

**VILLE DE QUIMPER
CONSEIL MUNICIPAL**

**Séance du 8 décembre 2016
Rapporteur :
Monsieur Georges-Philippe
FONTAINE**

N° 1

ACTE RENDU EXECUTOIRE

compte tenu de :
- la publicité (par voie d'affichage), pour une durée de deux mois,
à compter du : 14/12/2016
- la transmission au contrôle de légalité le : 13/12/2016
(accusé de réception du 13/12/2016)

*Acte original consultable au service des assemblées
Hôtel de Ville et d'agglomération
44, place Saint-Corentin – CS 26004 - 29107 Quimper Cedex*

Débat d'orientations budgétaires - Budget 2017

L'article L 2312-1 du code général des collectivités territoriales prévoit la tenue d'un débat sur « les orientations générales du budget de l'exercice ainsi que sur les engagements pluriannuels envisagés, dans un délai de deux mois précédant l'examen de celui-ci... ». Ce débat ne donne pas lieu à un vote.

Par ailleurs, la loi n°2010-788 du 12 juillet 2010 a introduit les articles L. 2311-1-1, L. 3311-2, L. 4310-1 dans le CGCT. Ces derniers prévoient que dans les collectivités territoriales et EPCI de plus de 50 000 habitants, "préalablement aux débats sur le projet de budget, le maire présente un rapport sur la situation en matière de développement durable intéressant le fonctionnement de la collectivité, les politiques qu'elle mène sur son territoire et les orientations et programmes de nature à améliorer cette situation." Celui-ci est joint au présent rapport.

Il s'agit du troisième débat d'orientation budgétaire de la mandature. Il s'inscrit dans un contexte d'évolution du paysage institutionnel avec la fusion programmée de Quimper Communauté et du Pays Glazik dans le nouvel ensemble intercommunal de Quimper Bretagne Occidentale.

De même, au 1^{er} janvier 2017, la ville aura transféré la compétence d'action sociale d'intérêt communautaire relative à la coordination gérontologique, transféré les charges et les moyens relatifs à la gestion de la politique de la ville, totalement communautaire depuis 2014. Par ailleurs, la ville aura adhéré au service communautaire de la direction des services d'informations intégrées (informatique), Quimper Bretagne Occidentale portant l'ensemble des dépenses et des services relatifs à l'informatique et facturant la commune à hauteur de l'utilisation des services.

Le périmètre des compétences et des interventions évoluant, les masses budgétaires seront à apprécier selon la configuration nouvelle.

La poursuite de la participation du secteur public local au redressement des comptes publics va également peser sur les équilibres budgétaires et les orientations présidant à l'élaboration du budget 2017.

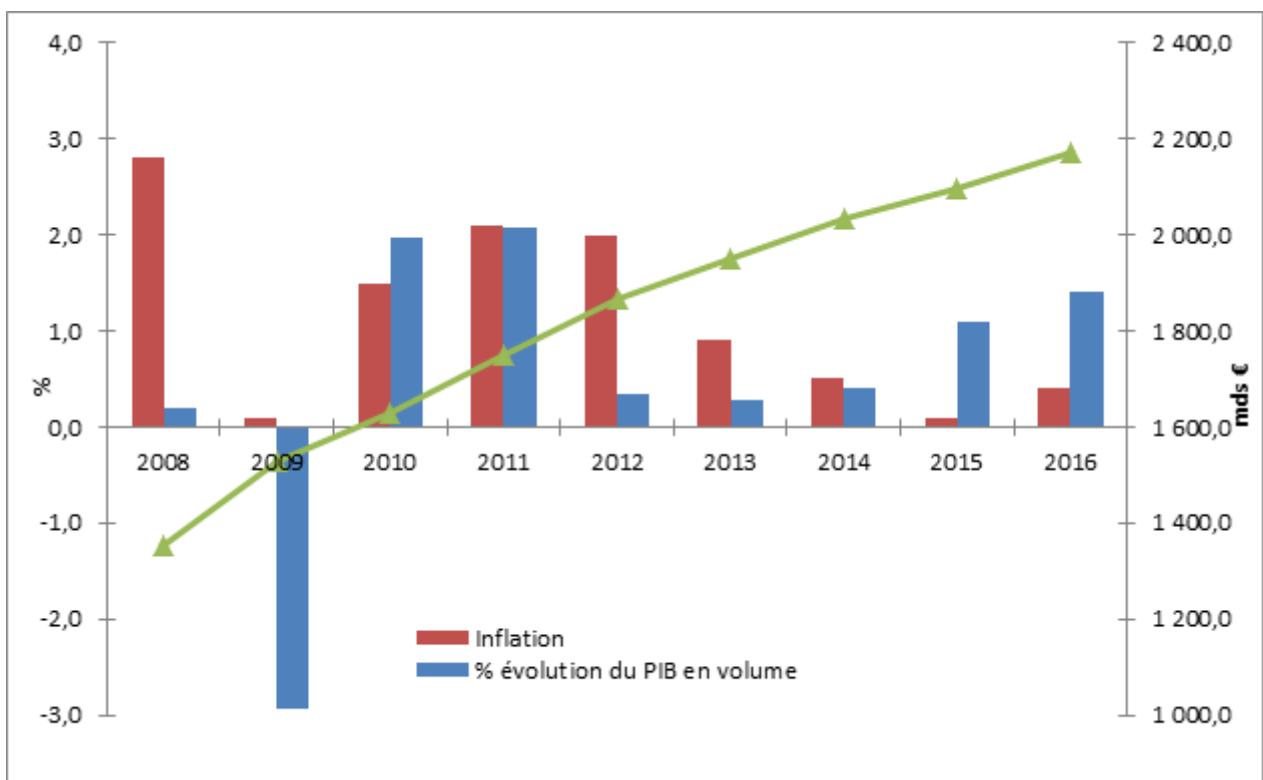
I. L'environnement général

La situation financière des collectivités locales est en partie dépendante du contexte économique, que ce soit dans la dynamique des recettes (évolution des bases de fiscalité, produit des impositions indirectes) ou dans celle de certaines dépenses.

Le taux d'inflation, le niveau des taux d'intérêts influent également sur l'évolution des charges, en investissement et en fonctionnement.

Si la croissance est présente, elle reste néanmoins fragile.

Par ailleurs, les taux d'intérêts sont faibles, pour certains négatifs. Si comme emprunteur, c'est un avantage, ils traduisent le reflet d'une activité économique atone et d'une inflation quasi-nulle. Une reprise de la hausse des taux aurait une influence sur la charge de la dette, en augmentant le montant des frais financiers.



Poursuite de la baisse des dotations et renforcement de la péréquation

La poursuite de la baisse des dotations

Les collectivités locales sont engagées dans le redressement des comptes publics via leur participation aux efforts d'économie que l'ensemble des acteurs de la dépense publique doit réaliser (21 Mds d'€).

En 2017, la tranche prévue pour le bloc communal (communes et EPCI), initialement prévue pour un montant de 2 milliards d'€ est étalée sur deux ans.

La réforme de la DGF, à mettre en œuvre en 2017, et prévue initialement dans la loi de Finances pour 2016, a été reportée sans précision de calendrier.

Le renforcement de la péréquation

Le prélèvement opéré sur la DGF (et les compensations fiscales) est accentué par la péréquation verticale, l'État redistribuant à l'intérieur de l'enveloppe restante 360 millions d'€ pour abonder les dotations de solidarité (Dotation de Solidarité Urbaine, Dotation de Solidarité Rurale et Dotation Nationale de Péréquation).

Les dispositifs de péréquation horizontale (entre collectivités) poursuivent leur montée en charge. Le FPIC (fonds de péréquation des recettes intercommunales et communales) restera sur le montant de 1 milliard d'€, le gouvernement ayant renoncé à augmenter le niveau du fonds de 150 M€.

Après avoir connu en 2016 des effets de seuil à la suite de la métropolisation de la région marseillaise et de l'achèvement de la carte intercommunale en région parisienne, conduisant les autres contributeurs à absorber les baisses de contribution de ces gros ensembles intercommunaux de la région parisienne et de la métropole marseillaise, l'évolution du montant des contributions sera fonction de l'achèvement de la carte intercommunale au 1^{er} janvier 2017 à la suite des vagues de fusion engendrées par l'application de la loi NOTRe. Les incidences de la fusion de Quimper Communauté avec le Pays Glazik dans le nouvel EPCI Quimper Bretagne Occidentale devraient être stabilisatrices de la contribution de la ville de Quimper, voire la minorer légèrement.

Une évolution limitée des recettes fiscales

L'actualisation des bases de la Taxe Foncière et de la Taxe d'Habitation prévue par le projet de loi de finances est de 0,4 %. La dynamique ne pourra essentiellement provenir que de la variation physique des bases.

L'évolution des prix de l'immobilier ainsi que le volume des transactions laissent présager une stabilité des droits de mutation.

Afin de soutenir l'investissement, le taux du FCTVA (Fonds de compensation TVA) verra pour la commune son assiette étendue aux travaux d'entretien du patrimoine (dépenses 2016, assiette du FCTVA 2017).

Les relations avec les autres partenaires

Les partenaires institutionnels (conseil départemental, conseil régional) sont également soumis à cette pression financière. La pérennité des niveaux de financement dont nous bénéficions peut être remise en cause, dans un environnement de redistribution de certaines compétences à la suite de la loi NOTRe et notamment la perte de la « clause générale » de compétences par les conseils régionaux et les conseils départementaux.

Dans le cadre des politiques qu'il subventionne, l'État lui-même se réinterroge sur le contenu et le montant de ses interventions.

Ces éléments conduisent à ne pas relâcher l'effort de la commune à travailler avec ces partenaires pour continuer à faire cofinancer les politiques publiques du territoire.

II. Les éléments rétrospectifs et les engagements pluriannuels

Les orientations budgétaires prennent en compte les tendances constatées les années précédentes, les évolutions prévisibles en matière de dépenses et de recettes et intègrent également les programmations pluriannuelles envisagées.

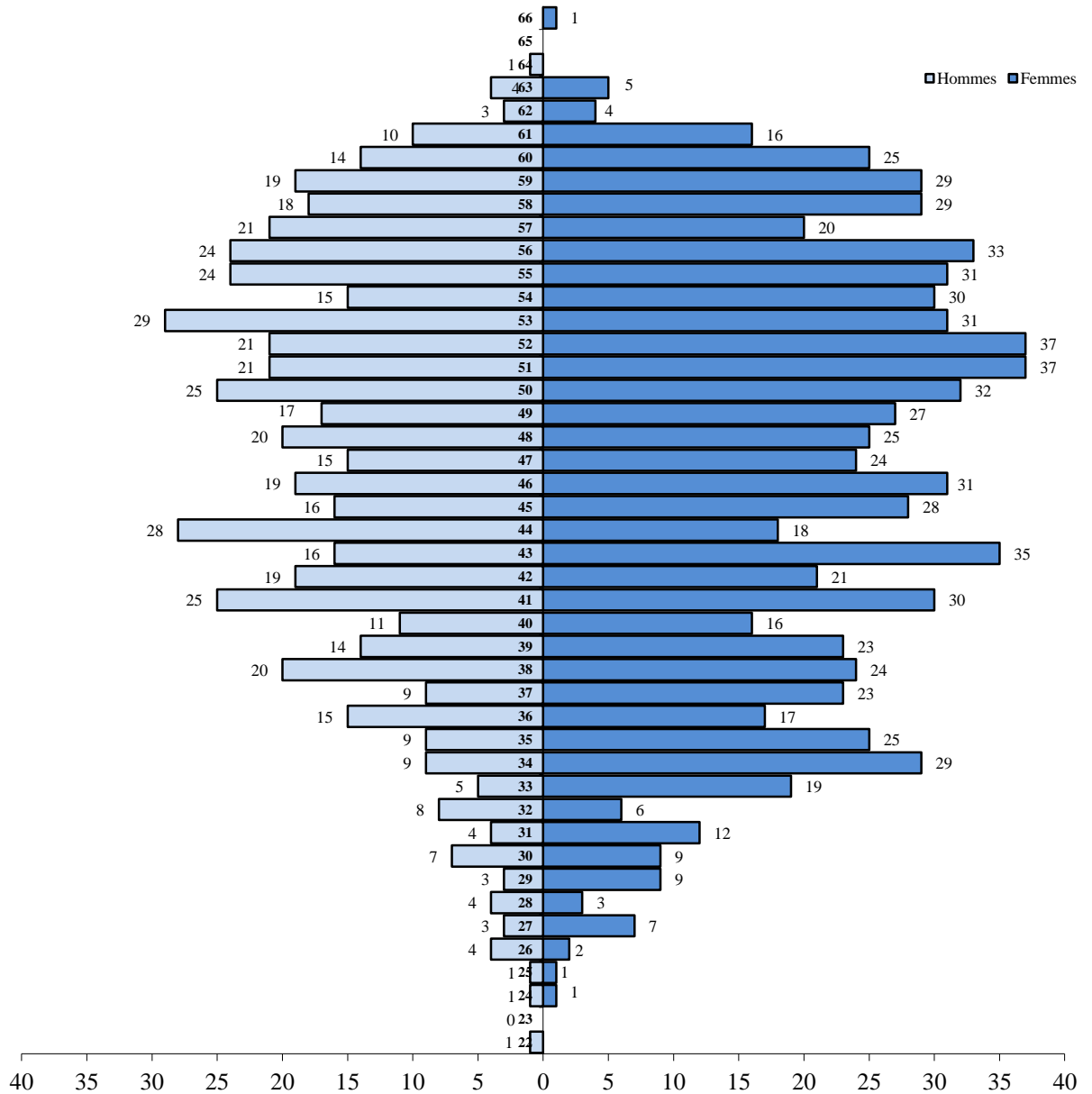
La masse salariale

Les effectifs

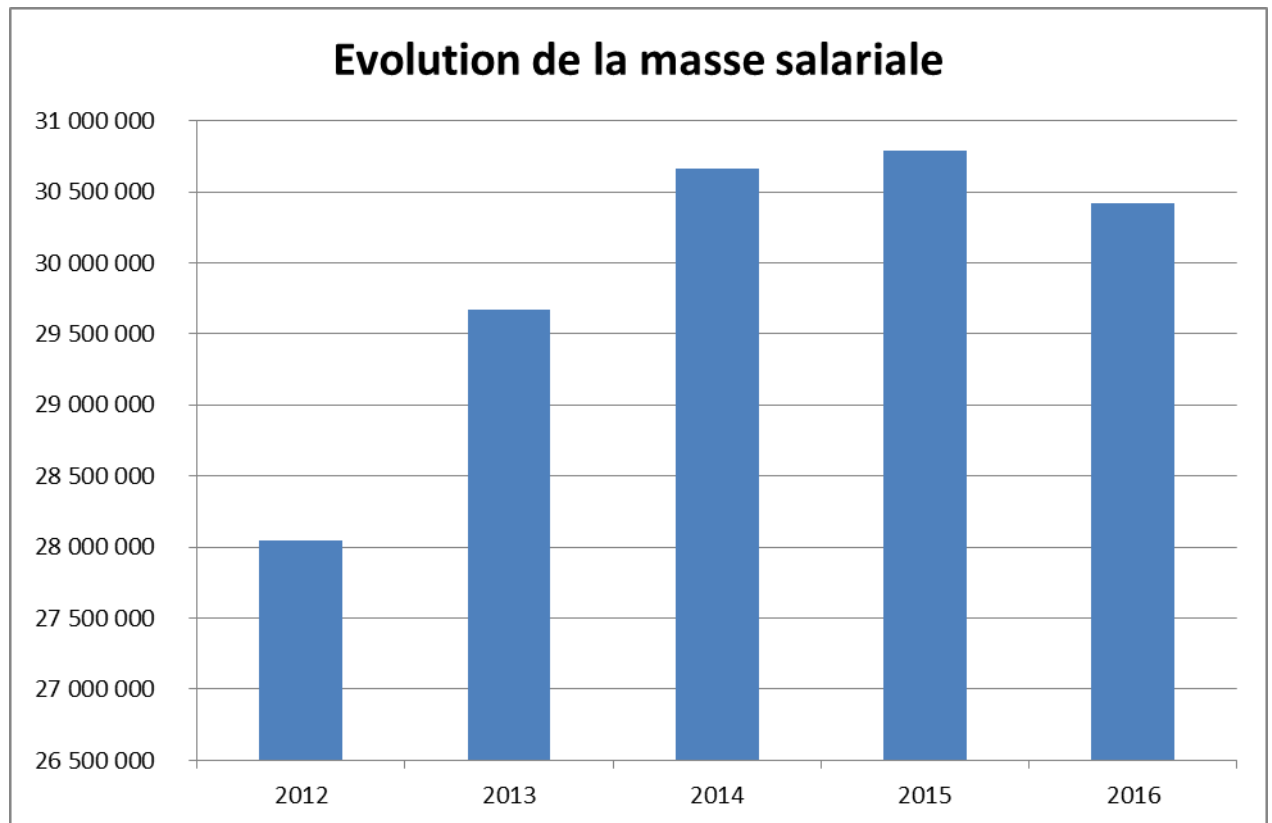
Tous effectifs au 31/12/2015 (hors emplois d'insertion)

Effectif total	1 365
<i>Dont Ville</i>	862
<i>Dont Qcom 100%</i>	182
<i>Dont Qcom administration commune</i>	321

**Pyramide des âges des titulaires (Ville-CCAS-Quimper
Communauté) :**



En 2016, la poursuite des efforts de redéploiement des moyens, parallèlement à l'entrée en vigueur des nouveaux mécanismes relatifs au calcul des charges de l'administration commune ont permis de faire décroître le niveau de la masse salariale comparé à celui du compte administratif 2015.



Les effets statutaires, les mesures nationales et la politique RH de la commune impactant la masse salariale en 2017 prises en compte pour l'élaboration du budget seront :

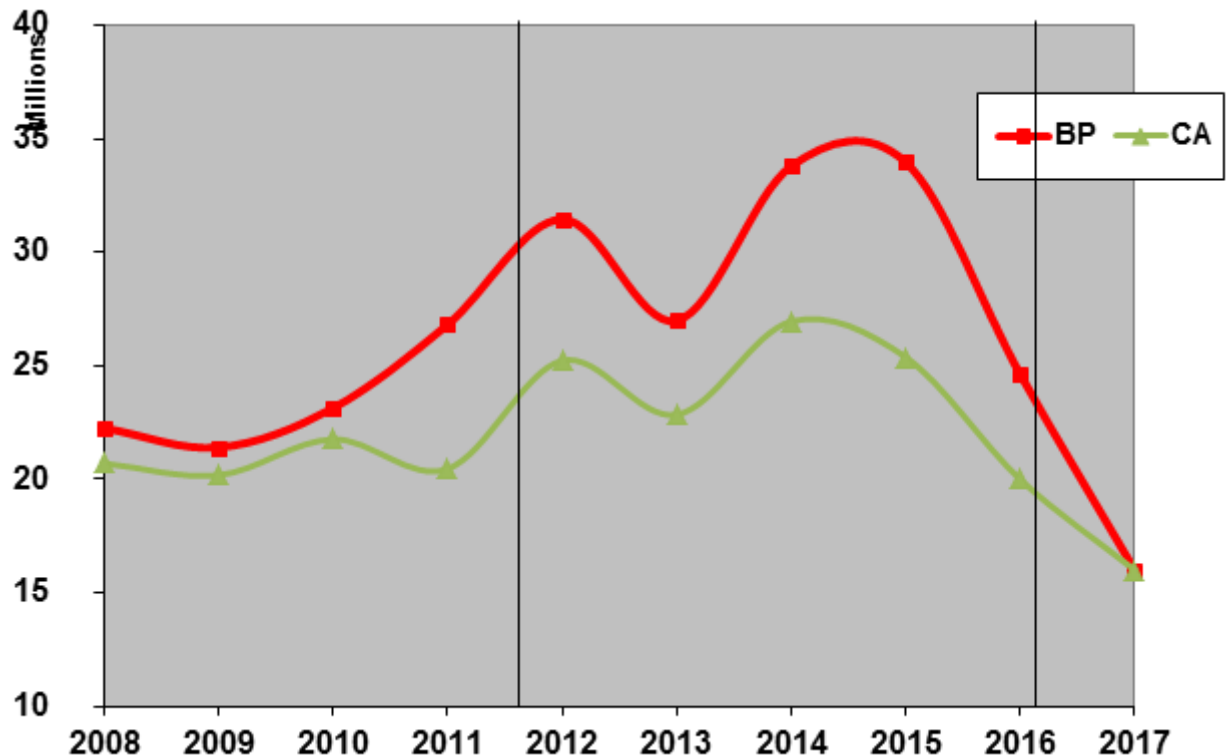
- L'impact en année pleine de la hausse d'indice de 0,6 % au mois de juillet 2016 et l'impact de la hausse de 0,6 % du point d'indice intervenant en février 2017 ;
- Les effets de la réforme « Parcours Professionnels, Carrières et Rémunérations des fonctionnaires, consistant sur la période 2016-2020 en des restructurations, revalorisations des carrières et notamment le passage d'une part du régime indemnitaire en traitement ;
- Les avancements de grade et d'échelon ;
- Les mouvements sur les postes.

Si la gestion des effectifs permet de stabiliser la masse salariale, elle ne couvrira que partiellement le besoin en financement supplémentaire des crédits RH que la hausse du point d'indice et les effets de réforme PPCR occasionnent. Les crédits devraient être en hausse, même si celle-ci sera contenue.

L'investissement

L'exercice 2016 a vu la livraison du pôle sportif de Créach Gwenn et le lancement, en phase d'études, de certains projets d'investissements comme la maison des associations, la salle des fêtes ou encore l'immeuble administratif de la providence.

L'investissement pour maintenir le patrimoine en l'état s'élève à environ 10 M€ annuel.



Pour assurer la soutenabilité des équilibres financiers, le niveau des investissements à réaliser à compter de 2016 est de 16 M€ par an (une dizaine de millions d'€ pour le récurrent et environ 6 M€ par an pour des projets structurants).

Au-delà des crédits d'investissements récurrents, les chantiers programmés pour 2017 et les années suivantes sont notamment :

- La maison des associations
- La salle des fêtes
- Le bâtiment administratif de la providence
- La requalification du quartier de Locmaria
- La poursuite du schéma directeur du patrimoine administratif et sportif...

La dette prévisionnelle au 31/12/2016

ANALYSE BUDGÉTAIRE DE L'EXERCICE 2016

Charges Financières de la dette en 2016

<i>Annuité</i>	6 270 543,68
<i>Amortissement</i>	4 805 266,08
<i>Intérêts Emprunts</i>	1 475 277,60
<i>Solde ICNE</i>	496 038,70
<i>Taux moyen de l'exercice</i>	2,53 %

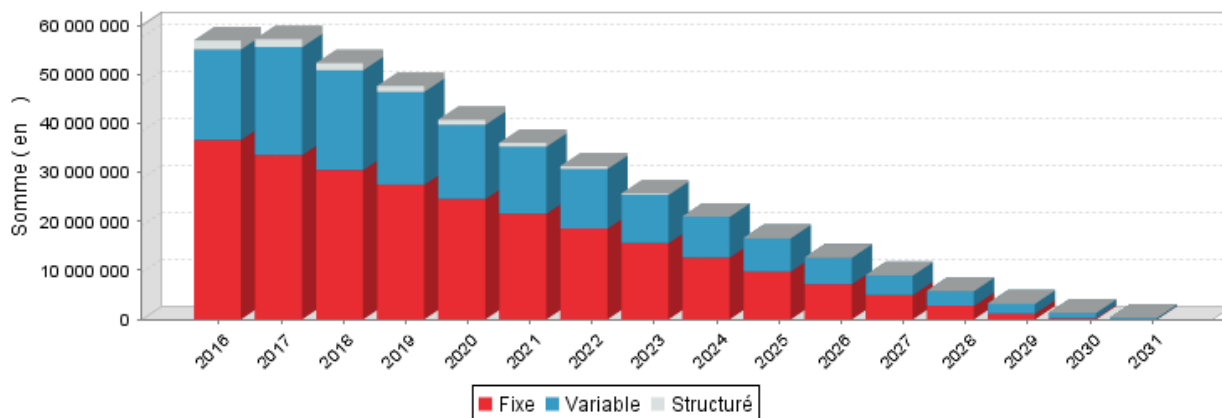
ANALYSE INSTANTANÉE AU 31/12/2016

Dette Long Terme

<i>Encours</i>	59 859 484,59
<i>Nombre d'emprunts *</i>	25
<i>Duration *</i>	5 ans, 6 mois
<i>Durée de vie moyenne *</i>	5 ans, 6 mois
<i>Durée résiduelle *</i>	14 ans, 9 mois
<i>Taux actuariel *</i>	2,42 %

* tirages futurs compris

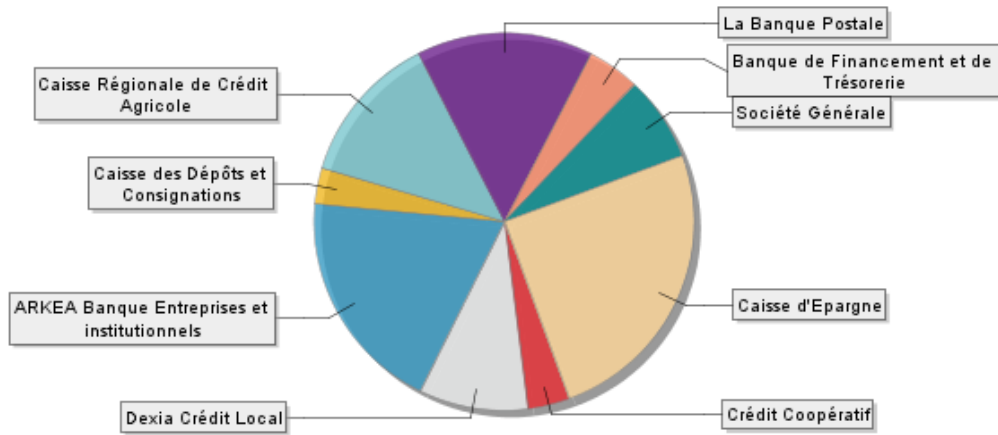
Extinction de l'encours actuel



La décomposition de l'encours

Stock au 31/12/2016	Taux fixes	Taux variables	Taux structurés	TOTAL
Encours	35 130 737,04	23 056 330,24	1 672 417,31	59 859 484,59
Pourcentage global	58,69 %	38,52 %	2,79 %	100,00 %
Durée de vie moyenne	5 ans, 8 mois	5 ans, 5 mois	3 ans, 7 mois	5 ans, 6 mois
Duration	5 ans, 2 mois	6 ans, 4 mois	3 ans, 3 mois	5 ans, 6 mois
Nombre d'emprunts	14	10	1	25

Les prêteurs



Rétrospective des années passées

		2012	2013	2014	2015	2016
1	Ressources de fonctionnement	73 659 439	74 446 232	74 000 486	74 485 124	73 913 155
	<i>Dont fiscalité</i>	44 078 583	46 165 473	47 363 728	48 486 824	48 917 771
	<i>dont DGF</i>	12 567 740	12 546 373	11 954 869	10 568 636	9 098 082
	<i>dont reversement QCOM</i>	4 680 649	4 675 649	4 675 649	4 675 649	4 675 649
2	Dépenses de fonctionnement hors charges financières	58 132 674	59 921 313	61 333 415	60 889 504	60 406 612
	<i>dont personnel</i>	28 044 012	29 673 498	30 662 998	30 790 888	30 416 612
	<i>dont subventions</i>	13 749 917	14 001 417	14 203 886	13 809 546	13 800 000
	<i>dont autres charges courantes</i>		14 758 657	15 182 930	13 974 333	13 700 000
	<i>Autres charges</i>		604 517	373 664	296 869	290 000
	<i>Reversement</i>	758 698	883 224	909 938	2 017 868	2 200 000
3	Capacité courante de financement (1-2)	15 526 764	14 524 919	12 667 070	13 595 620	13 506 543
4	Frais financiers	1 139 512	1 462 786	1 544 308	1 535 611	1 600 000
5	Epargne brute (3-4)	14 387 253	13 062 133	11 122 762	12 060 009	11 906 543
6	Remboursement capital dette	4 623 290	4 538 249	6 822 475	4 648 035	5 200 000
7	Epargne nette (5-6)	9 763 962	8 523 884	4 300 286	7 411 974	6 706 543
10	Charges d'investissement (8+9)	25 310 220	22 887 366	27 001 755	25 384 886	20 000 000
11	Recettes d'investissement	6 976 015	6 589 563	6 549 500	6 500 000	6 000 000
12	Emprunt	11 500 000	11 500 000	10 000 000	15 000 000	8 000 000
14	Total des financements propres (7+11+12+13)	39 722 983	38 131 205	32 271 302	38 247 273	30 294 066
15	Résultat N	14 412 763	15 243 839	5 269 546	12 862 387	10 294 066
16	Résultat N- 1	- 14 591 072	-11 696 066	- 7 873 742	- 11 897 794	- 8 419 814
17	Résultat de clôture = Fonds de roulement (15+16)	- 178 308	3 547 773	- 2 604 196	964 593	1 874 252
	Encours de dette	37 184 739	44 146 000	47 323 525	57 675 490	60 475 490
	capacité de désendettement	2,58	3,38	4,25	4,78	5,08

Sur 2016 CA prévisionnel présente une stabilisation du niveau de l'épargne de gestion, la commune ayant réussi par des redéploiements de moyens, la poursuite de la recherche d'économies et des diminutions de dépenses à absorber, avec l'aide de la dynamique des autres recettes, la diminution drastique de DGF.

Néanmoins, le cycle d'endettement passé vient prélever une part de cette épargne pour régler le surplus d'annuité (capital et intérêts de la dette).

L'épargne brute est en légère diminution, l'épargne nette passant elle de 7,4 M€ à 6,7 M€.

Ainsi, même en diminuant l'investissement, le recours à l'emprunt est toujours important.

Les dynamiques fiscales

	2013	2014	2015	2016
Taux TH	19,81%	20,01%	20,01%	20,01%
Taux FB	21,02%	21,23%	21,23%	21,23%
Taux FNB	64,24%	64,88%	64,88%	64,88%
Taux TP/CFE	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%
Evolution	Moy.	2014/13	2015/14	2016/15
Taux TH	0,1%	1,0%	0,0%	0,0%
Taux FB	0,1%	1,0%	0,0%	0,0%
Taux FNB	0,1%	1,0%	0,0%	0,0%
Taux TP/CFE	s.o.	s.o.	s.o.	s.o.

K€	2013	2014	2015	2016
Base nette TH	88 692	89 301	92 847	94 000
Base nette FB	85 930	87 693	89 557	90 586
Base nette FNB	514	490	498	497

L'évolution physique des bases est anticipée à + 1 % en 2017, tandis que la revalorisation des bases par la loi de finances est aujourd'hui prévue à 0,4 %, soit une évolution du produit de la fiscalité directe de +1,4 %.

Pour le troisième budget de l'équipe municipale, le niveau des taux reste identique à celui de l'année précédente.

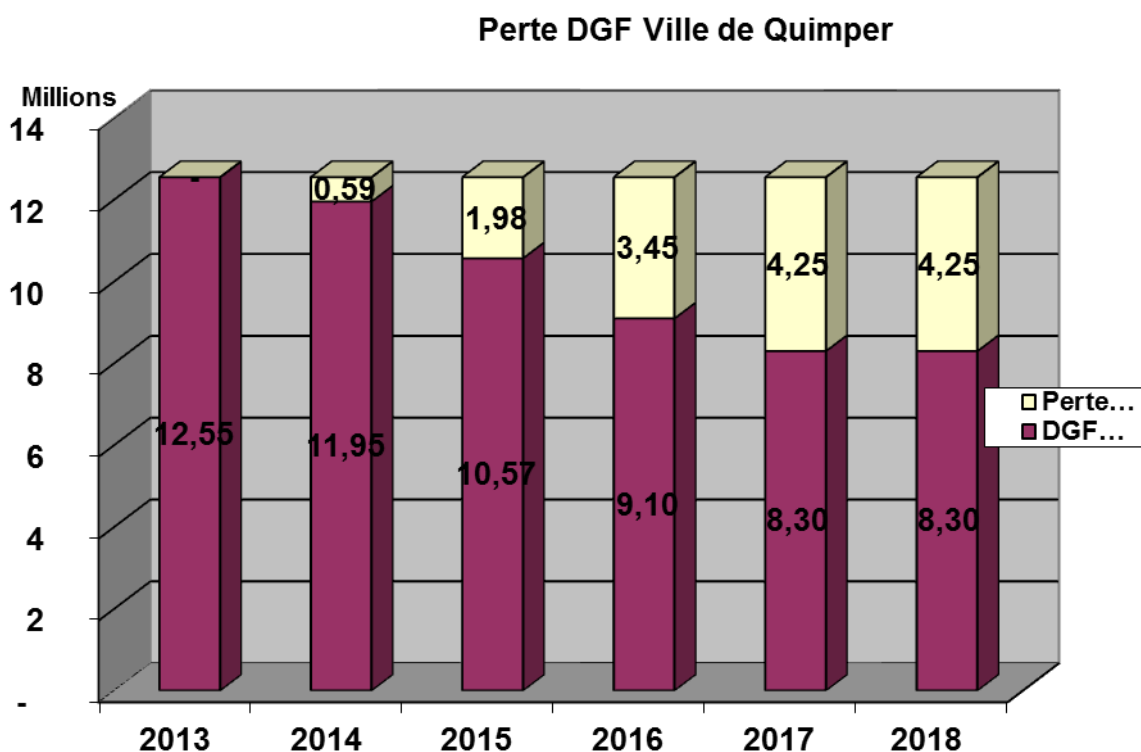
III. Les perspectives budgétaires

La poursuite de la baisse de la DGF pour la ville de Quimper

Dans le cadre du redressement des comptes publics de la nation, les collectivités territoriales et leurs groupements sont appelés à participer au travers d'un prélèvement sur recettes qui se traduit par une minoration de la dotation globale de fonctionnement.

En plus des baisses de DGF liées au financement de la péréquation et à la progression démographique, la diminution pour la ville de Quimper approcherait en 2017 (sous réserve des notifications) un peu plus de 0,7 M€. Le lissage sur deux ans reporte les 0,7 M€ restant à 2018.

En prenant comme année de référence 2013, ce serait 4,25 M€ d'€ en moins atteint en année pleine en 2017, et une perte cumulée de 2014 à 2018 de 14,52 M€ (et 23,02 M€ de 2014 à 2020).



Une baisse structurelle des recettes pour plusieurs années, un impact fort sur les équilibres financiers

A l'instar des autres collectivités, la baisse de DGF pour la ville de Quimper représente à terme la moitié de l'épargne brute constatée au compte administratif.

Si la baisse initialement prévue sur 2017 a été étalée sur deux exercices, la poursuite de la contribution au redressement des comptes publics au-delà des dispositions prévues par la loi de programmation pluriannuelle des finances 2012-2017 est largement plausible et à anticiper.

Aussi, la poursuite des efforts de maîtrise des crédits de fonctionnement, la diminution des plafonds de certains chapitres budgétaires qui visent à préserver une épargne nette, pour permettre un autofinancement minimal des investissements et limiter l'endettement de la commune, est inscrite dans les orientations budgétaires pour 2017 et les années suivantes.

Les grands principes conduisant la stratégie financière de la commune

Les perspectives budgétaires, c'est-à-dire les grandes orientations de la politique budgétaire :

La maîtrise des dépenses de fonctionnement :

Il est prévu une évolution faible des plafonds de crédits sur le chapitre de la masse salariale, les évolutions liées à l'augmentation du point d'indice, à la réforme PPCR et aux effets du GVT devant être pris en charge partiellement par un redéploiement des moyens.

La lettre de cadrage pour l'élaboration du budget 2017 a donné comme cible une diminution des plafonds de crédits sur les chapitres des charges générales et des concours et subventions, en sanctuarisant le secteur de la solidarité et de l'éducation, à périmètre constant.

Pour permettre cette maîtrise des coûts en dépit de l'évolution des prix, aussi faible soit elle, il est nécessaire de **poursuivre les travaux sur l'évolution et l'adaptation des politiques publiques** à la nouvelle donne budgétaire pour permettre de préserver un service public de qualité et les équilibres financiers. Pour permettre de préserver un service public de qualité, il convient d'interroger la pertinence et l'allocation des moyens pour les réaffecter aux politiques publiques avec le plus d'efficacité possible.

L'investissement :

L'investissement est primordial au développement d'un territoire, pour renforcer son attractivité. Dans un contexte financier aussi difficile, il faut tout à la fois le préserver mais conscient du niveau soutenable pour les équilibres financiers, il convient de le prioriser et l'orienter au plus près du besoin et du retour sur investissement pour le territoire et les politiques publiques mises en avant. Le montant de l'investissement 2017 est fixé à 16 M€.

La politique d'endettement

La commune de Quimper connaît une situation saine en matière d'endettement. Le stock est de 59 M€ au 31/12/2016, la capacité de désendettement est très en dessous des ratios d'alerte même si elle dépassera pour la première fois la barre des cinq ans.

Néanmoins, dans un contexte de contraction de l'épargne de gestion, la couverture de l'annuité de dette sera plus sensible dans les années qui viennent. Et il convient d'être conscient que la capacité de désendettement, qui constate un flux (l'épargne brute) à un stock (le capital de la dette restant due), peut rapidement se détériorer avec une épargne en chute. Le recours à l'emprunt en 2017 devra être le plus faible possible et ne pas user du recours à l'endettement au-delà d'une limite raisonnable.

La fiscalité

Le levier fiscal n'est pas utilisé, la dynamique doit provenir exclusivement de l'élargissement des bases physiques et de l'actualisation loi de finances.

Les relations avec l'intercommunalité

2017 va constituer une année particulière avec la création de QBO.

De même, au 1^{er} janvier 2017, la ville aura transféré la compétence d'action sociale d'intérêt communautaire relative à la coordination gérontologique, transféré les charges et les moyens relatifs à la gestion de la politique de la ville, totalement communautaire depuis 2014. Par ailleurs, la ville aura adhéré au service communautaire de la direction des services d'informations intégrées (informatique), Quimper Bretagne Occidentale portant l'ensemble des dépenses et des services relatifs à l'informatique et facturant la commune à hauteur de l'utilisation des services.

Le périmètre des compétences et des interventions évoluant, les masses budgétaires seront à apprécier selon la configuration nouvelle.

La stratégie financière de la collectivité, dans un contexte instable, inédit et incertain nécessitera d'être évaluée pour s'adapter, à chaque exercice budgétaire.

IV. Les budgets annexes

Le budget annexe des zones d'habitat

En 2017, la majeure partie des crédits inscrits concerneront l'aménagement de la zone de Linéostic et la finition de l'opération Kervouyec.

Le budget annexe des locations et du camping municipal

Les crédits ouverts sont stables. À noter la probable cession du bâtiment ex-Henriot dans le cadre de la requalification du quartier de Locmaria.

Le budget annexe des parkings en ouvrage

Les crédits ouverts sont stables.

Le budget annexe des zones économiques

Dans le cadre de la loi Notre, l'ensemble des ZAE sont du ressort des EPCI. L'exercice 2017 devrait conduire à travailler sur les potentiels transferts et la clôture définitive de ce budget au cours de l'exercice.

Glossaire :

***Épargne de gestion** : il s'agit de la différence entre les recettes de fonctionnement courantes et les dépenses de fonctionnement courantes. Elle sert à couvrir l'annuité de dette (remboursement annuel du capital de la dette et intérêts annuels de la dette).*

***Épargne brute** : il s'agit de la différence entre l'épargne de gestion et les intérêts de la dette. Elle sert à couvrir le remboursement du capital de la dette.*

***Épargne nette** : il s'agit de la différence entre l'épargne brute et le remboursement du capital de la dette. Ce surplus d'épargne constitue une part de l'autofinancement par fonds propres (avec le FCTVA notamment) des investissements de la collectivité. Toutes choses égales par ailleurs, plus elle est élevée, moins la collectivité recourt à l'emprunt pour financer ses investissements.*

***Capacité de désendettement** : La capacité de désendettement est un ratio d'analyse financière des collectivités locales qui mesure le rapport entre l'épargne et la dette, la première finançant la seconde. Elle se calcule comme l'encours de la dette rapport à l'épargne brute (ou capacité d'autofinancement). Exprimé en nombre d'années, ce ratio est une mesure de la solvabilité financière des collectivités locales. Il permet de déterminer le nombre d'années (théoriques) nécessaires pour rembourser intégralement le capital de la dette, en supposant que la collectivité y consacre la totalité de son épargne brute. A encours identiques, plus une collectivité dégage de l'épargne, et plus elle pourrait rembourser rapidement sa dette.*

Le conseil municipal prend acte de la tenue du débat sur les orientations budgétaires 2017.