

ORNE LORRAINE CONFLUENCES  
COMMUNAUTE DE COMMUNES

Rapport sur les  
Orientations Budgétaires



## Sommaire du rapport d'orientation budgétaire 2023

### Table des matières

<b>I.</b>	<b>Le contexte économique et financier</b> .....	4
<b>A.</b>	<b>Un contexte économique et financier marqué par la récurrence des crises</b> .....	4
<b>B.</b>	<b>Une loi de finances dans le cadre de la Loi de Programmation des Finances Publiques pour les années 2023 à 2027</b> .....	5
<b>C.</b>	<b>Les conséquences de la forte augmentation des coûts de l'énergie, des matières et des matériels sur les finances publiques</b> .....	7
1.	<i>Les conséquences de la forte augmentation des coûts sur les finances publiques</i> .....	7
2.	<i>Les conséquences de l'augmentation des coûts sur les finances de la CCOLC</i> .....	8
3.	<i>Les choix nécessaires et difficiles dans une période compliquée et risquée</i> .....	9
<b>II.</b>	<b>Les orientations budgétaires de la CCOLC</b> .....	11
<b>A.</b>	<b>Les éléments issus de la rétrospective financière</b> .....	11
1.	<i>Des recettes qui commencent à progresser plus rapidement que les dépenses</i> .....	11
2.	<i>Les soldes d'épargne</i> .....	12
3.	<i>Focus sur la dette</i> .....	15
<b>B.</b>	<b>L'économie générale du budget 2023</b> .....	15
1.	<i>Un budget marqué par la sensibilité aux risques financiers</i> .....	15
2.	<i>Les éléments d'un budget de crise</i> .....	16
3.	<i>L'équilibre prévisionnel 2023</i> .....	17
<b>III.</b>	<b>Les perspectives financières de la CCOLC</b> .....	19
<b>A.</b>	<b>La concrétisation du Plan Pluriannuel d'Investissements 2022/2025</b> .....	19
<b>B.</b>	<b>Les différents schémas prospectifs possibles</b> .....	20
<b>C.</b>	<b>L'articulation entre les capacités financières et les estimations financières des projets de 2022 à 2025</b> .....	21
<b>D.</b>	<b>Le nouveau cadre budgétaire, la nouvelle stratégie</b> .....	22

## Principaux sigles et abréviations

AC : Attribution de compensation

AP : Autorisation de programme

BP : Budget primitif

BTV : Budget total voté

CA : Compte administratif

CFE : Cotisation de foncières des entreprises

CP : Crédits de paiement

CVAE : Cotisation sur la valeur ajoutée des entreprises

DGF : Dotation globale de fonctionnement

DF : Dotation forfaitaire

DI : Dotation d'intercommunalité

EPCI : Etablissement public de coopération intercommunale

FCTVA : Fonds de compensation de la Taxe sur la valeur ajoutée

FPIC : Fonds de péréquation intercommunal et communal

IFER : Imposition forfaitaire des entreprises de réseaux

PFF : Pacte financier et fiscal

PPI : Plan pluriannuel d'investissement

RAR : Restes à réaliser

TEOM : Taxe d'enlèvement des ordures ménagères

TAFNB : taxe additionnelle sur la taxe foncière sur les propriétés non bâties

TASCOM : taxe sur les surfaces commerciales

TH : Taxe d'habitation

TFB : Taxe foncière sur les propriétés bâties

TFNB : Taxe foncière sur les propriétés non bâties

*Epargne de gestion : différence entre les principales recettes courantes et les dépenses courantes, permet de mesurer le train de vie de l'entité*

*Epargne brute : différence entre l'épargne de gestion et les intérêts annuels de la dette, permet de mesurer la capacité de l'entité à rembourser le capital annuel des emprunts et à autofinancer ses dépenses d'investissement*

*Epargne nette : différence entre l'épargne brute et le remboursement annuel du capital de la dette, permet de mesurer la capacité nette d'autofinancement de l'entité.*

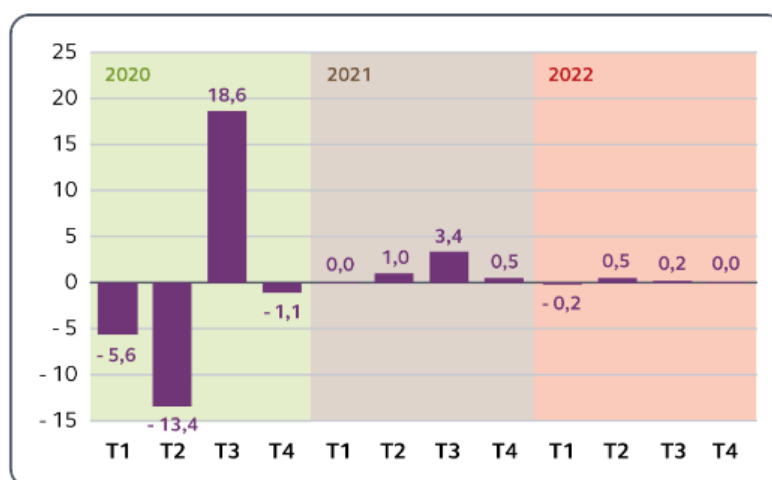
## I. Le contexte économique et financier

### A. Un contexte économique et financier marqué par la récurrence des crises

Le contexte économique et financier actuel est marqué par la récurrence des crises depuis 2020. Les exercices budgétaires 2020 et 2021 – qui correspondent également aux premiers exercices du mandat actuel – ont été marqués par la crise sanitaire de la Covid-19 et par les conséquences de la sortie de crise sanitaire : début de l'augmentation des coûts des matières et des matériaux, légère hausse des taux d'intérêt. L'exercice 2022 a été marquée, lui, par une autre crise majeure et d'ores et déjà dramatique et historique : le début de la guerre en Ukraine, qui a et aura des effets pour nombre de pays, dont la France. La conjoncture actuelle se situe donc au carrefour de plusieurs crises civilisationnelles : la santé, la guerre, l'environnement.

Ainsi, si l'année 2021, après une année 2020 très compliquée et difficile, a été celle de la reprise de l'activité économique ou du rebond économique, les années 2022 et 2023 se caractérisent par davantage de « pessimisme » du point de vue de la croissance prévisionnelle des richesses.

Graphique n° 1 : évolution trimestrielle du PIB (en %)



Source : Insee

Prévisions de croissance économique		
	2022	2023
Banque de France	+2,6 %	+0,3 %
OCDE	+2,6 %	+0,6 %
Loi de finances 2023	+2,7 %	+1,0 %
INSEE	+2,5%	

A cet effet, en France, différents dispositifs ont été mis en place dans l'urgence (on peut citer le « filet de sécurité », le « bouclier tarifaire » ou l'amortisseur « électricité »), afin de

répondre à l'explosion des coûts énergétiques, tant pour les collectivités que pour les entreprises ou pour les ménages. Certains de ces dispositifs perdureront en 2023.

De 2021 et à 2022, nombre de prix ont d'ores et déjà fortement augmenté ; cette donnée conjoncturelle – celle la forte augmentation des prix, couplé à la hausse du point d'indice depuis juillet 2022 – doit être prise en considération pour bâtir les équilibres financiers futurs. Sans prétendre à l'exhaustivité, parmi les principales augmentations on peut citer : **+ 11 % pour les produits alimentaires, +45 % pour les combustibles et les carburants, +63 % pour l'électricité et le gaz, +7 % pour l'indice BT01 et +10 % pour l'indice TP01.**

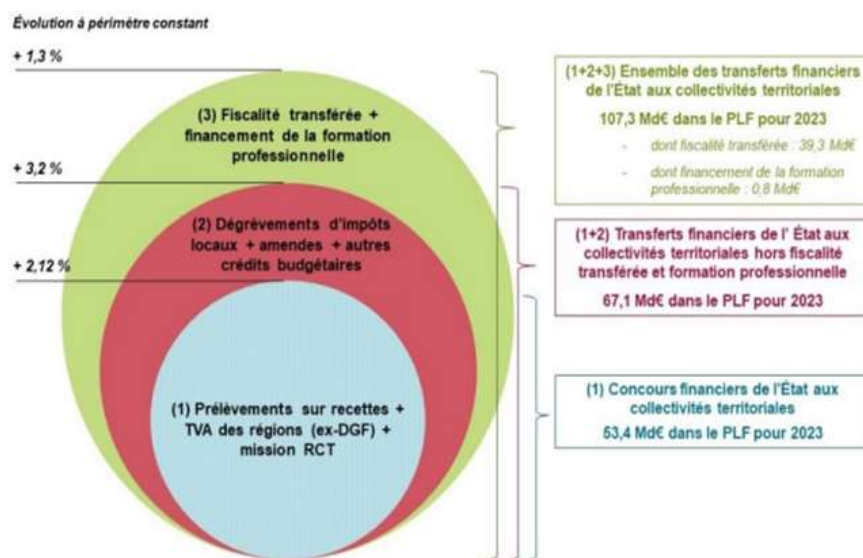
## B. Une loi de finances dans le cadre de la Loi de Programmation des Finances Publiques pour les années 2023 à 2027

La loi de finances pour 2023 sera la première de la Loi de Programmation des Finances Publiques (LPFP) pour les années 2023 à 2027. La LPFP pour les années 2023 à 2027 prévoit la reconduction de l'objectif de dépenses réelles de fonctionnement pour un certain nombre de collectivités et de groupements de collectivités. A ce jour, la Communauté de Communes « Orne Lorraine Confluences » n'est pas concernée par le dispositif de maîtrise des dépenses de fonctionnement. Les nouveaux objectifs de dépenses réelles de fonctionnement, à la différence de ceux fixés dans le cadre des contrats de « Cahors »

	2023	2024	2025	2026	2027
<b>Plafond d'évolution des dépenses de fonctionnement des collectivités</b>	<b>3,80 %</b>	<b>2,50 %</b>	<b>1,60 %</b>	<b>1,30 %</b>	<b>1,30 %</b>

La loi de finances pour 2023 s'inscrit principalement – en termes de transferts financiers de l'Etat vers les collectivités et leurs établissements – dans la continuité de la loi de finances pour 2022. Toutefois, deux changements importants sont introduits par la loi de finances pour 2023 : tout d'abord, la suppression de la Cotisation sur la Valeur Ajoutée des Entreprises (CVAE) à compter de 2023 ; d'autre part, la forte augmentation du coefficient de revalorisation forfaitaires des valeurs locatives cadastrales. La CVAE sera partiellement supprimée à compter de 2023 puis totalement supprimée en 2024.

## Les transferts et les concours financiers



Pour 2023, les transferts financiers atteindront 107,3 Md€. Parmi ces transferts financiers, les concours financiers de l'État atteindront 53,4 Md€.

La Dotation Globale de Fonctionnement (DGF) – principale dotation perçue par les communes et leurs groupements à fiscalité propre – est stable depuis 5 ans. Le montant de la DGF sera de 26,8 Md€, peu ou prou le montant de 2022. Pour les EPCI, depuis 2019, la dotation d'intercommunalité (DI) est augmentée de 30 M€ par an par le biais d'un prélèvement sur la dotation de compensation des EPCI et sur la dotation forfaitaire des communes.

### Suppression de la CVAE

A compter du 1<sup>er</sup> janvier 2023, la loi de finances pour 2023 prévoit que la CVAE sera supprimée. Ainsi, dès 2023, les taux de CVAE seront diminués de moitié ; à compter de 2024, la CVAE sera intégralement supprimée.

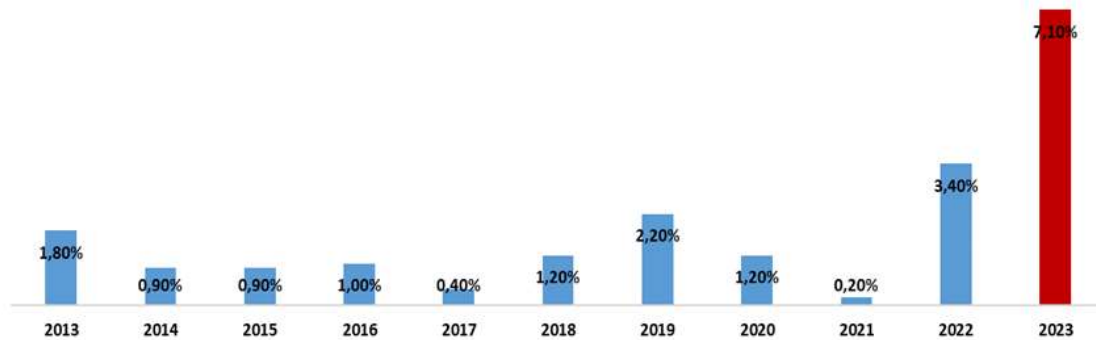
La compensation prendra la forme d'une nouvelle fraction de TVA, réitérant donc, pour les EPCI, le modèle de la compensation de la suppression de la taxe d'habitation pour les résidences principales.

La compensation se calculera à partir de la moyenne des produits perçus en 2020, 2021 et 2022 et du produit qui aurait dû être perçu en 2023.

### Revalorisation des bases

Concernant la fiscalité, et en particulier la fiscalité locale, la loi de finances pour 2023 fixe la revalorisation des bases des terrains, des locaux d'habitation et industriels à 7,1 %. Cette revalorisation s'appliquera aux bases de la taxe foncière sur les propriétés bâties, de la taxe d'enlèvement des ordures ménagères et de la taxe d'habitation sur les résidences secondaires. Pour rappel, le taux de revalorisation est déterminée en fonction de l'évolution entre novembre n – 2 et n – 1 de l'indice des prix à la consommation harmonisé (IPCH).

## Coefficient de revalorisation forfaitaire des valeurs locatives cadastrales



### ***Le soutien à l'investissement***

Concernant le soutien à l'investissement local, pour 2022, les deux grands dispositifs – la Dotation de soutien à l'investissement local (DSIL) et la Dotation d'équipement des territoires ruraux (DETR) – sont maintenus : 1 046 M€ pour la DSIL et 570 M€ pour la DETR.

Pour la Communauté de Commune "Orne Lorraine Confluences" la recherche de financements externes, tant pour les projets d'investissement et d'aménagement que pour les actions sur le territoire, est au cœur de la nouvelle stratégie financière.

A cet effet, la recherche de financements jouera de plus en plus un rôle important au niveau de la nouvelle architecture financière.

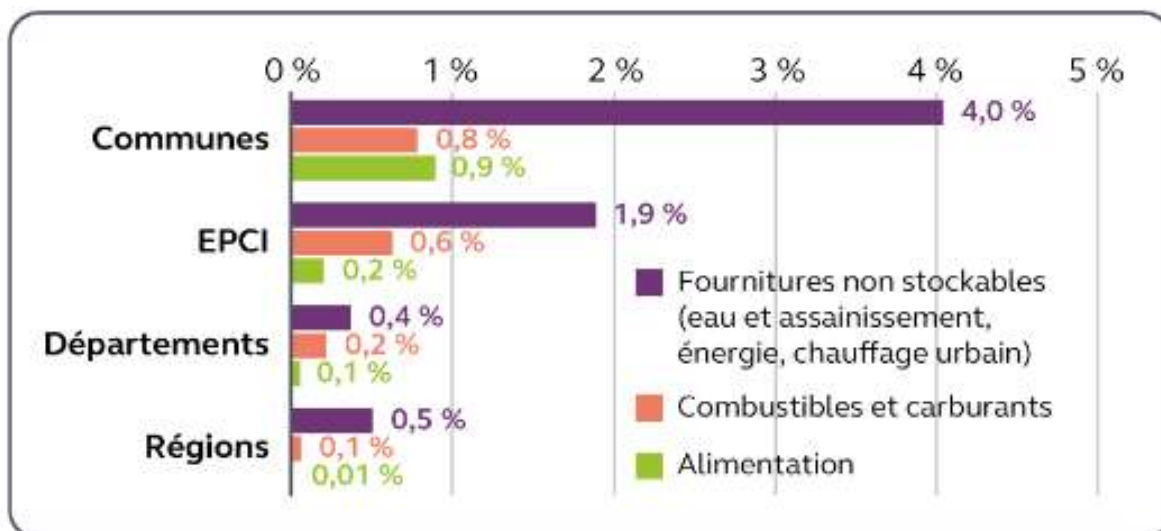
### **C. Les conséquences de la forte augmentation des coûts de l'énergie, des matières et des matériels sur les finances publiques**

#### *1. Les conséquences de la forte augmentation des coûts sur les finances publiques*

Depuis 2022, nous constatons une forte augmentation des coûts qui concernent les différentes énergies, les matières et les matériels ; indéniablement, ces fortes hausses ont un impact sur les finances publiques en général et sur les finances des collectivités et de leurs établissements publics de coopération en particulier.

Dans son rapport, « *Les finances publiques locales 2022 – fascicule 2 – octobre 2022* », la Cour des comptes met en lumière la disparité en termes de sensibilité de l'inflation en fonction des collectivités.





Source : Cour des comptes, d'après des données DGFIP

Aux augmentations dues à l'explosion des coûts de l'énergie, des matières et des matériels, il est également nécessaire d'ajouter la conséquence budgétaires et financières de la hausse du point d'indice depuis le 1<sup>er</sup> juillet 2022 : **cette hausse pourrait se traduire, pour les collectivités dans leur entièreté par une augmentation de 2,2 M€ en année pleine.**

Entre 2021 et 2022, pour les EPCI à fiscalité propre les principales dépenses ont progressé de 4,7 % alors que dans le même temps les recettes ont, elles, progressé 3,8 %. Sur la même période, l'épargne brute des EPCI à fiscalité propre a diminué de 1,6 %. Ces évolutions sont principalement dues aux premiers effets de l'inflation.

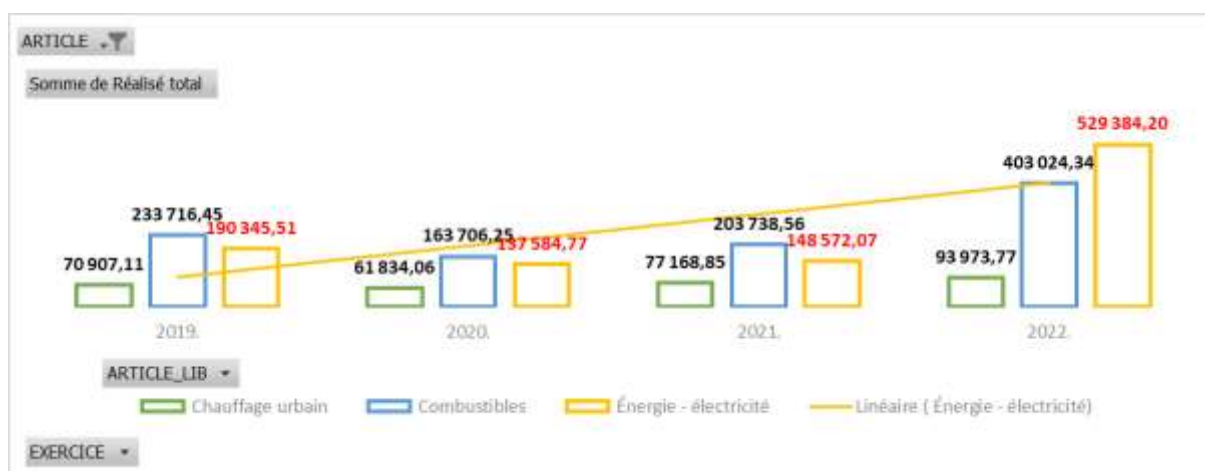
## 2. Les conséquences de la forte augmentation des coûts sur les finances de la CCOLC

La Communauté de Communes "Orne Lorraine Confluences" a connu sur le dernier quadrimestre 2022 une très forte augmentation de ses principaux coûts d'énergie, qui sont principalement composés par la fourniture d'électricité et de gaz. Ainsi, à titre d'illustration, s'agissant de la fourniture d'électricité, pour l'établissement, les coûts ont été pratiquement multipliés par 8 sur le dernier quadrimestre 2022.

Il est à noter que les années 2023 et 2024 ne correspondront pas à un retour à la « normale ». Ainsi, s'agissant du gaz/combustibles, les hausses seront durables.

Pour la Communauté de Communes « Orne Lorraine Confluences », en matière de consommation d'énergie il y a un double effet : tout d'abord, la hausse des tarifs ; d'autre part, la hausse substantielle des différentes consommations postérieurement à la levée des restrictions dans le cadre de la crise sanitaire de la Covid-19.





Ainsi, uniquement pour l'exercice 2022, les dépenses d'électricité ont été supérieures aux exercices 2019, 2020 et 2021 dans leur totalité.

En 2022, uniquement pour les principales « énergies » (chauffage urbain, combustibles, électricité) « Orne Lorraine Confluences » a dépensé 1 026 382,31 €.

Somme de Réalisé total	Étiquettes de colonnes			
Étiquettes de lignes	Chauffage urbain	Combustibles	Énergie - électricité	Total général
2019.	70 907,11	233 716,45	190 345,51	494 969,07
2020.	61 834,06	163 706,25	137 584,77	363 125,08
2021.	77 168,85	203 738,56	148 572,07	429 479,48
<b>2022.</b>	<b>93 973,77</b>	<b>403 024,34</b>	<b>529 384,20</b>	<b>1 026 382,31</b>
<b>Total général</b>	<b>303 883,79</b>	<b>1 004 185,60</b>	<b>1 005 886,55</b>	<b>2 313 955,94</b>

3. Les choix nécessaires et difficiles dans une période compliquée et risquée

### **Un cadrage qui prend en compte les réalités budgétaires de l'établissement**

Depuis 2022, la Communauté de Communes « Orne Lorraine Confluences » a mis en place une nouvelle stratégie financière, dans la continuité des lettres de programmation qui ont fait l'objet d'une présentation et d'une validation en Conseil communautaire en juin 2021. La vocation de la nouvelle stratégie financière est de créer les conditions d'un équilibre financier stable, pérenne et viable pour les années à venir.

A cet effet, la rétrospective financière a mis lumière la fragilité et la très forte sensibilité des finances intercommunales aux effets budgétaires exogènes : en témoigne, à titre d'exemple, l'absence d'anticipation concernant les risques financiers qui pèsent sur l'établissement ; en témoigne également le très faible taux d'équipement brut eu égard aux structures similaires. Ce faisant, à terme, un danger important guette notre établissement : le coût de l'absence d'investissement ou du sous-investissement de certains équipements. Moins investir aujourd'hui générera plus de dépenses d'entretien demain.

Ainsi, un Plan Pluriannuel d'Investissement (PPI) 2022/2025 a été mis en place et voté en juin 2022. Les programmes et les projets recensés dans le cadre du PPI 2022/2025 atteignent déjà 14 M€ sur la période. Le PPI est un document de stratégie financière d'articulation entre programmation technique et programmation budgétaire.

En outre, la nouvelle stratégie financière s'appuie sur un cadrage précis de dépenses courantes, des dépenses d'interventions et des dépenses de personnel. La nouvelle stratégie financière s'appuie également sur la rationalisation de nos principaux équipements (dont les établissements aquatiques) et sur le contrôle de la satellisation de nos compétences (dont le financement de la La Machinerie 54).

La nouvelle stratégie financière s'articulera autour de documents qui sont, soit réalisés, soit en cours d'élaboration : le plan pluriannuel d'investissement 2022/2025, le pacte financier et fiscal, mais aussi le projet de territoire et le PCAET.

Un cadrage budgétaire qui associe étroitement les services a été mis en place depuis 2022. Ce cadrage budgétaire, dont l'exercice sera renouvelé chaque année, porte déjà ses fruits. Le cadrage est un des principaux outils de la nouvelle stratégie financière. Il requiert une rigueur et une évaluation permanente de la dépense publique afin de l'optimiser. Il est à noter que les services de l'établissement se sont appropriés cette méthode.

### ***Une réflexion nécessaire qui concerne la rationalisation de certains de nos équipements***

Pour la Communauté de Communes « Orne Lorraine Confluences », la gestion et l'aménagement des établissements aquatiques génèrent, en charges nettes, des dépenses qui font partie des dépenses les plus importantes.

Pour rappel, la Communauté de Communes « Orne Lorraine Confluences » compte 3 établissements aquatiques pour à peu près 53 998 habitants, soit un établissement 18 000 habitants.

En octobre 2022, répondant à l'urgence de l'explosion des coûts énergétiques, la Communauté de Communes « Orne Lorraine Confluences » a, parmi d'autres décisions, apporté une réponse partiellement conjonctuelle à ladite explosion, en décidant de fermer provisoirement l'établissement aquatique se situant à Briey.

Le contexte de fortes tensions et d'incertitudes budgétaires à venir (ajout de nouvelles dépenses récurrentes, fort accroissement des dépenses incompressibles) incite et invite à poursuivre la réflexion relative au nombre d'établissements aquatiques sur le territoire intercommunal.

### ***Un autre portage pour la politique culturelle***

Depuis 2019, la Communauté de Communes « Orne Lorraine Confluences », qui a été à l'origine de la création de la Société Coopérative d'Intérêt Collectif (SCIC) « La Machinerie 54 », a été le principal soutien de l'association.

L'année 2023 s'amorce différemment en matière culturelle pour la Communauté de Communes « Orne Lorraine Confluences ». Avec la dissolution en cours de la Machinerie 54, il s'agit de réfléchir à une autre approche et un autre portage de la politique culturelle sur son territoire.

### **Une limitation des remplacements des emplois vacants**

Toutes choses étant égales par ailleurs, et nonobstant les dépenses afférentes à l'exercice de la compétence « enfance et petite enfance », les charges afférentes aux ressources humaines constituent les principales charges de l'établissement.

La nouvelle stratégie financière prévoit donc un gel temporaire des recrutements au sein de l'établissement. Les remplacements, en cas de départs, s'intègrent dans une réflexion globale qui prendra nécessairement en compte les besoins impératifs de l'établissement et l'organisation idoine qui permettra de les satisfaire.

Un projet d'administration sera ébauché à compter du second semestre 2023.

## **II. Les orientations budgétaires de la CCOLC**

### **A. Les éléments issus de la rétrospective financière**

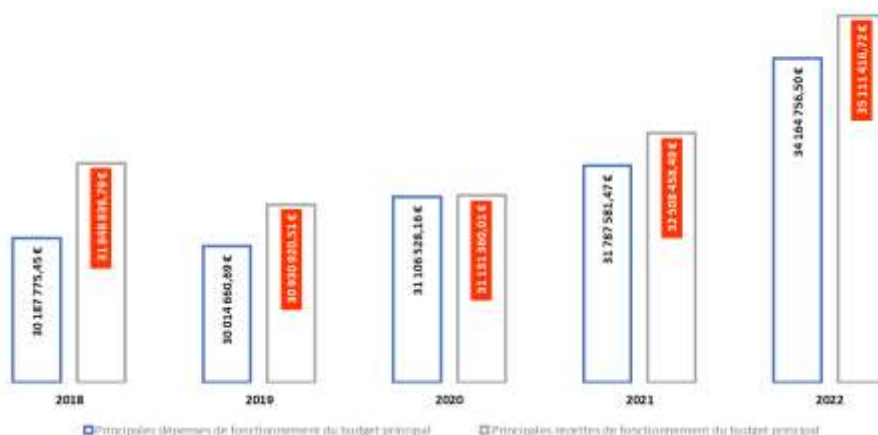
#### *1. Des recettes qui commencent à progresser plus rapidement que les dépenses*

Les recettes du budget principal de la Communauté de Communes "Orne Lorraine Confluences" ont certes toujours été supérieures aux dépenses ; toutefois, il est important de noter que sur la période – de 2018 à 2021 – les principales dépenses de fonctionnement ont progressé plus rapidement, en moyenne, que les recettes. Cette évolution explique deux effets : tout d'abord, le risque d'effet "ciseau" (les dépenses sont supérieures aux recettes) et la faiblesse – voir l'absence – d'épargne nette. La faiblesse du niveau d'épargne nette obère la capacité d'investissement pour les années qui viennent : **la priorité des nouvelles orientations budgétaires est donc de restaurer un niveau stable et viable d'épargne brute et d'épargne nette.**

	2018	2019	2020	2021	2022
<i>Principales dépenses de fonctionnement du budget principal</i>	30 187 775,45 €	30 014 660,69 €	31 106 528,16 €	31 787 581,47 €	34 164 756,50 €
<i>Principales recettes de fonctionnement du budget principal</i>	31 848 838,79 €	30 930 920,51 €	31 131 360,01 €	32 508 458,49 €	35 111 416,72 €

Depuis 2021, après une année 2020 compliquée et difficile principalement due aux effets de la crise sanitaire de la Covid-19, les recettes sont supérieures aux dépenses.

## Grands équilibres du principal budget



Il est important et opportun de mettre en lumière que la Communauté de Communes « Orne Lorraine Confluences » se caractérise par la très forte représentation des dépenses ayant un caractère « incompressible » dans la part de ses dépenses totales. A titre indicatif, les dépenses qui ont trait à l'enfance et à la petite enfance, qui représentent plus de la moitié des dépenses courantes, sont difficilement maîtrisables. La part des dépenses ayant un caractère « incompressible » représente peu ou prou 76 % des dépenses de fonctionnement totales.

Depuis 2021, la Communauté de Communes « Orne Lorraine Confluences » connaît un léger infléchissement en matière de progression relative entre rythme d'évolution des dépenses et rythme d'évolution des dépenses. En effet, jusqu'en 2020 – et c'est le principal facteur explicatif de la dégradation des soldes d'épargne – les dépenses, pour « Orne Lorraine Confluences », ont progressé plus rapidement que les dépenses : il s'agit donc d'un véritable « effet de ciseau ». A compter de 2021, comparativement à l'année antérieure, les recettes commencent à progresser plus rapidement que les recettes.



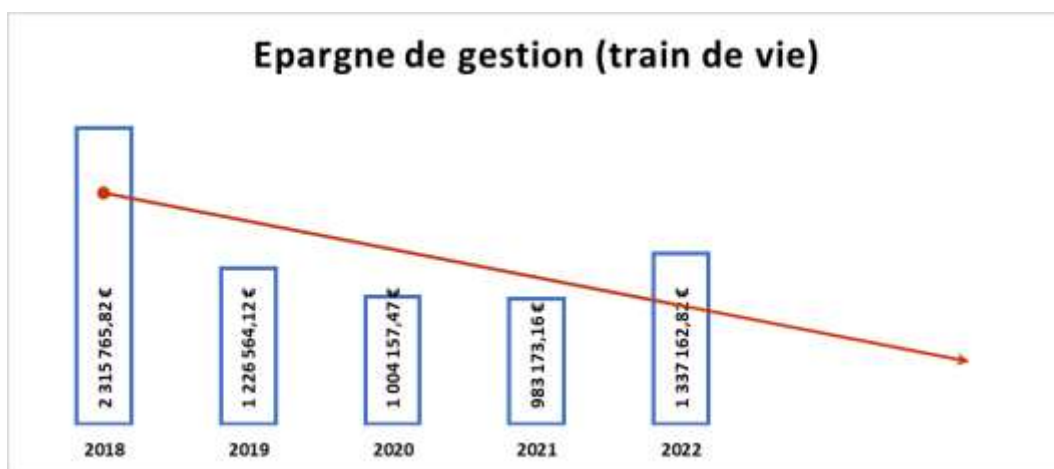
## 2. Les soldes d'épargne

Les soldes d'épargne sont déterminants et structurants en matière d'équilibre financier et de capacité nette d'autofinancement.

### ***L'épargne de gestion***

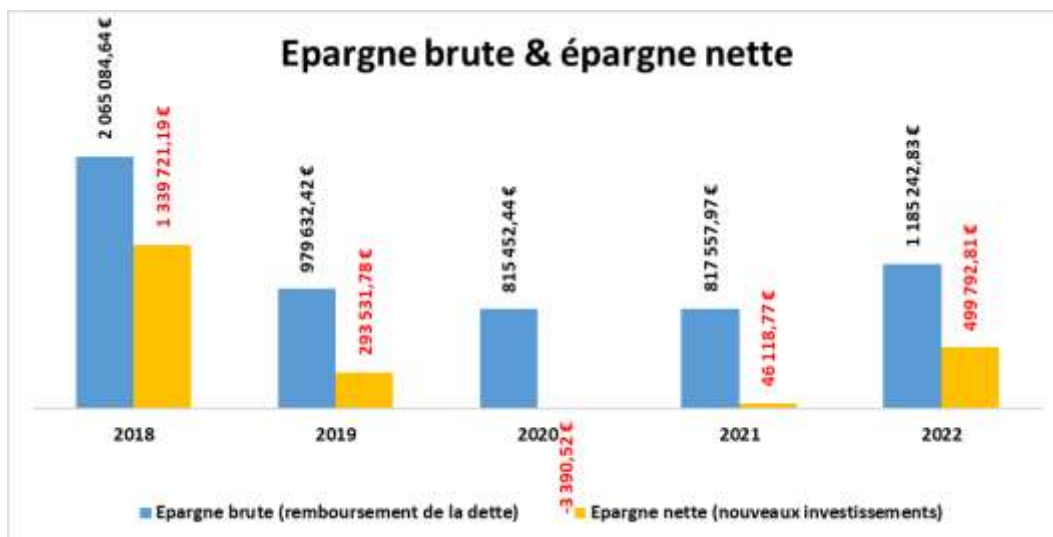
L'épargne de gestion – qui permet de mesurer le “train de vie” d'une entité – a diminué entre 2018 et 2021 pour retrouver un niveau supérieur à 1 M€ en 2022. Il est à noter que les différentes soldes d'épargne présentées ci-dessous ne prennent pas en compte la recette exceptionnelle qui a trait à la reprise de provisions dans le cadre du contentieux « GRIMONAUX ».

Entre 2022 et 2021, les recettes de fonctionnement ont progressé de 8,01 % et les dépenses de fonctionnement de 7,48 % ; au niveau des recettes, l'augmentation s'explique principalement par le niveau élevé de la fraction de TVA eu égard au montant qui avait été initialement prévu et inscrit dans le cadre du Budget primitif 2023.

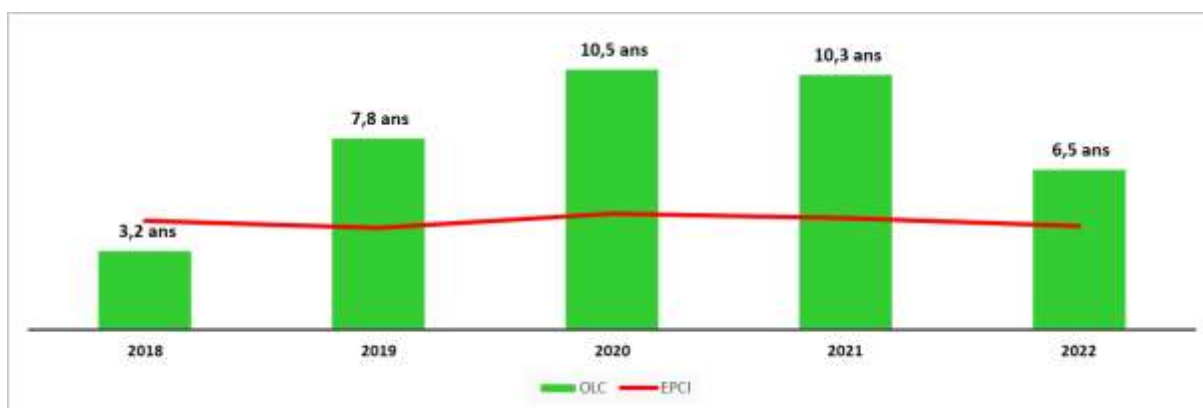


Dès 2018, l'épargne de gestion a fortement baissé : une baisse de 50 % a été constatée du niveau de l'épargne de gestion entre 2018 et 2021. L'effet de la crise sanitaire – qui concerne principalement les recettes de services pour la Communauté de Communes “ORNE LORRAINE CONFLUENCES” – explique partiellement la baisse de l'épargne de gestion de 2018 à 2021. A compter de 2022, effet combiné de recettes courantes qui augmentent plus rapidement que les dépenses courantes, l'établissement a de nouveau une épargne de gestion supérieure à 1 M€.

### ***L'épargne brute et l'épargne nette***

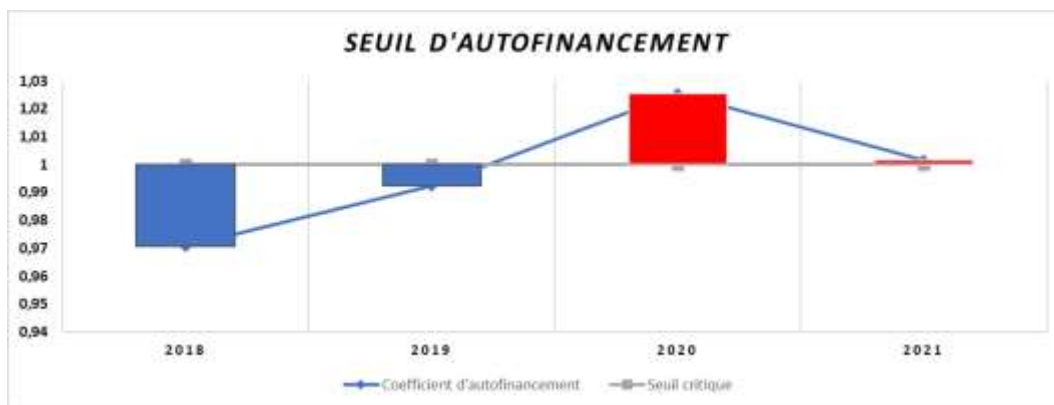


L'écart entre l'épargne brute et l'épargne nette s'explique par le niveau du remboursement annuel du capital des emprunts. La Communauté de Communes « Orne Lorraine Confluences » a une capacité d'autofinancement faible. Ainsi, depuis 2019, l'épargne nette – soit la capacité nette d'autofinancement des projets d'investissement – est inférieure à 500 K€. En outre, le seuil d'autofinancement est franchi depuis 2020 : les dépenses courantes et le remboursement du capital des emprunts représentent plus de 100 % des recettes courantes depuis cette date.



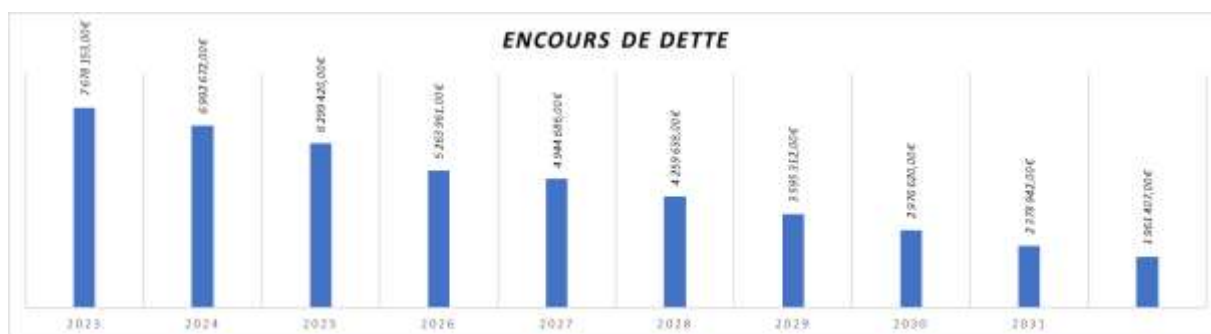
La capacité de désendettement qui s'exprime en nombre d'années, et qui permet de mesurer la situation de solvabilité d'une entité, montre que depuis 2019, alors que la Communauté de Communes « Orne Lorraine Confluences » a un encours de dette moyen, l'établissement a une capacité de désendettement qui se dégrade.

La vocation de la nouvelle stratégie financière est de corriger cette tendance en permettant à l'établissement d'atteindre des soldes d'épargne plus élevés, plus stables et plus pérennes.



### 3. Focus sur la dette

L'extinction de la dette de la Communauté de Communes "ORNE LORRAINE CONFLUENCES" progresse assez rapidement depuis 2020. Seule une renégociation des emprunts est intervenue en 2020, afin de faire baisser le taux moyen d'emprunt de l'entité, attendu que depuis un certain nombre d'années les taux d'intérêts s'inscrivent dans une tendance baissière.



La dette par habitant de la Communauté de Communes "ORNE LORRAINE CONFLUENCES" se situe à un niveau bas, relativement aux groupements de communes voisins.

Toutefois, si l'agrégat "dette/habitant" peut permettre à une entité de se comparer aux entités voisines, ce ratio a une portée limitée en termes d'analyses.

## B. L'économie générale du budget 2023

### 1. Un budget marqué par la sensibilité aux risques financiers

L'exercice budgétaire 2023 se caractérisera par trois éléments majeurs : d'une part, l'ajout de dépenses nouvelles qui ont et auront un caractère récurrent (il en va ainsi du



remboursement des dépenses supportées par les communes concernant l'occupation des bâtiments communaux dans le cadre de la compétence « Périscolaire ») ; les dépenses qui vont connaître une augmentation importante (le contrats de délégations de service public qui ont trait aux périscolaires augmenteront de 350 K€ par an ; la hausse du point d'indice, pour 2023, doit être prévue et exécutée sur une année pleine) ; les provisions relatives aux différents risques financiers majeurs qui pèsent pour la Communauté de Communes « Orne Lorraine Confluences » : principalement la dissolution du Syndicat Mixte (soit à peu près 1,1 M€ a minima et le rachat de terrains auprès de l'Etablissement Public Foncier du Grand Est).

A cet effet, un cadrage budgétaire a été élaboré pour bâtir les premiers équilibres prévisionnels de l'exercice 2023. Ce cadrage, dont le but est de préserver pour la Communauté de Communes « Orne Lorraine Confluences » sa capacité à investir et à financer un certain nombre d'actions et d'opérations sans recourir à une augmentation des taux de fiscalité directe locale, doit permettre – domaine de compétence par domaine de compétence, champ d'action par champ d'action – de reconstituer la base budgétaire de l'établissement, en fonction de ses besoins et en fonction de ses capacités financières.

Il est à noter que la préparation budgétaire 2023 s'inscrit dans un contexte financier et budgétaire marqué par l'incertitude.

**Pour la Communauté de Communes "ORNE LORRAINE CONFLUENCES", le budget 2023 sera le premier budget du nouveau cadre budgétaire ; il s'agit d'un budget de réponse à la crise et aux urgences, dont la principale vocation sera de répondre à plusieurs problématiques :**

- *Comment garantir des bases financières et budgétaires saines, stables et pérennes à un établissement dont la vocation est d'exercer des compétences structurantes pour le territoire ;*
- *Comment prémunir la Communauté de Communes « Orne Lorraine Confluences » contre les risques financiers, endogènes et exogènes ;*
- *la clarification des soutiens financiers de l'établissement dans le cadre de sa politique culturelle.*

## *2. Les éléments d'un budget de crise*

L'équilibre financier du budget 2023 sera caractérisé par la crise et le risque. Ainsi, nécessairement, obligatoirement, en application du principe de prudence en perspective de la dissolution du Syndicat Mixte, une provision de 1,1 M€ sera proposée dans le cadre des prévisions 2023. En outre – même si un échéancier de paiement sera demandé à l'EPFGE – les rachats de terrains de la ferme Gad et de la Mine du Paradis.

En matière de recettes, pour la fiscalité des ménages, l'évolution des recettes fiscales est liée à la revalorisation – prévue par la loi de finances pour 2023 – des bases (qui, pour rappel, est de 7,1 %), à laquelle s'ajoutera l'évolution physique de bases (nouvelles constructions, et actualisation des valeurs cadastrales effectuées par les communes). En application du principe de prudence les prévisions de la fraction de TVA, qui remplacent la TH pour les résidences

principales, se situeront dans le cadre du budget primitif 2023 au niveau des réalisations de l'exercice 2022. La Communauté de Communes « Orne Lorraine Confluences ».

Pour 2023, la Communauté de Communes « Orne Lorraine Confluences », conformément à sa nouvelle stratégie financière, ne procédera pas à une augmentation des taux de fiscalité directe locale. Il serait aventureux d'augmenter – dans le contexte actuel – le taux de CFE et/ou de TFPB pour répondre aux erreurs et aux errements du passé sans répondre ni même satisfaire les enjeux importants et structurants du futur.

	2019	2020	2021	2022
Fiscalité "ménages" (TH, TFB, TFNB)	9 556 102,00 €	9 519 776,00 €	1 985 452,00 €	1 899 052,00 €
Fraction de TVA			8 056 397,00 €	8 828 230,00 €
<b>Total fiscalité "ménages"</b>	<b>9 556 102,00 €</b>	<b>9 519 776,00 €</b>	<b>10 041 849,00 €</b>	<b>10 727 282,00 €</b>

S'agissant de la fiscalité professionnelle, hormis pour la CVAE qui sera partiellement supprimée à compter de 2023, les montants perçus en 2022 seront, par principe de prudence, reconduits en 2023.

Pour rappel, en 2021, la loi de finances a supprimé la moitié de la CFE pour les entreprises industrielles, d'où, pour la CFE, une baisse constatée entre 2020 et 2021. Concernant la fiscalité professionnelle, la Communauté de Communes "ORNE LORRAINE CONFLUENCES" doit donc prendre considération, dans le cadre ses orientations budgétaires, la baisse du dynamisme d'un de ses produits : **car si la suppression de la CFE est compensée, la compensation est établie dans le cadre d'une enveloppe normée.**

	2019	2020	2021	2022
Cotisation Foncière des Entreprises	5 734 896,00 €	5 987 616,00 €	4 127 708,00 €	4 318 691,00 €
Cotisation sur la Valeur Ajoutée des Entreprises	2 259 304,00 €	2 311 470,00 €	1 832 216,00 €	2 029 339,00 €
Imposition Forfaitaire sur les Entreprises de Réseaux	250 295,00 €	247 317,00 €	258 417,00 €	285 512,00 €
Taxes sur les surfaces commerciales	590 320,00 €	583 024,00 €	591 788,00 €	670 281,00 €
	<b>8 834 815,00 €</b>	<b>9 129 427,00 €</b>	<b>6 810 129,00 €</b>	<b>7 303 823,00 €</b>

En matière de dépenses, et plus particulièrement en matière de dépenses de fonctionnement, les charges courantes devraient évoluer en fonction des éléments issus du cadrage budgétaire 2023, les dépenses relatives aux ressources humaines devraient être en stricte reconduction.

### 3. L'équilibre prévisionnel 2023

Les dépenses du budget principal de la Communauté de Communes "ORNE LORRAINE CONFLUENCES" devraient atteindre – sous couvert des arbitrages qui interviendront lors de la finalisation des équilibres budgétaires – 33 M€, dont 29,1 M€ en fonctionnement et 3,8 M€ en investissement. L'équilibre prévisionnel 2023 ne nécessite par l'inscription d'un emprunt d'équilibre.

Section de fonctionnement		Section d'investissement	
Dépenses réelles	27 306 087,12	Dépenses réelles	2 395 000,00
		Restes à réaliser 2022 en dépenses	177 533,00
<i>Dépenses d'ordre</i>	<i>1 859 464,62</i>	<i>Dépenses d'ordre</i>	<i>1 230 336,89</i>
		Déficit d'investissement cumulé	
<b>Total des dépenses de fonctionnement</b>	<b>29 165 551,74</b>	<b>Total des dépenses d'investissement</b>	<b>3 802 869,89</b>
Recettes réelles	26 821 062,00	Recettes réelles	1 656 637,27
		Restes à réaliser 2022 en recettes	286 768,00
<i>Recettes d'ordre</i>	<i>2 344 489,74</i>	<i>Recettes d'ordre</i>	<i>1 859 464,62</i>
Excédent de fonctionnement reporté			
<b>Total des recettes de fonctionnement</b>	<b>29 165 551,74</b>	<b>Total des recettes d'investissement</b>	<b>3 802 869,89</b>

### III. Les perspectives financières de la CCOLC

#### A. La concrétisation du Plan Pluriannuel d'Investissements 2022/2025

Le PPI 2022/2025 de la Communauté de Communes « Orne Lorraine Confluences » a été voté le 23 juin 2022 par le Conseil communautaire.

Le PPI constitue la traduction financière et technique du plan de mandat. Un PPI cible est en cours d'élaboration au sein de l'établissement. Il sera examinée et validée au cours de l'année 2022.

Le PPI cible correspond à l'estimation financière du recensement des différents projets. Le montant total des projets et opérations recensés, à ce stade, atteint 14 M€. Il s'agit du PPI cible. L'établissement doit désormais procéder aux efforts idoines afin d'atteindre le PPI cible.

<b>PPI 2022/2025 de la Communauté de Communes "ORNE LORRAINE CONFLUENCES"</b>		
<b>Domaine de compétence</b>	<b>Programmes &amp; Opérations</b>	<b>Estimation financière de 2022 à 2025</b>
<b><i>Enfance &amp; petite enfance</i></b>	<ul style="list-style-type: none"><li>• Création de nouveaux sites périscolaires</li><li>• Réhabilitation et aménagements des sites périscolaires</li></ul>	5 242 500 €
<b><i>Actions culturelles et patrimoine</i></b>	<ul style="list-style-type: none"><li>• Rénovation des bâtiments culturels</li><li>• Sites culturels (patrimoine)</li><li>• Dotations annuelles en matériels</li></ul>	430 939 €
<b><i>Etablissements aquatiques et de loisirs</i></b>	<ul style="list-style-type: none"><li>• Aquapôle</li><li>• Piscine de Joeuf</li><li>• Piscine de Briey</li><li>• Base de loisirs de Serry</li></ul>	1 363 000 €
<b><i>Attractivité économique et développement touristique</i></b>	<ul style="list-style-type: none"><li>• Aménagement des zones d'activité économique</li><li>• Foyer des Jeunes travailleurs</li></ul>	2 253 924 €
<b><i>Cohésion sociale et habitat</i></b>	<ul style="list-style-type: none"><li>• PLUI</li><li>• Aire des gens du voyage</li></ul>	2 640 000 €
<b><i>Développement durable et environnement</i></b>	<ul style="list-style-type: none"><li>• Espaces naturels sensibles</li><li>• GEMAPI</li><li>• Mobilités douces intercommunales</li></ul>	2 100 000 €
<b><i>Soutien aux projets communaux</i></b>	<b>Programme en cours d'étude et de chiffrage</b>	
<b>TOTAL DE L'ESQUISSE DU PPI 2022/2025</b>		<b>14 030 363 €</b>

Il s'agit d'une esquisse qui doit constituer une base de discussion sur les enjeux financiers de la Communauté de Communes "ORNE LORRAINE CONFLUENCES" en matière de projets, d'actions de soutien et de dépenses d'équipement.

## B. Les différents schémas prospectifs possibles

La rétrospective financière a mis en évidence une trajectoire budgétaire fragilisée et très sensible aux évolutions financières exogènes..

Ainsi, le scénario 1, qui consiste à ne pas cadrer les dépenses courantes, à ne pas clarifier les relations financières de l'établissement avec ses principaux satellites, à reconduire le niveau de ressources réalisées en 2021 (et pour les recettes tarifaires la reconduction s'effectue à partir du niveau des ressources 2019, année antérieure à la crise sanitaire), met en évidence une capacité d'investissement de 3,4 M€, qui intègre un cofinancement minimal de 25 % de l'enveloppe.

### Scénario 1 : cadrage des dépenses et optimisation des ressources

	CA 2022	Projection CA 2023	Projection CA 2024	Projection CA 2025
<b>Charges de fonctionnement</b>	33 767 646,00 €	33 522 643,00 €	33 449 143,00 €	33 475 775,50 €
<b>Produits de fonctionnement</b>	32 350 534,66 €	35 213 843,00 €	35 054 059,00 €	35 154 059,00 €
<b>Excédent brut courant</b>	1 446 197,00 €	1 531 416,00 €	1 704 916,00 €	1 678 283,50 €
<b>Epargne de gestion</b>	1 932 615,00 €	301 416,00 €	1 574 916,00 €	1 547 683,50 €
<b>Epargne brute</b>	1 780 696,00 €	75 858,36 €	1 362 361,18 €	1 349 016,62 €
<b>Epargne nette</b>	1 095 216,00 €	- 719 141,64 €	617 361,18 €	644 016,62 €
<b>Equilibre général</b>	1 473 409,69 €	214 368,05 €	454 829,23 €	385 985,85 €
<b>Programme d'investissement</b>	<b>897 771,00 €</b>	<b>2 500 000,00 €</b>	<b>2 500 000,00 €</b>	<b>3 500 000,00 €</b>
<b>TOTAL du programme d'investissement de 2022 à 2025</b>				<b>9 397 771,00 €</b>

Le nouveau cadre budgétaire prévoit donc un cadrage budgétaire pour 2023 qui intègre plusieurs hypothèses :

- Cadrage des charges courantes avec un objectif de 7,4 M€ de dépenses courantes de 2023 à 2025 ;
- Maintien des charges de personnel au niveau du montant réalisé en 2022 ;
- Un recours maximal à l'emprunt de 2,5 M€ à compter de 2024 ;
- Un non recours à l'augmentation des taux de fiscalité directe locale ;
- Application du coefficient de revalorisation forfaitaire des valeurs locatives cadastrales et reconduction du montant de fraction de TVA 2022 ;

- Une réflexion relative à la gestion patrimoniale de l'établissement qui pourrait se traduire par la cession ou la gestion déléguée de certains bâtiments ou équipements;
- Une optimisation des produits des services.

Ici, le delta entre le PPI cible et la prospective serait de 4,51 M€. En effet, en mettant en place un cadrage strict de ses principales dépenses, la Communauté de Communes « Orne Lorraine Confluences » parviendrait sur la période 2022/2025 à consacrer 9,4 M€ aux dépenses d'équipement alors que le PPI cible est de 14 M€ sur la période.

Le scénario 2 – qui consiste à ne pas effectuer d'efforts, à ne pas procéder à un cadrage strict – se traduit par un déficit dès 2023, qui s'accroît jusqu'en 2025 et ultérieurement. Ce scénario n'est ni possible ni souhaitable, tant du point de vue réglementaire que budgétaire.

	CA 2022	Projection CA 2023	Projection CA 2024	Projection CA 2025
<b>Charges de fonctionnement</b>	33 767 646,00 €	33 922 643,00 €	33 849 143,00 €	33 875 775,50 €
<b>Produits de fonctionnement</b>	32 350 534,66 €	35 213 843,00 €	35 054 059,00 €	35 154 059,00 €
<b>Excédent brut courant</b>	1 446 197,00 €	1 131 416,00 €	1 304 916,00 €	1 278 283,50 €
<b>Epargne de gestion</b>	1 932 615,00 €	- 98 584,00 €	1 174 916,00 €	1 147 683,50 €
<b>Epargne brute</b>	1 780 696,00 €	- 324 141,64 €	962 361,18 €	949 016,62 €
<b>Epargne nette</b>	1 095 216,00 €	- 1 119 141,64 €	217 361,18 €	244 016,62 €
<b>Equilibre général</b>	1 473 409,69 €	- 185 631,95 €	- 345 170,77 €	- 814 014,15 €

### C. L'articulation entre les capacités financières et les estimations financières des projets de 2022 à 2025

La prospective financière – en fonction du scénario – détermine la capacité de financement des dépenses d'investissement de 2022 à 2025.

La Communauté de Communes « Orne Lorraine Confluences » n'a plus le choix des scénarii. Elle doit répondre concomitamment à plusieurs urgences et plusieurs risques. Il est donc proposé, en matière d'orientations budgétaires, de procéder à un cadrage strict des principales dépenses, de réfléchir au périmètre d'intervention des principales compétences exercées par l'établissement et de ne pas recourir à l'augmentation des taux de fiscalité directe locale.

L'actualisation de la prospective financière met en lumière un montant maximal de 9,49 M€ pour les dépenses d'équipement sur la période 2022/2025

**L'accroissement de la capacité maximale d'investissement passera nécessairement par la création ou l'augmentation de certaines ressources et/ou par la suppression ou la diminution de certaines dépenses.**

**En fonction des options, la Communauté de Communes "ORNE LORRAINE CONFLUENCES", et en fonction de la contrainte financière, pour bâtir le PPI différentes options seront**

**possibles. Toutefois, étant la structure financière de l'entité – toutes choses étant égales par ailleurs – le PPI cible ne pourra pas être atteint. L'atteinte du PPI cible nécessite la création ou l'augmentation de certaines ressources cocommittant à la suppression ou la diminution de certaines dépenses.**

#### **D. Le nouveau cadre budgétaire, la nouvelle stratégie**

La première étape du nouveau cadre budgétaire et de la nouvelle stratégie financière est de répondre aux urgences et aux incertitudes de la préparation budgétaire 2023 : redressement des soldes d'épargne, programmation pluriannuelle des investissements corrélée à la capacité maximale d'investissements de l'entité sur la période 2022/2025 et provisions des différents risques majeurs qui pèsent sur l'établissement.

Concernant les relations financières entre la Communauté de Communes "ORNE LORRAINE CONFLUENCES" et ses communes, le pacte financier et fiscal sera élaboré en étroite collaboration avec les communes membres, avec pour objectif une validation en fin d'année 2023..

Pour 2023, les relations entre l'EPCI et ses communes continueront également à prendre les diverses formes de mutualisations, à l'instar de la création du Service Commun de la Commande Publique, qui sera opérationnelle à compter du mois d'avril 2023..

En outre, des pistes sont à l'étude, qui concernent la création d'un observatoire fiscal mutualisé et une extension de la recherche de financements pour assister les communes au niveau du montage de certains dossiers de demandes de subventions. Le schéma de mutualisation de la Communauté de Communes "ORNE LORRAINE CONFLUENCES" est encore embryonnaire : la réflexion relative à la création de services mutualisés nécessite une stabilité structurelle de l'entité.



