



DÉBAT D'ORIENTATION BUDGÉTAIRE 2025

- BUDGET COMMUNE

- BUDGET ANNEXE CENTRE DE SANTÉ MÉDICAL PLURICOMMUNAL

RAPPORTS DE PRÉSENTATION

LE CADRE JURIDIQUE

Le Conseil municipal est invité, conformément à l'article L.2312-1 du CGCT, qui renvoie désormais à l'article L 5217-10-4 CGCT à tenir son Débat d'Orientations Budgétaires (DOB), afin d'aborder les principaux éléments à partir desquels sera élaboré le prochain projet de Budget primitif.

A cet égard, il est rappelé que la tenue d'un DOB est obligatoire pour les Communes de + de 3 500 habitants et ce, dorénavant dans les 10 semaines précédant l'examen du projet de Budget primitif. En effet, dans le cadre de la généralisation à compter du 1^{er} janvier 2024, de la nomenclature budgétaire et comptable ou référentiel M57 pour l'ensemble des Communes, le DOB doit intervenir dans un délai de 10 semaines maximum avant le vote du Budget primitif et non plus dans le délai de 2 mois.

Le DOB concerne tant le budget principal, que le ou les budget(s) annexe(s).

La tenue du DOB constitue une formalité substantielle, ce qui a pour conséquence que la délibération adoptant le Budget primitif qui n'a pas été précédée du DOB est entachée d'illégalité, dans la mesure où elle est intervenue à l'issue d'une procédure irrégulière.

Le DOB n'a aucun caractère décisionnel, le rapport de présentation - ou rapport d'orientation budgétaire (ROB), donne lieu à un débat. Les membres de l'Assemblée délibérante ne peuvent pas voter pour ou contre les échanges intervenus lors du DOB, ni même pour ou contre le contenu du rapport. Ils doivent en effet, prendre acte de la tenue du DOB, mais également de l'existence du rapport sur la base duquel se tient ce débat. Pour mémoire, le rapport sur les orientations budgétaires n'ouvre aucun crédit budgétaire et ne permet pas à l'Ordonnateur d'engager des dépenses. Il en résulte qu'il appartient au Conseil municipal de prendre acte de la tenue de ce débat par une délibération spécifique. Le DOB est relaté dans un compte rendu de séance.

Le DOB au travers du rapport d'orientations budgétaires qui doit être communiqué au Conseil municipal au minimum 5 jours avant la séance, permet :

- de présenter notamment au vu du contexte national des finances locales, les orientations budgétaires qui préfigureront les priorités du projet de Budget primitif, ainsi que les engagements pluriannuels envisagés en matière de programmation d'investissement,

- d'informer sur la situation financière de la Commune, sur les perspectives budgétaires, ainsi que sur la structure et la gestion de la dette contractée et les perspectives pour le projet de budget,

▮ d'analyser la situation financière et fiscale de la Commune : données et ratios généraux, fiscalité, endettement concernant le budget de la Commune, les relations financières avec l'EPCI de rattachement...

En outre, l'article 107 de la loi n°2015-991 du 7 août 2015, dite loi NOTRe, a prévu que la totalité des éléments du DOB doit être transmise au Président de l'EPCI dont la Commune est membre (soit l'Agglomération d'Agen) ; il en est de même pour le Président de l'Agglomération d'Agen qui doit transmettre les éléments du DOB de la Communauté d'Agglomération d'Agen à chacune des 44 Communes membres.

De plus, le DOB doit être mis dans les 15 jours de la séance à la disposition du public à la Mairie, le public en étant avisé par tout moyen.

Enfin, le DOB doit être également mis en ligne sur le site internet de la Commune dans un délai de 1 mois.

I/ ÉLÉMENTS DE CONTEXTE

A- Les incidences de la loi n°2023-1195 du 18 décembre 2023 de programmation des finances publiques pour la période 2023-2027

Cette loi de programmation s'appuie sur les engagements européens de la France liés à l'euro, à savoir que le déficit public ne doit pas excéder 3 % du PIB. Le déficit français qui devait être de 4,40 % en 2024 (a été en réalité de 6,10 %), le retour en-dessous des 3 % étant attendu pour 2027.

Ainsi, **la loi de programmation** a pour fonction principale d'indiquer à la Commission Européenne les moyens que la France utilisera pour parvenir au terme de cette période sur un retour aux 3 %. Le Gouvernement n'a pas manqué de rappeler que cette loi de programmation était nécessaire car elle assurait la crédibilité de la France vis-à-vis de ses partenaires européens et conditionnait le versement des 18 milliards d'euros du Plan de relance européen.

Pour ce faire, les Collectivités territoriales ont été appelées à contribuer à l'effort de réduction du déficit public et de maîtrise de la dépense publique. A cet égard, la loi de programmation a fixé un objectif (qualifié de « drastique ») de réduction des dépenses de fonctionnement des Collectivités territoriales, soit une réduction à hauteur de - 0,50 % par an par rapport à l'inflation prévisionnelle et ce jusqu'en 2027. Concrètement, cette augmentation aurait été de 4,80 % en 2023, de l'ordre de 2 % en 2024, puis serait de l'ordre de 1,50 % en 2025 et enfin, 1,30 % en 2026 et 2027 inférieure donc à l'inflation.

Toutefois, Bruno LEMAIRE en septembre 2023, lors de son audition devant le Haut Conseil des Finances publiques, avait précisé que le taux de - 0,50 % ne concernait uniquement que les dépenses de fonctionnement. En effet, le Gouvernement ne souhaitait pas que les Collectivités territoriales limitent leurs dépenses d'investissement.

Le Haut Conseil des Finances publiques, dans un avis publié le 29 janvier 2025, a considéré que le projet de budget de l'Etat pour 2025 était bâti sur des hypothèses de croissance « un peu optimistes » et offrait « peu de marge de sécurité » quand bien même le projet de Loi de Finances pour 2025 « amorçait l'indispensable trajectoire de réduction du déficit public » (prévision de réduction du déficit fixé à 5,4 points du PIB en 2025, contre 6 points en 2024).

En outre, cette instance estime que cette trajectoire repose également sur 2 objectifs, soit premièrement, la forte maîtrise des dépenses d'assurance maladie et deuxièmement, le net ralentissement des dépenses des Collectivités locales, objectifs qui ne sont pas acquis. Sur ce dernier point, le Haut Conseil rappelle que le Gouvernement prévoit « une hausse des dépenses de fonctionnement des Collectivités locales de 2 % en valeur par rapport à 2024 (après 4,80 % en 2024 par rapport à 2023) ».

Quoi qu'il en soit, le Haut Conseil souligne que le respect de la réduction du déficit public est un impératif dans le contexte d'urgence lié au dérapage des finances publiques en 2023 et

2024. Il est donc indispensable que la France tienne son objectif de retour du déficit sous les 3 points de PIB en 2029 (et non plus en 2027 comme initialement prévu).

Enfin, il relève que la prévision de croissance du PIB pour 2025 (soit + 0,9 %) par le Gouvernement est « atteignable » mais reste supérieure à celle du consensus des économistes (+ 0,7 %) et un peu optimiste au vu des indicateurs conjoncturels les plus récents.

De plus, le Gouvernement a présenté le 3 mars dernier, un « Plan d'action pour améliorer le pilotage des finances publiques » afin d'éviter une nouvelle dérive des comptes publics après les dérapages de 2023 et de 2024. A cet égard, Amélie de Montchalin – Ministre des Comptes publics – a indiqué que « les Collectivités territoriales seront désormais impliquées pleinement dans la construction des budgets et notamment celui de 2026, dès lors que les Collectivités locales ne sont pas des filiales de l'Etat et qu'elles doivent pouvoir être valorisées dans leur rôle de premier acteur des services publics ».

Ce Plan d'action prévoit la mise en place d'un « Comité d'alerte des finances publiques » qui couvrira tous les champs de la dépense publique : l'Etat et ses opérateurs, la Sécurité sociale et les Collectivités locales.

Seront associées aux travaux du Comité d'alerte les délégations parlementaires aux Collectivités locales, ainsi que les associations nationales d'élus locaux. Le Comité d'alerte devra leur présenter « les risques d'écart aux prévisions des dépenses et recettes publiques et les éventuelles mesures correctives envisagées ». Ce Comité d'alerte se réunira au moins 3 fois dans l'année, sa première réunion étant prévue dans le courant de la première quinzaine d'avril.

André LAINEL, Président du Comité des finances locales, a déclaré dès le lendemain, que la création de ce Comité d'alerte « relevait de la gesticulation » d'autant que les représentants des Collectivités locales n'en avaient même pas été informés. Ainsi, il a de nouveau réclamer au Gouvernement une revue des recettes des Collectivités locales et pas seulement une revue des dépenses. Il a expliqué que « les Collectivités locales souhaitent la transparence car débattre des dépenses sans débattre des recettes est un exercice à sens unique qui reste un peu vain ». Il a ajouté que « si l'on peut amorcer un vrai dialogue sur l'évolution des recettes des Collectivités locales ça sera bien... alors que Bercy est si disert lorsqu'il s'agit de parler des dépenses des Collectivités locales. »

A cet effet, il a notamment demandé des « éclairages » sur l'évolution de la DGF sur les 15 dernières années, sur la compensation des recettes fiscales locales qui ont été supprimées (THRP – CVAE)...

B- Les remarques de la Cour des Comptes

A l'occasion de la présentation du rapport de la Cour des Comptes sur la situation des finances publiques, Pierre MOSCOVICI, son Premier Président s'est dit « très inquiet » de la situation financière de la France et a fustigé une dépense publique « en roue libre et hors

contrôle » depuis 2 ans. Malgré l'effort prévu par le Gouvernement pour réduire le déficit à 5,4 % du PIB en 2025, il estime que le budget de l'Etat est « déjà sur le fil du rasoir » d'autant que l'effort ne porte quasi exclusivement que sur des mesures fiscales nouvelles ou en hausse et des économies sur les dépenses très insuffisantes et essentiellement le fait du budget de l'Etat.

Face aux mesures d'économies d'ampleur indispensable sur les dépenses, Pierre MOSCOVICI considère que **« les dépenses sociales et les dépenses locales peuvent et doivent davantage contribuer à l'avenir au redressement des finances publiques pour que l'effort soit mieux partagé et réparti. »**. Il en résulte, selon lui, que toutes les administrations publiques (y compris les administrations sociales et les Collectivités locales) doivent y participer.

Il s'agit d'un effort qui devra être réalisé « pendant encore plusieurs années, au moins jusqu'en 2029, étant précisé que la solution n'est pas de raboter les dépenses des administrations essentielles, mais de faire des économies intelligentes basées sur des revues de dépenses méthodiques et systématiques. ».

A cet effet, la Cour des Comptes, une nouvelle fois, en octobre 2024 avait préconisé plusieurs pistes de réflexion pour réduire le déficit public, notamment via une contribution des Collectivités territoriales au redressement des finances publiques à travers leurs recettes. A défaut d'agir directement sur les dépenses, la Cour des Comptes estimait qu'il serait possible de modérer l'évolution des recettes qui permettent de les financer, cette modération étant accompagnée d'une maîtrise des dépenses portant essentiellement sur les dépenses de personnel, les achats de biens et de services et sur les investissements.

Bien que la Loi de Finances pour 2025 ait prévu de ponctionner les recettes des Collectivités territoriales à hauteur de 2,2 milliards d'euros, Pierre MOSCOVICI les a toujours dans le collimateur estimant qu'il est indispensable que ces dernières adoptent des mesures pour maîtriser la dynamique de leurs dépenses au regard de la dérive de celles-ci dans le dérapage des déficits publics de 2023 et de 2024.

Pierre MOSCOVICI affirme « que les dépenses des administrations locales et en particulier leurs dépenses de fonctionnement se sont emballées en l'absence de tout mécanisme contraignant visant à faire contribuer les Collectivités territoriales au redressement des finances publiques. ».

L'Association des Maires de France n'a pas manqué de réagir le 14 février dernier sur les différentes affirmations de Pierre MOSCOVICI. Ainsi, l'AMF rappelle entre autres que les Collectivités territoriales ne représentent que 0,6 point de PIB dans les 6,1 points du PIB du déficit public. L'AMF regrette également que les conclusions de la Cour des Comptes tendent à stigmatiser les Collectivités territoriales, alors que la dette des Collectivités territoriales reste contenue à moins de 9 % du PIB depuis 1995 et circonscrite au seul financement des investissements.

C- Les principaux éléments de la loi n°2025-127 du 14 février 2025 portant Loi de Finances pour 2025 intéressant les Collectivités territoriales

► S'agissant de la Loi spéciale

Pour mémoire, devant l'impossibilité de voter un budget avant le 1^{er} janvier 2025, le Gouvernement avait présenté un projet de loi spéciale visant à assurer dans l'attente de l'adoption de la Loi de Finances pour 2025, le fonctionnement régulier des services publics.

En effet, l'article 45 de la loi organique n°2001-692 du 1^{er} août 2001 relative aux lois de finances prévoit la possibilité pour le Parlement d'adopter une loi spéciale autorisant le Gouvernement à percevoir les impôts existants et notamment, la reconduction des prélèvements sur recettes au profit des Collectivités territoriales afin d'assurer la continuité de leur fonctionnement (DGF, dotations de compensation, d'impôts locaux...)

Cette loi spéciale n'a pas vocation à remplacer la Loi de Finances. Elle autorise seulement la perception des ressources de l'Etat, mais aussi la perception des impositions de toute nature affectées aux autres personnes morales que l'Etat, notamment les Collectivités territoriales. Ainsi, ces dernières peuvent à tout le moins percevoir les douzièmes de fiscalité directe locale.

La loi spéciale n°2024-1188 du 20 décembre 2024 avait prévu essentiellement :

. **La création d'un fonds de réserve** à vocation pérenne visant à freiner les dépenses de fonctionnement des Collectivités locales en cas de dépassement de l'objectif de déficit leur ayant été assigné par la Loi de Finances, selon le mécanisme suivant :

En début d'année 2025, le montant du déficit public effectif attribué aux Collectivités locales était comparé au déficit prévu par la Loi de Finances pour 2024. En cas de dépassement, un prélèvement d'un même montant serait effectué sur les recettes fiscales des Collectivités territoriales affichant plus de 40 millions d'euros de dépenses de fonctionnement, en excluant les plus défavorisées. Il en résulte que 417 Collectivités locales se trouvaient contributrices, soit respectivement 327 Communes et EPCI, 78 Départements et 12 Régions. Le prélèvement était plafonné à 2 % des recettes réelles de la section de fonctionnement, ce fonds de réserve visant à prélever 2,7 milliards d'euros.

. **Le gel des fractions de la TVA nationale** allouée aux Collectivités territoriales en 2025. Il convient de préciser que près d'un quart de la TVA nationale (52,5 milliards d'euros en 2024) est réorienté vers les Collectivités locales, au point qu'il constitue notamment 34 % des recettes de fonctionnement des EPCI.

. **Le rabot du FCTVA.** Ainsi, était prévu à compter des versements de 2025 de réduire le taux du FCTVA reçu au titre des dépenses d'investissement de 16,404 % à **14,850 %** et de mettre fin à l'éligibilité de certaines dépenses de fonctionnement qui en bénéficiaient (entretien des bâtiments publics et entretien des voiries et réseaux).

. **Le relèvement de la cotisation employeur CNRACL.** L'annexe du projet de loi de financement de la sécurité sociale projetait un rééquilibrage des comptes de la CNRACL (dont le déficit à l'horizon 2030 pourrait atteindre 10 milliards d'euros) au moyen d'une réévaluation totale de 12 points de la cotisation employeur étalée in fine sur 4 ans à raison de 3 points/an de 2025 à 2028), le taux de cotisation 2024 s'établissant à 31,65 %.

► **S'agissant de la Loi de Finances pour 2025**

Finalement, la Loi de Finances pour 2025 s'avère moins défavorable que prévu à l'origine pour les Collectivités locales.

● **L'effort financier** demandé aux Collectivités locales est ramené à 2,2 milliards d'euros au lieu des 5,5 milliards d'euros initialement prévus.

Cependant, il est à noter que le budget de l'Etat pour 2025 à peine bouclé, le Gouvernement se tourne vers 2026 et évoque déjà de possibles nouvelles réductions de dépenses pour les Collectivités locales dans le cadre de la prochaine Loi de Finances pour 2026. Estimant que les Collectivités locales sont aussi en déficit, Eric LOMBARD, Ministre de l'Economie, a souligné le 9 février dernier, à l'occasion d'un entretien au Grand Jury RTL – Le Figaro – Public Sénat – M6 que « **la réduction des déficits publics devait engager toute la Nation dans toutes ses composantes, Collectivités locales comprises, et qu'il convenait en conséquence, de parvenir à l'atterrissage prévu dans le projet de budget 2025 initial, soit à 5,5 milliards d'euros, ce d'autant plus que c'est l'Etat qui a fait l'essentiel des efforts, ces dernières années** ».

● **La mise en place d'un gel de la TVA** pour 2025 est limité à 1,2 milliard d'euros(article 109).

● **La création d'un dispositif de mise en réserve** à hauteur de 1 milliard d'euros appelé dispositif de lissage conjoncturel des recettes fiscales des Collectivités territoriales (DILICO). Ce dispositif est instauré en lieu et place du fonds de réserve. Cette ponction sur les recettes de près de 2 099 Collectivités locales pour un montant de 1 milliard d'euros va se répartir sur les Communes + les EPCI, à hauteur de 500 millions d'euros sur les Départements à hauteur de 220 millions d'euros et enfin, sur les Régions à hauteur de 280 millions d'euros.

La contribution sera imputée sur le montant des douzièmes de fiscalité, chaque mois à compter de la date de notification de ladite contribution. Elle sera répartie entre les Communes contributrices. Le DILICO prévoit un dispositif de plafonnement. Ainsi, pour chaque Commune contributrice, la contribution ne pourra pas excéder 2 % des recettes réelles de fonctionnement de son budget principal, minorées des atténuations de produits et des recettes exceptionnelles.

Dans le cadre du DILICO le produit de la contribution ainsi constitué fera l'objet d'un reversement les 3 années suivant sa mise en réserve à hauteur d'un tiers par année et dans

la limite du montant du produit de la contribution pour l'année en cours. Ce reversement effectué chaque année sera réparti pour 10 % de son montant au FPIC et pour le solde aux Communes et EPCI contributeurs au prorata de leur contribution (article 186).

● **La mise en place d'un seuil unique de franchise de TVA**, dont les effets sont similaires à une exonération. Ainsi, le seuil de chiffre d'affaires en-dessous duquel un redevable de la TVA peut bénéficier de ce régime de franchise (et ce quelle que soit la nature de l'activité) a été abaissé à 25 000 €. Jusqu'alors ce seuil était de 85 000 € pour le commerce et 37 500 € pour les prestations de service. A titre d'illustration, ce seuil est actuellement de 25 000 € en Allemagne et en Belgique et de 12 000 € en Suisse. **Il en résulte que cette baisse du seuil de franchise de la TVA va possiblement soumettre à la TVA les activités des Collectivités locales qui génèrent de faibles ressources telles que les locations de salles municipales, les locations consenties à des professionnels de santé ou les locations de micro-crèches...**

L'entrée de telles activités dans la TVA aura de facto des conséquences en termes de charges administratives pour les Collectivités locales (déclaration de la TVA collectée et déductible, suivi de la TVA...). Elle aura également un impact financier pour les Collectivités locales, mais aussi pour les bénéficiaires de ces prestations de service qui ne sont pas actuellement soumis à la TVA et vont devoir en subir la charge finale.

Pour l'AMF cette évolution législative va conduire soit à une hausse des tarifs, soit à une baisse des recettes des Collectivités locales, si celles-ci choisissent de ne pas répercuter la TVA sur leurs tarifs.

Cependant, le Gouvernement a annoncé successivement les 6 et 28 février derniers, la suspension jusqu'au 1^{er} juin 2025 de cette mesure pour les micro-entrepreneurs, mesures dont la mise en œuvre était prévue dès le 1^{er} mars 2025. Une concertation est donc engagée, période pendant laquelle les entreprises et les autres organismes ne sont pas tenus d'effectuer les nouvelles démarches déclaratives en matière de TVA.

● **L'abondement de la DGF à hauteur de 150 millions d'euros**, cette revalorisation devant a priori permettre à une majorité de Communes, de voir le montant de leur DGF en 2025 peut-être augmenter, ou légèrement diminuer, voire de ne pas diminuer (article 107).

● **La baisse de l'indemnisation des fonctionnaires placés en congés maladie**. L'article 189 de la Loi de Finances pour 2025 modifie l'article L 822-3 du Code général de la fonction publique qui disposait jusqu'à présent qu'en cas d'arrêt maladie, le fonctionnaire percevait l'intégralité de son traitement. Ainsi, à partir du 1^{er} mars 2025, le fonctionnaire ne percevra plus que 90 % de son traitement, cette déduction de 10 % ne s'appliquant qu'au traitement brut indiciaire, sans impact donc sur les primes et autres indemnités. La mise en œuvre de cette disposition doit faire l'objet d'un décret. Cependant, ce projet de décret a été successivement rejeté par les organisations syndicales et par les représentants des employeurs territoriaux siégeant au Conseil commun de la fonction publique, lors des

séances du 11 et du 19 février derniers. Pour mémoire, l'article 822-3 CGFP ne s'applique pas en cas d'accident de service ou de maladie professionnelle.

Faisant fi de ces oppositions, ont été publiés au Journal Officiel du 28 février 2025, 2 décrets en date du 27 février 2025.

Le premier décret, soit le décret n°2025-197, a pour objet d'établir à 90 % le taux de remplacement du traitement pour les périodes de congé maladie ordinaire pour lesquelles le traitement était maintenu intégralement avant la publication de ce texte réglementaire.

► **Le coefficient de revalorisation forfaitaire des bases d'imposition :**

Depuis la loi de finances pour 2018, les valeurs locatives cadastrales servant de base d'imposition à la taxe foncière, sont revalorisées en fonction de l'indice des prix à la consommation harmonisée (IPCH) publié par l'INSEE au mois de novembre précédent la taxation. Cette revalorisation forfaitaire s'applique notamment aux bases d'imposition de la TFPB, de la THRS, de la TEOM....

Le coefficient de revalorisation forfaitaire des bases d'imposition pour la fiscalité directe locale a été fixé par la Loi de Finances pour 2024, à + 3,90 %. Pour mémoire, ce coefficient de revalorisation était de + 1,20 % en 2020, + 0,21 % en 2021, + 3,40 % en 2022, + 7,13 % en 2023 et + 3,90 % en 2024. A cet égard, la Loi spéciale précitée indiquait que le taux de revalorisation des valeurs locatives cadastrales servant à établir les bases d'imposition des locaux d'habitation et de locaux industriels sera **en 2025 de + 1,70 %**. Ainsi, après 3 années de dynamisme (2022-2024) la revalorisation des bases d'imposition de la fiscalité directe locale revient donc à un niveau plus ordinaire en lien avec le reflux de l'inflation laquelle était estimée fin décembre 2024 à + 1,40 % sur un an, sauf à rappeler qu'en janvier 2025 l'inflation ressortait en moyenne annuelle à + 1,60 %.

Pour mémoire, également en 2017 les valeurs locatives des entreprises non industrielles, dites « professionnelles », utilisées au calcul de la TFPB, de la TEOM et de la CFE avaient été recalées sur les loyers locaux, appréciés par catégorie de local (magasins, bureaux...) au sein de grands secteurs départementaux. Depuis lors, chaque année l'Administration fiscale met à jour les tarifs par m² au vu des marchés locatifs locaux. Une actualisation de plus grande ampleur était prévue tous les 6 ans, la première devant intervenir en 2023. Or, en 2023, l'Etat a décidé d'un sursis de 2 ans supplémentaires, destiné à affiner les travaux d'actualisation et donc de repousser à 2025 la mise en œuvre des nouvelles valeurs. La loi de Finances pour 2024 prolonge ce sursis d'1 an et donc repousse la mise en œuvre en 2026.

De la même façon, a été également en 2023 reportée de 2 ans, la révision des valeurs locatives des locaux d'habitation. Jusqu'à présent ces dernières sont assises sur des données de 1970, données réévaluées forfaitairement depuis lors.

► **Concernant le Fonds de Compensation de la TVA (FCTVA) :**

Le FCTVA est un prélèvement sur les recettes de l'Etat versé aux Collectivités territoriales et destiné à compenser le montant de TVA qu'elles acquittent pour leurs investissements. Ainsi, le FCTVA ne constitue pas un remboursement de TVA, mais bien une subvention d'aide à l'investissement des Collectivités territoriales. Il s'agit donc d'une dotation destinée à assurer une compensation à un taux forfaitaire de 16,404 % de la charge de TVA que les Collectivités territoriales supportent sur leurs dépenses réelles d'investissement. L'assiette du FCTVA est donc pour l'essentiel constituée des dépenses réelles d'investissement correspondant principalement aux comptes 21 « immobilisations corporelles » et 23 « immobilisations en cours ». Toutefois, cette assiette a été élargie depuis 2017 aux dépenses d'entretien des bâtiments publics et de la voirie, qui relèvent de la section de fonctionnement, soit respectivement des dépenses imputées aux articles 615221 et 615231.

La Loi de Finances pour 2025 abandonne toutes les dispositions précédemment envisagées sous le Gouvernement de Michel BARNIER.

► **Le calendrier de la mise en œuvre du Compte Financier Unique (CFU) :**

Le Compte financier unique (CFU) est la consolidation du Compte administratif et du Compte de gestion. Il sera agrégé au niveau de chaque Service de Gestion Comptable à partir des données transmises par l'Ordonnateur qui viendront se combiner aux données du Comptable public.

L'avènement du CFU marque la fin du Compte administratif confectionné par l'Ordonnateur et celle du Compte de gestion produit par le Comptable public. Le CFU est donc un nouvel outil commun de présentation des comptes annuels clos. Cependant, le CFU ne marque pas la fin du principe de séparation des fonctions de l'Ordonnateur et du Comptable public.

Après expérimentation du CFU auprès de 5 000 Collectivités locales sur la période 2020-2023, l'article 205 de la Loi de Finances pour 2024 rend sa mise en œuvre obligatoire à partir des comptes de l'exercice budgétaire 2026, soit une production du CFU au plus tard au cours du premier semestre 2027.

Pour mémoire, cette généralisation vise entre autres à favoriser la transparence et la lisibilité de l'information financière, à améliorer la qualité des comptes publics et à simplifier les processus administratifs entre l'Ordonnateur et le Comptable public.

Il en résulte que la généralisation du CFU devrait in fine intervenir après la mise en place au 1^{er} janvier 2024, pour toutes les Communes du nouveau référentiel budgétaire et comptable, soit l'instruction M57.

Le vote du CFU (comme le vote du compte administratif) doit intervenir au plus tard le 30 juin de l'année suivant l'exercice auquel il se rapporte.

► **Pour mémoire, la Loi de finances pour 2022 avait prévu la compensation intégrale pendant 10 ans de l'exonération de taxe foncière sur les propriétés bâties sur les logements locatifs sociaux :**

Actuellement, les constructions neuves de logements locatifs sociaux bénéficient, à compter de l'achèvement des travaux, d'une exonération obligatoire de taxe foncière sur les propriétés bâties pour une durée de 15 ans (et même de 25 ou 30 ans selon certaines conditions).

La perte de recettes résultant de cette exonération obligatoire est très peu compensée aux Communes. Or, la suppression de la THRP est venue singulièrement accentuer l'absence de « retour fiscal » pour les Communes sur le territoire desquelles sont construits des logements locatifs sociaux.

Afin de tenter de pallier ce préjudice, l'article 177 de Loi de Finances pour 2022 avait prévu de compenser intégralement pendant 10 ans les exonérations de taxe foncière sur les propriétés bâties accordées de plein droit aux logements locatifs sociaux faisant l'objet d'une décision de financement, d'agrément ou de subventionnement entre le 1^{er} janvier 2021 et le 30 juin 2026. Le montant de la compensation est égal à la différence entre les montants exonérés et les compensations déjà perçues par les Communes concernées.

L'article 71 de la loi de finances pour 2024 étend cette exonération obligatoire de 15 ans aux logements sociaux locatifs remplissant 3 conditions :

- . être achevés depuis au moins 40 ans à la date de dépôt de la demande d'agrément des travaux de rénovation lourde,
- . avoir un niveau de performance énergétique et environnementale correspondant aux classes F ou G avant les travaux et classes A ou B après,
- . faire l'objet d'une décision d'agrément à partir du 1^{er} janvier 2024.

► **L'instauration d'un budget vert et d'une dette verte :**

Avec l'entrée en vigueur du Pacte Vert pour l'Europe en 2019, les Etats membres de l'Union Européenne se sont engagés dans une accélération des politiques de lutte contre le réchauffement climatique.

Les compétences exercées par les Collectivités territoriales qu'il s'agisse entre autres de l'urbanisme, des transports, de la collecte et du traitement des déchets, de l'eau, de l'assainissement... en font des actes centraux de la transition écologique.

Depuis 2021, la France est l'un des premiers Etats membres à concrétiser cet engagement en mettant en place « une budgétisation verte ».

L'article 191 de la Loi de Finances pour 2024 prévoit que le Compte administratif ou le Compte financier unique (**mais pas le Budget primitif**) des Collectivités territoriales, groupements et établissements publics de plus de 3 500 habitants devra comprendre, dès l'exercice budgétaire 2024, une annexe intitulée « impact du budget pour la transition écologique », afin de mesurer l'impact des budgets locaux sur la transition écologique.

Les Collectivités territoriales devront produire cette annexe au Compte administratif en 2025 par rapport aux comptes 2024.

Sont soumises à l'obligation de produire cette annexe environnementale tous les budgets principaux et tous les budgets annexes relevant de l'instruction budgétaire et comptable M57.

Cette annexe environnementale a pour objet les seules dépenses d'investissement réalisées qui, au sein du budget, contribuent négativement ou positivement à tout ou partie des objectifs de transition écologique de la France.

Cette annexe environnementale se présente sous la forme de tableaux, soit un tableau par axe de la taxonomie européenne et un tableau de synthèse.

La taxonomie européenne est un système de classification des activités en fonction de leur impact sur l'environnement, son objectif est d'orienter les investissements vers des activités durables, dites « vertes ».

Pour l'exercice 2024 (comptes produits en 2025) seul l'impact environnemental des dépenses réelles d'investissement exécutées aux comptes suivants sera pris en compte. Sont visés notamment l'article 2031 « frais d'études », l'article 21312 « bâtiments scolaires », l'article 2138 « autres constructions », l'article 2151 « réseaux de voirie »,...

Les 6 axes de la taxonomie européenne sont : axe 1 – atténuation du changement climatique, axe 2 – adaptation au changement climatique et prévention des risques naturels, axe 3 – gestion des ressources en eau, axe 4 – transition vers une économie circulaire, gestion des déchets, prévention des risques technologiques, axe 5 – prévention et contrôle de la pollution de l'air et de la pollution des sols et enfin, axe 6 – préservation de la biodiversité et protection des espaces naturels agricoles et sylvicoles.

La cotation environnementale consiste dans un premier temps à évaluer l'impact environnemental des dépenses selon chacun des 6 axes précités. Le résultat de cette cotation est de 3 natures, favorable, défavorable ou neutre. Par défaut, une dépense est considérée comme « non cotée », la cotation « neutre » étant le résultat d'un cheminement logique ayant conduit à la conclusion que la dépense était sans effet selon l'axe d'analyse considéré. Dans un second temps, le résultat des analyses par axe est croisé pour conduire à une cotation agrégée.

En outre, l'article 192 de la Loi de Finances pour 2024 a également prévu que les budgets ou les comptes administratifs des Collectivités territoriales, groupements et établissements publics locaux de plus de 3 500 habitants, pourront comporter, à compter de l'exercice budgétaire 2024, une annexe intitulée « état des engagements financiers concourant à la transition écologique ». Ce document a vocation à présenter l'évolution du montant de la dette consacrée à la couverture des dépenses d'investissement qui, au sein d'un budget, contribuent positivement à tout ou partie des objectifs environnementaux.

► **La modification des exonérations facultatives de taxe foncière sur les propriétés bâties en faveur de l'amélioration de la performance énergétique des logements :**

L'article 143 de la Loi de Finances pour 2024 actualise les critères de performance énergétique devenus obsolètes pour permettre aux propriétaires de bénéficier de 2 exonérations facultatives reposant sur les performances énergétiques des logements, l'une sur les logements anciens l'autre sur les logements neufs.

Quant à l'exonération pour les logements anciens, la liste des dépenses de rénovation énergétique éligibles à cette exonération est actualisée (isolation thermique, chauffage et ventilation, production d'eau chaude sanitaire...). L'exonération est prévue pour 3 ans à compter de l'année qui suit le paiement total des dépenses (supérieur à 10 000 € l'année précédente, ou 15 000 € au cours des 3 années précédentes) et s'applique aux logements achevés depuis plus de 10 ans. Le taux d'exonération est compris entre 50 et 100 %. Il est à noter que l'entrée en vigueur de cette actualisation est reportée au 1^{er} janvier 2025.

Quant à l'exonération pour les logements neufs, le niveau élevé de critères de performance énergétique pour bénéficier de l'exonération est actualisé pour tenir compte des changements législatifs et notamment de la suppression du label BBC-2005. Cette exonération est prévue pour 5 ans, à compter de l'année suivant l'achèvement de la construction. Le taux d'exonération est compris entre 50 et 100 %.

Il convient de préciser que s'agissant d'exonérations facultatives, aucune compensation nationale ne sera servie aux Collectivités territoriales qui les reconduiraient ou les instaureraient.

D- Les autres incidences :

1 – Concernant les agents territoriaux

► Perspectives en matière de charges de personnel à partir de 2024 et au-delà : cotisations « retraite » et protection sociale complémentaire :

S'agissant de la réforme des retraites :

Dans le droit fil de la réforme des retraites issue de la loi n°2023-270 du 14 avril 2023 portant réforme des régimes de retraite, le Gouvernement au regard de la dégradation financière de la Caisse Nationale de Retraite des Agents des Collectivités Locales (CNRACL) avait estimé nécessaire d'en améliorer le solde par une augmentation de la contribution des employeurs locaux et hospitaliers de 1 point à partir du 1^{er} janvier 2024, le taux passant donc de 30,65 % à 31,65 %. En contrepartie, le taux de cotisation des employeurs à l'assurance maladie et maternité (URSSAF) était ramené à 8,88 % contre 9,88 % à compter du 1^{er} janvier 2024.

A ce propos il est à noter que dès mars 2022, Richard TOURISSEAU (à l'époque Président de la CNRACL), rappelait le déficit structurel depuis 2020, les cotisations ne permettant plus de couvrir entièrement les pensions versées. Le déficit de la CNRACL qui était de 1,8 milliard d'euros en 2022 devrait continuer à s'aggraver pour atteindre 6,6 milliards d'euros en 2030.

Richard TOURISSEAU soulignait que cette augmentation de 1 point du taux de cotisation ne couvrirait pas en 2024 les 700 millions versés au titre de la compensation démographique entre régimes de retraite de base, qui représentent, avec la surcompensation avec les régimes spéciaux, près de 80 milliards d'euros depuis son institution. Ainsi, il préconisait une reprise des déficits cumulés de la CNRACL (9,2 milliards en 2023) au titre de la solidarité inter-régimes par la Caisse d'Amortissement de la Dette Sociale et l'affiliation des agents en contrats à durée indéterminée à la CNRACL.

Les causes du déficit de la CNRACL sont malheureusement bien connues : on est passé de 1980 à 2023 de 4,5 cotisants actifs pour 1 retraité à 1,4 cotisant actif pour 1 retraité. A titre de comparaison, le ratio cotisants/pensionnés est de 1,40 pour la Caisse nationale d'assurance vieillesse (CNAV). Les capacités d'ajustement de la CNRACL restent limitées par le jeu, notamment de la compensation démographique qui fait peser, depuis les années 1970, sur les 3 principaux régimes de base (CNAV, Service des retraites de l'Etat, CNRACL) une contribution au financement des autres régimes, indépendamment de leur situation déficitaire.

La ponction opérée sur les finances de la CNRACL au titre de la compensation démographique, s'élève désormais au total à près de 100 milliards d'euros, ce qui l'a privée de toute possibilité de constituer un fonds de réserve. « Si ces prélèvements n'avaient pas été effectués, Philippe LAURENT, Maire de Sceaux, et porte-parole de la Coordination des

employeurs territoriaux, ne manque pas de souligner que la CNRACL disposerait de réserves financières suffisantes pour tenir au moins une dizaine d'années à taux de cotisation constant » ; le pire étant que la CNRACL, pourtant aujourd'hui déficitaire, continue de se voir prélever des fonds pour financer les autres régimes de retraite. A titre d'illustration, en 2023, la CNRACL a dû acquitter 700 millions d'euros.

De plus, la Cour des Comptes pointe une autre cause au déficit de la CNRACL. En effet, celle-ci couvre par ses seules cotisations les droits non contributifs liés à des dispositifs de solidarité, comme la majoration pour enfant. Alors que le régime général, lui bénéficie pour cela d'un transfert de la Caisse Nationale des Allocations Familiales (CNAF).

Il convient également de rappeler qu'au cours du premier trimestre 2023, la Coordination des employeurs territoriaux n'avait pas manqué de souligner que *« toute réforme emportant des mesures d'âge et qui serait de surcroît strictement paramétrique représenterait un défi quant à l'usure professionnelle des agents dans la mesure où elle conduirait mécaniquement à maintenir plus longtemps en position d'activité des agents exposés à la pénibilité, voire des agents en situation d'invalidité. La conséquence serait une hausse de l'absentéisme dont il faudra prendre en compte le coût et l'impact sur la qualité du service. »*.

Ainsi, il est évident que le recul progressif de l'âge légal de départ à la retraite (soit de 62 à 64 ans) aura une incidence sur le taux de sinistralité au niveau de l'assurance statutaire, ce qui ne manquera pas, selon toute vraisemblance, de générer une augmentation très importante du taux de cotisation pour cette assurance, voire l'impossibilité pour les Communes de trouver des compagnies d'assurance au moment du renouvellement de leurs contrats.

Début 2025 les employeurs territoriaux et hospitaliers ont rappelé que la situation financière de la CNRACL était de plus en plus désastreuse avec un solde 2024 qui devait être déficitaire de 3,7 milliards et un déficit projeté de 11,1 milliards en 2030.

La hausse du taux de cotisation de 12 points au total entre 2025 et 2028 va permettre d'augmenter les ressources de la CNRACL de 6,6 milliards d'euros en 2028. Son déficit serait alors ramené à 0,4 milliard d'euros, mais celui-ci repartirait ensuite à la hausse pour atteindre 5 milliards d'euros en 2035, puis 6 à 7 milliards d'euros en 2045 selon les dernières estimations de la Cour des Comptes.

Quoi qu'il en soit, le Gouvernement sans véritable concertation préalable avec la Coordination des employeurs territoriaux et la Fédération hospitalière de France a décidé par le décret n°2025-86 du 30 janvier 2025 relatif aux taux de cotisation vieillesse des employeurs des agents affiliés à la CNRACL d'une augmentation de 12 points desdits taux de cotisation. Ainsi, à partir du 1^{er} janvier 2025, et jusqu'en 2028, ces cotisations augmenteront de 3 points chaque année. Fixé à 31,65 % en 2024, le taux passe à 34,65 % en 2025 pour atteindre 43,65 % au 1^{er} janvier 2028.

Cette augmentation « très salée » (en 2012, le taux était de 27,30 % et de 31,65 % en 2024, soit une augmentation de 4,35 points en 12 ans) va mécaniquement et obligatoirement

augmenter les dépenses de fonctionnement des Collectivités territoriales au moment où les Gouvernements successifs ne cessent de répéter que celles-ci doivent diminuer leurs dépenses de fonctionnement.

Il en résulte qu'à partir de 2028 cette cotisation atteindra le taux « ahurissant » de 43,65 % (en 2001 ce taux ressortait à 26,10 %). Ce taux est sans commune mesure avec ce qui se pratique dans le privé et les employeurs territoriaux sont (et de très loin) ceux qui cotisent le plus lourdement pour la retraite de leurs agents.

L'Association Nationale des Directeurs des Ressources Humaines des grandes Collectivités territoriales estime que cette augmentation considérable risque d'être totalement improductive et même de nature à aggraver la situation financière de la CNRACL, en accentuant la tendance des Collectivités territoriales à recruter des contractuels qui ne cotisent pas à cette Caisse nationale, mais au régime général de la sécurité sociale et à l'institution de retraite complémentaire des agents non titulaires de l'Etat et des Collectivités publiques (IRCANTEC).

S'agissant de la protection sociale complémentaire :

L'Ordonnance n°2021-175 du 17 février 2021 relative à la protection sociale complémentaire dans la fonction publique (issue de l'article 40 -I-1° de la loi n°2019-828 du 6 août 2019 de transformation de la Fonction publique) est venue consacrer l'obligation, pour les employeurs publics (et donc les Collectivités territoriales) de participer au financement des garanties de protection sociale complémentaire destinées à couvrir :

▣ **Un volet « santé »** constitué par les frais occasionnés par une maternité, une maladie ou un accident auquel souscrivent les agents que ces personnes publiques emploient,

▣ **Un volet « prévoyance »** constitué par les risques d'incapacité de travail, d'invalidité, d'incapacité ou de décès auquel souscrivent les agents que ces mêmes personnes publiques emploient.

Ainsi, la participation des employeurs publics au financement de la protection sociale complémentaire de leurs agents est désormais obligatoire depuis le 1^{er} janvier 2022 (article L. 827-1 du Code Général de la Fonction Publique (CGFP)).

Toutefois, l'Ordonnance du 17 février 2021 a prévu pour la Fonction publique territoriale une entrée en vigueur différée de cette obligation, soit à partir du 1^{er} janvier 2025 pour le volet « prévoyance » et à partir du 1^{er} janvier 2026 pour le volet « santé ».

Avec l'Ordonnance du 17 février 2021, le Gouvernement a entendu mettre fin notamment à une inégalité avec le secteur privé, où la complémentaire « santé » est financée, par les employeurs privés à hauteur de 50 %, conformément aux dispositions de la loi n°2013-504 du 14 juin 2013 relative à la sécurisation de l'emploi.

Le décret n°2022-581 du 20 avril 2022 relatif aux garanties de protection sociale complémentaire et à la participation obligatoire des Collectivités territoriales et de leurs Etablissements publics à leur financement, définit les garanties minimales des contrats destinés à couvrir les risques en matière de santé (volet « santé ») et de prévoyance (volet « prévoyance »). En outre, ce même décret fixe le montant de référence pour le calcul de la participation minimale obligatoire des employeurs territoriaux au financement des garanties relatives, d'une part, au volet « santé » et, d'autre part, au volet « prévoyance ».

Ainsi, **pour le volet « santé »**, la participation mensuelle des Collectivités territoriales au financement, pour chaque agent, des garanties destinées à couvrir les frais occasionnés par la maternité, la maladie ou l'accident **ne peut être inférieure à 15 € par mois** (soit un socle minimum de 50 % d'un montant de référence de 30 €).

Quant **au volet « prévoyance »**, la participation mensuelle des Collectivités territoriales au financement, pour chaque agent, des garanties destinées à couvrir les frais occasionnés par l'incapacité de travail, l'invalidité, l'inaptitude ou le décès **ne peut être inférieure à 7 €** (soit un socle minimum de 20 % d'un montant de référence de 35 €).

Pour mémoire, la Commune a mis en place, depuis le 1^{er} janvier 2013, dans le cadre de la procédure de labélisation, une participation au financement du risque « Prévoyance » à hauteur de 10 € par mois par agent, le montant de cette dernière **ayant été porté à 20 € par mois depuis le 1^{er} juillet 2019**.

De plus, le Conseil municipal, lors de sa séance du 8 février 2022, consacrée notamment à la tenue du débat sur les garanties relatives à la protection sociale complémentaire, a prévu d'échelonner la mise en place de la participation de la Commune au financement du volet « santé » sur une période de 3 ans, soit à partir du 1^{er} janvier 2024.

Au vu du montant plancher fixé par le décret du 20 avril 2022 susvisé, le montant de la participation de la Commune au volet « santé » ne saurait être inférieur à 15 € ; cette participation financière de la Commune s'échelonnant sur une période de 3 ans à raison de 5 €/an.

Dès lors, suite à la délibération du 26 septembre 2023, la Commune a commencé à verser aux agents une participation pour le volet « santé » à hauteur de 5 €/mois à compter du 1^{er} janvier 2024, cette participation s'élevant à 10 € depuis le 1^{er} janvier 2025, pour s'établir à 15 € à compter du 1^{er} janvier 2026.

Cependant, il convient de préciser que la Commune devra très certainement, le moment venu, intégrer les dispositions de l'Accord national du 11 juillet 2023.

En effet, la Coordination des Employeurs territoriaux et les 6 Organisations syndicales représentatives de la Fonction publique territoriale ont conclu un **Accord national portant pour l'essentiel sur le volet « Prévoyance » de la protection sociale complémentaire**. La Coordination des Employeurs territoriaux était constituée par les associations nationales d'élus locaux, soit l'Association des Maires de France, l'Association des Maires Ruraux de

France, l'Association des Petites Villes de France, France Urbaine et Intercommunalités de France.

Cet Accord national généralise les contrats à adhésion obligatoire pour les agents territoriaux et introduit une participation de l'employeur territorial à hauteur d'au moins 50 % des cotisations. A titre d'illustration, pour le volet « prévoyance » Muriel GIBERT Vice-Présidente de la Mutuelle Intériale relève que les 7 € de la participation « employeur » (socle minimum prévu par le décret du 20 avril 2022) sont dérisoires face à des tarifs de contrat « prévoyance » qui peuvent désormais avoisiner les 40 ou 60 €.

Cet Accord national collectif doit être transposé en droit par l'Etat pour entrer en vigueur, cette transposition n'étant toujours pas effective début 2025. En effet, pour entrer pleinement en application cet Accord national nécessite au préalable une transposition législative. L'Ordonnance du 17 février 2021 précitée ne permet pas qu'un accord collectif puisse « à lui seul modifier des dispositions de nature législative ».

C'est la raison pour laquelle Madame Isabelle FLORENNES, Sénatrice des Hauts-de-Seine, Vice-Présidente de la Commission des Lois, vient de déposer, le 3 février dernier, une proposition de loi afin de permettre ladite transposition. Cette proposition de loi vise à modifier différents articles du Code général de la fonction publique.

Ainsi, il s'agit de prendre en compte les points de l'Accord national relatifs au caractère obligatoire de l'adhésion à un contrat collectif de prévoyance dans la Fonction publique territoriale (en précisant qu'un accord collectif local peut prévoir des niveaux de garantie supérieurs à ceux qui sont définis par la loi et la possibilité pour le contrat local conclu de comporter des garanties optionnelles auxquelles l'agent peut souscrire à titre individuel).

Cette proposition de loi intègre aussi la nouvelle définition de la participation minimale de l'employeur territorial à la prévoyance, exprimée en fonction de la cotisation prévue au contrat collectif qu'il fixe à la moitié du montant de la cotisation ou de la prime individuelle ouvrant droit au bénéfice des garanties minimales, en lieu et place du taux minimal de 20 % d'un montant de référence de 7 €/mois/agent.

Il est à noter que si cette proposition de loi était adoptée en l'état, certaines de ses dispositions pourraient immédiatement entrer en vigueur. En revanche, l'entrée en vigueur des autres dispositions n'interviendrait vraisemblablement qu'à partir du 1^{er} janvier 2027 afin de laisser d'une part, aux acteurs locaux (employeurs territoriaux et organisations syndicales représentatives) un délai réaliste de négociation des accords collectifs locaux et d'autre part, le temps aux assureurs de se structurer et de se préparer à la forte demande qui sera exprimée par les Collectivités territoriales et éviter ainsi, « toute embolie » de ce secteur des assurances qui pourrait conduire à des effets indésirables sur les prix ou tarifs en raison d'un défaut de concurrence ou d'une préparation insuffisante des appels d'offres.

2 – Incidences de la création d'un service public de la petite enfance (SPPE)

La loi n°2023-1196 du 18 décembre 2023 pour le plein emploi a créé un **service public de la petite enfance** et a confié aux Communes le rôle d'autorité organisatrice de la politique d'accueil du jeune enfant.

A ce titre, au 1^{er} janvier 2025, toutes les Communes doivent recenser les offres d'accueil des enfants âgés de moins de 3 ans disponibles sur leur territoire (accueil individuel par des assistantes maternelles ou accueil collectif dans des crèches ou multi-accueil) et les besoins de leurs familles. Les Communes doivent être aussi en capacité d'informer et d'accompagner les familles ayant un ou plusieurs enfants de moins de 3 ans et les futurs parents sur les modes d'accueil.

De plus, les Communes de plus de 3 500 habitants doivent planifier, au vu du recensement précité, le développement de ces modes d'accueil.

Il en résulte que ces Communes doivent adopter un schéma pluriannuel de maintien et de développement de l'offre d'accueil du jeune enfant.

Il est à noter que l'AMF s'est battue pour que le SPPE n'entraîne pas la création d'un droit d'accueil opposable et que la loi n'impose pas aux Communes de créer de nouvelles crèches pour, par exemple, combler un manque de places identifié à l'issue du diagnostic.

3 – S'agissant des assurances

Les Communes comme d'ailleurs les particuliers, vont devoir intégrer l'augmentation des cotisations « catastrophes naturelles » au 1^{er} janvier 2025. Le taux de cotisation « Cat Nat » passera de 12 à 20 % sur les contrats d'assurance de dommages aux biens d'habitation et professionnels et de 6 à 9 % sur les garanties vol et incendie des contrats automobiles. Précédemment, la cotisation annuelle aux fonds de garantie des victimes d'actes de terrorisme et d'autres infractions a augmenté de 60 cts depuis le 1^{er} juillet 2024, dans les contrats d'assurance de biens (automobiles, habitation...).

L'assurance des Collectivités territoriales est en crise d'autant que les assurances constituent un marché à la structuration particulière où les acteurs sont peu nombreux.

Si les Collectivités territoriales peuvent dans de nombreux cas être leurs propres assureurs, la plupart d'entre elles recourent généralement à des tiers pour couvrir leurs risques qu'il s'agisse d'assurer les dommages aux biens, leur responsabilité civile, ou leur flotte automobile...

Les contrats d'assurance des Collectivités territoriales sont soumis à la fois au Code des assurances et au Code de la Commande publique ce qui génère des nécessités d'aménagements et de dérogations compte tenu des incompatibilités fréquentes entre les deux codes.

Côté assureurs, le risque lié aux Collectivités territoriales est considéré comme complexe et ce marché est de ce fait, peu prisé par les Compagnies d'assurance pour lesquelles il ne représente qu'une part très marginale de leur activité (1,5 % à 2 % du chiffre d'affaires total des assureurs hors assurance-vie). La concurrence étant forte et la rentabilité de contrats conclus avec les Collectivités territoriales très inférieure à celle des contrats d'assurance des entreprises, il en résulte une forte concentration des acteurs avec 2 assureurs principaux Groupama et la SMACL qui se répartissent 75 % du marché.

Cette concentration des acteurs et les caractéristiques de ces derniers joue un rôle important sur les prix. La SMACL ayant connu depuis plusieurs années des difficultés financières croissantes (liées notamment à une politique de prix bas visant à conquérir des parts de marché) elle a finalement été rachetée et recapitalisée par la MAIF. Suite à ces opérations et pour redresser la situation de sa filiale, la MAIF a revu fortement à la hausse ses conditions tarifaires. Groupama a également procédé à des réajustement de ses tarifs. Ces hausses ont été fréquemment imposées dans le cadre de nouveaux marchés conclus à la suite de résiliation unilatérale ou à la suite d'avenant proposé par les assureurs sous peine de résiliation et de ce fait, acceptées par les Collectivités locales.

Le 17 novembre 2024 l'Observatoire des finances et de la gestion publique locales confirmait ce constat d'une forte hausse des primes d'assurance et souligné même une accélération de cette tendance en 2023 : + 11,3 % en 2023 contre + 4,6 % en 2021 et + 5,3 % en 2022.

L'Observatoire remarquait que plus la Commune est petite, plus les primes par habitant sont élevées et plus elles pèsent dans le budget de fonctionnement.

Cependant, la crise du secteur assurantiel est aussi la conséquence de la multiplication des aléas climatiques. Selon une étude menée, fin 2023, par la Caisse centrale de réassurance, avec Météo France, le coût des dégâts des catastrophes naturelles devrait exploser sur ces prochaines années. Ainsi, par exemple, le retrait-gonflement argileux qui provoque des fissures dans les maisons et autres bâtiments publics devient trop lourd à assumer par le régime « Cat Nat » au risque de le déséquilibrer.

Plusieurs rapports ont été publiés courant 2024 afin de dresser un constat des problématiques rencontrées et de proposer des solutions. Ainsi, le rapport du Sénat « assurabilité des Collectivités territoriales : faire face au nouveau défi des risques » du 12 juillet 2024 a recommandé une meilleure mutualisation des risques entre les Collectivités territoriales inégalement exposées, et a suggéré l'analyse des possibilités d'extension des mécanismes de réassurance publique par la création d'un fonds national pour la couverture des risques climatiques ou sociétaux non assurables, la nécessité d'une vigilance accrue de l'Autorité de contrôle prudentiel et de résolution sur le marché de l'assurance des Collectivités territoriales...

Dernièrement, l'AMF le 21 janvier 2025, a appelé de nouveau le Gouvernement à une action urgente face à la crise de l'assurance des Collectivités territoriales. Les Elus locaux se heurtent à des prestataires d'assurance qui, soit ne répondent pas aux appels d'offre, soit proposent des tarifs exorbitants. En effet, de plus en plus de Communes n'arrivent plus à

s'assurer, soit que les primes aient explosé, soit que le montant des franchises aient été brutalement multipliées par 100 ou 200.

A cet égard, l'AMF rappelle que globalement les primes d'assurance ont augmenté de 90 % entre 2018 et 2024 et même de 147 % pour la seule assurance « dommages aux biens ».

Il est à noter que cette situation alarmante touche toutes les Communes qu'elles soient rurales ou urbaines et ce, indépendamment des récents événements tels que les émeutes ou les phénomènes climatiques violents.

4 – L'incidence du futur statut de l' élu local :

Le 7 mars 2024, le Sénat a adopté à l'unanimité, la proposition de loi de réforme du statut de l' élu local. Cette proposition de loi devrait s'articuler avec les dispositions complémentaires issues d'une proposition de loi transpartisane déposée devant l'Assemblée nationale.

Parmi les principales mesures envisagées, figurent :

- ▶ Afin de favoriser l'engagement dans la vie locale, une « indemnité d'engagement citoyen » qui pourrait être versée à l'ensemble des conseillers municipaux. Les adjoints au maire, dont le montant des indemnités de fonction fait parfois l'objet de controverse, percevraient par principe le montant maximum légal, sauf délibération contraire du Conseil municipal demandée par le maire comme s'est déjà le cas pour l'indemnité de fonction du maire. Enfin, la hausse (envisagée à hauteur de 10 %) des plafonds indemnitaires des maires et des adjoints est sans doute la question qui, dans un contexte de restriction budgétaire, fera le plus débat.
- ▶ le recours par les maires conservant un emploi salarié aux autorisations d'absence qui serait étendu à leur participation aux cérémonies publiques ainsi qu'aux réunions « stratégiques » auprès de l'EPCI dont leur Commune est membre, du Département et de la Région et aux situations de crise ou d'urgence.
- ▶ pour faciliter les conditions d'exercice du mandat municipal, une formation obligatoire de 2 jours en début de mandat municipal, l'augmentation du nombre de jours du congé de formation (qui serait porté à 24 jours)...
- ▶ le renforcement de la protection des élus locaux. La loi du 21 mars 2024, a accordé une protection fonctionnelle automatique au maire et aux élus locaux bénéficiant d'une délégation de fonction. Cette protection fonctionnelle pourrait être étendue à l'ensemble des conseillers municipaux. En outre, en cas d'accidents des conseillers municipaux dans l'exercice de leurs fonctions, les Communes pourraient prendre à leur charge les dommages subis comme c'est désormais le cas pour les maires.

► enfin, pour mieux valoriser les compétences acquises dans l'exercice du mandat local, la délivrance de certificats professionnels permettant aux anciens élus locaux de se prévaloir d'un bloc de compétences au titre de la validation des acquis de l'expérience (VAE) et de se reconverter notamment dans la Fonction publique après une épreuve d'admissibilité adaptée....

Il est évident que la mise en œuvre de ces différentes mesures, via l'adoption de cette proposition de loi d'initiative sénatoriale aura inmanquablement des répercussions en termes de dépenses de fonctionnement essentiellement sur les Communes. François REBSAMEN – Ministre de l'aménagement du territoire et de la décentralisation – a précisé le 6 mars dernier, que cette proposition de loi serait bien présentée à l'Assemblée nationale au cours du deuxième trimestre et que son Ministère formulera une dizaine de propositions directement opérationnelles pour simplifier l'exercice des missions des élus locaux.

5 - Le contexte local

Pour mémoire, l'Agglomération d'Agen a adopté en 2021 ses nouveaux statuts et a fusionné fin 2021 avec la Communauté de Communes de Porte d'Aquitaine en Pays de Serres (CCPAPS). Cette modification a concerné de nombreuses compétences statutaires et notamment, celles intéressant la voirie (nouvelle définition de la notion de voirie d'intérêt communautaire), la petite enfance (structures d'accueil), la jeunesse (centres de loisirs), la santé... sachant que cette démarche a eu pour les Communes membres une incidence plus ou moins importante sur le montant de leur attribution de compensation (AC).

Parallèlement, l'Agglomération d'Agen a adopté, le 16 décembre 2021, son Pacte Financier et Fiscal (PFF) appelé à régir ses relations financières avec les Communes membres, ce document intégrant notamment la modification des statuts sus évoquée. Au travers de ce Pacte, l'Agglomération d'Agen a pris en compte entre autres la suppression de la THRP qui est compensée par l'Etat par l'octroi d'une part de la taxe sur la valeur ajoutée (TVA), ainsi que la baisse des impôts de production au bénéfice des établissements industriels.

A titre de rappel, en 2024, plus de 25 % du produit national de la TVA (soit 53 milliards d'euros) étaient reversés de manière proportionnelle aux Collectivités territoriales. Ainsi, la TVA représentait 53 % des recettes régionales, 29 % des recettes départementales et 34 % des recettes des EPCI.

Pour 2025, l'Agglomération d'Agen entend maintenir le statu quo adopté en 2024 soit, pas d'augmentation de fiscalité jusqu'à la fin du présent mandat.

A cet égard, au titre de son débat d'orientation budgétaire 2025, l'Agglomération d'Agen envisage :

. **une augmentation du versement mobilité (VM).** En effet, le coût de la compétence « mobilité » pourrait augmenter de 3,5 millions d'euros avec la fin de l'actuelle délégation de service public et le remodelage de la politique de mobilité pour le territoire. Cette augmentation serait couverte d'une part, par les recettes tarifaires et d'autre part, par l'augmentation du versement mobilité (décision à prendre avant le 1^{er} novembre 2026) destinée à permettre l'équilibre du budget dédié sans recourir à une aide du budget principal.

. **l'instauration de la taxe GEMAPI,** étant rappelé que cette taxe était levée sur le périmètre de l'ex-CCPAPS. La décision doit être prise avant le 1^{er} octobre 2025 pour prendre effet à compter du 1^{er} janvier 2026, étant précisé que cette taxe est en vigueur dans près de 75 % des Communautés d'Agglomération. Le produit escompté serait de l'ordre de 600 K€/an, soit 6 €/habitant, entraînant une hausse de 0,15 % sur la taxe d'habitation sur les résidences secondaires, de 0,36 % sur la taxe foncière sur les propriétés bâties et de 0,64 % sur la taxe foncière sur les propriétés non bâties.

. **l'instauration d'une taxe spéciale d'équipement (TSE)** au bénéfice de l'Etablissement Public Foncier local Agen-Garonne (EPFL) le produit escompté ressortant à 400 K€/an. L'instauration de cette TSE aurait en termes d'incidence sur la fiscalité ménage, d'augmenter de 0,10 % la taxe d'habitation sur les résidences secondaires, de 0,24 % la taxe foncière sur les propriétés bâties et de 0,43 % sur la TFPNB. Par ailleurs, l'Agglomération d'Agen dans le cadre de l'élaboration de son projet de Budget primitif 2025 a prévu 1 million d'économie sur les dépenses de fonctionnement, d'une part et une réduction et un lissage de son Programme Pluriannuel d'Investissement à hauteur de – 13 millions.

L'ensemble de ces mesures permettrait dans la prospective financière de remonter l'épargne brute prévisionnelle à 14 millions d'euros dès 2025 (taux d'épargne brute 21,20 %), de réduire le recours à l'emprunt prévisionnel à 20 millions d'euros (encours de dette prévisionnel de 136 millions d'euros au 31 décembre 2025), de ramener la capacité de désendettement à 9,7 années.

2/ ANALYSE FINANCIÈRE

2.1 / Analyse section de fonctionnement

2.2 / Ratio d'épargne et autofinancement

2.3 / Investissement

2.4 / Dette et emprunt

2.5 / Fiscalité

L'ensemble des développements qui vont suivre s'appuie notamment sur les éléments du Compte Administratif provisoire pour 2024 et sur les ratios de la Direction Générale des Finances Publiques (DGFIP) et de la Direction Générale des Collectivités Locales (DGCL).

L'équation financière de la Commune s'avère difficile au regard de l'émergence de l'effet « ciseaux » tendanciel sur la période 2020-2024 touchant la section de fonctionnement entre le niveau des recettes (hors produits exceptionnels et produits des cessions) et le niveau des dépenses.

Au niveau des dépenses, il convient de prendre en compte, d'une part les années 2020 et 2021 caractérisées par la crise sanitaire liée à l'épidémie de COVID-19 et d'autre part, en 2023 particulièrement, l'impact d'une forte inflation, le renchérissement des prix de l'énergie, la très forte augmentation de l'alimentation dont les effets perdurent les prix et autres tarifs ne retrouvant pas leur niveau des années 2019-2020, étant précisé que l'inflation en janvier 2025 s'établissait en moyenne annuelle à + 1,8 %.

Quant aux recettes, l'augmentation de 5 points du taux d'imposition de la taxe foncière sur les propriétés bâties, a permis en 2022 de neutraliser ponctuellement l'effet « ciseaux ». Parallèlement, l'actualisation du coefficient de revalorisation forfaitaire des bases d'imposition a pris en compte le niveau d'inflation sur la période 2022-2024.

Les éléments marquants de cette équation sont les suivants :

- ▢ Une évolution des recettes de fonctionnement (hors produits des cessions et produits exceptionnels), devant être mise en perspective avec la poursuite de la baisse ou la non revalorisation de la DGF, la réduction de la Dotation de Solidarité Communautaire « part historique » opérée par l'Agglomération d'Agen depuis 2022, la diminution du produit de la taxe additionnelle des droits de mutation à titre onéreux...

- ▢ Le poids de la masse salariale, cette dernière résultant des effectifs nécessaires au bon fonctionnement des services publics municipaux.

- ▢ Le maintien à un bon niveau de l'épargne brute et par voie de conséquence de l'épargne nette ou autofinancement, résultant notamment de l'augmentation de la fiscalité directe locale décidée en 2022 et les efforts de maîtrise sur les dépenses courantes et autres charges générales.

□ La maîtrise du niveau d'endettement, tant au travers de l'encours de dette, que de l'annuité de dette.

□ Pour 2025 (comme en 2024), il faut prévoir une augmentation des charges à caractère général (Chapitre 011) liée notamment aux tarifs du gaz, à la variation erratique du prix des carburants, au niveau des prix alimentaires, ce malgré un reflux de l'inflation. Pour l'électricité, le fait que la Commune ait intégré depuis quelques années le groupement d'achat d'énergies de Nouvelle-Aquitaine, lui a permis d'amortir quelque peu la hausse des coûts et autres taxes. Le prochain marché portant sur la période 2026-2028, suite à la procédure de mise en concurrence, se répartira en termes de fournitures entre ENGIE et TOTAL ENERGIES.

□ La prise en compte de la Loi de programmation des finances publiques pour la période 2023-2027 et la Loi de Finances pour 2025, qui appellent l'ensemble des Collectivités territoriales à participer à la réduction de la dette et des déficits publics.

2-1 - Section de fonctionnement :

La section de fonctionnement en 2024 est toujours impactée par les conséquences d'une période de très forte inflation, ainsi que par les prix de l'énergie et de l'alimentation.

L'évolution des recettes et des dotations :

Les perspectives d'évolution des recettes s'avèrent toujours délicates. En effet, la baisse des dotations de l'Etat enclenchée en 2014 se poursuit inexorablement, même si une légère augmentation a été constatée en 2024. Engagée avec une ampleur sans précédent sur la période 2015-2017 (-519 K€), la baisse de la DGF se poursuit dans une moindre mesure sur les exercices budgétaires suivants. Cette baisse a été quasiment étale en 2024 (de l'ordre de - 1 K€). En 2025, elle devrait être directement impactée par la participation des Collectivités locales à la réduction du déficit public.

Les dotations de l'Etat :

Ainsi, la baisse des dotations de l'Etat, principalement la DGF s'établit à - 752 K€ depuis 2014.

Point n'est besoin de rappeler que cette baisse a malheureusement eu pour toutes les Collectivités territoriales un impact budgétaire majeur.

Il est à rappeler que depuis 2021 le montant global des compensations d'exonération fiscale a singulièrement augmenté du seul fait de la compensation de la baisse des impôts de production au niveau de la taxe foncière sur les propriétés bâties, tout en précisant que la compensation d'exonération de taxe d'habitation allouée jusqu'alors par l'Etat a elle complètement disparu en 2021 du fait de la suppression de la THRP.

La fiscalité directe locale :

La Commune doit donc, comme depuis déjà de nombreuses années, essentiellement s'appuyer sur le produit de la fiscalité directe locale. Le produit de la fiscalité directe locale évolue, au vu de l'état 1288 M, sur la base d'un rythme moyen de + 2,27 %/an sur la période 2020-2024.

Toutefois, cette situation vis-à-vis de la fiscalité directe locale intègre depuis 2021, la suppression de la THRP, le mécanisme de compensation prévu à cet effet étant intervenu à compter de 2021, avec les incertitudes dans le temps quant au niveau de la compensation apportée par l'Etat au travers du mécanisme de la compensation « à l'euro près », sans oublier également en 2021 la diminution du produit de la taxe foncière sur les propriétés bâties liée à la baisse des impôts de production pour les entreprises industrielles.

La Banque Postale pointe encore une fois la réduction progressive du pouvoir de fixation des taux d'imposition et donc, du levier fiscal qui modifie singulièrement le modèle économique des Collectivités territoriales puisque les Communes notamment ne peuvent plus arbitrer sur l'évolution d'une part croissante des ressources locales pour les adapter aux besoins locaux.

Ainsi, une nouvelle tendance depuis la crise sanitaire de la COVID-19 paraît se dégager progressivement, à savoir **la constitution d'une épargne de protection** destinée à compenser l'affaiblissement du levier fiscal et la réduction des ressources fiscales en résultant pour faire face aux aléas.

La Cour des Comptes dans son rapport sur l'évolution des impôts locaux et leur territorialisation (rapport remis à la Commission des Finances de l'Assemblée Nationale le 15 janvier 2025) constate « **une réduction de grande ampleur des impôts locaux entre 2018 et 2023** ». Il s'agit essentiellement de la suppression de la taxe d'habitation sur les résidences principales (THRP), de la suppression d'une grande partie de la cotisation sur la valeur ajoutée des entreprises (CVAE), de la réduction de moitié des bases d'imposition des locaux industriels assujettis aux impôts foncier et économique.

Cette situation a conduit à un affaiblissement du « pouvoir fiscal » des Collectivités territoriales qui a généré un « coût très élevé » pour le budget de l'Etat, via les compensations versées aux Collectivités territoriales, soit 38,5 milliards d'euros en 2023.

Ce coût est en réalité financé par la dette, puisque ce montant n'a pas été compensé par des économies sur les finances publiques mais par de l'emprunt, contribuant à creuser davantage le déficit public.

Sans compter ses conséquences délétères en matière de lien fiscal entre les Collectivités territoriales et leurs habitants ce que la Cour des comptes appelle « la rupture du lien contributif ». Face aux conséquences de la suppression de la taxe d'habitation sur les résidences principales, le mardi 5 mars dernier, François REBSAMEN, Ministre de l'aménagement du territoire et de la décentralisation, s'est dit favorable à une réflexion sur

la création **d'une contribution minimum faisant le lien entre une résidence et la Collectivité locale**. En effet, depuis que la THRP a été supprimée, François REBSAMEN considère que cette suppression a rompu le lien entre le citoyen et la Collectivité locale dans laquelle il réside. Il a déclaré « que ce n'est pas possible qu'un certain nombre de Collectivités locales, de Communes ne puisse vivre qu'avec 20 % de contributeurs. Il y a des Communes où il y a 80 % de propriétaires et d'autres où ils ne sont que 20 à 30 %. Cette dernière situation signifie qu'il y a 60 à 70 % des habitants qui n'ont plus de lien fiscal avec leur Collectivité locale et pourtant ils bénéficient des services publics locaux quand ils sont gratuits. »

La fiscalité reversée :

En 2024, la Commune a perçu 1 352 K€ de fiscalité reversée par l'Agglomération d'Agen (1 352 k€ en 2023) au travers, d'une part de l'attribution de compensation (AC) et d'autre part, de la dotation de solidarité communautaire part « historique » (DSC).

▮ L'attribution de compensation (AC) :

Pour mémoire, le montant de l'attribution de compensation (AC) a baissé de – 20 K€ en 2016, cette diminution correspondant au transfert à l'Agglomération d'Agen de la participation annuelle de la Commune aux frais de fonctionnement du Centre routier interrégional de Gaussens, la convention de gestion prévoyant une prise en charge à parité à hauteur de 50 % avec le Conseil départemental 47, propriétaire de cette infrastructure. En revanche, elle a légèrement augmenté de + 8 K€ en 2022, augmentation liée au re transfert de la plupart des voiries d'intérêt communautaire aux Communes membres dans le cadre de l'entrée en vigueur des nouveaux statuts de l'Agglomération d'Agen au 1^{er} janvier 2022.

▮ La dotation de solidarité communautaire (DSC) :

Il convient de rappeler que la dotation de solidarité communautaire (DSC) comprenait une seconde part dénommée « critères ». Le montant de cette dernière est égal à 0 depuis 2015 puisque ce montant a diminué depuis 2012 à concurrence du montant versé par l'Etat à la Commune au titre du FPIC.

Le montant de la DSC part « historique » avait diminué de – 121 K€ en 2022, cette deuxième baisse faisant suite à une première baisse intervenue en 2015, soit -25 K€. Il en résultait qu'au terme de l'année 2022, la DSC « part historique » avait diminué de – 146 K€, soit une baisse de plus de la moitié (-58,89 %) par rapport à son montant initial (248 K€). Pour mémoire, en 2022, cette seconde baisse significative était la conséquence de l'élargissement de cette dotation à l'ensemble des Communes membres.

En 2024, le produit de la fiscalité directe locale représente 52,92 % des recettes réelles de la section de fonctionnement (en 2023 cette part s'élevait à 51,37 %), la DGF proprement dite 5,51 % et l'ensemble des dotations de l'Etat 7,66 % ; la part de l'Agglomération d'Agen ressortant à 11,68 %.

Au regard de l'érosion progressive du niveau des dotations de l'Etat, la part de l'Agglomération d'Agen représente désormais un poids non négligeable des recettes de fonctionnement de la Commune (plus de 1,5 fois du montant des dotations de l'Etat). Il en résulte qu'au titre du prochain mandat 2026-2032 toute nouvelle baisse de la DSC « part historique » voire de l'attribution de compensation (AC) serait particulièrement préjudiciable pour la Commune et plus largement, pour l'ensemble des Communes membres.

Il est à noter que l'Agglomération d'Agen bénéficie également d'un versement de la part de l'Etat au titre du FPIC, ce dernier étant passé de 528 K€ en 2014 à 1 141 K€ en 2024, soit un produit multiplié par plus de 2 en 11 ans (+ 116,10 %). Toutefois, il est à souligner que ce produit s'élevait respectivement à 1 073 K€ en 2023, à 1 312 K€ en 2022, 1 101 K€ en 2021.

Le tableau présenté ci-dessous reprend en K€, les principales recettes de fonctionnement sur la période 2020-2024 :

	2020	2021	2022	2023	2024
DGF (Dotation forfaitaire)	711	676	644	639	638
Autres dotations de l'Etat (DSR/DNP/Titres sécurisés)	189	181	183	219	248
Compensation Fiscalité Etat/FNGIR	239	1 145 (1)	1 244	1 328	1 387
FPIC	125	127	117	135	125
Fiscalité directe locale	5 499	4 644 (2)	5 453	5 878	6 125
Attribution de Compensation Agglo Agen	1 242	1 242	1 250	1 250	1 250
Dotation de solidarité Agglo Agen (historique)	223	155	102 (3)	102	102
Dotation de solidarité Agglo Agen (critères)	0	0	0	0	0
Produit de services, du domaine/ventes diverses	331	535	412	415	441
Produit paris hippiques	0	46 (4)	42	86	43
Autres recettes dont :	1 191	1 269	1 166	1 390	1 215
Droits de mutation	370	432	418	370	292 (5)
TLPE	78	76	87	86	90
FSDAP (rythmes scolaires)	44	28	39	40 (6)	-
FCTVA	41	31	50	38	53
CAF 47	224	218	261	291	218
Atténuation de charges	184	168	116	217	162
FSE	56	27	30	31	34
Contrats aidés	-	33	56	92	36
PM pluricommunale	90	90	90	93	124 (7)
Produits de cessions	-	-	107	6	14
Produits exceptionnels	13	22	3	0	17
Recette Réelles de Fonctionnement (RRF)	9 750	9 893	10 807	11 442	11 574
Evolution des RRF	- 2,34 %	+ 1,47%	+9,24%	+5,88%	+1,15%

Commentaires : Il est à noter que la lecture de ce tableau peut être quelque peu différente dès lors qu'on appréhende **les recettes réelles de fonctionnement (RRF) hors produits des cessions et produits exceptionnels**. Ainsi, le taux d'évolution d'un exercice budgétaire à l'autre s'en trouve peu ou prou modifié. A titre d'exemple, il en résulte que le taux d'évolution est de + 8,37 % de 2021 à 2022. Par ailleurs, il convient de relever que le total RRF 2022 hors produits des cessions et produits exceptionnels, soit 10 697 K€, doit être appréhendé au regard de l'augmentation de la fiscalité directe locale, résultant essentiellement de l'augmentation du taux d'imposition de la taxe foncière sur les propriétés bâties.

- (1) Compensation de fiscalité : cette ligne intègre à partir de 2021 que la Commune ne dispose plus de l'exonération concernant la THRP, d'une part et bénéficie d'une compensation sur la taxe foncière des propriétés bâties liée à la baisse des impôts de production pour les établissements industriels, d'autre part.
- (2) Quant à la fiscalité directe locale, cette ligne intègre, d'une part que la Commune ne perçoit plus le produit de la taxe d'habitation sur les résidences principales et une partie du produit de la taxe foncière sur les propriétés bâties liée à l'exonération partielle des établissements industriels et d'autre part, l'augmentation du taux d'imposition de la taxe foncière sur les propriétés bâties décidée en 2022.
- (3) La ligne intègre la seconde baisse opérée par l'Agglomération d'Agen d'un montant de – 121 k€.
- (4) La Commune perçoit la moitié du produit des paris hippiques (l'autre moitié demeurant à l'EPCI dont la Commune est membre, soit l'Agglomération d'Agen).
- (5) Il est à noter un tassement du produit de la taxe additionnelle sur les droits de mutation, phénomène national lié au relèvement des taux d'intérêt des emprunts immobiliers, combiné avec une forte hausse de l'inflation.
- (6) La prise en compte du passage de la semaine à 4 jours à compter de la rentrée scolaire 2023-2024.
- (7) La prise en compte des nouvelles modalités de participation financière résultant de la convention de mutualisation avec les Communes de Brax et d'Estillac intervenue en septembre 2023, l'année 2024 constituant la première année pleine.

L'évolution des dépenses :

L'indice de prix des dépenses communales, appelé communément « le panier du Maire », mesure l'inflation qui s'applique au budget des Communes en prenant en compte les spécificités de la dépense publique communale en termes de biens et de services. Son évolution permet d'évaluer la hausse des prix supportée par les Communes, indépendamment des choix effectués en termes de niveau de dépenses. Cet indice est régulièrement actualisé par l'AMF en partenariat avec La Banque Postale.

A cet égard, 2024 (tout comme en 2022 et en 2023) a été caractérisé par la présence d'une forte inflation mais également d'une part, par un maintien à haut niveau ces coûts de l'énergie (gaz, électricité, carburants) et d'autre part, de l'alimentation. En effet, toutes les Collectivités territoriales sont confrontées à un alourdissement des factures d'électricité et de gaz ce, malgré les démarches de sobriété énergétique qu'elles peuvent initiées (réduction de la température dans les bâtiments, poursuite de l'installation de dispositifs

de pilotage du chauffage et de l'électricité, contrats de performance énergétique, réduction des plages d'éclairage des équipements sportifs, mise en œuvre du programme RELUX en partenariat avec TE 47...).

Les marges de manœuvre pouvant être ainsi trouvées sur les autres frais de gestion générale ne sont pas infinies. Certains seuils incompressibles de réduction en termes de dépenses sont désormais atteints et aller au-delà signifierait une dégradation de l'offre de services public local à périmètres constants.

Parallèlement, le poids de la masse salariale demeure toujours important malgré les actions entreprises, dès 2015 et poursuivies depuis lors pour la maîtriser. Cette situation est d'autant plus difficile que les Communes doivent concomitamment faire face à des décisions prises par l'Etat, qu'il s'agisse de la mise en œuvre sur la période 2016-2021 de l'accord relatif à la modernisation des parcours professionnels, des critères et des rémunérations (PPCR), des différentes augmentations de la valeur du point d'indice de la fonction publique territoriale intervenues sur 2022 (+3,50%) et 2023 (+1,50%) , des augmentations successives du SMIC liées au retour de l'inflation et de l'augmentation de la cotisation employeur (+ 1 point) de la CNRACL en 2024. Cette augmentation se poursuit puisqu'en 2025 cette cotisation augmente de 3 points et encore de 3 points/an jusqu'en 2028.

Ainsi, au titre de l'exercice budgétaire 2025, la Commune devra intégrer les revalorisations du SMIC, l'augmentation de 3 points de la cotisation employeur CNRACL, la montée progressive du montant de la participation employeur PCS volet « santé » et l'éventualité de l'organisation de nouvelles élections législatives, voire d'un référendum...

Pour mémoire, l'évolution des dépenses entre 2020 et 2021 doit être nuancée compte tenu des incidences directes de la crise sanitaire liée à l'épidémie de COVID-19, ces incidences étant toutefois plus prégnantes en 2020 qu'en 2021. En outre, les exercices suivants ont été impactés par une forte inflation dont tout ou partie des effets continueront à perdurer, de nombreux prix ne revenant malheureusement jamais au niveau des années antérieures.

Il convient toujours également d'intégrer, durant sa période progressive de montée en charge, la subvention d'équilibre allouée par la Commune (à l'instar de la Commune d'Estillac) au fonctionnement du Centre de santé médical pluricommunal, cette subvention d'équilibre (article 16573641) représentant respectivement en 2021 : 1,91 %, en 2022 : 1,40 %, en 2023 : 0,95 % et en 2024 : 0,52 % des dépenses réelles de fonctionnement, étant rappelé que cette subvention d'équilibre concourt à la constitution du fonds de roulement nécessaire au fonctionnement de cette structure sanitaire de premier recours.

Doit être également pris en compte le maintien de l'abondement de la subvention allouée au CCAS (+30 K€) qu'il conviendra d'augmenter en 2025 dans une fourchette comprise entre + 60 K€ et + 100 K€.

Le tableau présenté ci-dessous reprend en K€, les dépenses de fonctionnement sur la période 2020-2024 :

	2020	2021	2022	2023	2024
Frais de gestion générale (chap. 011)	1 852	1944	2049	2 321	2 523
Charges de personnel (chapitre 012)	4 956	5017	5211	5 414	5 558
Dont : -rémunération du personnel	3 431	3 449	3627	3 729	3 815
-charges sociales	1 525	1568	1584	1 685	1 743
Subvention CCAS	530	530	530	560	560
Subvention d'équilibre Centre de santé	40	156	117	84	60
Prélèvement Loi S.R.U	0	0	0	0	0
Autres dépenses de fonctionnement	318	379	311	299	306
Frais financiers (intérêts)	118	105	97	118	101
Pôle Petite Enfance (intérêts)	44	42	41	38	15
Dépenses Réelles Fonctionnement (DRF)	7858	8168	8356	8 834	9 123
Evolution des DRF	-0,44%	+3,95 %	+2,30%	+5,72%	+3,27 %

Les frais de gestion générale (chapitre 011) :

Quoi qu'il en soit, il faut insister sur le fait que les marges de manœuvre en termes de maîtrise de ces dépenses, sont quasiment devenues désormais inexistantes, d'autant que les mesures de rationalisation et d'optimisation touchant la plupart des postes de dépenses ont atteint leurs limites, sauf à réduire le périmètre de l'action publique locale.

De nombreux autres postes de dépenses continueront à être impactés en 2025 par la persistance de l'inflation quand bien même son rythme a diminué, en janvier 2025 l'inflation était en moyenne annuelle de + 1,7 %. Après 2 années au cours desquelles l'augmentation des prix a tutoyé les + 5 %/an (phénomène qui n'avait pas été observé depuis plusieurs décennies) l'inflation en 2024 n'a été que de + 2 % selon l'INSEE, après + 4,90 % en 2023 et + 5,20 % en 2022. Les prix de l'électricité quant à eux ont poursuivi leur hausse (+15,70 en 2024 après + 12,90 % en 2023). Selon la Banque de France (décembre 2024) l'inflation en 2025 s'établirait à + 1,60 % en moyenne annuelle. Cependant, il convient de préciser qu'en moyenne annuelle, l'inflation était de + 1,50 % en novembre 2024, de + 1,30 % en décembre 2024 et de + 1,80 % en janvier 2025.

Les charges de personnel (chapitre 012) :

Les dépenses de personnel en charges brutes représentent 60,92 % des dépenses réelles de la section de fonctionnement en 2024, ce pourcentage ressortant à 61,28 % en 2023.

En charges nettes, les dépenses de personnel représentent 59,27 % des dépenses réelles de la section de fonctionnement (59,22 % en 2023).

Les charges de personnel ont augmenté de + 2,66 % par rapport à 2023, soit un rythme annuel de + 2,43 %, sur la période 2020-2024.

Au-delà de l'effet mécanique du Glissement Vieillesse Technicité (GVT), la Commune doit, quant à ses effectifs, faire face à la configuration particulière de la pyramide des âges, cette dernière étant « surdéterminante », comme l'avait souligné en 2017, la Chambre Régionale des Comptes Nouvelle Aquitaine dans son rapport d'observations définitives. En effet, en 2023, 44 % des agents sont compris dans la tranche d'âge 50 ans-65 ans. Cette situation explique largement un taux de « sinistralité » important en matière de congés maladie (congé maladie ordinaire, congé longue durée, congé longue maladie). Cette situation oblige notamment la Commune à pourvoir au remplacement d'agents titulaires temporairement absents, principalement dans les différents groupes scolaires, ce pour assurer la continuité du service public.

De plus, cette même configuration de la pyramide des âges n'est pas sans effet sur le montant des rémunérations, la plupart des agents étant souvent en fin de carrière par rapport à la grille indiciaire de rémunération afférente au cadre d'emploi respectif dont ils relèvent. Il est à noter que ce taux de « sinistralité », suite au renouvellement du contrat d'assurance couvrant les risques statutaires intervenu au 1^{er} janvier 2021, impacte singulièrement le montant annuel des primes correspondantes. A cet égard, rien ne dit au regard de cette « sinistralité », que l'actuel assureur de la Commune ne se désiste pas ou propose une augmentation significative de la police d'assurance, étant précisé que le renouvellement de la plupart des contrats d'assurance (hors le contrat d'assurance « dommages aux biens ») doit intervenir avant le 31 décembre 2025.

2.2 - Epargne ou capacité d'autofinancement :

En matière d'autofinancement, on distingue **l'épargne brute** ou autofinancement brut, de **l'épargne nette** ou autofinancement net.

L'épargne brute est l'épargne affectée, d'une part à la couverture des dépenses d'investissement et, d'autre part en priorité au remboursement de la dette (en capital). Elle correspond au solde des recettes réelles de fonctionnement (RRF) après règlement des dépenses réelles de fonctionnement (DRF). Elle témoigne tout à la fois de l'aisance de la section de fonctionnement et de la capacité d'une Collectivité territoriale à se désendetter et/ou à investir.

Ainsi, il s'agit de la part de ses recettes courantes qu'une Collectivité territoriale est en mesure d'épargner chaque année sur son fonctionnement, en vue de financer ses investissements. Elle constitue implicitement un indicateur de la capacité d'une Collectivité territoriale à équilibrer son budget.

Depuis 2012, on enregistre un relèvement du montant de l'épargne brute résultant principalement de l'augmentation du taux d'imposition de la taxe foncière sur les propriétés bâties décidée en 2022 et de l'augmentation du coefficient de revalorisation forfaitaire des bases d'imposition sur la période 2022-2024 liée à une forte inflation.

Le taux d'épargne brute correspond au ratio épargne brute sur recettes réelles de fonctionnement exprimé en pourcentage (%). Il indique la part de ses recettes courantes qu'une collectivité territoriale est en mesure d'épargner chaque année sur son cycle de fonctionnement en vue de financer sa section d'investissement.

En termes de seuil, la fourchette comprise entre 7 et 10 % correspond au seuil minimal en-deçà duquel l'épargne brute est qualifiée de déficiente ou de zone à risque. En revanche, si ce pourcentage est inférieur à 7 % la Collectivité territoriale considérée entre en zone d'alerte. A contrario, l'épargne brute est satisfaisante à partir de la fourchette comprise entre 12 et 15 % et au-delà considérée comme confortable à très confortable.

Néanmoins, une règle prudentielle en termes de gestion locale prévoit que le taux d'épargne brute doit être compris entre 15 et 20 %. notamment en période d'inflation et de prix élevés de l'énergie.

Ainsi, ce taux était de 19,41 % en 2020, de 17,44 % en 2021, de 22,68 % en 2022, de 22,79 % en 2023 et de 21,18 % en 2024. Ces 3 derniers pourcentages doivent être pris avec beaucoup de précaution, dès lors que la persistance de l'inflation (ainsi que les conséquences durables de la période de forte inflation) et l'augmentation des coûts de l'énergie (gaz, électricité, carburants) et de celle de l'alimentation ont eu et auront nécessairement un impact sur le niveau des charges à caractère général et viendront vraisemblablement conforter la tendance de l'effet « ciseaux ».

L'épargne nette correspond à l'épargne disponible pour investir une fois le remboursement de la dette assuré. Elle exprime donc le montant des recettes de fonctionnement pouvant être consacrées aux dépenses d'investissement après remboursement du capital de la dette.

Pour l'épargne nette (épargne brute - remboursement en capital de la dette) depuis 2022, on constate une stabilisation significative de son montant largement conjoncturelle dès lors qu'elle est liée à l'augmentation du taux d'imposition de la TFPB, à l'incidence de l'actualisation du coefficient forfaitaire de revalorisation des bases d'imposition, sur la période 2022-2024, dans un contexte de forte inflation et au désendettement de la Commune.

A cet égard, **le taux d'épargne nette** par rapport au montant des RRF ressort respectivement à 11,46 % en 2020, à 9,89 % en 2021, à 15,75 % en 2022, à 15,66 % en 2023 **et à 14,42 % en 2024.**

Le tableau présenté ci-dessous reprend en K€ sur la période 2020-2024 les différents éléments :

	2020	2021	2022	2023	2024
RRF	9 750	9 893	10 807	11 442	11 574
DRF (hors frais financiers)	7 696	8 021	8 218	8 678	9 007
Epargne de gestion	2 054	1 872	2 589	2 764	2 567
Frais financiers (intérêts)	162	147	138	157	116
Epargne Brute (CAF)	1 892	1 725	2 451	2 607	2 451
Capital	775	747	749	815	782
Epargne Nette	1 117	978	1 702	1 792	1 669

2-3 – Investissement :

	2020	2021	2022	2023	2024
Dépenses d'équipement brut	2 555	2 058	2 206	2 663	1 912
Taux d'équipement : dépenses d'équipement brut	26,21 %	20,80 %	20,41 %	23,27 %	16,52 %

Le taux d'équipement mesure l'effort d'investissement d'une Collectivité locale au regard de ses ressources, c'est-à-dire par rapport à ses recettes réelles de fonctionnement (RRF).

Il est à noter que l'épargne nette représente 44,59 % en 2020, 47,52 % en 2021, 77,15 % en 2022, 67,29 % en 2023 et 81,22 % en 2024.

Sur la période 2020-2024, le montant moyen des dépenses d'équipement ressort à 2 279 K€/an.

Pour 2024, il faut souligner que, par rapport au montant des crédits inscrits en section d'investissement en dépenses d'équipement, soit 3 521 K€, un montant de dépenses de 1 912 K€ a été engagé et mandaté, soit un taux de réalisation de 54,56 %, montant auquel il faut ajouter le montant des restes à réaliser (les restes à réaliser correspondant aux dépenses engagées, mais non mandatées au 31 décembre 2024) soit 1 099 K€. **Ainsi, au titre de l'exécution du Budget 2024, 85,52 % (84,28 % en 2023) des dépenses d'équipement ont été engagées (3 011 K€), étant précisé que le montant des restes à recouvrer en recettes d'investissement s'élève à 185 K€.**

2.4 - Dette et emprunt :

Le tableau ci-après récapitule l'évolution de la dette de la Commune en K€ pour la période 2020-2024 :

	2020	2021	2022	2023	2024
Intérêts	162	147	138	157	116
Capital	775	747	749	816	782
Annuité de dette	937	894	887	973	898

Encours de dette hors PPE	4 626	4 972	5 300	4 566	3 856
Encours de dette PPE	2 682	2 582	2 506	2 437	2 365
Encours de dette total	7 308	7 554	7 806	7 003	6 221

Taux de charge de la dette : annuités/RRF	9,61 %	11,06 %	8,21 %	8,50 %	7,76 %
Capacité de désendettement en années (*)	3,86	4,38	3,18	2,69	2,66

(*) ratio encours de dette/épargne brute

L'annuité de la dette sur la période 2020-2024 diminue de 4,26 % (- 39 K€). Pour mémoire, est apparue à partir de 2015, la part en année pleine de la dette liée à l'opération d'aménagement urbain avenue de Consuegra (Pôle Petite Enfance), c'est à dire le remboursement de la part en capital de la redevance relative à cette opération d'aménagement urbain.

La Commune n'a procédé à aucun recours à l'emprunt sur les 4 exercices budgétaires (2015-2018) pour le financement de ses investissements. En revanche, elle a, compte tenu de taux d'intérêt historiquement bas mobilisé en 2019 auprès de La Banque Postale un emprunt de 500 K€, en 2020 auprès de la Caisse d'Epargne un emprunt de 500 K€, en 2021 auprès de la Banque Postale un emprunt de 1 000 K€ (500 K€ + 500 K€) et en 2022 auprès de la Banque Postale un emprunt de 500 K€ pour assurer pour partie le financement de ses investissements sur ces 4 derniers exercices budgétaires, soit un montant total de 2 000 K€ sur la période 2019-2022.

En 2024 l'annuité de dette se décompose en 116 K€ pour la part « intérêts » (Commune 101 K€ + PPE 15 K€) et 782 K€ pour la part « capital » (Commune 711 K€ + PPE 71 K€).

L'encours de dette en 2024 ressort à 6 221 K€, soit une diminution de plus de 47 % (-47,43 %) par rapport au niveau de l'encours de dette 2014 (11 842 K€). Ainsi, l'encours de dette 2024 enregistre une baisse significative de – 5 621 K€ par rapport à l'encours de dette 2014.

L'encours de dette sur les recettes réelles de fonctionnement (RRF) s'établissait à 61,20 % en 2023, il ressort à 53,75 % en 2024.

Enfin, la **capacité de désendettement** correspond au ratio épargne brute sur recettes réelles de fonctionnement, exprimé en années. Elle mesure la capacité d'une Collectivité territoriale à rembourser sa dette. **En cela, elle constitue le principal indicateur de sa solvabilité. En 2024, la capacité de désendettement ressort à 2,66 ans (2,69 ans en 2023).**

Les spécialistes des finances locales s'accordent à considérer que la situation est fragile dès lors que le seuil est compris entre 8 et 10 ans en fonction de la situation de départ pour une Collectivité territoriale donnée. En-deçà, la solvabilité d'une Collectivité territoriale est estimée saine à excellente. En revanche, au-delà du seuil précité, soit à partir de 12 ans, la solvabilité d'une Collectivité territoriale est qualifiée de dégradée, voire d'extrêmement dégradée.

Il faut une nouvelle fois souligner les gros efforts que la Commune a entrepris en matière de désendettement, qui lui ont permis sur la période 2019-2022, profitant de taux d'intérêt historiquement bas, de recourir à l'emprunt pour financer partie de son programme pluriannuel d'investissement (PPI), sans impacter le niveau de sa capacité de désendettement.

2.5 - Fiscalité directe et fiscalité reversée :

2.5.1 - Fiscalité directe de la Commune

PRODUIT DE LA FISCALITÉ DIRECTE en K€ (sources : état 1288 M)

	2020	2021	2022	2023	2024
Taxe professionnelle	CFE	CFE	CFE	CFE	CFE
Impôts Ménages	5 495*	4 644*	5 447*	5 870*	6 118 *
Dont : - Taxe d'habitation	1 618	59	63	111	132
- Taxe foncière sur le bâti	3 831	4 539	5 335	5 708	5 934
- Taxe foncière sur le non bâti	46	46	49	51	52

(*) Il convient de mettre en parallèle les éléments de cet état récapitulatif avec les recettes réelles de la section de fonctionnement du tableau récapitulatif ; lesdites recettes pouvant prendre en compte des recettes supplémentaires issues des rôles complémentaires se rapportant à des exercices budgétaires antérieurs. Pour mémoire, le produit de la fiscalité directe locale s'impute à l'article 731-11 alors que les recettes supplémentaires provenant de rôles complémentaires s'imputent à l'article 7318 (cf. tableau p. 30).

► S'agissant de la taxe d'habitation :

Il faut préciser qu'il est désormais impossible de faire des comparaisons en termes d'évolution du produit de la fiscalité directe locale. En effet, depuis 2021 la Commune ne perçoit plus le produit de la Taxe d'habitation sur les résidences principales (THRP). La Commune conserve simplement le produit issu de la taxe d'habitation sur les résidences secondaires et celui issu de la taxe d'habitation sur les logements vacants.

Pour mémoire la TH est due par les occupants des locaux meublés non affectés à l'habitation principale en application des articles 1407 CGI et suivants. Depuis 2023, la TH ne s'applique qu'aux résidences secondaires et autres locaux meublés non affectés à l'habitation principale.

La TH sur les logements vacants est une taxe facultative qui concerne les locaux dont la durée de vacance est supérieure à 2 ans au 1^{er} janvier de l'année d'imposition (article 1407 BIS CGI).

► S'agissant de la taxe foncière sur les propriétés bâties :

Quant au montant du produit de la taxe foncière sur les propriétés bâties, il intègre d'une part, depuis 2021, le « coefficient correcteur » (dispositif de la sous-compensation), ainsi que la réduction du produit de cette même taxe dans le cadre de la baisse des impôts de production des établissements industriels et d'autre part, en 2022, l'augmentation du taux d'imposition communal de la taxe foncière sur les propriétés bâties.

Pour mémoire, le produit de la fiscalité directe locale a augmenté de + 11,32 % sur la période 2020-2024, cette augmentation provenant uniquement du produit de la taxe foncière sur les propriétés bâties.

De la même façon, les bases d'imposition de la taxe foncière sur les propriétés bâties ont, au vu de l'état 1288M, augmenté de + 3,99 % en 2024 par rapport à celles de 2023, étant rappelé toutefois que le coefficient forfaitaire de revalorisation des bases d'imposition fixé annuellement par la Loi de Finances était + 3,40 % en 2022, de + 7,19 % en 2023, de 3,90 % en 2024 et qu'il est de 1,70 % en 2025, d'une part et que lesdites bases d'imposition au niveau du produit attendu, subissent l'effet du coefficient correcteur précité, d'autre part.

Par ailleurs, il est important de rappeler qu'en 2022, du fait de la baisse des impôts de production, les bases d'imposition de la TFPB ont baissé de 13,80 %, soit une diminution de 2 021 000 (engendrant une perte théorique annuelle de l'ordre de 530 K€ en application du seul ancien taux communal, 26,15 % et de l'ordre de 1 081 K€ en application du taux d'imposition agrégé Commune + Conseil départemental du Lot-et-Garonne, 53,48 %) et de l'ordre de 1 182 K€ du fait de l'augmentation du taux d'imposition de la taxe foncière sur les propriétés bâties décidée en 2022.

Taux (en %)	2020	2021	2022	2023	2024
Taxe professionnelle	CFE	CFE	CFE	CFE	CFE
Taxe d'habitation	-	-	-	-	-
Taxe foncière sur le bâti	26,15 %	53,48 % (*)	58,48 %	58,48 %	58,48 %
Taxe foncière sur le non bâti	105,29 %	105,29 %	105,29 %	105,29 %	105,29 %

(*) Ce taux de 53,48 % intègre à compter de 2021, le taux communal 26,15 % auquel s'ajoute le taux du Conseil départemental 47 : 27,33 %, ce consécutivement à la suppression progressive de la THRP enclenchée par la loi de finances pour 2020.

2.5.2 - Fiscalité directe de l'Agglomération d'Agen

A titre de rappel, l'Agglomération d'Agen percevait jusqu'en 2009 la totalité du produit de la taxe professionnelle, en l'occurrence, la taxe professionnelle unique (TPU) qui avait été instaurée au 1^{er} janvier 2000.

La Loi de Finances pour 2010 a supprimé la taxe professionnelle unique et l'a remplacée, à compter du 1^{er} janvier 2010, par une fiscalité professionnelle unique (FPU), à savoir un nouvel impôt, la Contribution Economique Territoriale (CET) décomposée en une Cotisation Foncière des Entreprises (CFE) et une Cotisation sur la Valeur Ajoutée des Entreprises (CVAE).

Jusqu'en 2020 l'Agglomération d'Agen percevait, outre la CET, l'ancienne part départementale de la taxe d'habitation, ainsi que l'ancienne part de la taxe foncière sur les propriétés non bâties, ce qui impliquait jusqu'alors l'existence d'une certaine interaction entre les impôts « ménages » perçus par les Communes membres et les impôts « ménages » perçus par l'Agglomération d'Agen.

Or, cette situation est depuis 2021 profondément modifiée puisque la Loi de Finances pour 2020 a prévu à compter du 1^{er} janvier 2021, que la suppression de la taxe d'habitation sur les résidences principales (THRP) est compensée pour les Communes par un transfert, à leur profit, de la part départementale de la taxe foncière sur les propriétés bâties. Elle a également prévu qu'à partir de 2021, l'Etat transfère une part de la Taxe sur la Valeur Ajoutée (TVA) aux Etablissements Publics de Coopération Intercommunale à fiscalité propre (EPCI) et aux Départements, ce transfert étant destiné à compenser notamment pour les EPCI à fiscalité propre la perte du produit issu de l'ancienne part départementale de la THRP.

Enfin, la recette liée à la CVAE a disparu en application de l'article 55 de la Loi de Finances pour 2023 qui a supprimé cette Cotisation pour les départements et les EPCI qui se voient attribués depuis une compensation correspondant à une fraction de TVA.

La Loi de Finances pour 2024 est venue aménager la suppression progressive de la CVAE acquittée par les entreprises. Initialement, elle devait diminuer de moitié en 2023, puis disparaître pour les contribuables en 2024. En réalité, la Loi de Finances pour 2023 a supprimé 50 % de la CVAE et la Loi de Finances pour 2024 12,50 % de la CVAE. Par ailleurs, cette dernière Loi de Finances, avait prévu la suppression des 37,50 % restants par tiers d'ici 2027. Or, l'article 16 de la Loi de Finances pour 2025, décale de 3 ans (donc à 2030) le calendrier de cette suppression totale.

Pour information, l'Agglomération d'Agen a perçu en 2024, au niveau de la Commune, au regard de l'état 1288 M, **4 985 K€** (pour mémoire, en 2024 : 4 814 K€) répartis essentiellement comme suit :

- 46 K€ pour la taxe d'habitation sur les résidences secondaires,
- 146 K€ pour la taxe foncière sur les propriétés bâties (1)
- 14 K€ pour la taxe foncière sur les propriétés non bâties,
- 1 635 K€ pour la CFE (2),
- 1 446 K€ pour la TEOM (3),
- 205 k€ pour la Dotation de Compensation de Réforme de la Taxe Professionnelle (DCRTP) (4)
- 1 140 K€ pour la Garantie Individuelle de Ressources (GIR) (5),
- 263 K€ pour la taxe sur les surfaces commerciales (TASCOM) (6),
- 91 K€ pour l'Imposition Forfaitaire sur les Entreprises de Réseaux (IFER).

(1) Il s'agit de prendre en compte que l'Agglomération d'Agen a décidé en 2021 d'instaurer une part additionnelle à la taxe foncière sur les propriétés bâties (taux d'imposition 1 %).

(2) La cotisation foncière des entreprises (CFE) est l'une des 2 composantes de la contribution économique territoriale (CET) avec la cotisation sur la valeur ajoutée des entreprises (CVAE). La CFE est due par les entreprises ou les personnes qui exercent de manière habituelle une activité professionnelle. Elle est assise sur la valeur locative des biens utilisés par l'entreprise et pour les besoins de son activité. La loi de finances pour 2021 a prévu la réduction de moitié des impôts fonciers des locaux industriels, cette réduction portant pour les EPCI sur la contribution foncière des entreprises (CFE).

(3) La taxe d'enlèvement des ordures ménagères (TEOM), aux termes de l'article 1520 CGI, est destinée à pourvoir aux dépenses du service de collecte et de traitement des ordures ménagères dans la mesure où celles-ci ne sont pas couvertes par les recettes ordinaires n'ayant pas un caractère fiscal. Ainsi, la TEOM peut couvrir :

- Les dépenses réelles de fonctionnement dudit service, parmi lesquelles les charges liées au programme local de prévention des déchets ménagers assimilées,
- Les dotations aux amortissements des immobilisations lorsque, pour un investissement, ladite taxe n'a pas pourvu aux dépenses réelles d'investissement correspondantes, au titre de la même année ou d'une année antérieure.

A ces dépenses, doivent être principalement déduites les dépenses se rapportant aux déchets non ménagers qui n'ont pas à être financés par la TEOM.

A cet égard, la Jurisprudence administrative a, en 2024, confirmé une nouvelle fois que la TEOM n'a pas le caractère d'un prélèvement opéré sur les contribuables en vue de pourvoir à l'ensemble des dépenses budgétaires, mais a exclusivement pour objet de couvrir les dépenses d'une Commune ou d'un EPCI compétent pour assurer l'enlèvement et le traitement des ordures ménagères et des déchets assimilés, et non couvertes par des recettes non fiscales, c'est-à-dire n'incluant pas le produit de la redevance spéciale, si elle existe. Il en résulte que le produit de la TEOM et, donc, son taux, ne doivent pas être manifestement disproportionnés par rapport au montant de ces dépenses, estimé à la date du vote de la délibération fixant ledit taux.

Enfin, le Conseil d'Etat est venu récemment dans un arrêt du 18 septembre 2023, apporter des précisions sur la notion de déchets ménagers. Ainsi, « a le caractère d'un déchet ménager au sens et pour l'application des règles fiscales relatives à la TEOM tout bien ayant la nature d'un déchet habituellement produit par les ménages, que ce soit au sein ou hors du foyer ». Ainsi, le lieu de production du déchet n'est donc pas pris en compte pour apprécier s'il s'agit ou non d'un déchet ménager. Au regard de ce dernier arrêt, Maître Julie CAZOU du Cabinet SEBAN Avocats en a déduit que le juge administratif considèrerait donc que peut être pris en compte pour le calcul de la TEOM le coût de la collecte et du traitement des déchets et immondices jetés dans les corbeilles de rue sur la voie publique.

- (4) La Loi de Finances pour 2010 a remplacé d'une part, la taxe professionnelle unique (TPU) par de nouveaux impôts (CFE, CVAE, IFR...
- (5) La taxe sur les surfaces commerciales (TASCOM) est due par les établissements commerciaux permanents situés en France, exploitant une surface de vente au détail de plus de 400 m² et réalisant un chiffre d'affaires HT de plus de 460 000 €.

Toutefois, en contrepartie, l'Etat a déduit l'équivalent du montant de cette taxe de la Dotation de fonctionnement attribuée aux intercommunalités.

2.5.3 - Fiscalité reversée par l'Agglomération d'Agen

	2020	2021	2022	2023	2024
Fiscalité reversée en K€ (Dotations communautaires)	1 465	1 397	1 352	1 352	1 352
Dont : - attribution compensation	1 242	1 242	1 250	1 250	1 250
- dotation solidarité « historique »	223	155	102	102	102
- dotation solidarité « critères »	0	0	0	0	0

Pour mémoire, le montant de l'attribution de compensation (AC) tient compte des transferts de charges opérés entre l'EPCI et les Communes membres, calculé par la Commission locale d'évaluation des charges transférées (CLECT). Le montant de l'attribution de compensation n'est cependant pas figé dans le temps.

La Commune a connu une première baisse de la dotation de solidarité communautaire, dès lors que la part « historique » a diminué de 25 K€ en 2015 et que la part « critères » est égale à 0 depuis 2015. Le montant de part historique, qui avait enregistré une nouvelle baisse en 2021 soit – 68 K€, a connu une nouvelle baisse en 2022, soit – 53 K€, générant une baisse globale désormais s'élevant à – 146 K€ par rapport au montant initial (248 K€).

En outre, l'attribution de compensation (AC) a baissé en 2016, baisse liée au transfert de la participation aux frais de fonctionnement du Centre routier interrégional de Gaussens (-20K€), cet équipement étant la propriété du Conseil départemental de Lot-et-Garonne. Puis en 2017, la Commune a décidé de conserver l'entretien et la maintenance des voiries de desserte des 3 zones d'activités économiques communales (ZAE), soit respectivement La Plaine, Le Treil-Gaussens et Malakoff). En revanche en 2022, le montant de l'attribution de compensation augmente de + 8 K€. En effet, dans le cadre des nouveaux statuts de l'Agglomération d'Agen, le transfert à compter du 1^{er} janvier 2022, aux Communes membres de la plupart des voiries d'intérêt communautaire a généré une augmentation de l'attribution de compensation. Pour notre Commune il s'agit de l'avenue de Consuegra, de la route du Pont-de-Barroy, de l'avenue de l'Europe, de l'avenue de Pologne et de la rue Victor Duruy ; étant précisé que la voie sur berge rive gauche, voirie communautaire historique, est demeurée dans le giron de l'Agglomération d'Agen, de même que la Passerelle Michel Serres. Parallèlement, est apparue en section d'investissement une attribution de compensation dédiée également aux dépenses de re transfert de ces mêmes voiries d'intérêt communautaire (31 K€).

De plus, il convient de rappeler que les Communes membres et l'EPCI peuvent décider de réviser le montant de l'attribution de compensation. A cet égard, 3 conditions sont nécessaires pour engager une révision libre :

- une délibération à la majorité des 2/3 du Conseil communautaire,
- une délibération à la majorité simple du Conseil municipal de chaque Commune membre intéressée,
- l'obligation de tenir compte de l'évolution expresse élaborée par la Commission Locale d'Evaluation des Charges Transférées (CLECT).

Ces délibérations peuvent prévoir d'imputer une partie du montant de l'attribution de compensation en section d'investissement en tenant compte du coût des dépenses d'investissement liées au renouvellement des équipements transférés, calculé par la CLECT.

Le Ministère de l'Intérieur rappelle que la Commune membre doit donner son accord pour accepter la fixation ou la révision du montant de son attribution de compensation. De plus, seules les Communes membres concernées sont appelées à délibérer sur la révision du montant de l'attribution de compensation. En effet, les autres Communes membres ne sont pas appelées à délibérer dès lors que le montant respectif de leur attribution de compensation demeure inchangé.

De plus, l'article 197 de la Loi de Finances pour 2022 est venu encadrer les modalités de baisse des attributions de compensation qu'un EPCI peut unilatéralement décider. En effet, un EPCI à fiscalité propre peut unilatéralement diminuer l'attribution de compensation qu'il verse à ses Communes membres si la diminution de ses bases imposables réduit son produit global disponible. Ce dernier étant constitué de la CFE, de la TASCOM, de la taxe additionnelle à la TFPNB, des IFER....

Toutefois, cette baisse ne peut être supérieure à la perte de produit global disponible et l'EPCI peut appliquer cette baisse soit à l'ensemble des Communes membres, soit à la seule Commune sur le territoire de laquelle la baisse de son produit global est observée....

Enfin, la Loi de Finances pour 2017 avait prévu que le Président de l'EPCI (en l'occurrence, l'Agglomération d'Agen) devait présenter tous les 5 ans au Conseil communautaire un rapport sur l'évolution du montant des attributions de compensation au regard des coûts effectifs liés à l'exercice des compétences transférées, tant en dépenses qu'en recettes. Ce rapport devait donner lieu à un débat au sein du Conseil d'agglomération avant le 31 décembre 2022 et faire l'objet d'une délibération spécifique, ledit rapport devant être ensuite transmis par le Président de l'EPCI à chacune des Communes membres. Or, il s'avère qu'à ce-jour, cette présentation et ce débat n'ont pas toujours été a priori organisés.

3/ PROSPECTIVE ET INVESTISSEMENT

Il est envisagé pour 2025 de fixer dans une fourchette de 2 500 K€ à 2 700 K€ le montant prévisionnel des dépenses d'équipement (hors RAR 2024 qui s'élèvent à 1 099 K€), le financement de ces investissements étant couvert par une combinaison entre autofinancement et subventions de l'Etat, du Conseil départemental 47 et de l'Agglomération d'Agen.

■ En matière d'environnement, de cadre de vie et de services à la population :

- L'aménagement du site du bois Vigué - 1^{ère} tranche,
- Au titre de la compétence « santé », l'acquisition par la Commune du Cabinet médical de l'avenue de l'Europe/rue Paul Chambelland, pour assurer le maintien d'une présence médical,
- Constitution d'une réserve foncière pour préservation de la biodiversité,
- Prolongement de l'itinéraire cyclable de la promenade des Poètes (route de Brax/RD 119) - 1^{ère} tranche,
- Renforcement de la défense extérieure contre l'incendie au titre du Schéma communal.

■ Pour les investissements liés à la maintenance, à l'entretien du patrimoine et au renouvellement des équipements communaux :

- Poursuite du programme pluriannuel d'entretien et de sécurisation des voiries communales et d'entretien et de maintenance des bâtiments communaux,
- Poursuite de la programmation triennale « accessibilité des bâtiments communaux » (Ad'AP) période 2024-2026,
- Etude programmatique du site de Rosette,
- Etude de faisabilité dans le cadre de la révision du PPRi de la Garonne agenaïse, portant sur la constructibilité de la zone Candeboué, avenue de l'Europe,
- Etude audit technique des ponts (Canal Latéral à la Garonne et ruisseau Le Rieumort).

■ En matière de transition écologique :

- Travaux de confort d'été école maternelle René Bétuing – 1^{ère} tranche,
- Végétalisation de la cour de récréation groupe scolaire Ferdinand Buisson.

Les principales perspectives pluriannuelles d'investissement (hors RAR 2024) envisagées sur la période 2025-2027 sont répertoriées dans le tableau récapitulatif ci-dessous :

Perspectives pluriannuelles d'investissement en € TTC	2025	2026	2027
Intitulé			
Programme annuel de voirie	550 000	550 000	500 000
Programme annuel entretien des bâtiments communaux	120 000	100 000	100 000
Programme annuel entretien des équipements sportifs	80 000	100 000	100 000
Programme annuel entretien des écoles	100 000	100 000	100 000
Etudes préalables diverses : Site de Rosette Zone Candeboué	90 000	30 000	30 000
Equiperment des services municipaux/scolaires	300 000	250 000	250 000
Budget participatif des quartiers	-	175 000	-
PIG HABITAT	10 000	-	-
Logements sociaux	128 000	47 000	175 000
Programmation accessibilité Ad'AP	50 000	50 000	100 000
Réserves foncières/Acquisitions	210 000	35 000	35 000
Parc urbain Bois Vigué	190 000	150 000	-
Cimetières et églises	35 000	25 000	25 000
Eglise Sainte-Jehanne	-	200 000	150 000
Transition écologique	600 000	470 000	400 000
Schéma DECI	50 000	50 000	50 000
Piste cyclable route de Brax	50 000	200 000	200 000
Réaménagement site de Rosette	-	50 000	200 000
TOTAL	2 563 000	2 582 000	2 415 000

4/ SYNTHÈSE

Au titre de l'exercice budgétaire 2025, au niveau de **la section de fonctionnement**, la Commune entend poursuivre ses efforts pour maîtriser sa masse salariale (cette dernière ayant enregistré en charges brutes un taux annuel d'évolution inférieur à 2,50 % sur la période 2020-2024). Toutefois, cet objectif sera cette année difficile à tenir dès lors qu'il convient d'intégrer, outre le glissement vieillesse technicité (GVT), l'augmentation très importante du taux de cotisation employeur de la CNRACL (+ 3 points en 2025, suivie de + 3 points/an jusqu'en 2028), la montée en charge progressive de la participation financière employeur au volet « santé » de la protection sociale complémentaire, la prise en compte de la mise en œuvre du dispositif « rupture conventionnelle » pour un agent titulaire,...

En outre, la Commune est toujours confrontée à la situation conjoncturelle touchant plus particulièrement les tarifs du gaz, par la hausse également conjoncturelle du prix des carburants, qui devront être combinés avec une inflation de l'ordre de 1,6 % à 2 % en 2025, sans oublier la hausse de l'ensemble des produits alimentaires qui impacte directement la restauration collective confiée par le groupement de commandes à la Société ELIOR. Doivent être également incluses, les dépenses supplémentaires liées à l'augmentation de la contribution de la Commune au fonctionnement du SIVU Chenil-fourrière de Lot-et-Garonne, les dépenses nouvelles liées au fonctionnement de la copropriété au sein de laquelle se trouve le Cabinet médical Chambelland, l'actualisation-révision du Plan Communal de Sauvegarde en partenariat avec l'Agglomération d'Agen,...

Parallèlement, la Commune souhaite conserver un bon niveau d'entretien de la voirie et des bâtiments communaux tout en assurant le maintien de la qualité du service vis-à-vis de ses écoles, de ses structures d'accueil pour l'enfance et la jeunesse, mais également en termes de tranquillité publique (prise en compte des dépenses supplémentaires liées à l'armement des agents du service de Police municipale pluricommunale).

Enfin, la Commune continuera, conjointement avec la Commune d'Estillac, à apporter une subvention d'équilibre concernant le fonctionnement du Centre de santé médical pluricommunal et à soutenir l'activité de son CCAS au travers d'un abondement du montant de la subvention de fonctionnement annuelle qu'elle lui alloue.

Les recettes de fonctionnement demeureront toujours incertaines compte tenu des contextes international et national. Comme les années précédentes, le produit potentiel de la fiscalité directe locale décroît mécaniquement du fait, d'une part de la suppression définitive de la taxe d'habitation sur les résidences principales et d'autre part, de la baisse des impôts de production qui impacte le produit de la taxe foncière sur les propriétés bâties à l'égard des établissements industriels. Il est à noter que cette situation n'est plus désormais ponctuellement et partiellement compensée par l'actualisation du coefficient de revalorisation forfaitaire des bases d'imposition dès lors que ce dernier est de + 1,70 % en 2025, alors que l'inflation en 2025 serait à tout le moins comprise entre + 1,40 % à + 1,70 %. En 2025, la Commune n'a pas prévu d'augmentation des taux d'imposition de sa fiscalité directe locale.

Par ailleurs, chaque Collectivité territoriale doit s'interroger sur l'évolution des dotations et des compensations de fiscalité allouées par l'Etat au regard de loi de Programmation des finances publiques pour la période 2023-2027 aux termes de laquelle les Collectivités territoriales sont appelées à l'effort de réduction des déficits publics. Ainsi, au titre de la Loi de Finances pour 2025, cet effort est de 2,2 milliards d'euros au lieu des 5,5 milliards initialement envisagés à l'automne 2024. Cependant, il ne faut pas oublier que le Ministre de l'Economie n'a pas manqué de rappeler que les Collectivités territoriales seraient une nouvelle fois appelées en 2026 à participer activement à la réduction des déficits publics, à tout le moins à hauteur de 3,3 milliards d'euros.

La Commune s'est fixée comme cap pour le présent mandat, que son taux d'épargne brute demeure supérieur ou égal à 15 % et que son taux d'épargne nette demeure supérieur ou égal à 12 %, étant rappelé que sa capacité de désendettement en 2024 ressort à 2,66 ans.

Quant à la section d'investissement, le programme de travaux sera articulé autour de la préservation de l'environnement et du cadre de vie, de l'aménagement et de la sécurisation de la voirie (notamment au regard de la promotion des modes de déplacements doux), et des travaux de gros entretien du patrimoine communal (qu'il s'agisse d'accessibilité, d'amélioration de la performance énergétique ou de l'adaptation aux conséquences du changement climatique).

Il est à noter que depuis 2020, en termes de dépenses d'équipement brut la Commune a réalisé près de 11,4 millions d'euros de travaux ou autres acquisitions (soit une moyenne annuelle de 2,3 millions d'euros environ).

Son financement sera assuré par une combinaison entre autofinancement et financements extérieurs. Ces derniers provenant des subventions de l'Agglomération d'Agen au travers du Fonds de Solidarité Territoriale (FST), de l'Etat et du Conseil départemental 47 au titre du FACIL.

Dès lors, la Commission vous demande de bien vouloir en prendre acte.

BUDGET ANNEXE CENTRE DE SANTÉ MÉDICAL PLURICOMMUNAL LE PASSAGE D'AGEN/ESTILLAC

Les Communes du Passage d'Agen et d'Estillac, pour faire face au phénomène de déprise médicale, ont décidé de créer un Centre de santé médical pluricommunal en répondant à l'appel à projets lancé par l'Agence Régionale de Santé Nouvelle-Aquitaine, le Conseil municipal du Passage d'Agen ayant approuvé, lors de sa séance du 24 septembre 2019, la création de cette structure sanitaire de premier recours.

Après obtention de l'accord de conformité par l'ARS Nouvelle-Aquitaine et validation de la Caisse Nationale d'Assurance Maladie, ce Centre de santé s'est vu attribuer son numéro national des établissements sanitaires et sociaux (FINESS). Il comporte un site principal implanté rue Jean Jaurès au Passage d'Agen et une annexe implantée chemin de Peyrelong sur Estillac.

Le Centre de santé médical qui a ouvert le 23 novembre 2020 a connu en 2021 sa première année pleine de fonctionnement, fonctionnement assuré avec 4 médecins généralistes (soit 3,5 équivalents temps plein) et 3 secrétaires médicales (soit 2,85 équivalents temps plein), étant rappelé que l'une des secrétaires médicales assure les missions d'assistante médicale.

Le budget annexe du Centre de santé médical pluricommunal est destiné à permettre de retracer tant en section de fonctionnement, qu'en section d'investissement les dépenses et les recettes qu'il génère.

Ainsi, pour 2025, le prochain budget primitif devra prendre en compte :

▮ **Pour la section de fonctionnement** : Le fonctionnement du Centre de santé médical pluricommunal en année pleine pour la cinquième année, l'état prévisionnel des recettes et des dépenses (EPRD) figurant dans le dossier de création prévoyait que les Communes du Passage d'Agen et d'Estillac prendraient en charge le déficit d'exploitation pouvant résulter du fonctionnement du Centre de santé médical pluricommunal. Pour mémoire, la clé de répartition de la prise en charge de ce déficit d'exploitation s'établit à hauteur de 60 % pour la Commune du Passage d'Agen et de 40 % pour la Commune d'Estillac, générant une recette en section de fonctionnement (article 75738 « subventions autres organismes publics »). Cette subvention d'équilibre permet en outre, au Centre de santé médical pluricommunal de se constituer progressivement un fonds de roulement destiné à assurer son fonctionnement au quotidien.

L'un des objectifs en 2025 sera de stabiliser à tout le moins le montant de cette subvention d'équilibre par rapport à celui de 2024.

Par ailleurs, les 2 Communes envisagent toujours la possibilité de recruter un cinquième médecin généraliste, étant rappelé que le Centre de santé accueille depuis 2023 une infirmière « ASALÉE ».

En outre, il convient de préciser que 3 des médecins généralistes ont suivi en 2024 la formation de maître de stage universitaire (MSU) qui pourrait leur permettre d'accueillir un interne dans le meilleur des cas dans le courant du 4^{ème} trimestre 2025.

Outre les recettes provenant des consultations qui intégreront l'augmentation en année pleine du tarif de la consultation qui est passé à 30,00 € au 22 décembre 2024, le Centre de santé bénéficiera de recettes complémentaires s'agissant de la rémunération forfaitaire spécifique liée à l'accord national des Centres de santé, du forfait « patientèle médecin traitant », de la subvention TEULADE....

En outre, l'Agglomération d'Agen a prévu d'instaurer un régime d'aide au fonctionnement consistant à la prise en charge d'une partie des dépenses liées à la rémunération d'une secrétaire médicale, le taux d'intervention et la date d'entrée en vigueur de ce régime d'aide n'étant pas encore arrêtés.

▮ **Pour la section d'investissement** : Les crédits prévisionnels seront simplement destinés à assurer, en tant que de besoin, l'acquisition ou l'adaptation de mobilier, de matériels informatiques ou de matériel médical existant.

Dès lors, la Commission vous demande de bien vouloir en prendre acte.