

Rapport d'orientations budgétaires 2022

Conseil municipal du 14 décembre 2021

Introduction :

Premier acte des étapes budgétaires annuelles, le débat d'orientations budgétaires (DOB), conformément à l'article L.2121-8 du Code général des collectivités territoriales, doit se tenir dans les deux mois, maximum, précédant le vote du budget primitif.

Le rapport se différencie du budget primitif en précisant à la fois les grandes orientations politiques ainsi que les grandes hypothèses d'évolution des dépenses et des recettes de fonctionnement et d'investissement selon une approche pluriannuelle.

Le présent rapport est établi sur la base des éléments d'information connus à la date de son élaboration et sont donc partiels (projet de loi de finances 2022, atterrissage 2021, etc.).

Les éléments présentés dans ce rapport viennent répondre aux obligations d'information et permettent les échanges préalables au vote du budget primitif.

Après deux années particulières, caractérisées par un plan de soutien massif de l'Etat à l'économie, le projet de loi de finances pour 2022 (PLF 2022) s'inscrit dans une démarche de normalisation de la dépense publique afin notamment de se rapprocher des engagements pluriannuels pris en début de mandat. Le « quoi qu'il en coûte » a effectivement mobilisé de manière inédite les finances publiques appelant aujourd'hui à une extinction progressive des dispositifs d'urgence. Les engagements du PLF 2022 poursuivent ainsi un objectif de croissance durable afin de garantir la soutenabilité budgétaire de l'Etat.

Cette loi de finances pré-électorale n'introduit pas de bouleversement majeur pour cette année 2022 mais laisse néanmoins présager des évolutions importantes pour les prochaines années car, sans maintien d'une croissance forte, les ambitions de réduction du déficit de l'Etat apparaissent menacées.


Or, si le contexte économique apparaît favorable à l'instant T, rien n'autorise à le penser pérenne à moyen terme. Plusieurs signaux imposent de la prudence dans les perspectives financières :

- une croissance générée par le contexte de forte reprise économique, donc principalement conjoncturelle ;
- la reprise induisant une inflation croissante tirée par les prix des matières premières, notamment l'énergie ;
- des politiques monétaires extrêmement accommodantes conduisant à des taux d'intérêt réel décorrélés de la croissance et de la hausse des prix et favorisant les bulles spéculatives ;
- la situation sanitaire restant extrêmement incertaine ;
- l'explosion de l'endettement public qui ne saurait être sans conséquence sur l'action publique.

Dans ce contexte incertain, 2022 marquera toutefois une pause dans les réformes portant sur les finances locales. Après une forte modification des ressources fiscales des collectivités et un amoindrissement de leur pouvoir de taux, le périmètre de recettes locales se stabilise. Le maintien du niveau de ressources des collectivités suite aux réformes s'est traduit par des mécanismes de compensation dont seul l'Etat maîtrise l'immuabilité.

L'ensemble de ces éléments de contexte complexifie l'exercice de prospective pluriannuelle et impose aux collectivités, et donc à la commune d'Elven, d'aborder avec retenue les années à venir afin de concilier projets et évolution financière soutenable.

Dans ce cadre contraint, Elven bénéficie néanmoins des très bons résultats financiers induits par les importants efforts de gestion observés ces dernières années. Ces ressources, certaines et durables, permettent d'inscrire des ambitions fortes pour les orientations budgétaires des années 2022 et suivantes :

- **Promouvoir un développement urbain maîtrisé et garantir un cadre de vie de qualité**
 - **Asseoir la commune d'Elven comme pôle d'équilibre territorial**
 - **Proposer un service public de qualité, moderne et accessible à tous**
 - **Poursuivre les démarches en matière d'environnement et de protection de la biodiversité**
 - **Préserver la soutenabilité des finances communales**
- 

PARTIE 1 : PERSPECTIVES ECONOMIQUES ET FINANCIERES POUR 2022

1. La conjoncture économique de la France

Ces projections macroéconomiques sont celles retenues pour l'élaboration du projet de loi de finances et s'appuient donc sur les notes de conjoncture de l'automne 2021.

a. Les hypothèses favorables de croissance

Soutenue par les mesures du plan de relance, la situation économique et sociale apparaît favorable. L'activité économique a connu un rebond rapide et est désormais proche de son niveau d'avant-crise. Portée par les investissements et la progression de la consommation, la croissance est dynamique.

Croissance du PIB (%)	2020	2021	Prévisions 2022
Zone euro	-6,4%	+5%	+4,3%
France	-7,9%	+6,3%	+3,7%

Sources : Eurostat et Banque de France

b. Une inflation croissante

La hausse de l'inflation reflète en grande partie la remontée du prix du pétrole depuis son faible niveau atteint en 2020. Elle traduit également un redressement de l'inflation hors énergie et alimentation, les prix des services et des produits manufacturés (affectés par des tensions mondiales) ayant regagné en dynamisme après leur ralentissement de 2020.

Inflation (%)	2020	2021	Prévisions 2022
Zone euro	+0,3%	+2,4%	+2,2%
France	+0,5%	+1,9%	+2,1%

Sources : Eurostat et Banque de France

c. Un taux de chômage stabilisé

Le contexte de reprise économique conjugué à la persistance des soutiens publics ont permis une stabilité de l'emploi. L'extinction du dispositif d'activité partielle induira une normalisation des conditions d'emploi et contribuera à une stabilisation du chômage à son niveau actuel.

Chômage (%)	2020	2021	Prévisions 2022
Zone euro	7,9%	7,9%	7,5%
France	8%	8,1%	8,2%

Sources : Eurostat et Banque de France

2. La trajectoire des finances publiques pour 2022

a. Après des mesures sans précédent de soutien massif à l'activité, une dynamique de normalisation...

Les orientations du budget de l'Etat pour 2022 mettent l'accent sur la normalisation de la dépense publique priorisant des dépenses pour favoriser une croissance durable, l'inclusion et les transitions écologiques et numériques. Cela se traduira par :

- une extinction progressive des dispositifs exceptionnels de soutien à l'économie,
- la poursuite de la mise en œuvre du programme France Relance dans lequel s'est pleinement inscrite la commune d'Elven (cf. Partie 2, 2.b.ii.),
- le soutien à la rénovation énergétique et le développement des énergies renouvelables,
- le soutien à l'activité et à l'emploi, notamment par la mise en œuvre d'une fiscalité favorable.

b. ... afin de préserver la trajectoire des finances publiques à moyen terme

La dépense publique représentera 55,6% du PIB après avoir atteint 60,8% en 2020 et 59,9% en 2021.

Le déficit public s'est établi en 2021 à -8,4% du PIB tandis que le PLF 2022 prévoit de le ramener à -4,8%. L'impact des mesures d'urgence sur le solde public a été majeur, à hauteur de 69,7 Md€ en 2020 et 63,7 Md€ en 2021 auxquels s'ajoute le plan de relance (impact : 21,7 Md€ en 2021).

La dette publique devrait ainsi représenter 115,6% du PIB en 2021 puis 114% en 2022 (rappel critères de Maastricht : 60%), ce qui pose inévitablement la question de sa soutenabilité.

Une trajectoire de retour progressif à l'équilibre des finances publiques et de réduction de la dette publique sera nécessairement à définir dans le cadre de la prochaine loi de programmation pluriannuelle des finances publiques.

c. Les engagements pris par l'Etat dans le cadre du programme de stabilité

Chaque année, les Etats membres de l'Union européenne présentent à la Commission une stratégie et une trajectoire à moyen terme des finances publiques. Dans ce cadre, l'Etat français a confirmé son engagement de ne pas procéder à des hausses d'impôt. Afin d'assurer la soutenabilité de sa dette publique dans la durée, la stratégie de l'administration centrale repose sur une limitation de la dépense publique, contenue à +0,7% par an, en volume, entre 2022 et 2027 (hors effet de la relance et des mesures de soutien). La commission sur l'avenir des finances publiques a par ailleurs mis à la réflexion, en mars dernier, la déclinaison de cet objectif pluriannuel au secteur public local via une contractualisation (sur le modèle des contrats de Cahors à destination des plus grandes collectivités). Cela préfigure la mobilisation de l'ensemble des administrations publiques dans le redressement des comptes publics post-COVID.

3. Principales mesures du PLF 2022 relatives aux collectivités locales

Le projet de loi de finances pour 2022 contient peu de bouleversements comparativement aux années passées. L'Etat poursuit ses orientations à destination des collectivités locales : maintien des dotations et soutien à l'investissement local.

a. Les concours financiers de l'Etat

Pour rappel, les concours financiers de l'Etat aux collectivités locales (ou enveloppe normée) répondent à l'objectif des dépenses totales de l'Etat (ODETE) fixé à 494,8 Md€ (soit -0,3 Md€ par rapport à la loi de finances initiale pour 2021).

L'enveloppe normée recouvre les prélèvements sur recettes (PSR), la mission « Relations avec les collectivités territoriales » (RCT), la TVA affectée aux Régions ainsi que le fonds de sauvegarde des Départements. Elle s'établit pour 2022 à 52,74 Md€.

En son sein, toute dotation en évolution doit être compensée par la baisse corrélative de certaines autres dotations (les variables d'ajustement).

Les variables d'ajustement portent principalement sur les compensations d'exonération de fiscalité locale. Pour 2022, seules les Régions ont été touchées, réduisant à quasi néant leurs variables d'ajustement.

Cela pose la question des prochaines marges de manœuvre qui seront mobilisées par l'Etat alors même que les récentes réformes ont largement transformé les produits fiscaux en compensations fiscales assumées par l'Etat.

- Les Prélèvements Sur Recettes (PSR) au profit des collectivités locales représenteraient **43,21 Md€** (à périmètre constant). Ces composantes principales sont :

- La dotation globale de fonctionnement (DGF) qui est stable avec un montant de 26,76 Md€. Les montants versés aux communes seront les mêmes que pour 2021. Cela signifie que les ajustements internes à la DGF seront donc entièrement financés par ses propres sous-enveloppes. Pour 2022, le poids des composantes péréquatrices de la DGF¹ est en hausse de 230 M€, progression à financer par le redéploiement de la dotation forfaitaire, interne à la DGF². Pour la commune d'Elven, il est à attendre une légère progression de sa DGF sous l'effet de ces mécanismes de péréquation.
- Le fonds de compensation sur la TVA (FCTVA) dont l'estimation apparaît stable pour 2022, à hauteur de 6,5 Md€. Son taux reste inchangé, à 16,404%.

- La mission RCT, qui est notamment composée de 3 dotations, est en légère hausse à **4,58 Md€** :

- Dotation générale de décentralisation (DGD) pour compenser les charges de transferts de compétences (1,5 Md€) de l'Etat vers les collectivités ;
- Dotation d'équipement des territoires ruraux (DETR) : sous forme de demande de subvention pour certains types de projets. Pour 2022, l'enveloppe s'établit à 1,046 Md€ ;
- Dotation de soutien à l'investissement local (DSIL) : sous forme de subvention de projet. Son montant prévu pour 2022 est de 907 M€ ;

¹ Pour exemple, pour le bloc communal, ces composantes sont la dotation de solidarité urbaine (DSU), la dotation de solidarité rurale (DSR), la dotation nationale de péréquation (DNP) et la dotation d'intercommunalité. La commune d'Elven bénéficie de la DSR et de la DNP.

² Au titre du financement des besoins internes à la DGF, un écrêtement de la dotation forfaitaire s'applique aux communes dont le potentiel fiscal est supérieur ou égal à 75% (discussion sur un possible relèvement à 85%) au potentiel fiscal moyen par habitant (soit 719,41€ en 2021). La commune d'Elven en est exclue.

Une évolution à noter pour 2022, l'abondement de 10 M€ de la dotation biodiversité (passant à 20 M€) permettant de soutenir la protection de la biodiversité et la valorisation des initiatives rurales. En outre, son périmètre est élargi aux communes de moins de 10 000 habitants membres d'un parc naturel régional.

b. Des recettes fiscales au périmètre stabilisé...

Après les importantes évolutions introduites par la loi de programmation 2017-2022 et les lois de finances :

- Suppression de la taxe d'habitation
- Refonte du panier fiscal
- Réduction de moitié des valeurs locatives industrielles (impôts de production)
- Engagement contractuel des dépenses des grandes collectivités

2022 marque une pause dans les réformes de la fiscalité locale. Le panier de recettes fiscales des collectivités, bien que réduit, est aujourd'hui stabilisé. Sous l'effet de l'inflation et du mécanisme de revalorisation nominale des valeurs locatives, le produit de fiscalité devrait connaître une bonne dynamique au cours de cette année.

c. ... mais bouleversées par la disparition de la taxe d'habitation et la réforme des impôts de production

La réforme de la fiscalité locale a des conséquences sur les indicateurs financiers utilisés pour le calcul de la répartition des dotations de l'Etat ainsi que des différents dispositifs de solidarité financière entre collectivités (potentiel fiscal et financier, coefficient d'intégration fiscale, effort fiscal). Le comité des finances locales (CFL) a ainsi proposé d'intégrer de nouvelles ressources dans le calcul de ces indicateurs afin de tenir compte de l'évolution du panier fiscal. La réflexion porte sur l'élargissement :

- aux droits de mutation à titre onéreux (DMTO)
- à la taxe sur les pylônes électriques
- à la taxe sur la valeur ajoutée
- etc.

A ces indicateurs de ressources, le CFL souhaite y adosser un indicateur de charges.

Les réflexions sont donc en cours sur l'évolution des critères de péréquation et ne seront pas sans conséquence sur les équilibres territoriaux actuels. Les impacts simulés à ce jour apparaissent largement hétérogènes et principalement défavorables aux petites communes.

Afin de prévoir une transition souple, une fraction de correction sera calculée en 2022 pour lisser les variations des indicateurs financiers. Celle-ci diminuera progressivement à partir de 2023 pour disparaître en 2028.

Ces évolutions, bien que lissées, ouvrent une fois encore la voie de l'incertitude en matière de répartition des ressources locales.

PARTIE 2 : LES ORIENTATIONS BUDGETAIRES POUR 2022 : CONJUGUER LES AMBITIONS D'UNE COMMUNE EN PLEIN DEVELOPPEMENT AVEC UNE TRAJECTOIRE FINANCIERE SAINTE

1. Etoffer et moderniser les services à la population dans un contexte dynamique de ressources

a. Un périmètre de recettes stabilisé bénéficiant d'un contexte économique favorable

i. La fiscalité bénéficiant d'une progression conjoncturelle

Après l'importante refonte du panier fiscal de la commune (suppression de la taxe d'habitation, transfert du taux départemental de taxe foncière sur le bâti, réforme des impôts de production), l'autonomie fiscale de la collectivité est largement réduite. La part des recettes fiscales dans les recettes réelles de fonctionnement est ainsi passée de 38% à 32%.

Le périmètre sur lequel pouvait s'appliquer le pouvoir de taux communal est donc nettement réduit, limitant les marges de manœuvre fiscales. Bien que cette perte de fiscalité soit à ce jour pleinement compensée par l'Etat, la commune ne dispose plus d'aucune maîtrise sur ces ressources.

Nonobstant, pour 2022, il est à attendre une dynamique des recettes fiscales très favorables.

L'impact de l'inflation sur la revalorisation des valeurs locatives permet d'anticiper une évolution nominale d'au moins 2,5%, à quoi s'ajoutera l'évolution physique des bases (nouvelles constructions) d'environ 1,5%. Ainsi, les recettes progresseront de 91 K€ (hors mécanismes de compensation).

Dans ce cadre, les orientations budgétaires s'engagent *a minima* sur une stabilité des taux.

La fiscalité est par ailleurs tirée par la progression de la taxe additionnelle aux DMTO qui depuis 2016 connaît une évolution moyenne annuelle de 8%. La volatilité de cette fiscalité indirecte impose toutefois une prudence sur l'estimation de ce produit pour les années à venir.

Enfin, en matière de fiscalité reversée (attribution de compensation et dotation de solidarité communautaire), les réflexions autour du pacte financier et fiscal de Golfe du Morbihan-Vannes agglomération (GMVA) n'ayant encore pas abouti, la tendance reste stable même si une baisse est à anticiper pour les années à venir.

ii. Les dotations de l'Etat ne connaissant pas d'évolution majeure

L'enveloppe de DGF pour 2022 est stable, les dynamiques internes des dotations péréquatrices étant compensées par l'écroulement de la dotation forfaitaire (mécanisme dont la commune d'Elven est exclue) (cf. Partie 1, 3.a.).

La commune bénéficiera ainsi d'une légère évolution de sa dotation forfaitaire (effet démographique) et de l'abondement de l'enveloppe de dotation de solidarité rurale (DSR) (+5,77%). La dotation nationale de péréquation (DNP) devrait pour sa part légèrement baisser.

DGF	2016	2017	2018	2019	2020	2021	Prév° 2022
Part forfaitaire	503 042 €	451 499 €	459 067 €	469 943 €	480 844 €	494 623	504 515
DSR*	462 744 €	533 186 €	573 382 €	602 238 €	654 842 €	709 049	744 501
DNP**	137 462 €	129 024 €	159 334 €	162 596 €	158 882 €	161 920	159 491
TOTAL	1 103 248 €	1 113 709 €	1 191 783 €	1 234 777 €	1 294 5680 €	1 365 592 €	1 408 508 €

* Dotation de solidarité rurale

** Dotation nationale de péréquation

iii. Les autres produits maintenus

Composées majoritairement du produit des services et du revenu des immeubles, ces ressources seront stables pour 2022. Hors services périscolaires, une légère évolution tarifaire sera proposée au vote afin d'intégrer les effets de l'inflation sur les services proposés (coût des matières premières employées).

Il convient de souligner que les tarifs appliqués aux usagers ne permettent pas de couvrir l'ensemble des charges générées par ces services. Tout particulièrement pour les repas de restauration collective, le reste à charge communal varie entre 3 et 6€ par repas.

b. Répondre aux attentes nouvelles malgré des dépenses contraintes accrues : le nécessaire développement raisonné des services

i. L'année 2022 marquée par des contraintes financières conjoncturelles non maîtrisables

Nombreuses dépenses non pilotables connaîtront sur 2022 une nette progression sous l'effet de l'inflation. Ainsi, malgré un gel du point d'indice, les dépenses communales connaîtront une forte évolution en raison de la hausse des prix.

Alors que les charges d'énergie (gaz, électricité, carburant, combustibles) représentent 20% des charges à caractère générale, leur coût galopant depuis le 1^{er} janvier se répercutera sur le budget. Pour l'électricité et le gaz, la hausse sera toutefois moindre que celle que peut connaître les ménages dans la mesure où la commune bénéficie de garanties dans le cadre de l'achat groupé organisé par Morbihan Energies.

Le deuxième poste pouvant être soumis à l'inflation est le poste alimentation (1/3 des charges à caractère général). Encadré par les dispositions de notre marché triennal, les tarifs ne pourront évoluer avant le 1^{er} septembre 2022 et ne pourront progresser de plus de 3%.

Enfin, il est à prévoir une évolution tarifaire sur nos contrats de maintenance et acquisition de petit matériel variant de +2 à +5% selon les catégories.

A cet effet inflation, il convient d'ajouter la revalorisation des agents de catégorie C (88% des agents) qui s'appliquera au 1^{er} janvier. Le 1^{er} octobre, après une revalorisation du SMIC, une première évolution a eu cours. Celle-ci sera complétée au 1^{er} janvier par une refonte de la grille indiciaire et une bonification de l'ancienneté qui contribuera à améliorer leur rémunération et fera progresser le chapitre des charges de personnel.

ii. Face aux enjeux, inscrire nos services publics au cœur des défis actuels

Malgré ces hausses subies, la collectivité doit néanmoins poursuivre sa mutabilité afin de répondre aux nouveaux enjeux qui s'ouvrent. Connaissant une importante évolution démographique, la commune doit garantir une offre de service public de qualité et dimensionnée aux besoins de la population.

Plusieurs grandes thématiques s'imposeront pour cette année 2022 :

- **L'animation de la vie sociale et économique** : après une crise sanitaire sans précédent, la commune aura un rôle à jouer pour maintenir la cohésion sociale au sein de sa population alors que la résurgence des réflexes individualistes est perceptible. L'action communale passera par un soutien aux associations culturelles et sportives, notamment par la promotion de leurs projets, facteurs d'attractivité. Des animations intergénérationnelles seront également proposées, associant les services enfance (multi-accueil, accueil de loisirs), lorsque la situation sanitaire le permettra.

Les initiatives commerciales seront par ailleurs encouragées, clé du dynamisme de notre centre-bourg.

Enfin, la subvention d'équilibre octroyée au centre communale d'action sociale sera également garantie.

- **La transformation numérique de la collectivité** : après avoir subi une attaque au cryptovirus l'été dernier, un travail conséquent devra s'opérer afin d'assurer la pérennité et la sécurité de notre infrastructure réseau. Cela recouvre un enjeu incontournable alors que les démarches administratives sont aujourd'hui entièrement dématérialisées. Afin de répondre à son impératif de continuité du service public, la commune ne peut occulter l'importance de cette thématique. Les efforts seront donc portés en 2022 afin de renforcer la sécurité et la supervision de notre système d'information, enjeu d'autant plus prégnant qu'une réflexion est portée sur le déploiement du télétravail au sein de la collectivité.

Cette remise à plat numérique passe également par la mutualisation des abonnements fibre internet et téléphonie sur IP pour les différents services municipaux. Grâce à l'interconnexion des bâtiments communaux, un seul abonnement sera à présent souscrit et desservira l'ensemble des services. Cela offrira une meilleure lisibilité pour le suivi des contrats et surtout permettra des gains financiers.

La commune envisage par ailleurs le développement d'une application de ville afin d'alerter, d'informer et d'impliquer les citoyens dans la vie municipale et associative. Vectrice d'informations et interactive, l'application, soutenue dans le cadre de France Relance, ouvrira la voie à de nouvelles possibilités de démarches en ligne et permettra une plus grande réactivité de l'administration.

L'accessibilité du service public : en résonance à cette thématique, il conviendra par ailleurs de garantir l'accessibilité physique mais également numérique du service public. Les derniers aménagements prévus dans le cadre de l'agenda d'accessibilité programmée (Ad'Ap) seront réalisés. Le réaménagement et la modernisation de l'accueil de la mairie seront également lancés afin d'améliorer la réception des administrés, clarifier les affichages et faciliter l'accès à l'information.

Un travail portera par ailleurs sur l'inclusion numérique, appuyé par l'ouverture d'Argoët info services (GMVA). La commune a ainsi procédé à l'habilitation d'un agent au dispositif Aidant connect lui permettant d'accompagner, de manière sécurisée, les citoyens dans la réalisation de leurs démarches administratives en ligne.

- **Les démarches environnementales et la préservation de la biodiversité** : déjà engagée dans les démarches d'économie d'énergie (sobriété énergétique des nouveaux bâtiments, remplacement des éclairages, réhabilitation de certains bâtiments anciens), la commune souhaite poursuivre sa démarche environnementale, avec l'accompagnement de GMVA dans le cadre de son plan climat air énergie territorial (PCAET).

Au niveau de sa restauration collective, la commune a ainsi mis en place plusieurs actions : la mise en valeur des produits locaux, la lutte contre le gaspillage alimentaire ou encore la valorisation des biodéchets (projet compostage). Ces démarches auprès des plus jeunes permettront une première sensibilisation aux enjeux environnementaux et participeront à l'effort de préservation des ressources.

A cela s'ajoute l'important travail réalisé par de nombreux bénévoles au travers de l'observatoire de la biodiversité et les multiples animations proposées tout au long de l'année (en lien avec le parc naturel régional). L'édition de l'atlas de la biodiversité communale vient concrétiser ces contributions. Afin de pérenniser cette action et poursuivre l'animation de ce réseau de bénévoles, la collectivité envisage le recrutement d'un agent dédié afin de poursuivre la mobilisation des différents acteurs du territoire.

- **Le projet d'une police pluricommunale** : depuis le début d'année, une discussion a été engagée avec les communes limitrophes (Monterblanc, Saint Nolff, Sulniac, Trédion et Treffléan) pour la mise sur pied d'une police pluricommunale. Cette mutualisation, impliquant d' étoffer l'effectif actuel, permettra d'assurer une meilleure continuité de service et une mutualisation des coûts.

iii. Interroger la structuration des ressources humaines dans le cadre de ces évolutions

Ces différents projets ci-dessus listés contribueront nécessairement à réétudier la structuration des effectifs communaux. Cette évolution naturelle, en lien avec la progression de la population et des services associés, se traduira pour 2022 par le renforcement de plusieurs postes :

- un poste d'adjoint au directeur des services techniques (DST) sera créé. Cela permettra au DST de se consacrer à la supervision des différents chantiers en cours, confiant ainsi à son adjoint le suivi administratif et la gestion des équipes de terrain.
- le temps de travail de l'adjointe de direction du multi-accueil sera augmenté. En effet, les demandes des familles sont en pleine mutation (contrats courts, horaires atypiques, moins de temps d'accueil complet sur une semaine). Les contrats, adaptés aux besoins effectifs des familles, nécessitent un suivi et une réactivité plus grande du service. Fort de ce constat, il est nécessaire de renforcer l'appui de la directrice aussi bien sur le volet gestion administrative qu'animation de l'équipe.
- le temps de travail de l'adjointe de direction de l'ALSH sera également accru. Cette hausse du temps de travail sera toutefois compensée par une baisse de recours aux contractuels sur les périodes de vacances scolaires.

Les charges de personnel seront par ailleurs en progression en raison de :

- l'indice Glissement Vieillesse Technicité (GVT) estimé à +3%,
- la revalorisation des catégories C (cf. Partie 2, b.i.),
- ces évolutions seront en partie compensées par l'effet Noria émanant de trois mobilités. Trois agents de la collectivité seront ainsi remplacés par des agents en début de carrière et dont les salaires de remplacements seront plus faibles.

c. Une capacité d'autofinancement préservée afin de maîtriser l'avenir financier de la commune

i. Dans un contexte de ressources incertain, maintenir les efforts de gestion

Bien que la situation actuelle de la commune apparaisse satisfaisante, plusieurs signaux appellent à la prudence (évolution des critères de péréquation verticale, évolution de la DGF et de ses variables d'ajustement, etc.³). La progression plus rapide des dépenses par rapport aux recettes impose de poursuivre les efforts de gestion afin de retarder l'effet ciseaux.

Ces efforts se traduisent par les bonnes pratiques actuellement mises en œuvre au sein de la collectivité, notamment en matière de commande publique. Les consultations mettent systématiquement en concurrence deux à trois fournisseurs et peuvent donner lieu *in fine* à des négociations. Les renouvellements des marchés (denrées alimentaires, fournitures administratives, produits d'entretien, vêtement de travail, assurances, etc.) conduisent également à bénéficier de tarifs régulièrement réinterrogés.

L'objectif poursuivi est ici de dégager des marges de manœuvre suffisantes afin de maintenir une capacité à investir sans recours à l'emprunt.

³ Cf. Partie 1, 3.

- ii. Garantir un niveau d'épargne brute conséquent, clé de notre capacité à investir

L'épargne brute (ou capacité d'autofinancement) est égale à l'excédent des produits réels de fonctionnement de l'exercice sur les charges réelles de fonctionnement de l'exercice. Cet excédent constitue des ressources propres et définitives pour le financement des investissements sans recours à l'emprunt, contribuant ainsi au désendettement de la collectivité.

<i>En K€</i>	2016	2017	2018	2019	2020	PFA 2021
<i>RRF*</i>	7 011	6 645	7 198	7 725	7 560	7 626
<i>DRF**</i>	4 573	4 854	4 956	5 091	4 908	5 125
Autofinancement	2 438	1 791	2 242	2 634	2 652	2 501

Cette épargne brute doit être d'autant plus conséquente qu'elle est prioritairement affectée au remboursement du capital de la dette qui, pour la commune d'Elven, représente environ un 1 M€ par an.

Il convient donc de conserver une trajectoire financière saine pour se prémunir d'un éventuel choc sur les finances locales et disposer, de manière autonome, d'une capacité à agir afin de penser la ville de demain.

2. Penser la ville de demain, l'impératif d'une commune en plein développement

a. Répondre au dynamisme démographique en maintenant un cadre de vie de qualité

i. Aménagement de l'avenue de l'Argoët : une entrée de ville au service des mobilités

Au cours de 2022, la 2^{ème} phase de réaménagement de l'avenue de l'Argoët sera lancée. L'année connaîtra ainsi la finalisation du giratoire et le lancement de la requalification de l'avenue jusqu'à la place de Verdun. Le giratoire permettra de sécuriser et fluidifier ce carrefour d'entrée de ville. La 2^{ème} tranche sera consacrée pour sa part à la végétalisation de l'avenue par le biais d'aménagements ainsi qu'à la création d'une voie partagée cycles/piétons sécurisée. Cette avenue représente l'axe principal de la commune, porte d'entrée vers le centre-bourg. La mise en valeur de cet espace représente un enjeu majeur aussi bien pour favoriser les mobilités que pour refléter le dynamisme de la commune.

La question de la mobilité sera d'autant plus importante que les projections démographiques dessinent la commune à 8 000 habitants à l'horizon 2030. Cet afflux de population imposera de repenser le schéma des déplacements sur le territoire. C'est pourquoi, dans le cadre du programme « Petite ville de demain », une étude sera initiée afin de définir un plan de déplacement urbain intégrant ces nouvelles réalités et tenant compte des usages actuels en matière de travail et d'utilisation de la voiture. Cette étude transversale associera les différents acteurs du territoire : GMVA pour la partie relative aux transports publics, le Département pour le projet de contournement du centre-bourg dans le cadre de l'aménagement foncier ou encore l'Etat afin de penser une seconde pénétrante sur l'axe RN 166 au niveau du Guého. L'objectif sera de désengorger le cœur-bourg et y favoriser les mobilités douces afin de préserver le cadre de vie des habitants. En termes de circulation, ces projets fluidifieront par ailleurs le trafic.

ii. Assurer la mise en valeur des espaces naturels ruraux et améliorer les conditions d'exploitation agricole : la finalisation de l'aménagement foncier

Initié en 2014, cet important projet entre dans sa phase définitive. Les études sur les redistributions parcellaires et les compensations des impacts sur l'environnement, dans le respect de la démarche « Eviter, réduire, compenser », sont en cours de finalisation.

Ce projet donnera lieu à des travaux connexes en vue de créer des chemins d'exploitation, des voiries rurales et communales, des plantations. Grâce à l'important travail du cabinet Axis Conseil, ayant identifié des chemins existants valorisables notamment, l'estimation de ces travaux connexes est soutenable. Le montant est établi à 700 K€, en partie financé par le Département, et se répartira sur les sept prochaines années.

L'aboutissement de cette étude et la réalisation des travaux garantira aux propriétaires concernés de meilleures conditions d'exploitation et optimisera leurs travaux tout en limitant la circulation de leurs véhicules lourds qui aujourd'hui, pour beaucoup, transitent par le centre-bourg.

iii. Réhabilitation du complexe sportif Roger Michel pour un équipement de qualité, économe en ressources

Afin de répondre aux attentes des associations et leur mettre à disposition un équipement de qualité, des travaux de réhabilitation du complexe sportif Roger Michel ont débuté au cours de l'année 2021.

Ceux-ci ont concerné le remplacement des éclairages des courts de tennis (passage en LED pour économies d'énergie) puis le resurfaçage des courts de tennis intérieurs et extérieurs.

Pour 2022, les travaux se concentreront dans un premier temps sur la grande salle avec le remplacement de l'éclairage et la réfection de la toiture.

Dans un deuxième temps, deux terrains de padel seront créés en lieu et place du second court de tennis extérieur.

Enfin, dans un troisième temps, débiteront les travaux de terrassement en vue de la construction d'un terrain synthétique pour un usage en toute saison (notamment entraînements des jeunes) permettant la préservation des terrains en herbe. Ce projet s'inscrit dans le cadre d'une réflexion autour d'une mutualisation intercommunale qui permettrait un partage des coûts.

Tous ces projets ont à la fois vocation à garantir une nouvelle offre d'équipements à destination des associations mais également à améliorer la qualité énergétique du bâtiment. Gains financiers et confort d'usage seront ainsi à la clé.

iv. Poursuivre l'adaptabilité des services municipaux

La modernisation des services publics passe également par l'acquisition de nouveaux matériels et l'amélioration du cadre de travail.

Sur ce volet, le principal investissement 2022 consistera en la réalisation de nouveaux ateliers pour les services techniques. Deuxième phase de travaux après la construction de locaux sociaux, les futurs ateliers auront vocation à centraliser les trois pôles (voirie, bâtiment, espaces verts) dans un seul et même endroit afin d'optimiser l'organisation du travail et améliorer les conditions d'accueil des services.

Bénéficiant d'importants financements (plan de relance, programme LEADER), la cuisine centrale bénéficiera également d'une enveloppe conséquente pour cette année 2022.

La commune d'Elven s'est inscrite en 2019 dans la démarche pilotée par GMVA « Défi Cuisine de la Fourche à l'assiette » dont l'objectif est de lutter contre le gaspillage alimentaire. Dans cette perspective, la commune souhaite lancer différentes actions permettant de construire un plan alimentaire territorial à son échelle avec pour fil conducteur la loi EGALIM : pesée de déchets, animation « gaspillage alimentaire » avec les scolaires, formation « repas végétariens » à destination des agents de la cuisine centrale, diagnostic des achats, formation et accompagnement au compostage de biodéchets. De nouveaux matériels vont ainsi être acquis afin de faciliter le traitement de produits frais, bruts, et ainsi améliorer la part de produits labellisés de qualité, locaux, dans les approvisionnements.

Des installations seront par ailleurs créées, dédiées au compostage, afin de valoriser les déchets organiques produits.

L'objectif de ces actions est d'accompagner au changement des pratiques en sensibilisant les enfants et les agents sur les enjeux quotidiens du gaspillage alimentaire.

Enfin, sur le volet numérique, portée par le plan de relance, la commune va acquérir un socle numérique à destination des écoles (tablettes, vidéoprojecteurs interactifs et ordinateurs portables pour classe mobile). Comme évoqué précédemment, une application de ville sera également développée au cours de l'année (cf. Partie 2, 1.b.ii.). Enfin comme chaque année, les investissements seront faits afin de garantir le renouvellement d'une partie du parc informatique avec une enveloppe un peu plus conséquente cette année pour le changement de notre infrastructure réseau (acquisition d'un nouveau serveur).

b. L'assurance d'un financement soutenable : plan de relance et financements extérieurs en soutien aux ressources propres

i. Un solide niveau d'autofinancement renforcé par d'importants excédents

En l'absence de recours à l'emprunt, la structure de financement des investissements se compose majoritairement des fonds propres de la collectivité. Ceux-ci résultent :

- Des moyens dégagés de la section de fonctionnement (recettes – dépenses) qui, déduction faite du remboursement en capital de la dette, avoisineraient au moins 1,5 M€. Les projections permettent d'envisager un autofinancement stable et confortable pour les années à venir.
- Des ressources tirées du Fonds de compensation de la TVA (FCTVA) et de la taxe d'aménagement, principales dotations d'investissement dont la part couvre environ 7% des recettes d'investissement.
- De l'excédent reporté, cumulé sur les années antérieures. Après l'année exceptionnelle de 2020 au cours de laquelle de nombreux projets n'ont pu être initiés, les excédents s'élèvent aujourd'hui à plus de 4,6 M€. La programmation pluriannuelle des investissements s'est définie en lien avec ces moyens dégagés, avec pour objectif de consommer progressivement et de manière raisonnée ces excédents au cours des années à venir.

ii. La mobilisation du plan de relance : la commune au rendez-vous des appels à projet de l'Etat

Comme évoqué précédemment, la commune a répondu à de nombreux appels à projets lancés par l'Etat et a ainsi pu largement bénéficier des fonds de France Relance :

- 34 K€ ont été obtenus pour financer la restauration collective afin de répondre aux obligations introduites par la loi Egalim ;
- 37 K€ pour l'acquisition du socle numérique des écoles ;
- 17 K€ pour la modernisation du matériel à destination du service de portage de repas à domicile (acquisition d'un nouveau véhicule et renouvellement des mallettes) ;
- 6 K€ pour le développement d'une application de ville interactive.

La commune n'a toutefois pas pu bénéficier de l'appel à projets relatif à la cybersécurité en l'absence de responsable de la sécurité des systèmes d'information (RSSI) au sein de la collectivité.

Ces différentes enveloppes permettront ainsi de largement financer (de 70 à 100%) les projets associés au cours de l'année 2022.

iii. Le maintien des subventions d'équipement octroyées par les partenaires extérieurs

Au dispositif France Relance, s'ajoutent les aides à l'investissement des différents partenaires institutionnels :

- l'Etat avec la DETR et la DSIL dont les enveloppes sont maintenues pour 2022 ;
- la Région et son contrat de territoire (négociation en lien avec GMVA) ;
- le Département au travers de la prestation de solidarité territoriale (PST) notamment ;
- GMVA via ses fonds de concours ;
- les autres partenaires, et notamment la CAF pour les services enfance, qui apportent régulièrement leur concours aux projets municipaux.

La définition du plan prévisionnel de financement de tout projet conduit systématiquement à interroger les différents partenaires afin de mobiliser de manière optimale les enveloppes disponibles.

c. La poursuite du désendettement de la commune

i. La structure de l'encours de dette

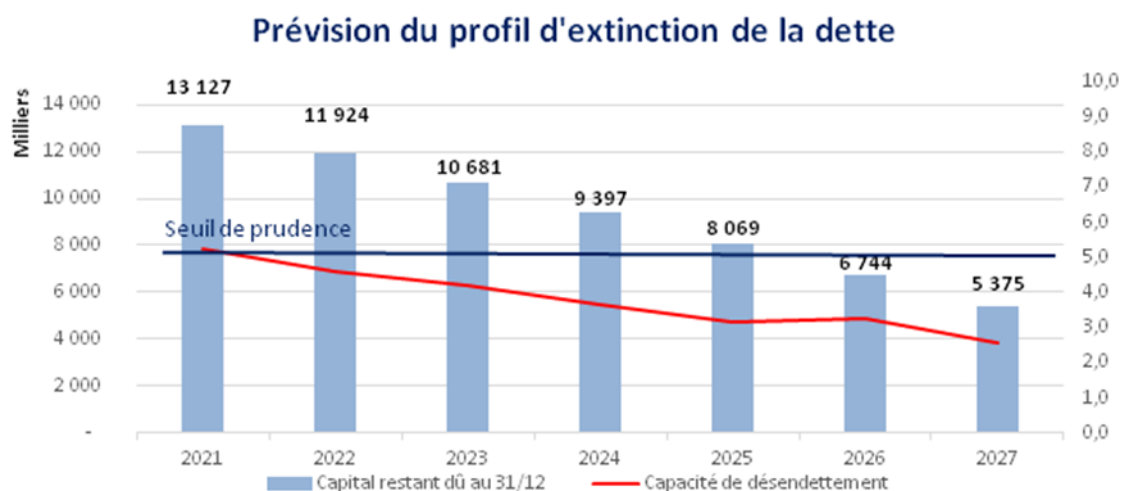
L'encours consolidé des emprunts de la commune s'établit à 13,12 M€ au 31 décembre 2021. La description de la répartition de l'encours est détaillée dans le tableau suivant :

Prêteur	CRD au 31/12/2021	% du CRD
CAFFIL	9 029 345,53 €	68,8%
Dexia	1 907 977,08 €	14,5%
Caisse d'épargne	1 373 699,71 €	10,5%
Crédit agricole	681 116,74 €	5,2%
CAF	135 000,00 €	1,0%
Ensemble des prêteurs	13 127 139,06 €	100,0%

Une large majorité de l'encours de dette est classée 1A dans la charte de bonne conduite dite charte « Gissler » : il s'agit d'emprunts avec un risque d'exposition faible (conclus majoritairement à taux fixe, un seul emprunt à taux révisable adossé à l'Euribor 12 mois).

La durée résiduelle moyenne des emprunts détenus s'établit à 10 ans et 6 mois. Les emprunts de plus d'1 M€ sont souscrits pour les plus longues durées : durée résiduelle moyenne de 16 ans et 7 mois. Toutefois leur profil d'amortissement permettra de nouvelles marges de manœuvre à partir du 1^{er} janvier 2029, compte tenu d'un remboursement annuel en capital de la dette nettement réduit à partir de cette date.

ii. Profil d'extinction de la dette



En l'absence de recours à des emprunts nouveaux, la commune se désendette progressivement. Le remboursement anticipé de l'emprunt souscrit en francs suisses, voté en mai 2021, a par ailleurs permis de nettement améliorer la courbe de capacité de désendettement. Grâce à l'important autofinancement dégagé et à la réduction progressive du capital restant dû, la commune est à présent passée en dessous du seuil de prudence (5 ans) ce qui lui ouvre, si tant est qu'elle en ait besoin, de nouvelles perspectives de financement.

PARTIE 3 : DES PROJECTIONS PLURIANNUELLES FAVORABLES OUVRANT DE NOUVELLES PERSPECTIVES DE FINANCEMENT

1. Préserver un cadre budgétaire soutenable afin de maîtriser l'avenir financier de la commune

La stratégie financière de la commune d'Elven depuis ces dernières années a consisté à renforcer le niveau d'épargne dégagé au prix d'importants efforts de gestion. Cela lui a ainsi permis d'autofinancer l'ensemble de ses investissements depuis 2014 et donc de désendetter fortement la collectivité.

Dans le contexte d'incertitudes actuel, la commune entend préserver une situation financière saine en conjuguant les ambitions d'une commune en plein développement et la garantie de sa soutenabilité financière. La prospective ci-dessous présentée, pleinement inscrite dans cette optique, offre des résultats très satisfaisants ouvrant la voie à de nouvelles perspectives de financement.

En effet, la capacité de désendettement de la commune est repassée en dessous des seuils de prudence (inférieure à 5 ans). Malgré un encours de dette encore conséquent, Elven présente une bonne solidité financière, assurance d'une capacité à honorer ses engagements.

Les conditions de taux actuelles sont extrêmement favorables (taux d'intérêt bas, voire négatifs). Aussi, il convient de mener une réflexion sur la mobilisation de ce levier avant un possible retournement de conjoncture que la montée de l'inflation peut laisser présager.

en milliers d'euros	Comptes administratifs				Estimatio Prévisions								TCAM 2022-27
	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024	2025	2026	2027	
Chaîne l'épargne													
+ Produits de fonctionnement	5 920	5 955	6 592	7 160	7 548	7 110	7 327	7 438	7 598	7 775	7 959	8 150	2,2%
- Charges de fonctionnement	3 943	4 211	4 312	4 525	4 911	4 649	4 820	5 005	5 198	5 400	5 612	5 833	3,9%
- Intérêts de la dette	590	576	551	527	498	472	420	384	348	308	269	228	
+ Fonds de soutien	1 023	512	512	512	512	512	512	512	512	512			
= Epargne brute	2 410	1 680	2 241	2 620	2 651	2 501	2 599	2 561	2 564	2 579	2 078	2 089	
- Capital de la dette	941	983	1 015	1 077	1 113	1 679	1 203	1 243	1 285	1 328	1 325	1 369	
= Epargne nette	1 469	697	1 226	1 543	1 538	822	1 396	1 318	1 279	1 251	753	720	
Financement de l'investissement													
+ Dépenses d'investissement	1 962	2 152	2 095	1 667	876	2 125	2 118	2 649	1 743	1 427	1 553	2 318	
- Epargne nette	2 410	1 680	2 241	2 620	2 651	2 501	2 599	2 561	2 564	2 579	2 078	2 089	
- Recettes d'investissement	553	1 046	1 080	1 890	832	848	549	396	606	612	994	497	
= Besoin de financement	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	
Encours de la dette	18 424	17 455	16 844	15 767	14 805	13 127	11 924	10 681	9 397	8 069	6 744	5 375	
Capacité de désendettement	7,6	10,4	7,5	6,0	5,6	5,2	4,6	4,2	3,7	3,1	3,2	3	
Dépenses totales	7 436	7 922	7 973	7 796	7 398	8 925	8 561	9 281	8 574	8 463	8 759	9 748	
Dépenses d'invst / Dép. totales	26%	27%	26%	21%	12%	24%	25%	29%	20%	17%	18%	24%	

L'estimation du compte administratif 2021 se fonde sur les projections de fin d'année estimées au 1^{er} novembre. Des variations sont donc susceptibles d'intervenir d'ici le vote du compte administratif.

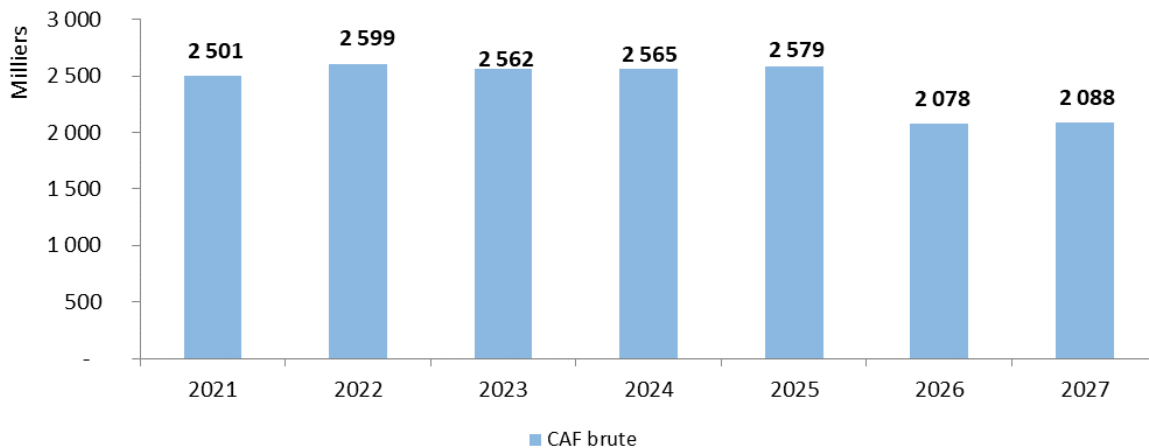
Les projections établies pour 2022-2027 appliquent des taux d'évolution aux différents postes de recettes et de dépenses sur la base de cet atterrissage 2021.

Cette prospective a été développée à périmètre constant de ressources malgré les incertitudes pesant sur les dotations aux collectivités et ce, dans la mesure où à ce jour, aucun scénario concret ne se profile.

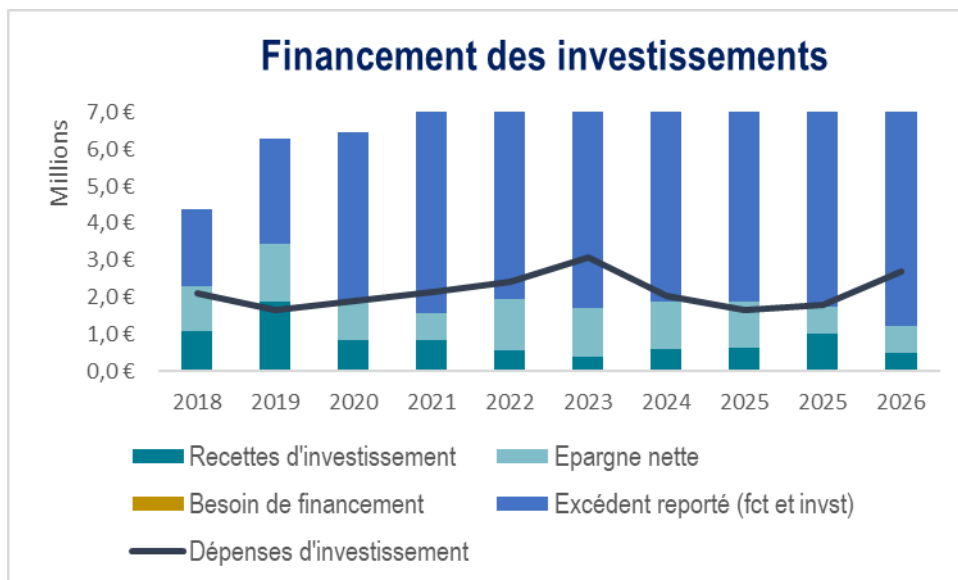
2. Calibrer une programmation pluriannuelle des investissements en phase avec ces projections financières

Les projets d'investissements fléchés en début de mandat constituent une enveloppe 2022-2026 de 13,66 M€ (hors remboursement de la dette), très largement couverte par la capacité d'autofinancement projetée.

Simulation de l'évolution de la capacité d'autofinancement d'Elven



A cet autofinancement s'ajoutent les ressources propres (taxe d'aménagement, FCTVA), les éventuelles subventions ainsi que les excédents antérieurs. Dans ce cadre, le profil de financement des investissements apparaît très largement favorable et engage à redéfinir une programmation pluriannuelle des investissements (PPI) en lien avec ces résultats.



De nombreux projets ne sont pas encore intégrés à la PPI en l'absence de chiffrage concret de ceux-ci.

Ainsi, en lien avec le programme « Petite ville de demain », les différentes études menées se concrétiseront nécessairement par des investissements. Sur le volet mobilités notamment, d'importantes actions devront être engagées dans la perspective d'une évolution croissante de la population. Une part conséquente sera ainsi consacrée aux mobilités douces. Deux secteurs sont

notamment ciblés. Le premier, celui de l'îlot Rochefort dont le développement permettra la création d'un cheminement doux reliant le centre-bourg aux écoles. Le second, dans le secteur du Lurin, espace qui sera proposé à une requalification urbaine et dont le développement permettra notamment de relier le secteur de Coëdelo au centre-bourg.

Le lancement du programme du Pourprio conduira également à l'afflux d'une nouvelle population à laquelle il conviendra de répondre aux besoins. Le dynamisme de notre tissu associatif laisse présager une fréquentation accrue de nos équipements sportifs et culturels. Une réflexion autour de la réalisation de nouveaux équipements sera posée. Une première option se dessine notamment à Lamboux sur le bâtiment voisin du centre musical, bâtiment dont la réhabilitation offrira de nouveaux espaces aux associations.

A plus court terme, le programme porté par Vannes Golfe Habitat sur le site de l'ancienne maison de retraite offrira également de nouvelles perspectives avec le déplacement du centre communal d'action sociale (CCAS) qui disposera de nouveaux locaux. Des options seront alors à étudier pour un réaménagement du restaurant scolaire et un agrandissement de la médiathèque en lieu et place de l'actuel CCAS.

