lié à des cessions et des rattrapages de subvention, l'excédent 2020 provient de la crise sanitaire). La prospective fait l'hypothèse que l'excédent doit logiquement retrouver un niveau classique en 2022 avant de décroître au gré des baisses de dotations.

En neutralisant ces excédents conjoncturels, **la trajectoire propose bel et bien un maintien de l'épargne nette à l'issue du mandat**, malgré les baisses de dotations et en finançant un plan d'investissements ambitieux de 10,4 M€.

De ce point de vue, **la stratégie budgétaire du mandat garantit au bénéfice du mandat suivant un niveau de ressources propres préservé qui permettra de financer de nouveaux projets après 2026.**

La capacité de désendettement

La crédibilité financière d'une commune s'apprécie également au regard de sa capacité à rembourser sa dette. Pour jauger la solvabilité des collectivités avant de leur accorder des prêts, les banques ne s'y trompent pas en étudiant leur capacité de désendettement.

La capacité de désendettement est un indicateur mesurant, en théorie, le nombre d'années nécessaires pour se désendetter intégralement dans l'hypothèse où la totalité de l'autofinancement (épargne brute) serait consacrée à apurer l'encours de dette.

Capacité de désendettement = Encours de dette / Epargne Brute

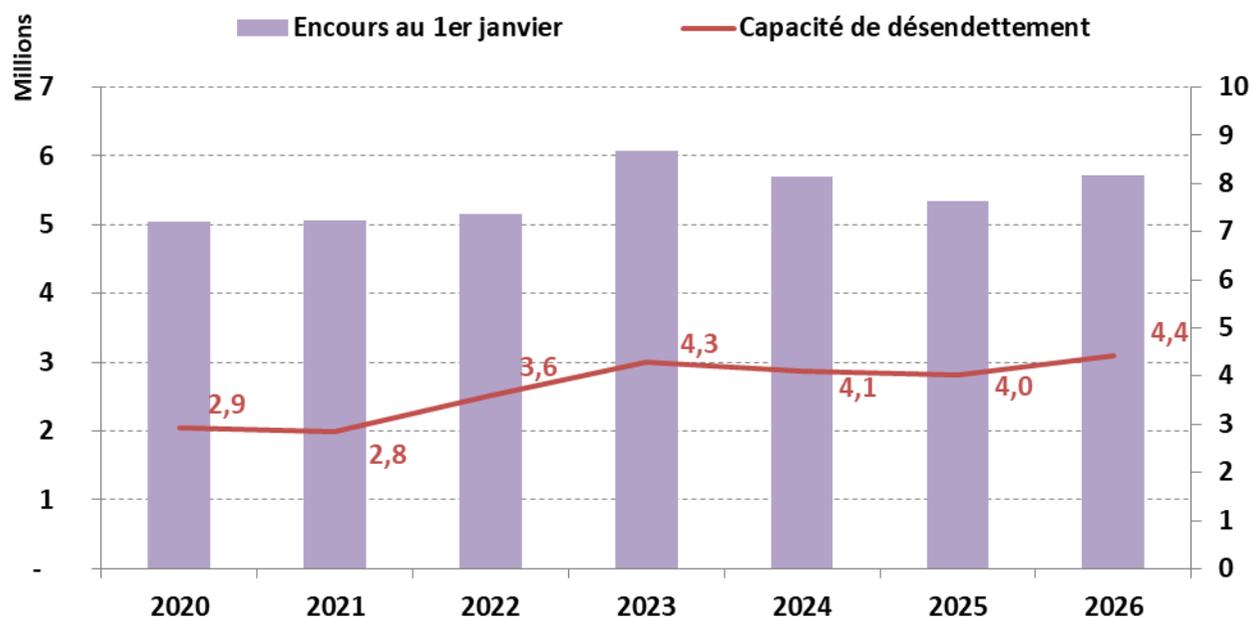
où Epargne brute = Recettes de Fonctionnement – Dépenses de Fonctionnement

La démarche est identique à celle d'un particulier : il serait aberrant pour un « bon père de famille » de contracter un emprunt de 30 ans pour financer l'acquisition d'une voiture dont la durée de vie ne dépasse pas 10 ans. En adossant la durée de son financement sur la durée de vie économique d'un équipement, un particulier - comme une collectivité - est certain de disposer d'une nouvelle capacité à emprunter lorsque l'équipement sera en fin de vie.

Dès lors, si l'on considère que la durée de vie moyenne des équipements d'une collectivité est de 30 ans, et que statistiquement ces mêmes équipements sont à mi-vie lors de l'analyse, la durée résiduelle moyenne se situe à 15 ans. Ce seuil de 15 ans constitue donc en général une limite haute qui marque le seuil du surendettement pour une collectivité locale. En général, il est considéré par prudence que les seuils d'alerte sont compris entre 10 et 12 ans pour les communes dont la durée de vie des investissements est peut-être inférieure à d'autres types de collectivités.

Le graphique ci-dessous permet de constater que **la capacité de désendettement restera largement inférieure aux seuils d'alerte** (même en-dessous de la moitié du seuil des 10 ans).

Le ratio va néanmoins se dégrader légèrement pour passer de 2,8 ans à 4,4 ans entre 2021 et 2026 mais ce choix assumé de mobiliser les marges de manœuvre dont disposait la commune en matière d'endettement – suite à la baisse drastique de l'encours lors du mandat précédent – est parfaitement maîtrisé et justifié par l'impératif d'investir dans les équipements villarois et participer par la même occasion au soutien du secteur du BTP.



4) LE BUDGET ANNEXE DE LA MAISON DE SANTE PLURIDISCIPLINAIRE DE CLAIRLIEU

Le principe d'un budget annexe consiste à isoler les dépenses d'un équipement dont le modèle économique doit s'équilibrer par ses propres recettes, ce qui explique que les chiffres présentés jusqu'à maintenant portaient uniquement sur le budget principal.

Le budget annexe de la Maison de Santé, créé en 2018 a donc une philosophie assez simple : il constate les travaux réalisées par la commune et le financement de ces derniers, lequel repose sur les subventions obtenues (Etat, Agence Régionale de Santé, Région et Métropole), et pour le solde, sur un emprunt. Si ce budget comportait donc essentiellement des dépenses et recettes d'équipement pour l'heure, l'entrée en exploitation du bien en mars 2021 est l'occasion de revenir désormais sur l'équilibre de fonctionnement de l'équipement.

L'achèvement de la construction

Le projet s'élève à 2,3 M€ et la majeure partie des travaux ont été payés en 2020 (à la SOLOREM, mandataire de la commune pour l'opération) compte tenu d'un déroulement très rapide et sans aléas du chantier. L'achèvement de la construction se traduira par 407 K€ de dépenses en 2021 (dont 245 K€ au titre des Restes à Réaliser 2020).

Le projet bénéficie de 600 K€ de subventions dont 335 K€ restent à percevoir en 2021. Le reste à charge est financé exclusivement par un emprunt sur 20 ans qui sera mis à la charge de des professionnels de santé - occupants (au travers du loyer). Un premier prêt de 1,67 M€ a été souscrit en 2019 et pourra être complété (39 K€ maximum) selon le coût définitif du projet.

Plan de financement	Réalisé			RAR 2020	BP 2021	TOTAL
	2018	2019	2020			
Travaux	118 219	496 204	1 287 718	245 149	161 685	2 308 975
Recettes	150 000	485 000	1 290 000	345 000	38 975	2 308 975
dont subventions	150 000	25 000	90 000	335 000		600 000
dont Emprunt		460 000	1 200 000	10 000	38 975	1 708 975

Le début de la phase d'exploitation de l'équipement

L'exploitation de la Maison de Santé devra rester équilibrée sur la durée (bail de 10 ans reconductible une fois) : le produit des loyers devra assurer le remboursement des emprunts, le paiement de l'assurance, les frais de gestion locative et les travaux relevant du propriétaire (ou leur provisionnement).

Le projet de budget d'exploitation repose sur l'équilibre ci-dessous :

Comptes d'exploitation	2021	2022	2023	2024 - 2040	2041	TOTAL
RECETTES	84 845	108 672	108 672	113 172	28 327	2 254 440
Loyer	84 845	107 172	107 172	107 172	22 327	
Charges facturées	-	1 500	1 500	6 000	6 000	
DEPENSES	15 875	107 400	107 400	111 900	111 900	2 244 875
Dette banque	5 000	92 500	92 500	92 500	92 500	
Dette budg. Principal	6 000	-	-			
Assurance		6 900	6 900	6 900	6 900	
Gestion locative	4 875	6 500	6 500	6 500	6 500	
Taxes foncières	-	1 500	1 500	6 000	6 000	
Résultat d'exploitation	68 970	1 272	1 272	1 272	- 83 573	9 565

En 2021, l'entrée en exploitation de la Maison de Santé le 15 mars ne permettra de constater que $\frac{3}{4}$ du loyer annuel en recettes. Cela ne constitue pas un problème dès lors que le remboursement de la dette ne sera véritablement déclenché qu'au 1^{er} janvier 2022. L'exercice 2021 générera un excédent important qui permettra au budget de disposer d'une trésorerie propre, et de pouvoir supporter ou provisionner des charges d'entretien.

Cet excédent sera résorbé en fin de période (en 2041, le bail et le loyer prendront fin le 15 mars alors qu'il reste une annuité entière d'emprunt à payer).