

République Française



Ville de Draguignan

N°2020-174

Membres		
Membres afférents au Conseil Municipal	Membres en exercice	Votants
39	39	38

BUDGET PRINCIPAL DE LA COMMUNE DE L'EXERCICE 2021: RAPPORT D'ORIENTATIONS BUDGÉTAIRES

L'An deux mille vingt et le vingt-sept novembre à dix-sept heures, le CONSEIL MUNICIPAL, régulièrement convoqué, s'est réuni au nombre prescrit par la loi, en séance publique, dans le lieu habituel de ses séances, sous la présidence de Monsieur Richard STRAMBIO, Maire.

PRÉSENTS :

RICHARD STRAMBIO, CHRISTINE PRÉMOSELLI, SOPHIE DUFOUR, FRANÇOIS GIBAUD, CHRISTINE NICCOLETTI, JEAN-YVES FORT, BRIGITTE DUBOUIS, HUGUES BONNET, SYLVIE FRANCCIN, ALAIN HAINAUT, DANIELLE ADOUX COPIN, STÉPHAN CÉRET, LISA CHAUVIN, BERNARD BONNABEL, MARIE-CHRISTINE GUIOL, ALAIN VIGIER, MICHEL PONTE, BRUNO SCRIVO, ANNE-MARIE COLOMBANI, CHRISTIAN MAMECIER, RICHARD DEVILETTE, SYLVIANE NERVI SITA, MARTINE ZERBONE, FRANÇOISE MAURICE, JEAN-PIERRE SOUZA, ÉVELYNE LORCET, RICHARD TYLINSKI, OLIVIER GORDE, LAURELINE AUBOURG BASTIANI, JEAN-DANIEL SANTONI, RENÉ DIES, CHRISTINE VILLELONGUE, JEAN-BERNARD MIGLIOLI, CAMILLE DIQUELOU, CHRISTELLE VERNERT LENORMAND, MATHIEU WERTH

PROCURATIONS :

GRÉGORY LOEW à HUGUES BONNET, MAGALI TROIN DAL VECCHIO à ALAIN VIGIER

ABSENTS :

PHILIPPE SCHRECK

Secrétaire de Séance : CAMILLE DIQUELOU

Publié le : 01/12/2020

RAPPORTEUR : FRANÇOIS GIBAUD

Si l'action des collectivités territoriales est essentiellement conditionnée par le vote de leur budget annuel, leur cycle budgétaire est rythmé par plusieurs obligations.

La présentation d'un rapport sur les orientations budgétaires constitue la première étape de ce cycle.

En effet, conformément à l'article L. 2312-1 du Code général des collectivités territoriales, dans les communes de 3 500 habitants et plus, le Maire présente au Conseil Municipal, dans un délai de deux mois précédant l'examen du budget, un rapport sur les orientations budgétaires, les engagements pluriannuels envisagés ainsi que sur la structure et la gestion de la dette.

Ce rapport donne lieu à un débat au Conseil Municipal, dans les conditions fixées par le règlement intérieur. Il est pris acte de ce débat par une délibération spécifique.

En application du décret n° 2016-841 du 24 juin 2016, ce rapport doit notamment porter sur les évolutions prévisionnelles des dépenses et des recettes de fonctionnement et d'investissement, ainsi que sur les hypothèses d'évolution retenues pour construire le projet de budget.

Aussi, le présent rapport est organisé autour des cinq parties suivantes :

- Les perspectives économiques et les principales mesures du Projet de Loi de Finances (PLF) 2021,
- La situation financière de la commune avec une rétrospective et une projection sur l'année 2020,
- La prospective budgétaire 2021-2025,
- Les orientations budgétaires de l'exercice 2021,
- Le budget annexe de la Régie Municipale des Parkings Dracénois.

Ce rapport comprend également les trois annexes suivantes :

- Le tableau de l'échéancier de la dette,
- Les éléments sur les ressources humaines,
- La présentation générale du compte administratif 2019.

I - LES PERSPECTIVES ÉCONOMIQUES ET LA LOI DE FINANCES 2021

• LES PERSPECTIVES ÉCONOMIQUES

La situation mondiale, marquée par la pandémie du COVID-19, est totalement inédite et entraîne une dépression économique jamais vue depuis la Seconde Guerre Mondiale.

Les experts économiques, de leur propre aveu, ne peuvent plus se fier aux modèles économiques en vigueur tant la crise sanitaire fluctue au gré des pays et des périodes, obligeant les Etats à plus ou moins ralentir la machine économique, avec un impact mondial, compte tenu de l'interdépendance des économies.

À ce jour, le taux de croissance mondiale chuterait de - 4,4% en 2020 par rapport à 2019 et de - 7,5 % dans la zone euro, selon le Fonds Monétaire International (FMI). Cette prévision sera sans doute révisée au vu de l'évolution de la pandémie. Pour 2021, le même FMI prévoit bien un rebond, estimé à 3,9 % sans guère plus de garantie. L'économie de la planète mettra du temps à retrouver son niveau d'avant-crise, laquelle crise laissera longtemps des cicatrices, car les marchés du travail mettront du temps à se redresser.

Pour la France, en rappelant que tous les chiffres annoncés doivent être appréhendés avec beaucoup de prudence, le ministère des finances anticipe désormais une diminution du PIB de 11 % en 2020. Le déficit public atteindrait 10,2 % du PIB et la dette publique atteindrait 119,8 % du PIB après 98,1 % en 2019.

Cette dégradation des comptes publics découle bien entendu du quasi arrêt de l'économie lors du premier confinement, ainsi que du montant, estimé à 470 milliards d'euros, des plans d'urgence adoptés lors des différents projets de lois de finances rectificatives (PLFR) (nous en sommes au quatrième). Ils ont pour objectif de soutenir massivement l'économie avec des mesures telles que le chômage partiel, les Prêts Garantis par l'État, le dispositif d'incitation à l'abandon des loyers, le report du paiement des factures, les aides destinées aux très petites entreprises et indépendants, pour tenter de maintenir à flot le tissu économique.

Bercy prévoit une croissance du PIB de 8 % en 2021, laissant le niveau de l'activité économique fin 2021 à peine au niveau de celui de 2019. Le Projet de Loi de Finances (PLF) 2021 table sur ce taux de croissance, hypothèse considérée comme volontariste après la récession de 2020, d'autant que la deuxième vague du COVID-19 et le confinement actuel affaiblissent ces perspectives. Ce PLF 2021 prévoit un niveau de déficit et d'émissions de dette record.

Les économistes s'accordent unanimement à saluer le volontarisme des Etats quant au soutien des entreprises, salariés et en fin de compte, de leur population, mais soulignent qu'un poids excessif de dette peut entraîner à son tour une crise des finances publiques. Même si personne ne sait quand survient une crise, il est sûr que plus le niveau d'endettement est disproportionné, plus le risque est important.

Certes, ce risque à long terme peut être relativisé, mais nous ne pourrions indéfiniment compter sur la Banque Centrale Européenne ni sur l'Union européenne, qui vient pourtant de franchir un pas important en empruntant pour subventionner les États membres, et en faisant jouer un mécanisme de solidarité inédit.

Sur ce plan macroéconomique, il est peu osé de penser que le niveau d'activité d'avant la crise sanitaire ne soit pas récupéré avant fin 2021-début 2022, à condition qu'une solution pour éteindre la pandémie soit trouvée dans l'intervalle.

Concernant les collectivités territoriales, le rapport Cazeneuve, député chargé d'une évaluation de l'impact de la crise COVID-19 sur les finances locales, prévoit des pertes nettes de recettes toutes collectivités confondues de 6 milliards d'euros, montant actualisé lors du vote du Projet de Loi de Finances Rectificatives n° 4. Le rapport, daté de septembre 2020, précise qu'il est très difficile d'anticiper les chiffres, compte tenu des nombreuses incertitudes sur le comportement des acteurs économiques et des ménages, sur les effets du plan de relance et surtout sur l'évolution de la crise sanitaire, loin d'être terminée.

Parmi les mesures d'urgence adoptées en faveur des collectivités locales figurant dans les plans de relance, notons :

- L'aide à l'investissement avec l'augmentation dès 2020 d'un milliard d'euros de la Dotation de Soutien à l'Investissement Local, dont nous devrions bénéficier puisque le Préfet du Var vient de nous annoncer une subvention de 687 000 € pour la mise aux normes et la rénovation de l'offre de stationnement de l'îlot de l'horloge,
 - Une garantie des ressources fiscales pour le bloc communal (communes et intercommunalités),
 - Un accord de méthode avec les Régions, pour en faire les chefs de file de la relance économique au niveau territorial.
- LES PRINCIPALES MESURES DU PLF 2021 CONCERNANT LES COLLECTIVITÉS TERRITORIALES

Le PLF 2021 prévoit notamment les dispositions suivantes :

- Le maintien des dotations de l'État au niveau de celui de 2020, avec une Dotation Globale de Fonctionnement, principale composante de l'enveloppe, quasiment stable,
- Une augmentation des dotations de péréquation (Dotation de Solidarité Urbaine et Dotation de Solidarité Rurale notamment),
- Une stabilité des dotations de soutien en faveur de l'investissement local,

- La mise en œuvre de la suppression totale, intervenue en 2020, de 80 % des foyers sur leur résidence principale, avec le transfert au profit de la commune de la part départementale de la taxe foncière sur les propriétés bâties, assortie d'un coefficient correcteur destiné à neutraliser les phénomènes de sur et sous compensation,
- L'automatisation et la modernisation de la gestion du fonds de compensation pour la taxe sur la valeur ajoutée (FCTVA), qui entrera en vigueur progressivement au 1er janvier 2021, et devrait accélérer le versement du fonds. La mise en œuvre de la réforme sera précisée par décret.

En conclusion, la politique gouvernementale relative aux collectivités locales maintient pour 2021 un niveau de ressources similaire à 2020 et accorde des aides ponctuelles en particulier aux Régions et Départements, et à un degré moindre au bloc communal (communes et intercommunalités).

Pour anticiper les effets à long terme de cette crise, le ministère de l'économie va créer un groupe de travail chargé d'examiner comment la trajectoire des finances publiques à 5 ou 10 ans peut être reconstruite.

Cela répond à la préoccupation du Haut Conseil des Finances Publiques, qui considère que la soutenabilité à moyen terme des finances publiques constitue un enjeu central de la stratégie financière de la France et appelle à la plus grande vigilance en la matière.

II - LA SITUATION FINANCIÈRE DE LA COMMUNE DE DRAGUIGNAN

Afin d'éclairer le débat sur les orientations budgétaires 2021, il convient de porter un regard sur l'évolution de la structure budgétaire de la collectivité au vu d'une rétrospective de l'exécution des six derniers exercices budgétaires, correspondant au mandat municipal précédent.

Cette rétrospective s'appuie sur des données comparées provenant de la Direction Générale des Collectivités locales et de nos comptes administratifs.

Il est rappelé que le tableau qui suit présente les grands équilibres financiers et vise à constater l'évolution des cinq principaux indicateurs de l'analyse financière traduisant la santé financière de la collectivité : les trois épargnes, l'endettement et la capacité de désendettement.

Ont été rajoutés à ces indicateurs le taux d'épargne brute et la comparaison de la richesse fiscale de la commune.

A. QUELQUES RAPPELS DE DÉFINITION

• L'ÉPARGNE DE GESTION :

C'est la différence entre les dépenses et les recettes de gestion courante.

• L'ÉPARGNE BRUTE :

C'est l'épargne de gestion moins les charges et recettes financières (essentiellement les intérêts des emprunts). L'épargne brute témoigne tout à la fois de la capacité de la collectivité à se désendetter ou à investir (avec un effet de levier de 1 à 10).

Ainsi, 1 € d'épargne brute représente une ressource de 1 € directement mobilisable en section d'investissement. Cette ressource permet de gager, à condition qu'elle soit récurrente, une annuité d'emprunt du même montant. Par exemple, elle permet de contracter un emprunt de 10 € (au taux d'intérêt de 5 % sur 15 ans).

Mais cet effet levier joue dans les deux sens : 1 € de perdu en fonctionnement représente 10 € de moins de capacité à investir. C'est la raison pour laquelle la section de fonctionnement est si importante à considérer dans l'approche des finances locales.

- **LE TAUX D'ÉPARGNE BRUTE :**

C'est le ratio épargne brute/recettes réelles de fonctionnement exprimé en pourcentage. Il traduit la part des recettes courantes qu'une collectivité est en mesure d'épargner chaque année sur son cycle de fonctionnement en vue de financer sa section d'investissement. Le seuil minimal d'alerte retenu est de 8 % et la zone de vigilance est de 10 %.

Notre taux d'épargne brute est de 13,7 % en 2019, donc très au-dessus du seuil de vigilance. Il s'élevait pour les communes de notre strate à 11,7 % (en 2018, dernier chiffre connu).

- **L'ÉPARGNE NETTE/DISPONIBLE APPELÉE AUSSI « AUTOFINANCEMENT NET » :**

C'est l'épargne brute moins le remboursement du capital de la dette. C'est ce qu'il reste pour financer les investissements directs.

- **L'ENDETTEMENT :**

Il s'agit de la dette restant due au 31 décembre de l'exercice. Notre dette au 31 décembre 2019 s'élevait à 30 126 364 € soit 736 € par habitant contre 1 009 € pour les communes de notre strate démographique

- **LA CAPACITÉ DE DÉSENDETTEMENT :**

C'est le nombre d'années nécessaires au remboursement total de la dette au 31 décembre si on dédiait à cette fin l'épargne brute annuelle.

Alors que le seuil maximum est de 12 ans, et la zone de vigilance à partir de 10 ans, notre capacité de désendettement était de 4,94 ans au 31 décembre 2019, très en dessous du seuil de vigilance.

Pour être complet sur notre environnement socio-économique, je souligne que la commune dispose d'un potentiel financier inférieur de 25 % par rapport aux communes de même strate, soit 923 € par habitant. (C'est l'indicateur de ressource calculé annuellement par l'État qui intègre les recettes fiscales communales, une quote-part de recettes intercommunales et des dotations de l'État).

En corrélation avec le potentiel financier de la ville, plutôt faible, la commune accueille une population dont les revenus sont plus faibles (13 372 € par habitant et par an) que les communes comparables. D'ailleurs, par rapport aux communes de la strate, Draguignan enregistre un décrochage. En effet, l'écart du revenu imposable par rapport à la moyenne nationale était de 10 % en 2010 contre 14 % en 2019.

- **ET ENFIN, DERNIERS INDICATEURS : L'EFFORT FISCAL & LE POTENTIEL FISCAL :**

Les recettes fiscales d'une collectivité s'apprécient au regard des taux appliqués et des bases fiscales. Le coefficient d'effort fiscal, indicateur de pression fiscale sur les ménages, se situe légèrement au-dessous de la moyenne de notre strate, soit à 1,237 contre 1,257 (- 2 %).

Bien que l'effort fiscal soit presque équivalent à celui de la strate, la commune lève des recettes fiscales bien inférieures car elle dispose d'un potentiel fiscal très inférieur à celui de notre strate (- 30 %).

Ainsi, à taux d'imposition équivalents, nous percevons beaucoup moins de produits.

B. ANALYSE FINANCIÈRE RÉTROSPECTIVE DES COMPTES ADMINISTRATIFS ENTRE 2014 ET 2019 DU BUDGET VILLE

RÉTROSPECTIVE CA 2014-2019 VILLE ANALYSE FINANCIÈRE							
Analyse	2014	2015	2016	2017	2018	2019	Moyenne annuelle
Recettes de fonctionnement courant	38 795 349,16	40 523 230,16	41 467 403,88	40 839 901,88	42 615 280,14	42 976 518,74	41 202 947,30
Dépenses de fonctionnement courant	32 578 625,39	33 386 800,18	34 421 396,04	34 418 951,79	35 526 599,45	36 184 204,86	34 419 429,62
Epargne de gestion	6 216 723,77	7 136 429,98	7 046 007,84	6 420 950,09	7 088 680,69	6 792 313,88	6 783 517,71
Résultats financiers	-1 273 945,07	-1 275 459,02	-1 175 126,60	-1 152 374,76	-1 012 725,22	-941 974,16	-1 138 600,81
Résultats exceptionnels	514 129,98	59 337,99	875 650,92	237 294,73	88 768,05	251 814,98	337 832,78
Epargne brute	5 456 908,68	5 920 308,95	6 746 532,16	5 505 870,06	6 164 723,52	6 102 154,70	5 982 749,68
Remboursement courant du capital de la dette (hors RA)	3 584 709,10	3 839 329,77	4 042 621,11	4 113 216,89	3 032 804,56	3 062 580,74	3 612 543,70
Epargne Disponible (Autofinancement net)	1 872 199,58	2 080 979,18	2 703 911,05	1 392 653,17	3 131 918,96	3 039 573,96	2 370 205,98
Dépenses réelles d'investissement	4 687 308,40	5 264 017,36	6 057 630,61	8 319 748,96	7 940 963,13	10 189 048,78	7 076 452,87
Recettes réelles d'investissement	2 446 139,45	2 065 798,50	2 624 776,44	3 073 725,83	2 801 671,38	5 132 812,71	3 024 154,05
Besoin de financement	2 241 168,95	3 198 218,86	3 432 854,17	5 246 023,13	5 139 291,75	5 056 236,07	4 052 298,82
Emprunts nouveaux	0,00	3 000 000,00	0,00	4 800 000,00	3 000 000,00	0,00	1 800 000,00
Variation du fonds de roulement (hors cessions d'immobilisations)	-368 969,37	1 882 760,32	-728 943,12	946 630,04	992 627,21	-2 016 662,11	117 907,16
Produits des cessions d'immobilisations	141 477,60	11 925,16	623 909,74	10 433,00	36 078,00	3 345 933,00	694 959,42
Variation du Fond de roulement (avec cessions d'Immobilisations)	-227 491,77	1 894 685,48	-105 033,38	957 063,04	1 028 705,21	1 329 270,89	812 866,59
Résultat de l'exercice N au 31/12	5 615 158,40	7 500 072,34	7 395 034,58	5 479 313,55	6 098 763,19	10 514 317,82	X
Dette au 31 12	35 904 965 €	35 065 636 €	31 023 015 €	31 709 798 €	31 676 993 €	30 126 364 €	X
Capacité de désendettement	6,58	5,92	4,60	5,76	5,14	4,94	X

C. FOCUS SUR LES PRINCIPAUX RATIOS DU DERNIER CA CONNU (CA 2019 : 40 928 HABITANTS), PRINCIPALES DONNÉES DU COMPTE ADMINISTRATIF 2019, DONT LA PRÉSENTATION GÉNÉRALE FIGURE EN ANNEXE

C'est une comparaison avec les communes de la strate démographique « de 20 000 à 50 000 habitants », avec pour source les Fiches AEF 2019 (Analyse des Équilibres Financiers Fondamentaux) du Trésor Public.

A. LA GESTION FINANCIÈRE

Les dépenses réelles de fonctionnement :

- Draguignan : 37 410 638 € soit 914 €/habitant,
- Moyenne départementale = 1 154 €/habitant,
- Moyenne nationale = 1 278 €/habitant.

La commune de Draguignan dépense pour son fonctionnement nettement moins que les autres communes de la même strate démographique au niveau national (- 28,5 %, soit - 364 €/habitant).

B. Dont les dépenses de personnel

1. 22 145 204 € (*en montant net : remboursement des rémunérations par l'assurance statutaire déduit.*) soit 541 €/habitant.
 - Moyenne départementale = 694 €/habitant,
 - Moyenne nationale = 763 €/habitant.

Les charges de personnel représentent 61,57 % des dépenses réelles de fonctionnement contre 59,70 % pour les communes de la même strate démographique (moyenne nationale).

Mais les dépenses de personnel par habitant sont, en valeur absolue, très inférieures à la moyenne nationale.

Les recettes réelles de fonctionnement :

- 43 731 139 € soit 1 068 €/habitant (hors cession exceptionnelle de 3 M€),
- Moyenne départementale = 1 337 €/habitant,
- Moyenne nationale = 1 476 €/habitant.

La commune de Draguignan perçoit nettement moins de recettes de fonctionnement que les autres communes de la même strate démographique au niveau national (- 27,6 %, soit - 408 €/habitant).

À noter par exemple que la DGF/habitant, y compris DSU et DNP, était de 172 € en 2019 (200 € pour la moyenne nationale, soit un manque à gagner de 1 145 984 € en comparaison avec cette moyenne).

• LA DETTE

- Encours total au 31 décembre 2019 = 30 126 364 € soit 736 €/habitant,
- Moyenne départementale = 1 216 €/habitant,
- Moyenne nationale = 1 009 €/habitant.

L'endettement de la commune est donc inférieur à la moyenne nationale (-27 %, soit - 273 €/habitant).

Ce qui permet de compenser (et même au-delà), la différence de marge (due à l'écart de recettes avec le niveau national) entre Draguignan et le niveau national des villes de la même strate.

D. ANALYSE DE LA RETROSPECTIVE 2014-2019

La rétrospective financière 2014-2019 fait donc apparaître une évolution légèrement plus forte des recettes de fonctionnement courant que celle des dépenses de fonctionnement courant, évitant ainsi le fameux « effet ciseaux », craint en début de période, du fait de la baisse drastique de la Dotation Globale de Fonctionnement (- 1,7 M€ de perte cumulée depuis 2014 en tenant compte de la Dotation de Solidarité Urbaine et de la Dotation Nationale de Péréquation).

Pour les recettes, cette diminution de la dotation globale de fonctionnement (DGF) a été contrebalancée par la progression, certes faible mais régulière, des bases des impositions locales (sans augmentation des taux). Elle a pu aussi être compensée par l'amélioration des recettes liées à la reprise en régie des activités périscolaires, des recettes du stationnement payant sur voirie (horodateurs), de la participation de la Caisse d'Allocations Familiales aux prestations en faveur de la petite enfance ou encore du versement par Dracénie Provence Verdon Agglomération du Fonds National de Péréquation des Ressources Intercommunales et Communales (FPIC).

Pour les dépenses, la hausse importante du début de période, du fait de c bleue », marché de nettoyage, etc.) et de l'augmentation des dépenses de personnel, due en partie à la reprise en régie des activités périscolaires et aux nouvelles missions imposées par l'État, s'est infléchi depuis. Ceci grâce aux efforts de gestion de la collectivité, notamment sur les charges salariales, et sur la politique raisonnée d'endettement, en utilisant la baisse des taux d'intérêt.

Cette politique de rigueur s'est traduite par une hausse des épargnes de gestion, brute et nette en fin de période 2014/2019 et une nette amélioration de la situation financière de la ville. Sur cette période, nous avons eu recours à l'emprunt en 2015, 2017 et 2018 pour un montant total de 10,8 M€, et avons remboursé dans le même temps 21,7 M€. La dette a donc diminué de 10,9 M€ au cours du mandat. Je rappelle que la dette au 31 décembre 2013 était de 39 489 675 € et que notre objectif annoncé au début de notre premier mandat était de ne pas dépasser ce montant à la fin de celui-ci. Elle est de 30 126 364 € au 31 décembre 2019. Force est de constater qu'il a été largement atteint.

De même, la capacité de désendettement est passée de 6,58 ans en 2014 à 4,94 ans au 31 décembre 2019, bien en dessous du seuil de vigilance estimé à 12 ans pour les communes.

Dans le même temps, nous avons consenti un effort conséquent sur les dépenses réelles d'investissement, de 7,1 M€ par an en moyenne sur le mandat, avec une forte accélération depuis 2017. Les dépenses réelles d'investissement 2019 s'élèvent à 10,2 M€ soit 249 € par habitant, en dessous, cependant, de la moyenne de la strate démographique (296 € par habitant) compte tenu de notre pauvreté relative.

Le financement sain de ces investissements est attesté par les bons ratios ci-dessus, avec en 2019, 7,7 M€ de recettes définitives d'investissement, 5,9 M€ d'épargne brute. Sans recours à l'emprunt et en ayant remboursé 3,1 M€ de capital, la commune s'est encore désendettée en 2019.

Les points saillants de l'analyse rétrospective peuvent être résumés comme suit :

- Recettes de fonctionnement plus basses structurellement que la strate démographique (- 27,6 %),
- Dépenses de fonctionnement plus basses structurellement que la strate démographique (- 28,5 %),
- Des recettes de fonctionnement en augmentation sur la période (+ 4,2 M€ en volume soit + 1,6 % par an),
- Des dépenses de fonctionnement en augmentation sur la période (+ 3,8 M€ en volume soit + 2,1 % par an).

Ce différentiel recettes-dépenses alimente une épargne brute stable sur la période, malgré un léger reflux en 2019 et un taux d'épargne brute confortable de 13,7 % à fin 2019.

Par ailleurs :

- Les dépenses d'investissement hors remboursement de la dette sont en hausse par rapport au début de mandat, financées en grande partie par des ressources définitives,
- L'endettement de la commune a diminué sur la période de 9,3 M€ et le ratio de désendettement a baissé à 4,94 ans, loin du plafond d'alerte.

E. LA PROJECTION SUR LA FIN DE L'EXERCICE 2020

Compte tenu de la situation économique due à la crise sanitaire actuelle il est, cette année, plus que difficile de réaliser une projection sur l'année 2020.

a. Concernant la section de fonctionnement

1. Au niveau des dépenses de fonctionnement

Les dépenses réelles de fonctionnement se sont élevées à 37 410 000 € en 2019 (intérêts des emprunts et charges rattachées inclus). Il était prévu au budget 2020 une augmentation de 0,5 % des dépenses réelles de

fonctionnement par rapport à 2019, mais la crise sanitaire a provoqué des dépenses prévues comme les achats de masques et de produits d'hygiène, etc... Elle a aussi généré des dépenses non réalisées (comme par exemple celles liées aux animations).

2. Au niveau des recettes de fonctionnement

Les recettes réelles de fonctionnement étaient de 46 731 000 € en 2019, comprenant la recette exceptionnelle de 3 M€ (cession des parts sociales à la Caisse d'Épargne). Le budget 2020 prévoyait une augmentation des recettes réelles de 1,71 %. Là aussi, la crise sanitaire nous a conduits à prononcer des annulations de recettes (comme la Taxe sur la Publicité extérieure, le stationnement sur voirie, etc...) pour soutenir le tissu économique local. Les produits liés à l'activité économique devraient également diminuer, comme la taxe additionnelle sur les droits de mutation, sans pouvoir en évaluer exactement le montant jusqu'au 31 décembre 2020.

3. En synthèse sur la section de fonctionnement

L'année 2020 est marquée par les conséquences économiques du COVID-19.

La rétrospective financière 2014-2019 fait apparaître une amélioration des grands équilibres budgétaires, de l'épargne et de l'autofinancement, qui devrait permettre de supporter le choc. Il faut s'attendre, malgré tout, à une importante détérioration de l'autofinancement destiné aux investissements 2021.

b. Concernant la section d'investissement

1. Au niveau des dépenses d'équipement

Les dépenses d'équipement brut hors notamment la production immobilisée, les restes à réaliser et le remboursement du capital des emprunts étaient de 9 991 000 € en 2019 et sont prévues pour 14 529 000 € au budget 2020.

Encore une fois, la crise sanitaire ayant pratiquement paralysé l'activité au printemps 2020, ne permettra pas de réaliser l'ensemble des investissements prévus. Il est probable que les reports soient importants, même s'ils sont financés et n'impactent pas l'élaboration du budget 2021.

2. Au niveau des recettes d'investissement

On peut faire le même constat pour les recettes d'investissement avec la même conséquence en terme budgétaire.

A. CONCLUSIONS SUR LA SITUATION FINANCIÈRE DE LA COMMUNE

Sur la période 2014-2019, la situation financière de la commune s'est améliorée malgré la diminution brutale de la DGF en début de période et une faible progression des recettes fiscales. Ces deux catégories de recettes représentent environ 85 % des recettes de fonctionnement de la commune.

Parallèlement, les dépenses, qui avaient augmenté plus rapidement en début de période, ont été contenues.

Les efforts de gestion ont permis d'influer sur la trajectoire de nos finances, ayant eu pour effet d'arriver à ce résultat en fin de période. Cela démontre une nouvelle fois que la rigueur de gestion doit rester le maître mot, afin de maîtriser en permanence l'évolution de la section de fonctionnement, qui détermine les marges de manœuvre de la collectivité.

Les ratios présentés ci-dessus démontrent que les indicateurs financiers de la commune sont très bons malgré sa situation structurelle défavorable, notamment nos recettes de fonctionnement très en dessous de la

moyenne. L'impact de la crise sanitaire sur nos finances sur l'exercice 2020 et la pandémie ne sera pas terminée, nous amène à être plus que jamais prudents.

Il faut donc poursuivre l'effort sur les dépenses de fonctionnement pour préserver durablement les équilibres budgétaires, nous adapter sans cesse au contexte, et tenter de mettre en œuvre la politique d'investissement permettant de continuer à développer la ville.

III – LA PROSPECTIVE BUDGÉTAIRE 2021-2025

- HYPOTHÈSES ET PARAMÈTRES RETENUS

Compte tenu de la période de début de mandat, nous avons élaboré une prospective budgétaire 2021-2025, assortie d'un Programme Pluriannuel d'Investissement prévisionnel, pour définir notre politique financière et les orientations qui doivent la guider.

Cette prospective est construite à partir d'hypothèses définissant un scénario au fil de l'eau et tenant compte :

- D'hypothèses macro-économiques,
- D'éléments issus des lois de finances,
- Des paramètres internes propres à la collectivité,
- De la poursuite des tendances identifiées en rétrospective en les corrigeant pour atteindre les objectifs en terme d'investissement notamment.

Ce schéma vise donc à mesurer la capacité de la ville à mener à bien ses projets à politique fiscale inchangée et à tendance d'évolution des recettes et des dépenses reconduites mais en tenant compte des évolutions probables du contexte national des finances publiques et de la situation de crise actuelle.

La viabilité du scénario prospectif envisagé repose sur trois exigences :

- Avoir un taux d'épargne brute, supérieur à 8 %,
- Avoir une capacité de désendettement inférieure à 12 ans,
- Avoir la capacité d'équilibrer le compte administratif.

Les principales hypothèses sous-tendant cette prospective sont :

- Une forte pression sur les finances publiques liée au contexte, donc sans perspective d'augmentation significative des dotations de l'État,
- Une inflation très minime sur la période (2021-2025) soit + 0,5 % en 2021, + 0,9 % en 2022, + 1,5 % en 2023, + 1,5 % en 2024 et + 1,8 % en 2025. Elle minorera l'augmentation nominale des bases d'imposition, et donc entraînera une très faible évolution du produit fiscal,
- Un impact du COVID-19 non négligeable sur notre autofinancement net en 1^{ère} année de prospective,
- Une stabilité des Dotations de l'État sur la période,
- Des autres produits de fiscalité (taxe sur l'électricité, sur les droits de mutation, etc..) recalculés suite au COVID-19 puis stables sur la période,
- Des produits de l'intercommunalité stables à périmètre actuel (Attribution de compensation, Dotation de Solidarité Communautaire, Fonds de Péréquation Intercommunal des Charges),
- Des recettes tarifaires recalculées suite au COVID-19 puis stables sur la période,
- Des dépenses de gestion courante prenant en compte un surcoût lié au COVID-19 évalué à 300 000 € (dépenses exceptionnelles – dépenses annulées), puis augmentant selon la moyenne constatée de 2014 à 2019 (autour de + 2 %),
- Tenant compte des départs en retraite, des périodes de maladie, des reclassements, des changements de grade, des charges de personnel de + 1,5 % par an,
- Des subventions aux associations en très légère hausse,
- Des autres charges de gestion basées sur l'inflation prévisionnelle ci-dessus,

Tous ces paramètres conduisent à un taux d'évolution des recettes de fonctionnement de +1,7 %.

Ce scénario prévoit le niveau d'investissement permettant d'obtenir en 2025 la même capacité de désendettement qu'en 2019, soit 4,9 années.

Il en résulte un montant d'investissement direct de 9 M€ par an en moyenne, niveau supérieur à celui du précédent mandat qui était de 7,1 M€/an.

Les emprunts seraient nécessaires, après consommation d'une partie du fonds de roulement.

Cela conduirait à emprunter sur le mandat 14,2 M€. Compte tenu des remboursements annuels de capitaux, de la consommation du fonds de roulement et de l'arrivée à échéance d'un stock important d'emprunts, la dette représenterait alors 24 M€ en 2025, contre 30,1 M€ fin 2019. La commune se désendetterait encore de 6,1 M€.

L'épargne brute se dégraderait légèrement en volume pour passer à 5 M€ et le taux d'épargne brute serait à 10,9 %, au-dessus de la zone de vigilance.

Cependant, cette trajectoire budgétaire, très dépendante du contexte sanitaire, peut évoluer défavorablement et la dégradation de l'épargne brute de la ville nécessitera encore une vigilance particulière sur les dépenses de fonctionnement.

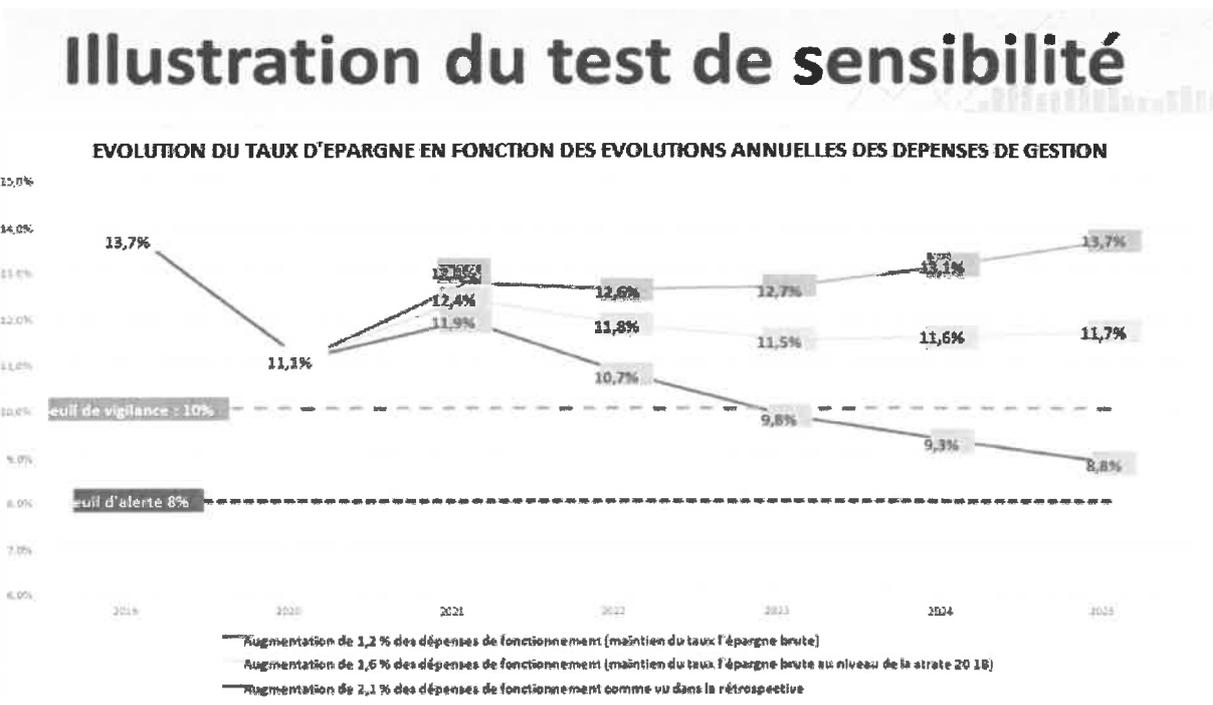
- TEST DE SENSIBILITÉ

Pour illustrer ce propos, un test de sensibilité a été réalisé.

La principale problématique financière de la ville se situe en section de fonctionnement, avec un effet ciseaux attendu (augmentation plus rapide des dépenses de fonctionnement que les recettes). Cet effet va être amplifié du fait du COVID-19, qui entraîne une baisse de l'inflation et donc une diminution de la revalorisation des bases fiscales votée en loi de finances.

Aussi, nous devons nous montrer très vigilants afin de maintenir un niveau d'épargne suffisant qui nous permettra, in fine, d'investir.

Le tableau ci après montre l'impact de l'évolution des dépenses réelles de fonctionnement sur le taux d'épargne brut.



Le bilan à retenir de ce test de sensibilité est le suivant :

- Si notre souhait est de maintenir le taux d'épargne brut 2019 (13,7 %), nous devons limiter la croissance de nos dépenses réelles de fonctionnement autour de 1,2 % par an,
- Si notre souhait est d'amener le taux d'épargne brute 2019 au niveau des communes de notre strate (valeur 2018 = 11,7 %), il conviendra alors de limiter ces dépenses de fonctionnement à + 1,6 % par an,
- Si nous maintenons le niveau d'augmentation annuelle constaté en rétrospective (+2,1 % par an), nous risquerions d'être en grande difficulté financière à horizon 2025, avec un taux d'épargne brut proche du seuil d'alerte (8,8 %).

On peut donc constater que l'atteinte de ces objectifs repose sur l'évolution de la section de fonctionnement, en particulier celle des dépenses.

Il est précisé qu'une telle prospective doit être revue au moins une fois par an, pour l'adapter au contexte du moment.

Elle permet néanmoins de fixer les objectifs en matière de gestion financière et de définir un programme d'investissement réaliste.

A l'appui de la prospective, les orientations budgétaires pour 2021 sont proposées ci-après.

IV - LES ORIENTATIONS BUDGÉTAIRES 2021

La stratégie financière et budgétaire découle de ce qui précède.

A. LES OBJECTIFS

Ainsi, la rigueur de gestion, de mise lors du précédent mandat, sera poursuivie et les orientations 2021 sont les suivantes :

- Maintenir les taux d'imposition 2020 sur la taxe sur le foncier bâti et non bâti, pour ne pas alourdir la pression fiscale sur les dracénois,
- Poursuivre les économies sur les charges de fonctionnement courant, notamment sur les dépenses de personnel,
- Affecter les marges dégagées prioritairement à l'investissement et poursuivre l'effort sur les dépenses d'équipement,
- Poursuivre notre politique de subventions attribuées aux associations,
- Provisionner un emprunt sur le budget 2021 tout en prévoyant d'utiliser en priorité le résultat 2020 et de consommer de façon optimale notre fonds de roulement, conformément aux objectifs figurant dans la prospective 2021-2025,
- S'adapter à l'évolution de la crise sanitaire et ses conséquences sur nos finances.

Sans pouvoir entrer dans le détail du budget 2021, il est néanmoins possible dès à présent d'en esquisser les grandes lignes.

B. ET LES MOYENS POUR LES ATTEINDRE.

Tout d'abord, les recettes de fonctionnement devraient très légèrement augmenter par rapport à 2020, compte tenu de plusieurs facteurs :

- La décision du Gouvernement de maintenir globalement les dotations de l'État au niveau de 2020, étant précisé que les dotations qui ont été notifiées à la commune en avril 2020 ont été légèrement supérieures aux inscriptions du budget primitif de l'exercice 2020,
- Des produits d'impôts locaux en légère hausse résultant, d'une part, de l'évolution nominale des bases d'imposition pour la taxe sur le foncier bâti, en raison de l'inflation constatée sur les 12 derniers mois (novembre à novembre), soit une évolution prévisionnelle prudente de + 0,5 %, et

d'autre part, d'une variation physique des bases d'imposition, es du parc locatif (constructions, etc.). Ce produit tient également compte de l'engagement de l'Etat de compenser à l'euro près la suppression de la taxe d'habitation. Les modalités précises en seront exposées lors du vote des taux d'imposition, prévu en mars 2021,

- De l'impact de la crise sanitaire, qui nous amène à être extrêmement prudents sur les prévisions de recettes tarifaires notamment (stationnement payant, droits de place, recettes des prestations enfance et petite enfance, etc...).

Les dépenses de fonctionnement, quant à elles, seront marquées une fois encore par les efforts habituels de tous les services pour atteindre les objectifs de rigueur. L'objectif est de contenir les charges de gestion courante en dessous de + 1 % et que cette évolution soit inférieure à celle des recettes courantes.

Dans ces dépenses de fonctionnement, les dépenses de personnel, ont été étudiées au plus près et ne devraient augmenter que de 1,5 % environ y compris l'augmentation du GVT (Glissement-Vieillesse-Technicité), grâce aux actions entreprises à tous les niveaux pour maîtriser les effectifs.

Les charges financières seront en baisse, car aucun emprunt n'aura été contracté au cours de l'année 2020.

Les recettes d'équipement devraient être en hausse car une grande partie des subventions d'investissement liées aux importants travaux en cours sera encaissée en 2021.

De plus, il est prévu de provisionner un emprunt pour financer, si nécessaire, une partie des investissements 2021 qui resteront à un niveau élevé conformément aux opérations envisagées dans le programme pluriannuel d'investissement. Cet emprunt devra être dimensionné en fonction de l'enveloppe définitive des investissements de l'exercice 2021 et du résultat 2020, non connu à ce jour. Si nous devons y recourir, il ne dégradera pas la situation financière car :

- Les ratios sont actuellement très satisfaisants, en particulier la capacité de désendettement,
- La structure de la dette, présentée dans le document joint en annexe, montre qu'un stock important d'emprunts est arrivé à échéance ces dernières années, et qu'il continuera régulièrement sur les années futures, limitant ainsi l'impact du prêt qui sera contracté,
- Les taux d'intérêt sont historiquement bas et là aussi, l'emprunt aura un impact maîtrisé sur nos équilibres, grâce à nos bons ratios.

L'année 2021 verra ainsi la poursuite des investissements majeurs : fin des travaux d'extension-réhabilitation du Musée des Beaux-Arts, poursuite de l'Opération Programmée d'Amélioration de l'Habitat et de Renouvellement Urbain (OPAH-RU), divers aménagements dans les bâtiments et un effort important sur les travaux de voirie.

Des programmes majeurs seront poursuivis ou engagés tels que :

- La rénovation thermique des bâtiments communaux, avec une première tranche pour le Centre Collomp
- La poursuite du programme d'accessibilité des bâtiments et espaces publics - Agenda d'Accessibilité Programmé – Ad'AP,
- La continuité du programme Action cœur de ville, comprenant par exemple les travaux de Résorption de l'Habitat Insalubre Montée de la Roque (1^{ère} tranche en 2021),
- La mise aux normes et l'embellissement de l'espace sportif et culturel des Remparts,
- Le programme de travaux sur le ruissellement pluvial,
- La première tranche d'extension du groupe scolaire de l'école des Écureuils.

A. SYNTHÈSE : LES GRANDES ORIENTATIONS BUDGÉTAIRES PROPOSÉES POUR 2021 SONT DONC LES SUIVANTES :

- Prévision en très légère hausse des recettes réelles de fonctionnement du fait d'un maintien des dotations de l'État, de la compensation par l'État de la taxe d'habitation à l'euro près et du contexte sanitaire et économique limitant leur évolution,

- Augmentation très contenue des dépenses réelles de fonctionnement des recettes de fonctionnement,
- Pas d'augmentation des taux d'imposition sur le foncier bâti et non bâti et des diverses taxes locales pour ne pas alourdir la pression fiscale et continuer à soutenir le tissu économique local,
- Recours, si cela s'avérait nécessaire, à un emprunt raisonnable afin de financer les investissements de l'année 2021.

Je vous rappelle, si besoin est, que nous sommes confrontés à une situation totalement inédite.

Nos prévisions doivent donc être appréhendées avec beaucoup de prudence et seront susceptibles d'être quelque peu bouleversées par le contexte sanitaire et économique.

Nous devons donc faire preuve d'écoute, de réactivité et d'une grande capacité d'adaptation pour atteindre les objectifs susvisés.

V - LE BUDGET ANNEXE DE LA RÉGIE MUNICIPALE DES PARKINGS

Le financement d'un service public à caractère industriel et commercial doit être assuré, prioritairement, par la redevance perçue sur les usagers du service.

Grâce à la gestion mise en place depuis le début du mandat, la section d'exploitation dégage des marges de manœuvre nouvelles, intégralement consacrées à des opérations d'investissement.

Les travaux tendant à aménager l'îlot de l'horloge en facilitant les déplacements avec la mise aux normes et l'ouverture d'une partie du parking de l'îlot de l'Horloge au public, initialement prévus sur l'année 2020, pourraient être réalisés en 2021. En effet, le contexte exceptionnel de la crise sanitaire n'a pas permis de lancer ces travaux et la subvention Dotation de Soutien à l'Investissement Local (DSIL) n'a pas été attribuée au titre de cet exercice 2020. Elle devrait l'être en 2021, pour un montant annoncé de 687 000 €.

Les orientations budgétaires 2021 de la Régie Municipale des Parkings Dracénois proposées sont donc les suivantes :

- Poursuite de l'optimisation au niveau des dépenses d'exploitation,
- Affectation des marges de manœuvre ainsi dégagées à l'investissement,
- Lancement des travaux de mise aux normes et d'amélioration de l'îlot de l'horloge permettant l'ouverture d'une partie du parking de l'îlot de l'Horloge au public, sous condition de l'obtention de la subvention DSIL susvisée,
- Souscription éventuelle d'un emprunt, au vu du coût des travaux évoqués, des subventions mobilisables et des pertes de recettes liées à la crise sanitaire et économique du COVID 19.

Le Conseil Municipal, ouï l'exposé qui précède

- prend acte du rapport sur les orientations budgétaires de l'exercice 2021, tel que présenté ci-dessus.

Fait à Draguignan, le 27/11/2020

Certifie sous sa responsabilité le caractère exécutoire de la présente délibération,



Richard STRAMBIO

Maire de Draguignan

Président de Dracénie Provence Verdon agglomération