

Rapport d'orientation budgétaire 2023

Conseil municipal du 13 décembre 2022

Introduction :

Premier acte des étapes budgétaires annuelles, le débat d'orientation budgétaire (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 2023, atterrissage 2022, etc.).

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

Sur fond de crise énergétique, climatique et sociale, le débat d'orientation budgétaire a pour objectif de présenter la trajectoire entreprise par la commune d'Elven :

- **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 de transition énergétique et de protection de la biodiversité**
- **Préserver la soutenabilité des finances communales**

Des recettes stationnaires

Les recettes seront plutôt stables pour l'année 2023. Côté section de fonctionnement, la DGF devrait connaître une hausse peu significative tout comme les recettes fiscales tandis que le produit des services devrait évoluer. Côté investissement, le produit du fonds de compensation de la TVA diminue après une année 2022 exceptionnelle.

Les incertitudes imposent à la collectivité de piloter son budget au regard de ses dépenses et non plus de ses recettes.

Des dépenses face à l'inflation

Le contexte géo politique et l'inflation galopante vont impacter d'une manière certaine les dépenses.

Les hausses très fortes des factures énergétiques, des frais de maintenance, des produits de consommation, du prix des denrées alimentaires mais aussi de la masse salariale en raison notamment des revalorisations du SMIC et de la hausse du point d'indice sont venues, dès l'été 2022,

bouleverser le budget des collectivités. La commune se trouve aujourd'hui dans une projection financière complexe avec une augmentation conséquente de ses charges de fonctionnement qui pourrait amoindrir sa capacité d'autofinancement.

Des ambitions à tenir

La volonté des élus pour les années suivantes est de maintenir au maximum le niveau d'épargne brute afin d'appliquer son plan pluri annuel d'investissement tout en restant prudent sur la gestion financière de la collectivité. Fort de son adhésion au dispositif « Petite ville de demain », la commune compte également s'appuyer sur ce programme pour concrétiser son projet de territoire.

Face à de nombreuses incertitudes, le budget 2023 s'inscrit donc dans une logique de transition et d'incertitudes.

PARTIE 1 : PERSPECTIVES ECONOMIQUES ET FINANCIERES POUR 2023

1. La conjoncture économique de la France

Le projet de loi de finances (PLF) pour 2023 entend protéger les ménages et soutenir les entreprises en pleine crise énergétique et de flambée des prix, tout en maîtrisant les dépenses publiques.

Le gouvernement table sur des prévisions de croissance de 2,7% en 2022 et de 1% en 2023, ainsi que sur une inflation de 5,3% en 2022 et de 4,2% en 2023. Le principal aléa de ce scénario est l'évolution de la guerre en Ukraine et ses conséquences sur l'activité des prix de gros de l'énergie.

Croissance du PIB (%)	2021	2022	Prévisions 2023
France	+6,8%	+2,7%	+1,0%

Sources : Eurostat et Banque de France

Inflation (%)	2021	2022	Prévisions 2023
France	+1,6%	+5,3%	+4,2%

Sources : Eurostat et Banque de France

En 2022 comme en 2023, le déficit public se stabiliserait à 5% du PIB, alors que le déficit budgétaire de l'État se réduirait de 14 milliards d'euros, pour atteindre 158,5 milliards en 2023. Les dépenses de l'État s'établiraient à 480,3 milliards d'euros en 2023 (- 2,6% par rapport à 2022), tandis que les recettes nettes du budget général sont prévues à 345,1 milliards d'euros. Le poids de la dette publique baisserait de 111,5% du PIB en 2022 à 111,2% en 2023.

2- Les principaux points du budget 2023

a- Le pouvoir d'achat des ménages

Le bouclier tarifaire énergétique est prolongé en 2023, avec une hausse des prix contenue à 15% à partir du 1er janvier 2023 pour le gaz et à partir du 1er février 2023 pour l'électricité (sans ce bouclier, la hausse aurait dépassé les 100%). Le coût brut de la mesure est estimé à 45 milliards d'euros et son coût net à 16 milliards d'euros.

Pour protéger le revenu disponible de tous les ménages, même lorsque leurs salaires augmentent, le barème de l'impôt sur le revenu sera indexé sur l'inflation.

L'année 2023 se traduira également par la suppression définitive de la taxe d'habitation sur les résidences principales. 20% des ménages, les plus aisés, la règlent encore.

b- Les mesures pour l'emploi et les entreprises

Pour parvenir au plein emploi, 3,5 milliards d'euros sont destinés à l'aide à l'embauche d'alternants, avec l'objectif d'atteindre un million d'entrées d'ici 2027. France compétences, qui finance l'apprentissage, bénéficiera d'un soutien exceptionnel de 2 milliards d'euros. Pour assurer le maintien en emploi des salariés, le Fonds national pour l'emploi (FNE)(nouvelle fenêtre) et Transitions collectives(nouvelle fenêtre) sont dotés de 325 millions d'euros. Le plan de réduction des tensions de recrutement est prolongé pour soutenir la formation des demandeurs d'emploi de

longue durée. Ce budget permettra également de démarrer des actions pour accompagner la préfiguration de France Travail, futur guichet unique pour les demandeurs d'emploi, et des expérimentations pour l'insertion des allocataires du revenu de solidarité active (RSA).

Chômage (%)	2021	2022	Prévisions 2023
France	7,9%	7,3%	7,6%

Sources : Eurostat et Banque de France

Concernant les entreprises, la contribution sur la valeur ajoutée des entreprises (CVAE) sera supprimée sur deux ans, en 2023 et en 2024. La suppression de cet impôt de production, créé en 2010, vise à accroître la compétitivité des entreprises françaises, notamment dans le secteur industriel.

Face à la flambée des prix de l'énergie, 3 milliards d'euros sont en outre prévus à destination des entreprises.

c- Les mesures pour la transition écologique

L'effort de rénovation énergétique des logements privés est poursuivi (+2,5 milliards d'euros). Le dispositif MaPrimeRénov' Sérénité(nouvelle fenêtre) sera renforcé et le dispositif MaPrimeRénov'(nouvelle fenêtre) sera davantage orienté vers les opérations de rénovation plus performantes.

Le verdissement du parc automobile est aussi soutenu à hauteur d'1,3 milliard d'euros, notamment pour lancer mi 2023 le nouveau dispositif de leasing social (location de voiture électrique à 100 euros/mois pour les foyers modestes). Le plan vélo, annoncé par le gouvernement le 20 septembre 2022, bénéficiera d'un fond de 250 millions d'euros.

La stratégie nationale pour la biodiversité 2030 sera financée à hauteur de 150 millions d'euros. Afin de soutenir les énergies émergentes et la décarbonation, les garanties à l'export pour les nouveaux projets d'exploitation d'énergies fossiles cesseront début 2023.

3- Les mesures pour les collectivités locales

Les concours financiers de l'État aux collectivités territoriales passent de 52,32 à 53,45 milliards d'euros (soit +2,15%) entre 2022 et 2023.

En effet, la réforme des indicateurs financiers bénéficie pour une année de plus d'un coefficient de neutralisation de 100% supprimant son impact à venir sur le calcul des dotations des collectivités et EPCI.

Cette progression s'explique également par la hausse de la TVA, un niveau de FCTVA élevé, le dynamisme des compensations de la réforme des impôts de production et le versement du solde du Plan de Soutien et de Relance (PSR) au titre du soutien exceptionnel de l'Etat pour la croissance des prix de l'énergie et la revalorisation du point d'indice de la fonction publique.

Les recettes fiscales progressent quant à elles avec une prévision de revalorisation de 7% en 2023 des bases de la TFPB.

Les dotations de soutien à l'investissement local de droit commun (DETR, DSIL, ...) devraient être maintenues et le FCTVA devrait augmenter de 200 M€ en 2023.

Enfin, le Fonds de Péréquation des ressources Intercommunales (FPIC) est adapté avec la suppression du seuil d'exclusion lié à un effort fiscal agrégé inférieur à 1 et un renforcement du dispositif de garantie de sortie ce qui permet de sécuriser davantage cette recette.

Un fonds d'accélération écologique dans les territoires dotés de 1,5 milliard d'euros en 2023, aussi appelé "fonds vert", doit venir soutenir les projets de transition écologique des collectivités locales. Ce fonds visera notamment à soutenir la performance environnementale des collectivités (rénovation des bâtiments publics, modernisation de l'éclairage public, valorisation des biodéchets...), l'adaptation des territoires au changement climatique (risques naturels, renaturation) et l'amélioration du cadre de vie (friches, mise en place des zones à faible émission...).

2023 marque le début de la suppression de la cotisation sur la valeur ajoutée des Entreprises (CVAE) qui doit s'étaler sur 2 ans. Cette disposition tend à rompre le lien fiscal et donc le contrat social qui unit localement l'entreprise et la collectivité. Pour compenser ce produit, les collectivités se verront attribuer une fraction de la TVA, qui sera affectée à un fonds national d'attractivité économique des territoires.

Pour protéger les communes exposées à la flambée des prix de l'énergie, près d'un demi milliard d'euros est budgété, toutes les collectivités ne seront pas éligibles, seuls les plus fragiles en bénéficieront.

PARTIE 2 : ATTEINDRE LES OBJECTIFS MALGRE UN CONTEXTE PEU FAVORABLE

1. Conforter le rôle de pôle d'équilibre territorial dans un contexte d'inflation.

a. Un budget guidé par l'inflation

L'impact de l'inflation aura une répercussion sur les charges à caractère général de la commune qui représente 20% du budget de fonctionnement. En effet, sont concernés en premier lieu les consommations énergétiques et les denrées alimentaires mais la majorité des consommations et prestations de service devraient être impactées. Toutefois, il convient de préciser que les dépenses d'énergies ne connaîtront pas de hausse importante en 2023. La commune adhère à un groupement de marché via Morbihan Energies qui lui assure des tarifs bloqués. Ce marché s'achevant fin 2023, l'estimation actuelle aboutie à doubler ce budget, soit environ 100 000€ de plus par an. Le plan d'action de sobriété énergétique devrait porter ses fruits dès 2023.

De manière transversale, le budget de personnel pourrait lui aussi être impacté par l'inflation si des nouvelles mesures d'accompagnement des agents territoriaux étaient amenées à être décidée par le gouvernement. C'est en tout cas un élément à prendre en compte dans les prévisions budgétaires de la commune. Le budget personnel, représentant 40% du budget de fonctionnement, a déjà été impacté en 2022 par des revalorisations du SMIC et une hausse du point d'indice de 3,5% notamment. Malgré ces hausses subies, la collectivité continue d'assurer un service public de qualité, guidé notamment par son évolution démographique.

b- Des recettes globalement stagnantes

L'enveloppe de la dotation globale de fonctionnement est d'une manière générale stable, la commune bénéficiera d'une légère augmentation de par son évolution démographique sur la dotation de solidarité rurale. Malgré cette légère évolution, la progression de la DGF ne couvrira pas l'impact de l'inflation. Des dispositifs ont été mis en place par l'état (« filet de sécurité » – amortisseur électricité) mais ne bénéficieront pas à la commune d'Elven d'après les premiers éléments. Ces dispositifs sont en effet réservés aux collectivités les plus fragiles et impactées par la hausse du coût de l'énergie.

DGF	2017	2018	2019	2020	2021	2022	Prév° 2023
Part forfaitaire	451 499 €	459 067 €	469 943 €	480 844 €	494 623	494 628	494 630
DSR*	533 186 €	573 382 €	602 238 €	654 842 €	709 049	759 698	800 000
DNP**	129 024 €	159 334 €	162 596 €	158 882 €	161 920	161 708	161 710
TOTAL	1 113 709 €	1 191 783 €	1 234 777 €	1 294 568 €	1 365 592 €	1 416 034 €	1 456 340 €

* Dotation de solidarité rurale

** Dotation nationale de péréquation

En ce qui concerne les recettes fiscales, l'autonomie des collectivités sur ce point a été largement amoindrie ces dernières années (suppression de la taxe d'habitation, transfert du

taux départemental de taxe foncière sur le bâti, réforme des impôts de production). La part de ces recettes est aujourd’hui entièrement compensée par l’état.

La fiscalité perçue par les droits de mutation à titre onéreux qui résulte des transactions de logements devrait diminuer après une année 2022 exceptionnelle.

Les recettes tirées de la taxe foncière devraient quant à elle connaître une augmentation du fait de la revalorisation des valeurs locatives forfaitaires. Cette évolution est aujourd’hui estimée à 7%. Les valeurs locatives sont revalorisées chaque année par application d’un coefficient forfaitaire établi en fonction de l’évolution sur 1 an de l’indice des prix à la consommation.

La suppression de la CVAE n’aura pas d’impact pour la commune puisqu’elle est touchée dans notre situation par Golfe du Morbihan Vannes Agglomération.

La dotation de solidarité communautaire doit évoluer de 2,23% en 2023, soit un montant de 238 942€.

Dans la section d’investissement, le montant du fonds de compensation de la TVA diminue considérablement après une année 2022 exceptionnelle (intégration des travaux de la salle Ar Goet et de l’ALSH). Il trouve tout de même un niveau supérieur à l’année 2021.

Enfin, les recettes des produits de services seront dans la mesure du possible indexées sur le taux d’inflation. Une proposition évolution de 5% va être proposée pour compenser l’inflation et la hausse du coût de la masse salariale,

A titre d’information, la grille tarifaire du restaurant scolaire est gelée depuis 2019. Les tarifs proposés pour ce service ne permettront pas de couvrir l’ensemble des charges, l’objectif étant d’atteindre un reste à charge d’environ 50% pour la commune.

c- Préserver une épargne brute conséquente

L’épargne brute est un des éléments qui conditionne la capacité à investir, d’autant plus que la commune a fait le choix depuis plusieurs années de ne pas souscrire d’emprunts dans un souci de gestion de la dette. Cet excédent résulte de la différence entre les produits réels de fonctionnement et les charges réelles de fonctionnement.

<i>En K€</i>	2017	2018	2019	2020	2021	PFA 2022
<i>RRF*</i>	6 645	7 198	7 725	7 560	8 000	<i>8 110</i>
<i>DRF**</i>	4 854	4 956	5 091	4 908	5 239	<i>5 400</i>
Autofinancement	1 791	2 242	2 634	2 652	2 671	<i>2 710</i>

Déjà impacté par la conjoncture en 2022, il est nécessaire de maintenir une gestion prudente et rigoureuse afin de concrétiser les projets à venir.

d- Une gestion de la dette dans la continuité

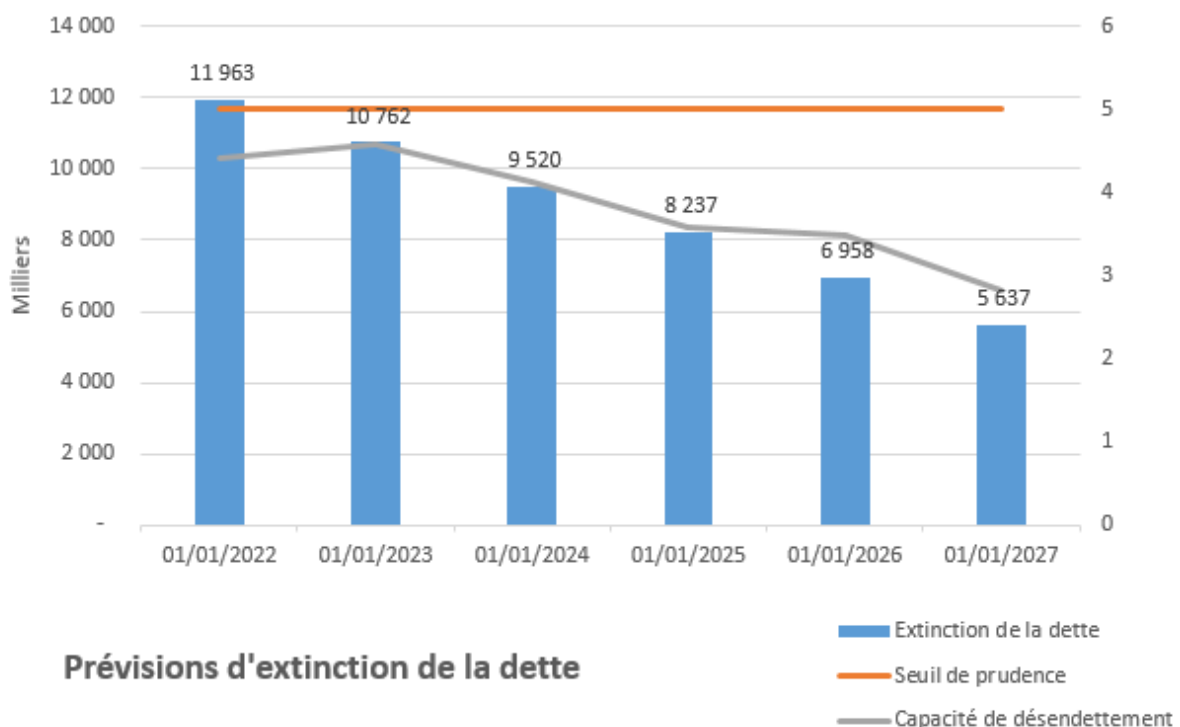
L’encours consolidé des emprunts de la commune s’établit à 11,96 M€ au 31 décembre 2022. La description de la répartition de l’encours est détaillée dans le tableau suivant :

Prêteur	CRD au 31/12/2022	% du CRD
---------	-------------------	----------

CAFFIL	8 185 061,98 €	68,4%
Dexia	1 784 985,12 €	14,9%
Caisse d'épargne	1 307 097,55 €	10,9%
Crédit agricole	566 804,53 €	4,7%
CAF	120 000,00 €	1,0%
Ensemble des prêteurs	11 963 949,18 €	100,0%

La commune qui avait souscrit à 8 emprunts à risque dans les années 2000, bénéficie d'une situation stabilisée aujourd'hui comme l'indique le rapport de la chambre régionale des comptes présenté en décembre 2021.

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).



La commune s'appuie depuis plusieurs années sur son autofinancement pour réaliser ses projets, ce qui lui permet de se désendetter progressivement. Alors que les taux d'intérêt ont commencé à croître après une période inédite de taux bas, la commune peut s'appuyer sur les excédents de fonctionnement dégagés les années passées pour financer son PPI.

Avec un capital restant dû diminuant d'années en années et un niveau d'épargne brute satisfaisant, la capacité de désendettement s'améliore en se fixant autour de la barre des 5 ans.

2. Les grandes orientations pour 2023

La commune va s'appuyer en 2023 sur le programme « Petite ville de demain » qui doit lui apporter les moyens, les outils, les connaissances mais aussi des financements nécessaires à la mise en œuvre de ses projets. L'adhésion à ce programme doit aboutir en mars 2023 à la signature de la convention cadre de l'opération de revitalisation du territoire (ORT) entre la commune, GMVA et la préfecture.

Plusieurs grandes thématiques s'imposeront pour cette année 2023 :

- **Les démarches environnementales et la préservation de la biodiversité** : déjà engagée dans des démarches d'économie d'énergie la commune souhaite accentuer ses actions en 2023. Avec un agent arrivé courant 2022 pour traiter cette thématique, l'application du plan d'actions biodiversité 2021-2025 et la transition énergétique des bâtiments publics sera une priorité. Sur ce point, la collectivité a déjà élaboré un plan d'action de sobriété énergétique qui évoluera après des retours d'expérience. De plus, la collectivité envisage de se doter d'un schéma directeur immobilier ou schéma directeur énergétique. Le SDI détermine des indicateurs de performance et définit une stratégie immobilière. Cette feuille de route recense l'ensemble des opérations à mener à court, moyen et long terme sur le parc immobilier de la commune. Cette étude sera suivie de travaux de rénovation énergétique selon des priorités définies.
- **Le développement des services publics** : le projet de police pluricommunale sera concrétisé en 2023. Porté par les communes d'Elven, Monterblanc, Saint Nolff, Sulniac, Tréfléan et Trédion, le service de police pluri communale permettra d'assurer une meilleure continuité de service et une mutualisation des coûts. Ce service s'installera dans de nouveaux locaux situés au 4 rue Saint Antoine.
La tranche 2 de la rénovation des services techniques sera également réalisée, elle consiste en la réalisation d'ateliers, équipements indispensables au bon fonctionnement du pôle technique et à la qualité du service public rendu.
- **Le soutien à l'action culturelle** : les études concernant la réalisation d'une nouvelle salle à destination culturelle seront réalisées. Cette salle aura vocation à développer l'activité culturelle de la commune et soutenir les activités associatives sur cette même thématique.
- **Renforcer la cyber-sécurité de la commune** : Via le dispositif Petite ville de demain, la commune a intégré le programme « PréSAnSCE 56 » de la gendarmerie nationale. L'étude menée a abouti à la rédaction d'un plan d'action que la commune doit mettre en œuvre en 2023.
- **L'appui à la pratique sportive** : la commune poursuit son effort de développement de la pratique sportive et de soutien aux associations. Le programme de réhabilitation du complexe sportif Roger Michel est déjà bien entamé (travaux de toiture, construction de terrains de padel, installation d'agrès de fitness, remplacement des luminaires par

du LED). L'année 2023 sera encore plus prépondérante avec comme projets la réalisation d'un terrain synthétique, des vestiaires et l'aménagement d'équipements d'athlétisme notamment.

- **La sauvegarde du patrimoine** : la collectivité s'engage dans la restauration de son patrimoine en menant des travaux sur la chapelle Saint Clément. Située dans le village du même nom, ce patrimoine est autant un enjeu culturel que touristique.
- **Le suivi des actions sociales** : la commune continuera d'accompagner le centre communal d'action sociale (CCAS) en maintenant sa subvention d'équilibre. Le projet d'aménagement du secteur de l'ancien EHPAD la chaumière aboutira à la construction d'un nouveau local pour le CCAS et le service d'aide à domicile, projet porté par Vannes Golfe Habitat et la commune d'Elven. L'étude de l'analyse des besoins sociaux dont la restitution doit être présentée fin 2022 doit permettre de réajuster les politiques sociales et de mettre en place des actions sociales pertinentes.
- **L'aménagement du territoire** : Après le réaménagement de l'avenue de l'argoet, d'autres travaux sont à l'étude (route de Saint Nolff – route de Trédion) afin de sécuriser et fluidifier ces secteurs en y intégrant des voies douces (pistes cyclables). La commune continuera d'investir dans l'entretien de la voirie communale en y intégrant notamment des aménagements de sécurité.

Une étude sur la mobilité sera en parallèle effectuée dans le cadre d'un plan de référence urbain. Le PRU est un document cartographique synthétique qui reflète une stratégie à échéance d'une dizaine d'années, à partir des données issues des inventaires patrimoniaux et de l'analyse socio-économique.

L'aménagement foncier, déjà débuté, devra aboutir en 2023 avec comme objectif l'amélioration des conditions d'exploitation des propriétés rurales agricoles, la mise en valeur des espaces naturels et l'organisation du territoire communal.

En terme d'aménagement du territoire, le projet du secteur du Pourprio entrera dans une nouvelle phase qui doit aboutir fin 2023 au début de travaux.

2023, certes une année d'incertitudes (inflation, guerre, crise énergétique,..), mais grâce à une rigueur et une situation financière saine, la commune d'Elven va continuer à s'adapter au contexte accéléré de la transition énergétique, économique, écologique et sociale.