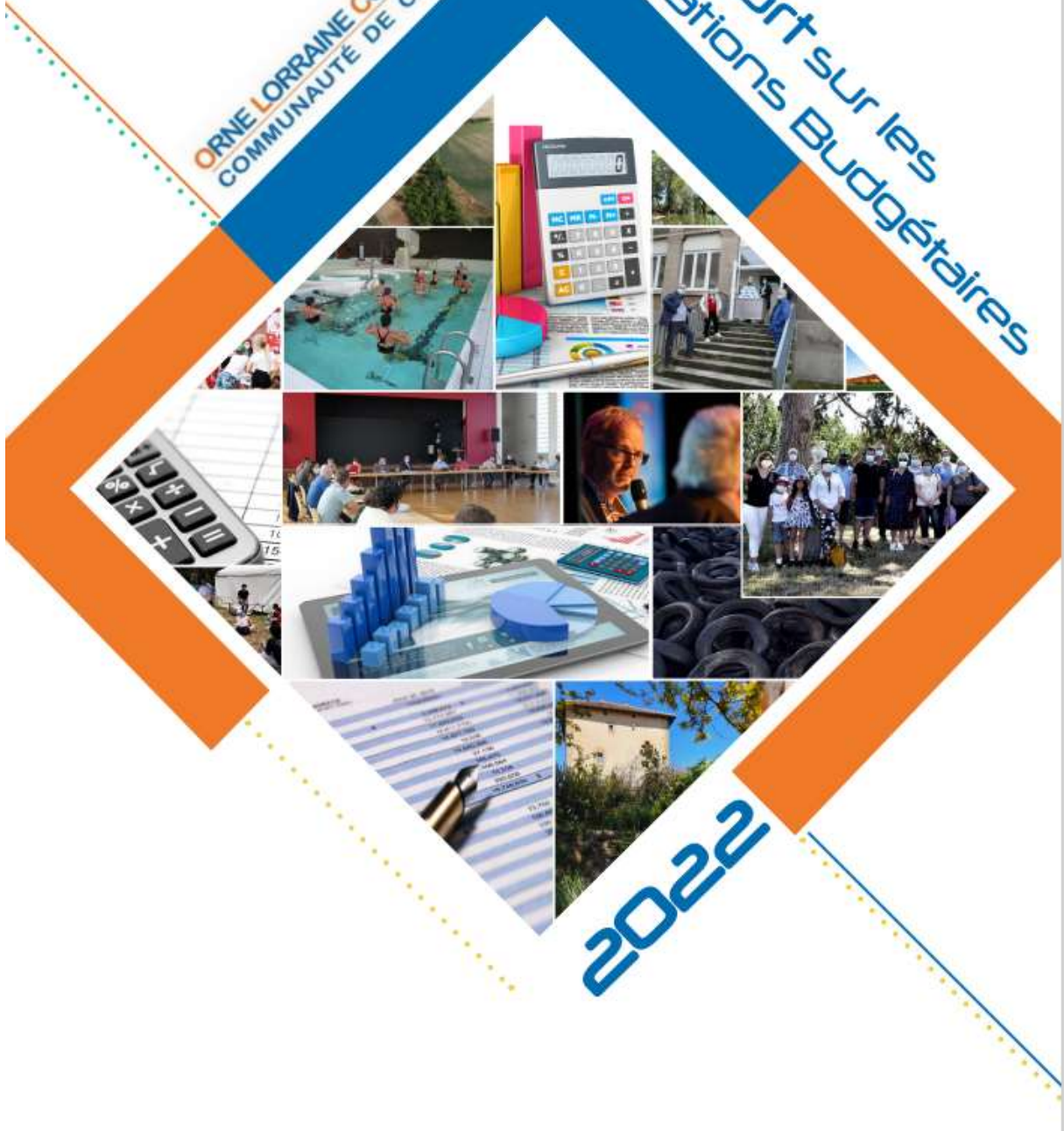


ORNE LORRAINE CONFLUENCES
COMMUNAUTE DE COMMUNES

Rapport sur les Orientations Budgétaires



2022

Sommaire du rapport d'orientation budgétaire 2022

Table des matières

| | | |
|-------------|---|----|
| I. | Le contexte économique et financier de sortie de crise sanitaire | 5 |
| A. | Le contexte économique et financier | 5 |
| B. | Une loi de finances qui marque la fin d'un cycle électoral au niveau national | 5 |
| C. | Les conséquences de la crise sanitaire | 8 |
| 1. | <i>Les conséquences de la crise sanitaire sur les finances publiques</i> | 8 |
| 2. | <i>Les conséquences de la crise sanitaire sur les finances de la CCOLC</i> | 9 |
| II. | Les orientations budgétaires de la CCOLC | 10 |
| A. | Les éléments issus de la rétrospective financière | 10 |
| 1. | <i>Des dépenses qui ont progressé plus rapidement que les recettes</i> | 10 |
| 2. | <i>Les soldes d'épargne</i> | 12 |
| 3. | <i>Focus sur la dette</i> | 14 |
| B. | L'économie générale du budget 2022 | 15 |
| 1. | <i>Un budget de transition dans le cadre de la sortie de crise</i> | 15 |
| 2. | <i>Les éléments d'un budget de transition</i> | 15 |
| 3. | <i>L'équilibre prévisionnel 2022</i> | 17 |
| III. | Les perspectives financières de la CCOLC | 18 |
| A. | L'esquisse du Plan Pluriannuel d'Investissements 2022/2025 | 18 |
| B. | Les différents schémas prospectifs possibles | 19 |
| C. | L'articulation entre les capacités financières et les estimations financières des projets de 2022 à 2025 | 23 |
| D. | Le nouveau cadre budgétaire, la nouvelle stratégie | 24 |

Synthèse du rapport d'orientation budgétaire 2022

Le débat d'orientation budgétaire n'est pas qu'une obligation réglementaire qui permet et autorise le vote du Budget primitif, il permet également une discussion budgétaire et un débat autour des grands enjeux financiers de l'entité ; *a fortiori*, le rapport d'orientation budgétaire 2022 pour la Communauté de Communes "ORNE LORRAINE CONFLUENCES", qui intervient dans un contexte financier très contraint de sortie de crise sanitaire.

Les années 2020 et 2021 ont été des années de crise. Crise sanitaire tout d'abord : le monde a connu une pandémie dont les conséquences sont et seront nombreuses et importantes. Crise financière ensuite : conséquence de la crise sanitaire, en 2020, les principales économies mondiales ont connu une récession économique. Le contexte a été trouble et incertain, notamment en matière de perspectives financières et d'orientations budgétaires.

Pour la Communauté de Communes "ORNE LORRAINE CONFLUENCES", qui a subi les effets de la crise sanitaire, et qui connaît depuis 2018 une forte dégradation de ses soldes intermédiaires de gestion, la stratégie financière, présentée et validée au cours du mois de décembre 2021, consiste à répondre, d'une part, à l'urgence de la préparation budgétaire 2022, et d'inscrire, d'autre part, l'établissement, dans une perspective de redressement de ses différents soldes d'épargne.

La nouvelle stratégie financière – détaillée dans le présent rapport d'orientation budgétaire – s'articule autour de deux axes : en premier lieu, le nouveau cadre budgétaire dont le budget primitif 2022 sera le budget "base 0" ; dans un deuxième temps, la création et la mobilisation des outils de planification stratégique et financière qui sont en cours d'élaboration et qui seront intrinsèquement liés (Plan pluriannuel d'investissement, Projet de territoire et Pacte et financier fiscal).

L'urgence et la prudence seront donc au coeur de la construction budgétaire 2022 : en termes de recettes, un certain nombre de compensations – au premier rang desquelles celle qui vise à compenser la suppression de la taxe d'habitation – sont encore méconnues, les prévisions seront prudentes. En ce qui concerne les dépenses, pour 2022, les objectifs consisteront à cadrer un certain nombre de charges courantes, à maîtriser les charges qui ont trait aux ressources humaines, à stabiliser les dépenses ayant un caractère partenarial et à hiérarchiser les dépenses d'équipement.

L'année 2022 sera rythmée par différents rendez-vous budgétaires : en avril le vote du budget primitif 2022, en juin 2022 l'examen et le vote du Plan pluriannuel d'investissement 2022/2025 et en décembre 2022 la co-construction (avec les communes membres) et la validation du pacte financier et fiscal.

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 :

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 de sortie de crise sanitaire

A. Le contexte économique et financier

La crise sanitaire de la Covid-19 a frappé durement et durablement les économies mondiales, et par ricochet les finances publiques et les finances publiques locales. Ainsi, en 2020, les économies mondiales ont connu une récession de 2,8 % ; en 2021, malgré quelques répliques épidémiques, un rebond économique a été constaté – potentiellement une croissance de 5,7 % en 2021 – ce rebond économique est principalement dû au développement de la couverture vaccinale, qui a permis la levée d'un certain nombre de restrictions.

La zone euro, y compris la France, se caractérise par les mêmes évolutions : récession en 2020 et rebond de l'activité économique à compter de 2021. Toutefois, comparativement aux autres économies mondiales, les économies de la zone euro – dont l'économie française – ont quelque peu tardé à rebondir. La France a connu une récession en 2020, et un important rebond économique en 2021 ; les perspectives pour 2022 prévues par la loi de finances – avant le déclenchement de la guerre en Ukraine – sont également optimistes. Depuis 2021, le rebond de l'activité économique est une réalité, ainsi pour 2021 le taux de croissance pourrait atteindre 6 % et, prévisionnellement, 4 % en 2022 : il s'agit donc de perspectives optimistes.

Toutefois, il est à noter que la reprise des principales économies mondiales se traduit par un mécanisme de "surchauffe", d'où l'évolution à la hausse de certains coûts, la raréfaction de certaines matières premières et de certains matériels et la potentielle augmentation des taux d'intérêt. Lors du second semestre 2021 et lors du début de l'année 2022, un phénomène de pénurie de certaines matières premières a été constaté : ce phénomène explique l'envolée de certains prix. Ces éléments doivent donc être pris en compte par la Communauté de Communes "ORNE LORRAINE CONFLUENES" : l'équilibre prévisionnel du budget doit intégrer, pour l'exercice 2022, le risque d'augmentation de certaines charges et le risque de surcoûts dans le cadre des offres relativement aux appels d'offre de l'établissement.

B. Une loi de finances qui marque la fin d'un cycle électoral au niveau national

La loi de finances pour 2022 – élections présidentielle et législatives obligent – s'inscrit dans une reconduction des principales mesures de la loi de finances pour 2021. Il s'agit d'une loi de finances de transition. Les transferts financiers de l'Etat vers les collectivités – qui comprennent les concours financiers – sont stables à périmètre constant. Deux plans revêtent une importance pour les collectivités, notamment en matière d'investissements sur le long terme : le plan "France Relance" dont l'enveloppe prévisionnelle est de 100 Mds € et le plan "France 2030".

Le plan "France Relance", qui a été créé en 2020 dans l'urgence, concerne principalement la transition écologique, la compétitivité des entreprises et le renforcement des compétences et

le développement de tous les territoires : dès la fin du premier semestre 2021, la moitié des crédits, soit à peu près 47 Md€, avait été engagée. Concernant le plan “France 2030”, qui s’inscrit dans une perspective quinquennale, ce dernier devrait atteindre 30 Md€ et concernera principalement l’énergie et la décarbonation de l’économie, les secteurs de l’électronique, les transports et l’industrie de la santé.

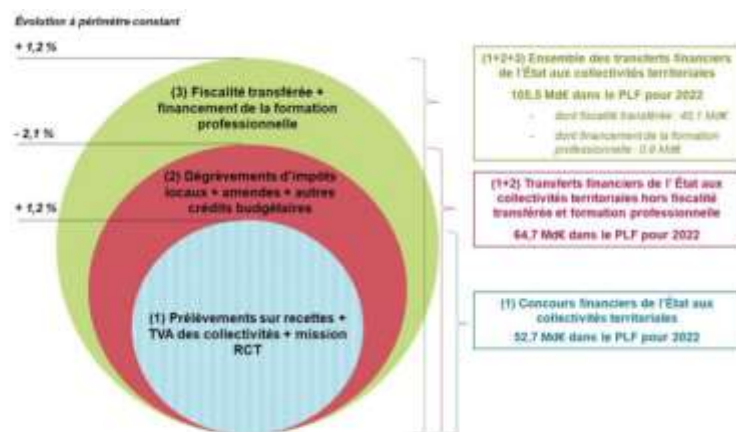


Figure 1 : Décomposition des transferts financiers de l’État aux collectivités territoriales à périmètre courant dans le PLF pour 2022 (en AE)
Source : Direction du budget

Les transferts et les concours financiers

Pour 2022, les transferts financiers atteindront 105,5 Md€. Parmi ces transferts financiers, les concours financiers de l’Etat atteindront 52,7 Md€.

Les variables d’ajustement pour un montant de 50 M€ concernent uniquement les régions en 2022 ; pour les départements, les groupements de communes et les communes, la loi de finances pour 2022 ne prévoit pas de baisses de dotations au titre des variables d’ajustement.

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 2021. 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.

Revalorisation des bases

Concernant la fiscalité, et en particulier la fiscalité locale, la loi de finances pour 2022 fixe la revalorisation des bases des terrains, des locaux d’habitation et industriels à 3,4 %. 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). La

revalorisation des bases ne concerne pas les locaux industriels, pour ces derniers un taux d'actualisation de 0,2 % s'appliquera.

Fraction de TVA

La suppression de la TH pour les résidences principales a été compensée pour les EPCI à fiscalité propre par l'attribution, à compter du 1er janvier 2021, d'une fraction de TVA. A cet effet, en 2021, la Communauté de Communes "ORNE LORRAINE CONFLUENCES" a perçu 8 M€. Les estimations de la loi de finances pour 2022 prévoit une potentielle augmentation de 5,5 % du produit de la TVA. **Toutefois, en matière de TVA les prévisions budgétaires se heurtent à un certain nombre de difficultés étant donné que le taux de 5,5 % n'est qu'une estimation (en ce sens, il n'est pas comparable au taux de revalorisation des bases fiscales pour les taxes foncières ou la TEOM) : concernant le taux d'augmentation du produit de la TVA 2022, celui-ci sera connu en début d'année 2023. Ce faisant, des régularisations interviendront quand le montant du produit de TVA 2022 sera définitivement connu. Ces éléments doivent inviter et inciter la Communauté de Communes "ORNE LORRAINE CONFLUENCES" à la prudence en matière de prévisions pour 2022.**

Modification des indicateurs financiers dans le cadre des mécanismes de péréquation

La loi de finances 2022 a également modifié certains indicateurs – le potentiel fiscal/financier et l'effort fiscal – dont le rôle est prépondérant en matière de dotations et d'attribution du Fonds de péréquation intercommunal et communal (FPIC). En effet, l'évolution structurelle du panier de ressources des collectivités consécutivement à la suppression de la TH pour les résidences principales conduit à modifier certains indicateurs. Ainsi, pour le potentiel financier agrégé, sont ajoutés les éléments suivants : majoration de la TH des logements meublés non affectés à l'habitation principale, taxe additionnelle à la taxe sur les installations nucléaires de base, imposition forfaitaire sur les pylônes électriques, taxe locale sur la publicité extérieure, droits de mutation à titre onéreux, TH sur les résidences secondaires et allocations compensatrices de fiscalité pour faire suite à la suppression d'une partie des valeurs locatives des établissements industriels. S'agissant de l'effort fiscal, la loi de finances pour 2022 supprime parmi les critères les produits qui ont trait à la TAFNB, à la TEOM et à la REOM ; est ajoutée parmi les critères la TH sur les résidences secondaires.

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 907 M€ pour la DETR.

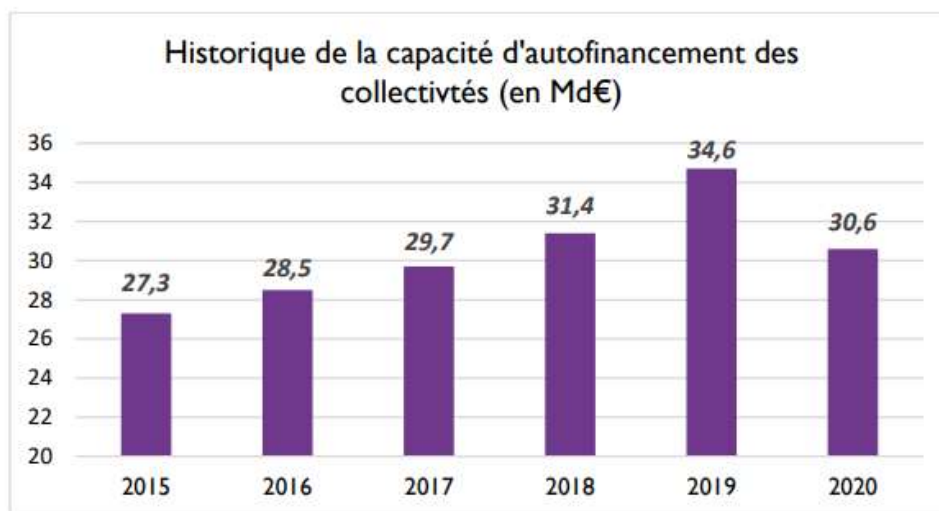
Pour la Communauté de Commune "ORNE LORRAINE CONFLUENCES" la recherche de financements externes, tant pour les projets d'investissement et d'aménagement que pour les actions sur le territoire, est au coeur de la nouvelle stratégie financière. A cet effet, la recherche de financements jouera de plus en plus un rôle important au niveau de la nouvelle architecture financière.

C. Les conséquences de la crise sanitaire

1. Les conséquences de la crise sanitaire sur les finances publiques

La crise sanitaire de la COVID-19 a eu un impact important sur les finances publiques en général et sur les finances publiques locales en particulier. Ainsi, selon les estimations de l'Institut national de la statistique et des études économiques (INSEE), en 2020, le déficit public a atteint 9,2 % du Produit intérieur brut (PIB). Pour les collectivités et leurs établissements publics de coopération intercommunale (EPCI), il y a bel et bien eu un effet sur leurs finances, mais cet effet a été contenu, voire atténué pour certaines collectivités. Entre 2019 et 2020, les recettes réelles de fonctionnement des collectivités ont diminué de 0,4 % : une baisse très contenue eu égard à l'importance du niveau de la récession économique, qui a été de 8 % sur la même période.

L'épargne brute des collectivités a baissé de 10,3 % entre 2019 et 2020 : cette baisse de l'épargne brute des collectivités s'explique partiellement par les effets de la crise sanitaire ; l'année 2020 a également été celle du renouvellement des conseils municipaux, et donc de l'installation de nouveaux conseils communautaires. Plusieurs facteurs expliquent donc la baisse du niveau d'épargne brute des collectivités entre 2019 et 2020.



Le rapport de Jean-René CAZENEUVE relatif à l'impact de la crise sanitaire sur les finances publiques locales et le rapport de la Cour des comptes sur les situations des finances publiques en 2021 (en particulier le fascicule qui a trait à l'impact de la crise sanitaire sur les finances publiques) ont mis en évidence le caractère hétérogène et disparate de l'impact de la crise sur les finances publiques : ainsi, les recettes tarifaires (les recettes des services et du domaine) ont fortement baissé ; ce qui n'est pas forcément le cas des impôts "ménages" ou de certains impôts économiques. Pour 2020 et 2021, les produits issus de la fiscalité des ménages est plutôt stable ; concernant la fiscalité économique – dont les produits sont principalement perçus à partir d'une assiette déterminée avec exercice de décalage – cette dernière a été préservée en 2020 et en 2021.

| (En Md€) | 2014 | 2018 | 2019 | 2020 | Évolution moyenne 2019/2014 | Évolution 2020/2019 | Évolution 2020-2019 |
|---|--------------|--------------|--------------|--------------|-----------------------------|---------------------|---------------------|
| PRODUITS RÉELS DE FONCTIONNEMENT | 206,4 | 219,3 | 225,2 | 223,4 | 1,8% | -0,8% | - 1,8 |
| <i>Produit de la fiscalité</i> | 122,1 | 144,4 | 149,2 | 149,5 | 4,1% | 0,2% | + 0,3 |
| <i>Impôts locaux</i> | 76,0 | 84,0 | 86,8 | 88,6 | 2,7% | 2,1% | + 1,8 |
| <i>Autres impôts et taxes</i> | 46,2 | 59,0 | 60,8 | 59,5 | 5,7% | -2,2% | - 1,3 |
| <i>Fiscalité reversée</i> | 0,0 | 1,5 | 1,6 | 1,4 | nd | -11,7% | - 0,2 |
| <i>Dotations et participations</i> | 60,0 | 47,9 | 48,4 | 49,1 | -4,2% | 1,5% | + 0,7 |
| <i>Autres recettes</i> | 24,2 | 26,9 | 27,5 | 24,8 | 2,6% | -10,1% | - 2,8 |

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

Note : chiffrages après neutralisation de la réforme de l'apprentissage et de la recentralisation du RSA à La Réunion. Les données financières brutes et retraitées sont présentées respectivement en annexes n° 1 et 2.

Le principal impact de la crise sanitaire a trait aux recettes tarifaires – aux produits issus des services et du domaine – qui sont intrinsèquement liées aux activités d'ouverture et de fermeture de certains établissements. Pour l'ensemble des collectivités, un retour à la normale est attendu en 2023 : des progressions sont également attendues en 2022.

L'effet de la crise sanitaire concerne également le niveau de dépenses : le rapport de Jean-René CAZENEUVE, "Évaluation de l'impact de la crise COVID 19 sur les finances publiques locales" a mis en évidence un mécanisme d'atténuation de certaines dépenses par le report, voire la suppression de certaines dépenses. Le rapport a également mis en lumière les effets disparates de la crise en fonction de la taille ou de la strate de la collectivité ou de l'établissement.

2. Les conséquences de la crise sanitaire sur les finances de la CCOLC

La Communauté de Communes "ORNE LORRAINE CONFLUENCES" a connu – comme nombre d'autres groupements de communes – une baisse de certaines de ses recettes, en particulier celles qui ont trait aux recettes tarifaires (les recettes des services : il s'agit des produits qui sont liés aux prestations, aux services et au domaine de l'établissement). D'autre part, certaines dépenses de la Communauté de Communes "ORNE LORRAINE CONFLUENCES" ont augmenté, en 2020 comme en 2021.

| IMPACT DE LA CRISE SANITAIRE SUR LES PRINCIPALES RECETTES DE LA CCOLC | | | | | |
|---|---------------------|---------------------|---------------------|----------------------|----------------------|
| | 2019 | 2020 | 2021 | différence 2021/2019 | différence 2020/2019 |
| Centre de loisirs | 41 299,30 € | 16 798,00 € | 21 708,83 € | - 19 590,47 € | - 24 501,30 € |
| Crèches et garderies | 76 955,61 € | 12 690,00 € | 12 690,00 € | - 64 265,61 € | - 64 265,61 € |
| Etablissements aquatiques | 388 555,04 € | 99 306,83 € | 116 017,90 € | - 272 537,14 € | - 289 248,21 € |
| Cinéma | 69 068,00 € | 26 645,00 € | 20 339,00 € | - 48 729,00 € | - 42 423,00 € |
| TOTAL | 575 877,95 € | 155 439,83 € | 170 755,73 € | -405 122,22 € | -420 438,12 € |

Pour l'établissement, le coût net de la crise sanitaire, toutes choses étant égales par ailleurs, a été de 452 K€ en 2020 (une baisse des recettes de 405 K€, une augmentation des dépenses "COVID" de 47 K€) et de 428 K€ en 2021 (une baisse des recettes, par rapport à 2019, de 420 K€, une augmentation des dépenses "COVID" de 8 K€).

Il est à noter que ce coût net a été partiellement atténué – comme pour les autres entités du bloc communal – par les dépenses économisées : la crise sanitaire a engendré un décalage, voire la suppression, de certaines dépenses.

Ce faisant, le déficit structurel du principal budget de la Communauté de Communes "ORNE LORRAINE CONFLUENCES" s'explique partiellement par les conséquences et les effets de la crise sanitaire. Les orientations budgétaires – dans le cadre d'une nouvelle stratégie financière et d'un nouveau cadre budgétaire – mettent en évidence une situation structurellement et financièrement dégradée ; ce constat doit permettre, par le biais d'outils de pilotage et planification, de restaurer la stabilité financière de l'établissement, dans un contexte budgétaire et statutaire incertain.

II. Les orientations budgétaires de la CCOLC

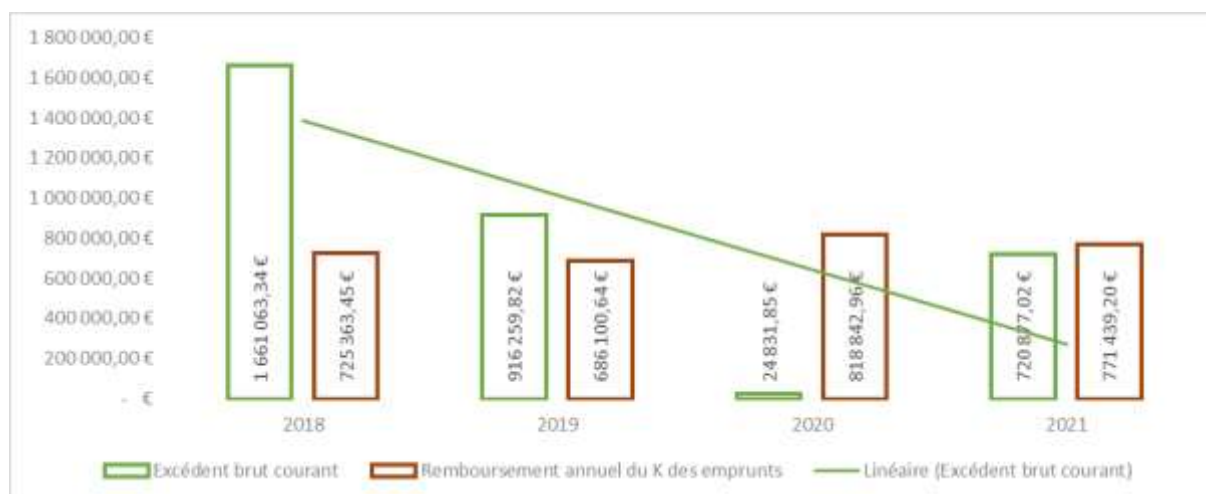
A. Les éléments issus de la rétrospective financière

1. Des dépenses qui ont progressé plus rapidement que les recettes

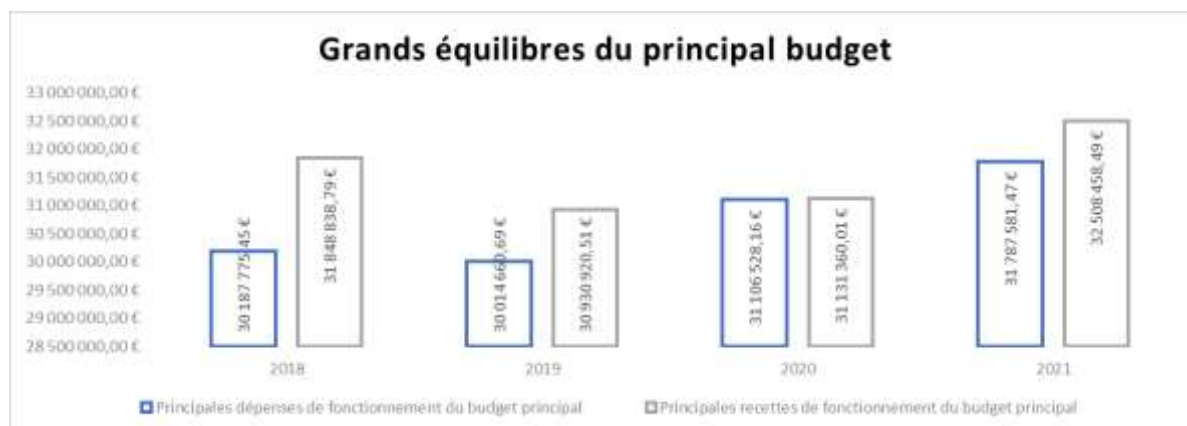
Les recettes du budget principal de la Communauté de Communes "ORNE LORRAINE CONFLUENCES" ont certes toujours été supérieures aux dépenses ; toutefois, il est important de noter que sur la période – de 2018 à 2021 – les principales dépenses de fonctionnement ont progressé plus rapidement, en moyenne, 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 |
|---|-----------------|-----------------|-----------------|-----------------|
| <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 € |
| <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 € |

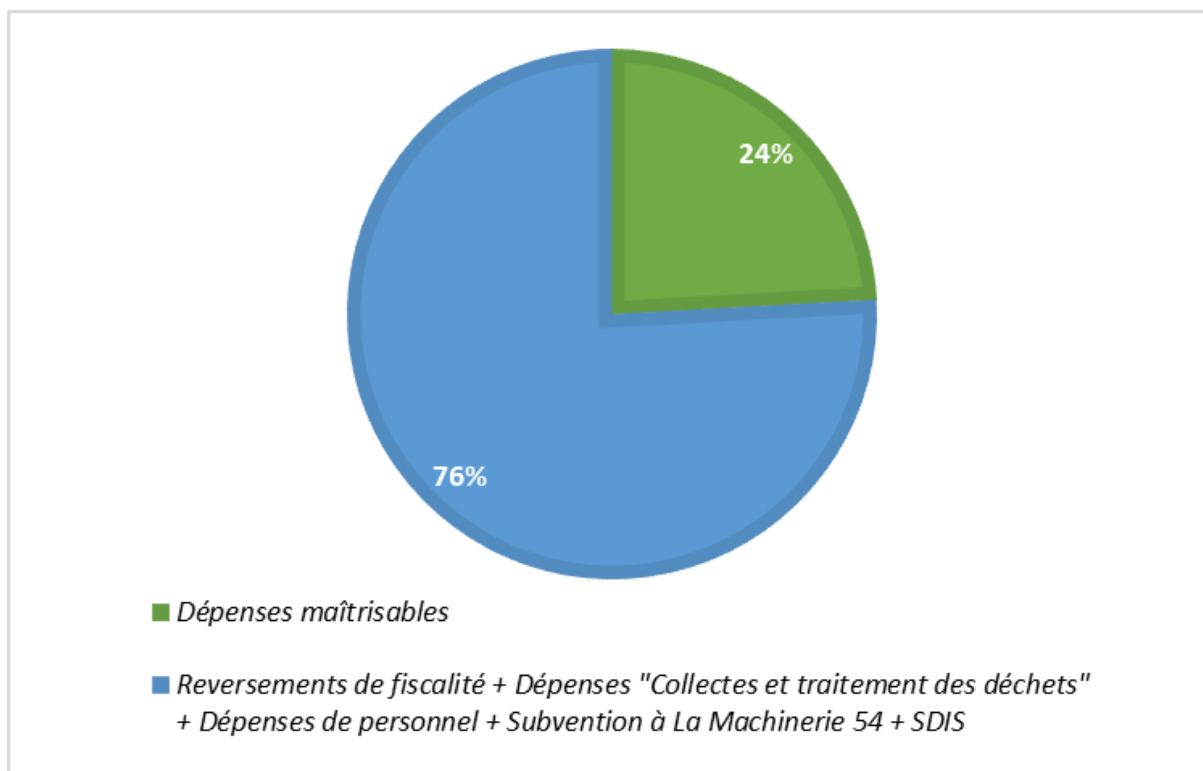
Dès 2019, deux exercices après la fusion des trois établissements de coopération, l'excédent brut courant – soit la différence entre les principales recettes et les principales dépenses – s'est dégradé.



Ainsi, dès 2019 – exercice lors duquel l'excédent brut courant couvrait encore le remboursement annuel du capital des emprunts – la Communauté de Communes "ORNE LORRAINE CONFLUENCES" a dû recourir à ses excédents cumulés depuis 2017 pour prendre en charge un certain nombre d'emplois courants. Depuis 2018, la trajectoire de l'excédent brut courant de l'établissement s'inscrit dans une tendance baissière. En 2021, si l'excédent brut courant augmente, il est toujours inférieur au remboursement annuel du capital des emprunts. **Ainsi, le léger excédent constaté en 2021 ne doit pas masquer la faiblesse des soldes intermédiaires de gestion, qui, s'il permettent à l'entité de maintenir la tête hors de l'eau, ils ne lui permettent pas d'atteindre le rivage.**



Le budget principal de l'établissement se caractérise également par l'importance de la part des dépenses incompressibles relativement au montant total des dépenses. En effet, 76 % des dépenses de l'établissement, nonobstant les dépenses qui ont trait à l'enfance et à la petite-enfance, sont des dépenses incompressibles ou difficilement maîtrisables.

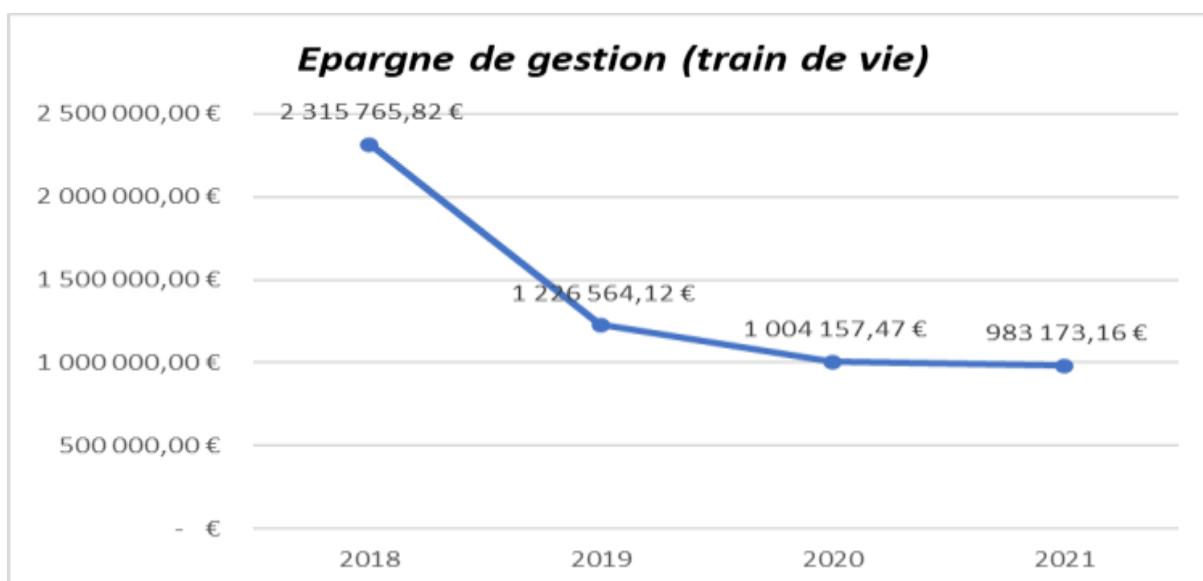


2. Les soldes d'épargne

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

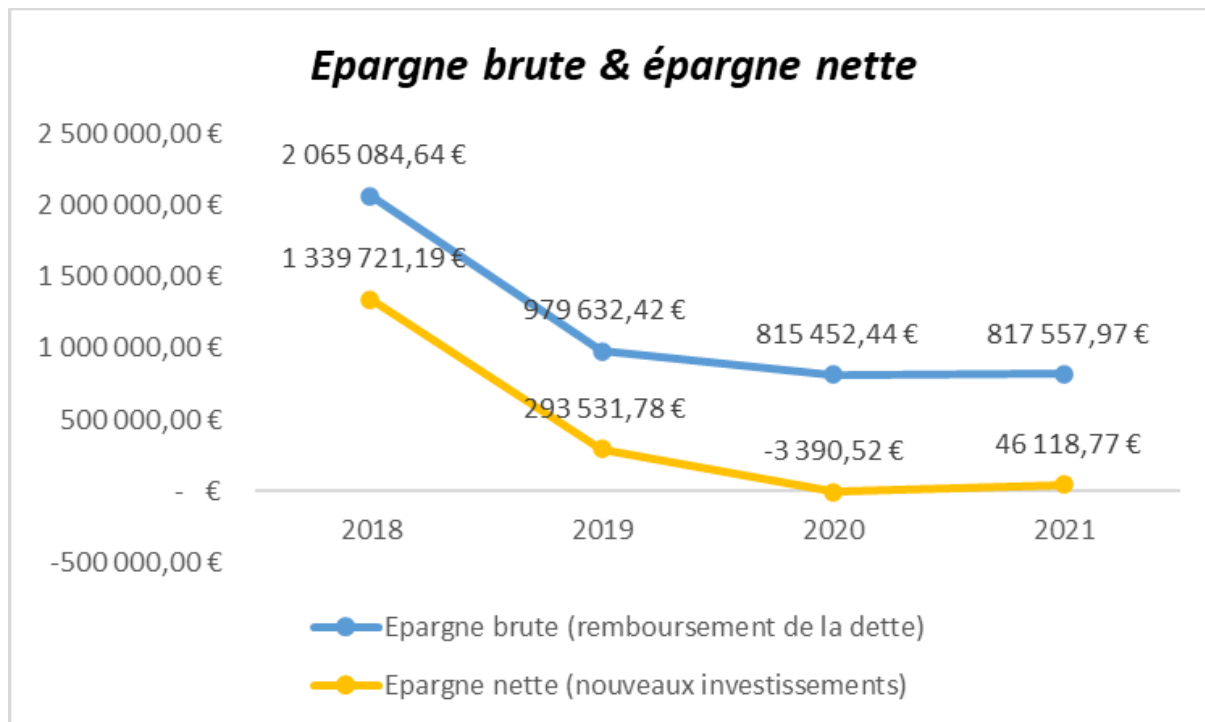
L'épargne de gestion

L'épargne de gestion – qui permet de mesurer le "train de vie" d'une entité – a fortement diminué entre 2018 et 2021.

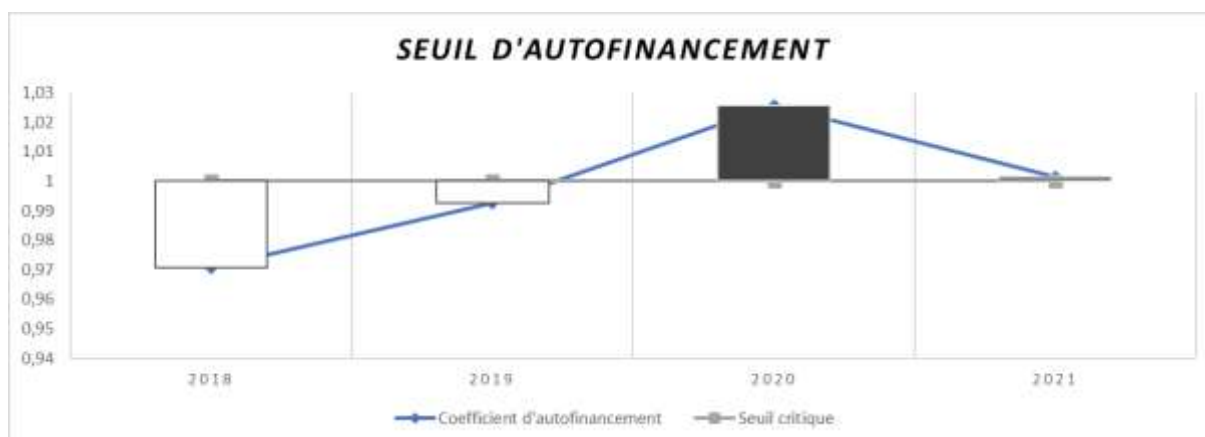


Dès 2018, l'épargne de gestion a fortement baissé : une baisse de 50 % a été constatée du niveau de l'épargne de gestion. L'effet de la crise sanitaire – qui concerne principalement les recettes de services pour la Communauté de Communes "ORNE LORRAINE CONFLUENCES" – explique partiellement la baisse de l'épargne de gestion de 2018 à 2021.

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 faiblesse du niveau de l'épargne nette explique la forte mobilisation des excédents cumulés. Par conséquent, la progression des dépenses ayant été plus rapide que celle des recettes, l'établissement a vu sa capacité d'autofinancement se dégrader fortement et très rapidement. A titre d'illustration, le seuil d'autofinancement a été franchi en 2020 : en d'autres mots, en 2020, les principales dépenses courantes et le remboursement annuel du capital de la dette ont été supérieurs aux principales recettes courantes ; faible en 2019, l'autofinancement dégagé en 2021 a été quasi nul.

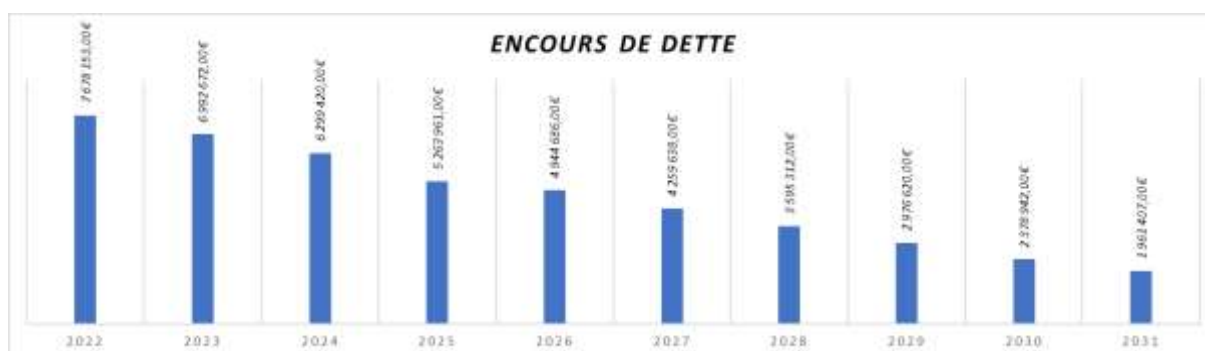


Le nouveau cadre budgétaire – en mobilisant des outils tels que la prospective financière actualisée, le plan pluriannuel d'investissements, le projet de territoire et le pacte financier et fiscal – doit

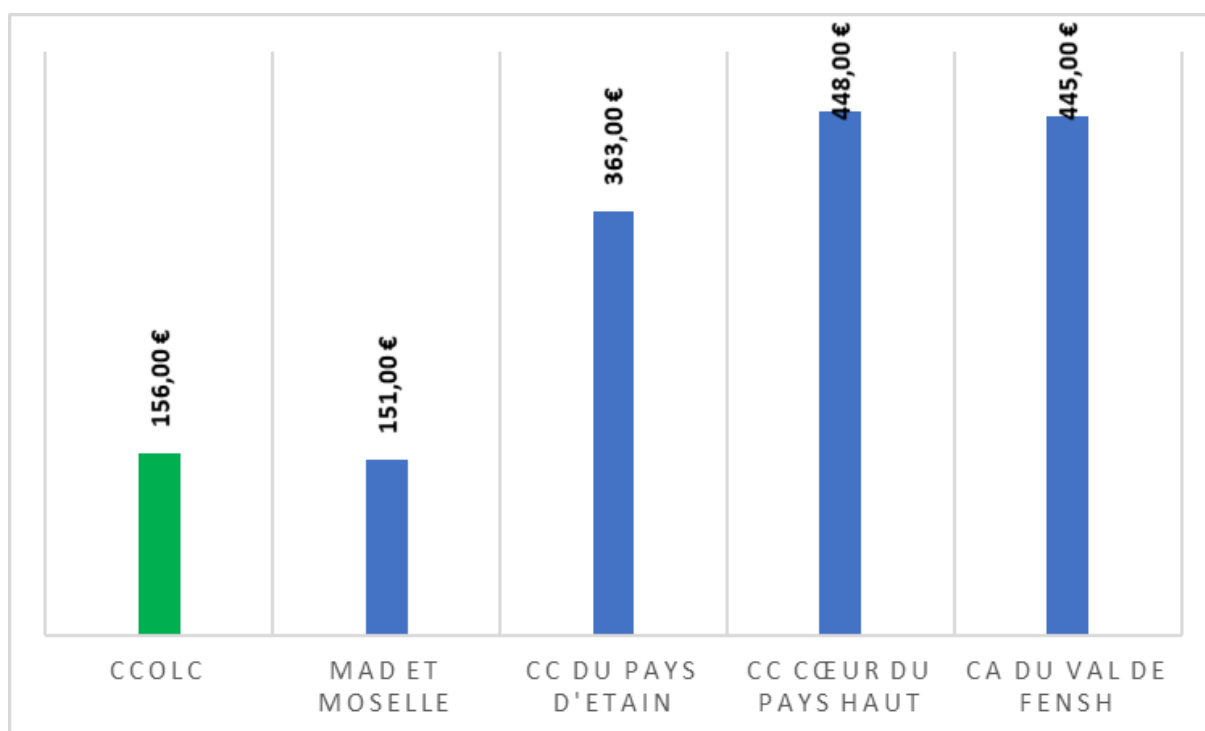
permettre d'améliorer les différents soldes d'épargne. A cet effet, un cadrage budgétaire a été élaboré afin de répondre à l'urgence des perspectives budgétaires 2022.

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 2022

1. *Un budget de transition dans le cadre de la sortie de crise*

Les exercices budgétaires 2020 et 2021 se caractérisent par deux phénomènes importants : les déséquilibres financiers structurels d'une part ; et les effets de la crise sanitaire, d'autre part.

Le nouveau cadre budgétaire – qui s'inscrit dans un cadre pluriannuel tant au niveau des dépenses courantes qu'au niveau des dépenses structurantes – doit permettre à la Communauté de Communes "ORNE LORRAINE CONFLUENCES" d'atteindre un niveau stable, fiable et viable de capacité d'autofinancement de ses projets.

A cet effet, un cadrage budgétaire a été élaboré pour bâtir les premiers équilibres prévisionnels de l'exercice 2022. Ce cadrage, élaboré dans l'urgence au cours du mois de décembre, 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 si la préparation budgétaire 2022 s'inscrit dans un contexte financier et statutaire moins incertain que lors des années 2020 et 2021, il n'empêche, les conséquences financières de la sortie de crise sanitaire, et le contexte de guerre en Ukraine, peuvent avoir un impact sur les prix comme sur le niveau des recettes des collectivités.

Pour la Communauté de Communes "ORNE LORRAINE CONFLUENCES", le budget 2022 sera le premier budget du nouveau cadre budgétaire ; il s'agit d'un budget de transition, dont la principale vocation sera de répondre à trois problématiques :

- *la prolongation des engagements financiers antérieurs, dont les restes à réaliser 2021 qui sont déjà financés ;*
- *le caractère urgent de certaines dépenses d'investissement – dont la sécurisation des sites et bâtiment communautaires ;*
- *la clarification des soutiens financiers de l'établissement dans le cadre de sa politique culturelle.*

2. *Les éléments d'un budget de transition*

Les propositions budgétaires se caractériseront par des engagements financiers qui ont trait à l'urgence, à la poursuite des engagements antérieurs et à l'esquisse du Plan pluriannuel d'investissement 2022/2025.

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 2022 – des bases (qui, pour rappel, est de 3,4 %), 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 – même si le taux d’augmentation du produit de TVA pour 2022 a été estimé à 5,5 % par la loi de finances pour 2022 – les prévisions de la fraction de TVA, qui remplacent la TH pour les résidences principales, se situeront dans le cadre du budget primitif 2022 au niveau des réalisations de l’exercice 2021.

| | 2019 | 2020 | 2021 |
|-------------------------------------|-----------------------|-----------------------|------------------------|
| Fiscalité "ménages" (TH, TFB, TFNB) | 9 556 102,00 € | 9 519 776,00 € | 1 985 452,00 € |
| Fraction de TVA | | | 8 056 397,00 € |
| Total fiscalité "ménages" | 9 556 102,00 € | 9 519 776,00 € | 10 041 849,00 € |

S’agissant de la fiscalité professionnelle, hormis pour la CVAE dont une augmentation de 150 000 € a d’ores et déjà été notifiée, les autres composantes de la fiscalité professionnelle seront en reconduction : la TASCOM, malgré les prévisions prudentes, a été stable entre 2019 et 2021. Enfin, pour la fiscalité spécialisée – TEOM et taxe “GEMAPI” – seuls les taux de TEOM évolueront en fonction du coût du service.

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 |
|--|-----------------------|-----------------------|-----------------------|
| <i>Cotisation Foncière des Entreprises</i> | 5 734 896,00 € | 5 987 616,00 € | 4 127 708,00 € |
| <i>Cotisation sur la Valeur Ajoutée des Entreprises</i> | 2 259 304,00 € | 2 311 470,00 € | 1 832 216,00 € |
| <i>Imposition Forfaitaire sur les Entreprises de Réseaux</i> | 250 295,00 € | 247 317,00 € | 258 417,00 € |
| <i>Taxes sur les surfaces commerciales</i> | 590 320,00 € | 583 024,00 € | 591 788,00 € |
| | 8 834 815,00 € | 9 129 427,00 € | 6 810 129,00 € |

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 2022, les dépenses relatives aux ressources humaines devraient être en stricte reconduction et les dépenses partenariales devraient, à titre exceptionnel, être maintenues pour 2022.

Concernant le partenariat financier avec “La Machinerie 54”, la Communauté de Communes “ORNE LORRAINE CONFLUENCES” a décidé, dans la perspective d’une clarification financière qui interviendra lors de la convention d’objectifs et de moyens 2023/2024, de supporter exceptionnellement le coût du personnel mis à disposition en 2022. Il s’agit d’une procédure tout à fait exceptionnelle visant à aider “La Machinerie 54” à préparer au mieux les nouvelles relations financières avec l’établissement, qui prévoieront, d’une part, la refacturation du personnel mis à disposition, et d’autre part, la refacturation de certains coûts de structure (coûts d’exploitation des bâtiments).

3. L'équilibre prévisionnel 2022

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 – 37,43 M€, dont 33,61 M€ en fonctionnement et 3,83 M€ en investissement. L'équilibre prévisionnel 2022 ne nécessite par l'inscription d'un emprunt d'équilibre.

Concernant l'investissement, les 3,83 M€ se décomposent comme suit : 750 K€ de remboursement annuel du capital des emprunts, 595 K€ de restes à réaliser 2021, 750 K€ de dépenses d'ordre (régularisations budgétaires et comptables) et 1,62 M€ de nouveau investissements pour 2022.

| EQUILIBRE PREVISIONNEL DU BP 2022 | | | |
|--|------------------------|--|------------------------|
| FONCTIONNEMENT | | | |
| BP 2022 | | BP 2022 | |
| dépenses réelles | 31 821 922,00 € | recettes réelles | 31 899 571,00 € |
| dépenses d'ordre | 450 000,00 € | recettes d'ordre | 1 707 692,00 € |
| virement à la section d'investissement | 1 335 341,00 € | | |
| TOTAL | 33 607 263,00 € | | 33 607 263,00 € |
| INVESTISSEMENT | | | |
| BP 2022 | | BP 2022 | |
| dépenses réelles | 2 376 721,00 € | recettes réelles | 1 545 193,00 € |
| dépenses d'ordre | 749 609,00 € | recettes d'ordre | 600 000,00 € |
| restes à réaliser 2021 | 595 103,00 € | restes à réaliser 2021 | 240 899,00 € |
| | | virement de la section de fonctionnement | 1 335 341,00 € |
| TOTAL | 3 721 433,00 € | | 3 721 433,00 € |

III. Les perspectives financières de la CCOLC

A. L'esquisse du Plan Pluriannuel d'Investissements 2022/2025

Le PPI 2022/2025 nécessite de recenser les différents projets de la Communauté de Communes "ORNE LORRAINE CONFLUENCES" par le biais d'une programmation pluriannuelle des investissements dans le but de mobiliser de façon efficace les ressources, au premier rang desquelles la dette extérieure et les participations potentielles des différents partenaires financiers.

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. Il s'agit d'une esquisse de PPI. Au cours du 2ème trimestre 2022, la Communauté de Communes "ORNE LORRAINE CONFLUENCES", dans le cadre de ses différentes instances, organisera des discussions relatives à la question spécifique de la programmation pluriannuelle des investissements, avec pour but un vote du PPI 2022/2025 lors du Conseil communautaire de juin 2022. Toutefois, il apparaît important et opportun de présenter, dans le cadre du rapport d'orientation budgétaire, la première ébauche des programmes, des opérations et de l'estimation financière du PPI 2022/2025.

| ESQUISSE DU PPI 2022/2025 de la Communauté de Communes "ORNE LORRAINE CONFLUENCES" | | |
|--|--|--------------------------------------|
| Domaine de compétence | Programmes & Opérations | Estimation financière de 2022 à 2025 |
| Sécurisation | <ul style="list-style-type: none">• Sécurisation des différents bâtiments et sites comunautaires | 800 000 € |
| Enfance & petite enfance | <ul style="list-style-type: none">• Création de nouveaux sites périscolaires• Réhabilitation et aménagements des sites périscolaires | 4 703 000 € |
| Culture | <ul style="list-style-type: none">• Rénovation des bâtiments culturels• Sites culturels (patrimoine)• Dotations annuelles en matériels | 200 000 € |
| Etablissements aquatiques | <ul style="list-style-type: none">• Aquapôle• Piscine de Joeuf• Piscine de Briey | 800 000 € |
| Développement et attractivité économiques | <ul style="list-style-type: none">• Aménagement des zones d'activité économique• Soutien | 1 535 000 € |

| | | |
|---|--|---------------------|
| Habitat et logement | <ul style="list-style-type: none"> • PLUI • Aire des gens du voyage | 1 150 000 € |
| Environnement | <ul style="list-style-type: none"> • Espaces naturels sensibles • GEMAPI • Mobilités douces intercommunales | 2 430 000 € |
| Actions sociales | <ul style="list-style-type: none"> • Foyer des jeunes travailleurs | 1 800 000 € |
| Numérique | <ul style="list-style-type: none"> • Développement numérique • Digitalisation • Informatique | 200 000 € |
| TOTAL DE L'ESQUISSE DU PPI 2022/2025 | | 13 998 000 € |

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 forte dégradation des soldes d'épargne depuis 2019. Cette dégradation, si elle a été accentuée par la crise sanitaire, trouve sa source dans un déséquilibre structurel dû à une progression des dépenses plus rapide que celle des dépenses.

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

| | Projection CA 2022 | Projection CA 2023 | Projection CA 2024 | Projection CA 2025 |
|--|---------------------|---------------------|---------------------|---------------------|
| Charges de fonctionnement (-) | 31 570 084,42 | 31 607 840,03 | 31 645 833,51 | 31 684 066,48 |
| Produits de fonctionnement (+) | 32 260 348,05 | 32 704 035,40 | 32 779 035,40 | 32 854 035,40 |
| Excédent brut courant | 690 263,63 | 1 096 195,37 | 1 133 201,89 | 1 169 968,92 |
| Charges exceptionnelles | 20 000,00 | 20 080,00 | 20 160,32 | 20 240,96 |
| Produits exceptionnels | 0,00 | 0,00 | 0,00 | 0,00 |
| Epargne de gestion large | 670 263,63 | 1 076 115,37 | 1 113 041,57 | 1 149 727,96 |
| Intérêts de la dette | 173 000,00 | 163 000,00 | 153 000,00 | 143 000,00 |
| Intérêts de la dette nouvelle | | | | |
| Epargne brute | 497 263,63 | 913 115,37 | 960 041,57 | 1 006 727,96 |
| Capital de la dette | 720 000,00 | 670 000,00 | 620 000,00 | 580 000,00 |
| Capital de la dette nouvelle | | | | |
| Epargne nette | -222 736,37 | 243 115,37 | 340 041,57 | 426 727,96 |
| Recettes d'emprunt (+) | | | | |
| Report d'excédent (+) | 1 174 450,30 | 373 263,93 | -116 070,70 | 165 374,87 |
| Programme d'investissement (-) | 1 250 000,00 | 1 250 000,00 | 100 000,00 | 800 000,00 |
| Capacité d'investissement hors RAR 2021 | 3 400 000,00 | | | |

Le nouveau cadre budgétaire prévoit donc un cadrage budgétaire pour 2022 qui intègre plusieurs hypothèses :

- *Cadrage des charges courantes avec premiers efforts et premiers effets au niveau de l'exercice budgétaire 2022 ;*
- *Maintien des charges de personnel au niveau du montant réalisé en 2021 ;*
- *Clarification des relations financières avec certains partenaires de l'établissement à compter de 2023 ;*
- *Hausse de 100 K€ du produit de Fraction de TVA (alors que l'estimation de 5,5 % prévue par la loi de finances 2022 devrait générer un gain de 414 K€ pour l'établissement, mais la prudence est nécessaire, étant donné la nouveauté du dispositif) ;*
- *Retour à la normale des recettes tarifaires (autrement dit au niveau des recettes réalisées au cours de l'exercice 2019 pour les principaux établissements).*

Ce nouveau cadrage budgétaire s'appuiera, bien entendu, sur sur les fiches de cadrage, présentées par Monsieur le Président et validées par le Conseil communautaire du 1er juillet 2021.

Le scénario 2 met en lumière une capacité d'investissement de 7 M€ de 2022 à 2025 ; ce scénario intègre un cofinancement minimal de 25 %. Ce scénario met également en exergue une amélioration des soldes d'épargne à compter de 2023 : l'épargne nette serait même supérieure à 1 M€ à compter de 2024 : cet élément est important, en ce sens qu'il indique une capacité à recourir à l'emprunt.

Scénario 2

| | Projection CA 2022 | Projection CA 2023 | Projection CA 2024 | Projection CA 2025 |
|--|---------------------|---------------------|---------------------|---------------------|
| Charges de fonctionnement (-) | 31 420 084,84 | 31 456 490,46 | 31 493 121,79 | 31 529 980,35 |
| Produits de fonctionnement (+) | 32 360 348,05 | 33 197 184,42 | 33 297 184,42 | 33 397 184,42 |
| Excédent brut courant | 940 263,21 | 1 740 693,96 | 1 804 062,63 | 1 867 204,07 |
| Charges exceptionnelles (-) | 20 000,00 | 20 080,00 | 20 160,32 | 20 240,96 |
| Produits exceptionnels (+) | 0,00 | 0,00 | 0,00 | 0,00 |
| Epargne de gestion large | 920 263,21 | 1 720 613,96 | 1 783 902,31 | 1 846 963,11 |
| Intérêts de la dette | 173 000,00 | 163 000,00 | 153 000,00 | 143 000,00 |
| Intérêts de la dette nouvelle | | | | |
| Epargne brute | 747 263,21 | 1 557 613,96 | 1 630 902,31 | 1 703 963,11 |
| Capital de la dette | 720 000,00 | 670 000,00 | 620 000,00 | 580 000,00 |
| Capital de la dette nouvelle | | | | |
| Epargne nette | 27 263,21 | 887 613,96 | 1 010 902,31 | 1 123 963,11 |
| Recettes d'emprunt (+) | | | | |
| Report d'excédent (+) | 1 174 450,30 | 330 283,51 | 192 467,47 | 177 939,79 |
| Programme d'investissement (-) | 1 750 000,00 | 1 750 000,00 | 1 750 000,00 | 1 750 000,00 |
| Capacité d'investissement hors RAR 2021 | 7 000 000,00 | | | |
| Equilibre général | 330 283,51 | 192 467,47 | 177 939,79 | 276 472,89 |

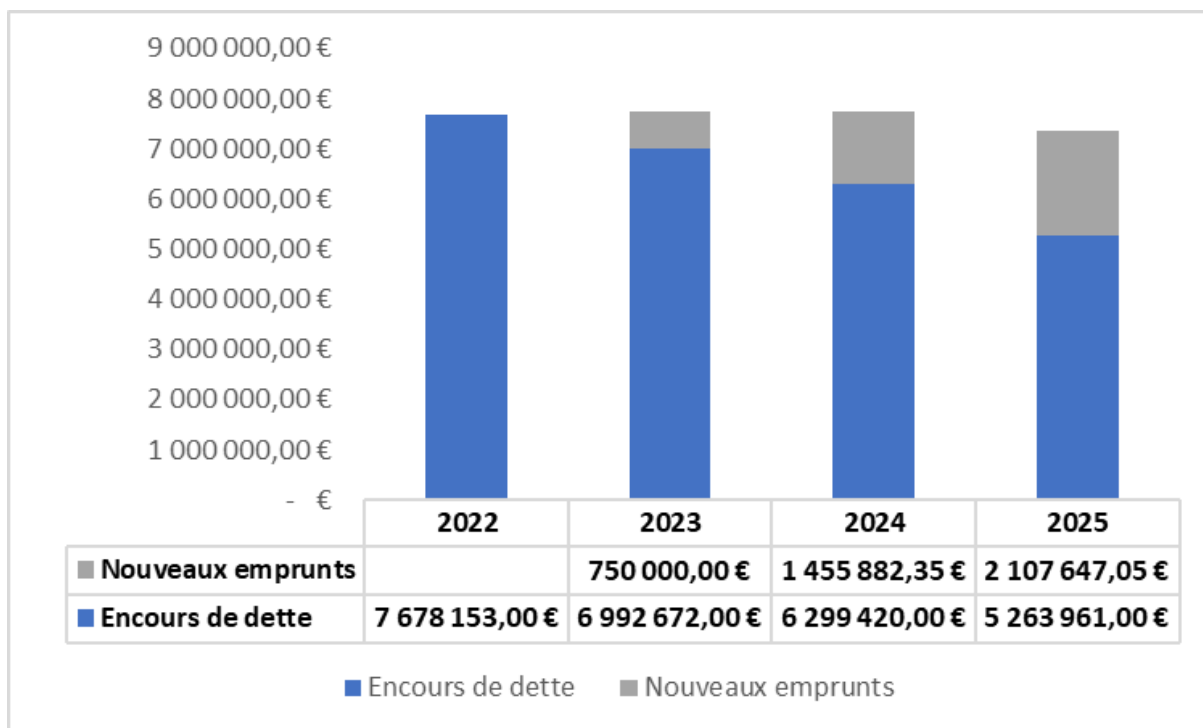
Le niveau prévisionnel des soldes d'épargne est fondamental, notamment en matière de recours à l'emprunt. Pour rappel, les soldes d'épargne brute et d'épargne nette permettent de mettre en exergue la capacité d'une entité à autofinancer ses projets d'investissement et à rembourser de nouveaux emprunts.

Ainsi, à compter 2023, la Communauté de Communes "Orne Lorraine Confluences", toutes choses étant égales par ailleurs (en d'autres mots, si toutes les conditions du scénario 2 sont dûment remplies), pourrait mobiliser un recours à l'emprunt de 2,25 M€, ce qui lui permettrait de dégager une capacité d'investissement, sur la période 2022/2025, qui pourrait atteindre 10,75 M€.

Scénario 3

| | Projection CA 2022 | Projection CA 2023 | Projection CA 2024 | Projection CA 2025 |
|--|----------------------|---------------------|---------------------|---------------------|
| Charges de fonctionnement (-) | 31 420 084,84 | 31 456 490,46 | 31 493 121,79 | 31 529 980,35 |
| Produits de fonctionnement (+) | 32 360 348,05 | 33 197 184,42 | 33 297 184,42 | 33 397 184,42 |
| Excédent brut courant | 940 263,21 | 1 740 693,96 | 1 804 062,63 | 1 867 204,07 |
| Charges exceptionnelles (-) | 20 000,00 | 20 080,00 | 20 160,32 | 20 240,96 |
| Produits exceptionnels (+) | 0,00 | 0,00 | 0,00 | 0,00 |
| Epargne de gestion large | 920 263,21 | 1 720 613,96 | 1 783 902,31 | 1 846 963,11 |
| Intérêts de la dette | 173 000,00 | 163 000,00 | 153 000,00 | 143 000,00 |
| Intérêts de la dette nouvelle | | 15 000,00 | 29 117,65 | 45 355,94 |
| Epargne brute | 747 263,21 | 1 542 613,96 | 1 601 784,66 | 1 658 607,17 |
| Capital de la dette | 720 000,00 | 670 000,00 | 620 000,00 | 580 000,00 |
| Capital de la dette nouvelle | | 44 117,65 | 88 235,30 | 132 352,95 |
| Epargne nette | 27 263,21 | 828 496,31 | 893 549,36 | 946 254,22 |
| Recettes d'emprunt (+) | | 750 000,00 | 750 000,00 | 750 000,00 |
| Report d'excédent (+) | 1 174 450,30 | 417 783,51 | 238 399,82 | 124 069,19 |
| Programme d'investissement (-) | 1 750 000,00 | 3 000 000,00 | 3 000 000,00 | 3 000 000,00 |
| Capacité d'investissement hors RAR 2021 | 10 750 000,00 | | | |

Le recours d'un emprunt ou de plusieurs emprunts pour un montant de 2 250 000 € n'endetterait pas davantage la Communauté de Communes "ORNE LORRAINE CONFLUENCES". En effet, l'établissement, au niveau de son encours de la dette, rembourserait 2 414 912 € sur la période : soit un niveau supérieur à la mobilisation des nouveaux emprunts.

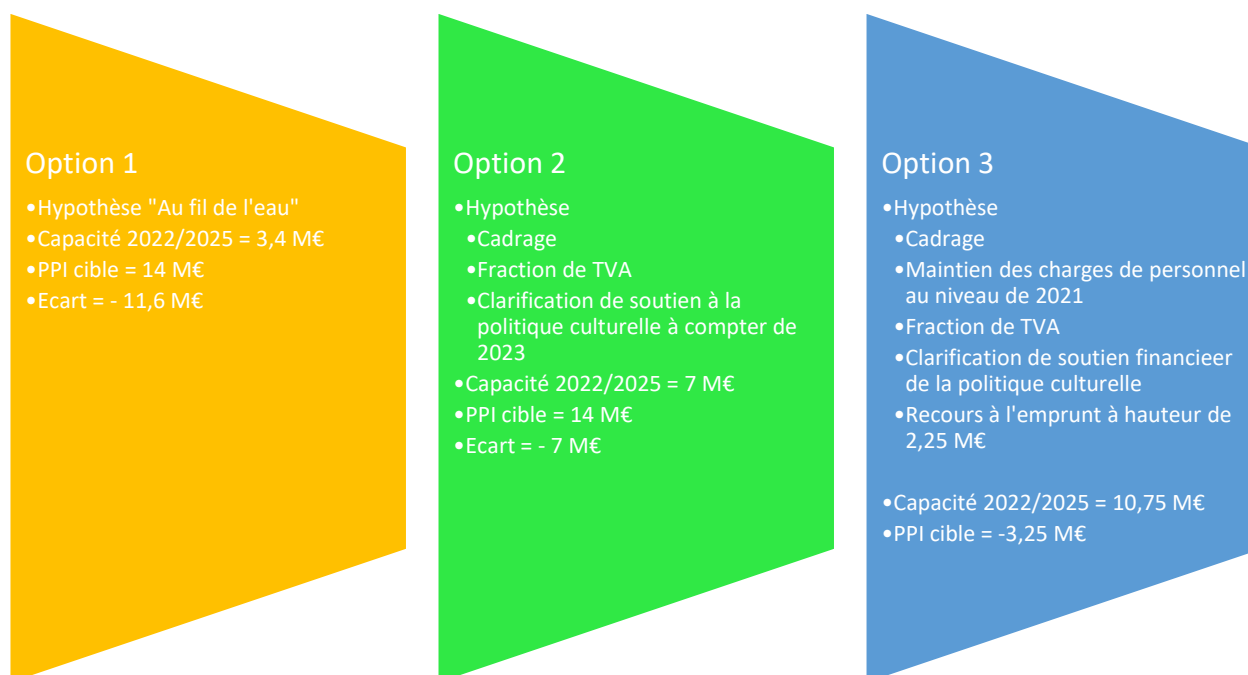


C. L'articulation entre les capacités financières et les estimations financières des projets de 2022 à 2025

La prospective financière – en fonction du scénario – détermine la capacité de financement des dépenses d'investissement de 2022 à 2025 (ici, ne sont pas pris en compte les restes à réaliser 2021). Il est à noter que le PPI 2022/2025 est au stade de l'esquisse : les programmes et les enveloppes financières seront affinées au cours du 2ème trimestre 2022.

Or, il est important, en perspective des futurs arbitrages, et afin d'inscrire l'établissement dans un cadre budgétaire sécurisé, que, toutes choses étant égales par ailleurs, **la capacité maximale d'investissement sur la période 2022/2025 est de 10,75 M€.**

Un 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 cocomittament 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 de la préparation budgétaire 2022 : 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 clarification des relations entre la Communauté de Communes "ORNE LORRAINE CONFLUENCES" et certains de ses partenaires.

Ce faisant, le Budget primitif 2022 constitue la pierre angulaire de la nouvelle stratégie. Au cours de l'année 2022, après avoir répondu aux urgences de la préparation budgétaire, il conviendra de valider le PPI 2022/2025, qui sera proposée à l'examen lors du Conseil communautaire du mois de juin 2022.

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 d'année 2022, pour une entrée en vigueur du pacte début 2023.

Pour 2022, les relations entre l'EPCI et ses communes continueront également à prendre les diverses formes de mutualisations, à l'instar des groupement de commandes, qui seront approfondis.

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.

