Rapport sur les orientations budgétaires

Budget principal

Exercice 2025

SOMMAIRE

1. INTRODUCTION – DECIDER DANS L'INCERTITUDE 4

1.1. Composition et utilité du ROB 4

1.2. Ambitions et orientations budgétaires de la Ville de Dreux 5

1.3. Description des ratios utilisés 5

2. CONTEXTE – ANTICIPER DANS UNE PERIODE DE MAITRISE DU DEFICIT PUBLIC..... 7

2.1. Contexte politique, économique et financier 7
2.1.1. Au niveau international 7
2.1.2. Au niveau national 8
2.1.3. Au niveau local 11

2.2. Contexte législatif et réglementaire 14
2.2.1. Le projet de loi de fin de gestion (PLFG) pour 2024 14
2.2.2. Le projet de loi de finances (PLF) pour 2025 14
2.2.2.1. Dotations 15
2.2.2.2. La stabilisation de la fraction de TVA 15
2.2.2.3. La modulation du taux de FCTVA et de l'assiette des dépenses éligibles 15
2.2.2.1. Instauration d'un fonds de réserve 15
2.2.2.2. Autres mesures 16

2.3. Synthèse – Prendre en compte le contexte 2025 16

3. SITUATION FINANCIERE – L'EQUILIBRE FINANCIER A FIN D'EXERCICE 2024.....17

3.1. Section de fonctionnement 17
3.1.1. Equilibre de la section de fonctionnement 17
3.1.2. Recettes réelles de fonctionnement 19
3.1.1. Dépenses réelles de fonctionnement 20

3.2. Section d'investissement 21
3.2.1. Dépenses d'équipements 21
3.2.2. Financement des investissements 22
3.2.3. Stock de dette et capacité de désendettement 23
3.2.4. Evolution du fonds de roulement 24

3.3. Conclusion 25
3.3.1. Récapitulatif des ratios de solvabilité 25
3.3.2. Synthèse et pistes d'optimisation 25

4. PROJECTION FINANCIERE – LES ORIENTATIONS BUDGETAIRES DETAILLEES DES DIFFERENTES COMPOSANTES DU BUDGET PRINCIPAL.....26

4.1. Section de fonctionnement 26
4.1.1. Recettes de fonctionnement 26

4.1.1.1. Fiscalité – Anticiper le retour vers un cycle plus stable 26
4.1.1.2. Dotations – La contribution inévitable des collectivités au redressement des comptes publics 28
4.1.1.3. Produits des services et du domaine – Adapter les tarifs à l'évolution du contexte . 29
4.1.1.4. Autres produits de gestion courante – Mobiliser les ressources disponibles 29
4.1.2. Dépenses de fonctionnement 30
4.1.2.1. Charges de personnel – Une hausse à prévoir à partir de 2025 en raison d'une prise en charge de la Caisse des écoles 30
4.1.2.2. Charges à caractère général et autres charges de gestion courante – Une maîtrise réussie des dépenses à poursuivre sur la période à venir 33
4.1.2.3. Frais financiers – L'impact de taux élevés combinés à d'importants investissements 35

4.2. Section d'investissement 37
4.2.1. Programme d'investissement – Des dépenses portées par le pôle éducatif et culturel des Bâtes 37
4.2.2. Financement des investissements – Un recours à l'emprunt nécessaire en 2025 39
4.2.3. Evolution du stock de dette – Un recours à l'endettement en 2025 et un désendettement à engager dès la fin du mandat 40
4.2.3.1. Scénario « fil de l'eau » 41
4.2.3.2. Scénario « dégradé » 41
4.2.4. Evolution du fonds de roulement – Un fonds de roulement à reconstituer 42

4.3. Conclusion – Des marges de manœuvre à conserver et un endettement à surveiller 43
4.3.1. Evaluation prévisionnelle des ratios de solvabilité 43
4.3.2. Prise en compte des risques et incertitudes au travers du scénario « dégradé » 45
4.3.3. Perspectives 47

5. ANNEXE : ETAT DES RESSOURCES HUMAINES.....50

5.1. Structure des effectifs, des dépenses de personnel, durée effective de temps de travail 50
5.1.1. La structure des effectifs (données du Rapport Social Unique 2023) 50
5.1.2. Les dépenses de personnel 52
5.1.3. Les avantages en nature 52
5.1.3.1. L'avantage véhicule 52
5.1.3.2. L'avantage logement 52
5.1.4. La durée effective du temps de travail 53

5.2. Perspectives d'évolution des effectifs et des dépenses de personnel pour l'année 2025 53
5.2.1. Evolution des effectifs 53
5.2.2. Evolution des dépenses de personnel 54
5.2.3. Politique en matière de ressources humaines 54

1. Introduction – Décider dans l'incertitude

1.1. Composition et utilité du ROB

En vertu de l'article L2312-1 du Code général des collectivités territoriales, dans les communes de 3 500 habitants et plus, le maire se doit de présenter au conseil municipal, dans un délai de deux mois précédant l'examen du budget, un rapport sur les orientations budgétaires, les engagements pluriannuels envisagés ainsi que sur la structure et la gestion de la dette.

En vertu de l'article D2312-3 du même code, ce rapport se doit d'être composé (pour les communes de plus de 10 000 habitants) des éléments de présentation suivants :

- Orientations budgétaires envisagées par la commune portant sur les évolutions prévisionnelles des dépenses et des recettes, en fonctionnement comme en investissement. Il s'agit notamment des hypothèses d'évolution retenues pour construire le projet de budget (concours financiers, fiscalité, tarification, subventions) ainsi que des principales évolutions relatives aux relations financières entre la commune et l'EPCI.

- Engagements pluriannuels, notamment les orientations envisagées en matière de programmation d'investissement comportant une prévision des dépenses et des recettes.

- Informations relatives à la structure et la gestion de l'encours de dette contractée et les perspectives pour le projet de budget. Il s'agit notamment de présenter l'encours de dette que vise la collectivité pour la fin de l'exercice.

- Evaluation prévisionnelle des ratios de solvabilité (épargne brute, épargne nette et endettement à la fin de l'exercice).

- Etat des ressources humaines : structure des effectifs, dépenses de personnel (éléments de rémunération détaillés tels que les traitements indiciaires, les régimes indemnitaires, les nouvelles bonifications indiciaires, les heures supplémentaires rémunérées et les avantages en nature), durée effective de travail. Enfin le rapport doit comporter l'évolution prévisionnelle de la structure des effectifs et des dépenses de personnel pour l'exercice.

Document obligatoire donc, le Rapport d'Orientations Budgétaires (ROB) permet de faire le point sur les projections financières à court terme (exercice suivant) et à long terme (plusieurs exercices suivants) de la collectivité. Il permet aux élus, qui se basent sur ce document lors du Débat d'Orientations Budgétaires (DOB), de discuter des hypothèses et des choix politiques de l'exécutif en matière de gestion budgétaire et financière. Par la suite affinées lors de la préparation budgétaire de l'exercice, les hypothèses considérées sont la base d'une réflexion d'ensemble sur la trajectoire financière pluriannuelle de la collectivité et, si nécessaire, sur les optimisations possibles.

1.2. Ambitions et orientations budgétaires de la Ville de Dreux

Dans cette période d'incertitude institutionnelle et financière au niveau national, la ville de Dreux se doit d'adopter des orientations budgétaires réalistes et prudentes qui permettront à la fois de réaliser ses ambitions en matière de développement territorial et d'assurer une gestion saine et durable de ses finances.

En ce sens ce rapport d'orientations budgétaires se veut le plus pragmatique possible en évaluant prioritairement l'impact, sur les capacités de financement des investissements de la Ville, des variables négatives et positives qui affecteront notamment sa section de fonctionnement.

Ainsi, malgré la démission du gouvernement Barnier le 04 décembre 2024, le rapport prend en compte certaines orientations du projet de loi de finances qui affecteront négativement les comptes de la commune (écrêtement de la dotation forfaitaire et diminution du taux de FCTVA, faible croissance des dotations non forfaitaires, prélèvement sur recettes…). En ce sens le présent rapport d'orientations budgétaires comprend deux scénarios : un scénario « fil de l'eau » qui projette les hypothèses les plus probables sur la période 2025-2027, un scénario « dégradé » qui intègre les risques externes pesant sur les finances de la Ville et qui doit inciter au débat et aux arbitrages sur les dépenses. Car il est certain, au vu du contexte économique et financier, qu'une contribution sera demandée aux collectivités territoriales, et qu'elle prendra sans aucun doute la forme d'une diminution des dotations ou d'un prélèvement sur recettes.

Dans cette situation, la Ville de Dreux, comme la majorité des communes, fait le choix de continuer à soutenir le développement local par une série d'investissements qui s'étaleront, dans le cas de Dreux, principalement en 2025 et 2026. Se pose évidemment la question du financement et là encore Dreux a, à l'instar des autres collectivités, puisé ses dernières années dans son fonds de roulement pour financer ses dépenses d'équipements.

Avec le retour de taux plus abordables et la nécessité de réunir dès 2025 d'importants financements, la commune se doit d'emprunter à nouveau pour couvrir ses besoins. Cette décision interviendrait après deux années de désendettement et alors que son encours de dette actuel devrait atteindre dès 2030 la moitié de ce qu'il représente au 31/12/2024.

Cependant il convient de préciser que le financement des investissements (et le remboursement des emprunts) ainsi que la capacité de la Ville à prouver sa solvabilité, ne pourra être assuré que par la préservation de ses marges de manœuvre en section de fonctionnement. Un travail important de redressement a été opéré au cours des deux derniers exercices. Toutefois l'effort doit continuer dans le temps et les charges de personnel, charges à caractère général et charges de gestion courante ne devront pas croître plus que les produits fiscaux. A cette condition la Ville de Dreux saura conserver sa stabilité financière.

1.3. Description des ratios utilisés

Les principaux soldes de gestion utilisés pour apprécier la situation financière d'une collectivité publique sont :

- Au niveau de l'épargne générée par la section de fonctionnement (hors provisions et reprises sur amortissement) :
  - **L'épargne de gestion** (= recettes réelles de fonctionnement – dépenses réelles de fonctionnement hors frais financiers) : laquelle correspond à la différence entre les recettes réelles de fonctionnement et les dépenses réelles de fonctionnement retraitées, avant la prise en compte du solde financier (intérêts d'emprunt essentiellement). Elle désigne l'excédent primaire de fonctionnement de la collectivité, l'équivalent de l'excédent d'exploitation d'une entreprise, avant le service de la dette.
  - **L'épargne brute** (= épargne de gestion – frais financiers) : laquelle s'obtient par la différence entre les recettes réelles et les dépenses réelles de fonctionnement retraitées, y compris les frais financiers. Cet indicateur est capital puisqu'il désigne les excédents que dégage la section de fonctionnement en vue de rembourser le capital de la dette et de financer des équipements (alimenter la section d'investissement).
  - **L'épargne nette** (= épargne brute – remboursement en capital de la dette) : laquelle s'obtient en retraitant de l'épargne brute le remboursement en capital de la dette. Cette épargne exprime le montant d'investissements nouveaux que la collectivité peut financer grâce à ses excédents dégagés en fonctionnement sans recourir à l'emprunt et hors autres recettes d'investissement (subventions, FCTVA…).

- Au niveau de l'endettement de la collectivité :
  - **La capacité de désendettement** (= stock de dette / épargne brute) : ratio qui correspond au rapport entre le stock de dette au 31 décembre et l'épargne brute dégagée lors de l'exercice. Elle désigne le nombre virtuel d'années que la collectivité mettrait pour amortir l'ensemble de sa dette si elle y consacrait l'ensemble de son épargne.

L'épargne peut être présentée par son montant ou par son taux. Son taux (rapport entre le montant d'épargne et le montant des recettes réelles de fonctionnement), permet de déterminer la santé financière de la collectivité : en-dessous de 10% d'épargne brute et de 4% d'épargne nette, la collectivité franchit un seuil d'alerte. Au-dessus de 12 années de capacité de désendettement, elle franchit également un seuil critique pour le financement de sa dette.

2. Contexte – Anticiper dans une période de maitrise du déficit public

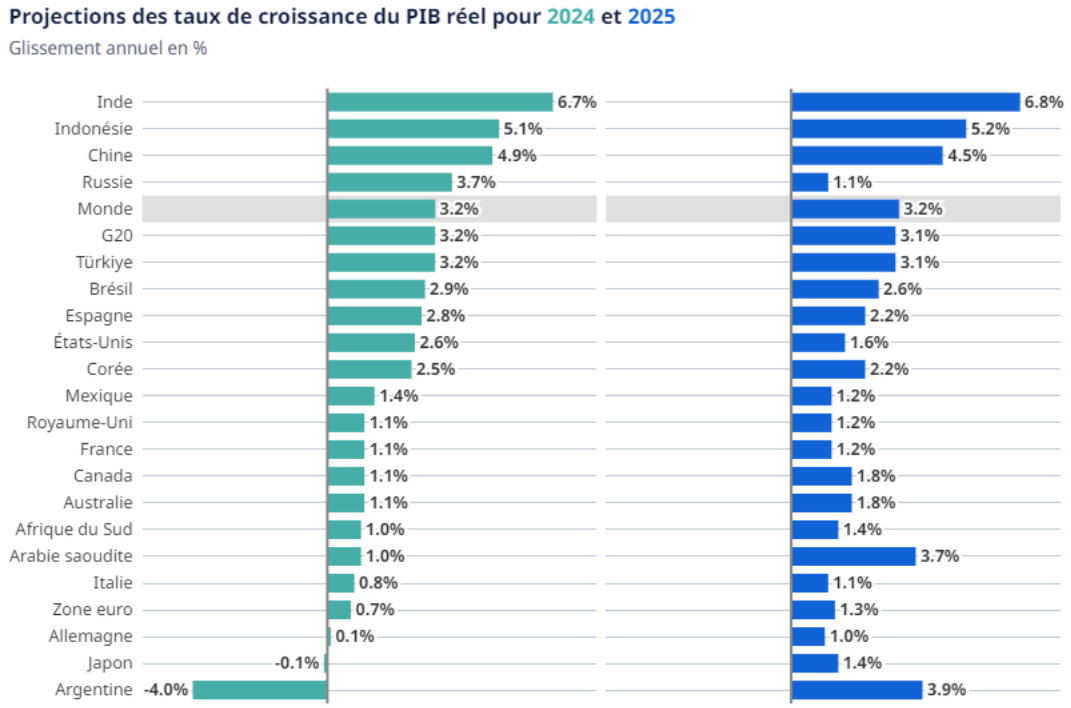
2.1. Contexte politique, économique et financier

2.1.1. Au niveau international

Selon les perspectives économiques de l'OCDE de mai 2024, la croissance mondiale en 2023 s'est poursuivie à un rythme annuel supérieur à 3%, malgré le durcissement des conditions financières ainsi que d'autres facteurs tels que la guerre en Ukraine et l'évolution du (des) conflit(s) au Moyen-Orient.

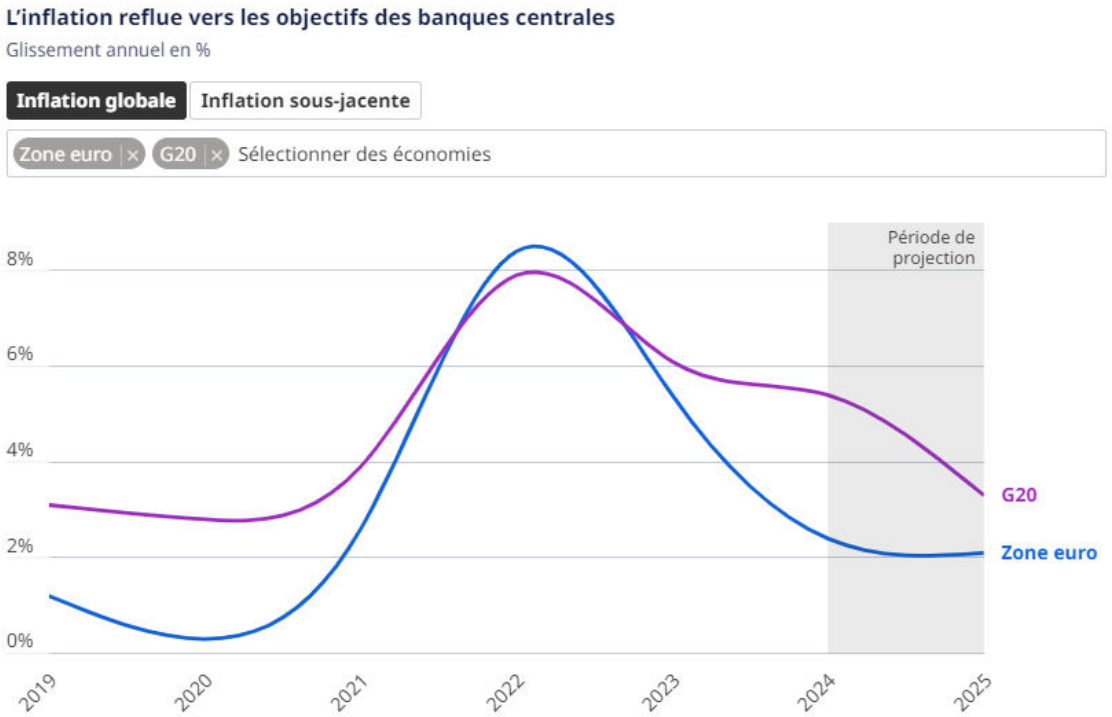
Selon les projections, la croissance du PIB mondial devrait s'établir à 3,2% en 2024 et 2025.

Quant à la zone Euro, les prévisions établissent une croissance du PIB réel de 0,7% en 2024 et de 1,3% en 2025.



OCDE (2024), *Perspectives économiques de l'OCDE, Rapport intermédiaire, Septembre 2024 : L'économie mondiale à un tournant*, Éditions OCDE, Paris,

Selon les données de l'OCDE, l'inflation globale dans l'économie du G20 s'élève à 5,4% en 2024 et devrait diminuer à 3,3% en 2025. En ce qui concerne la zone Euro, l'inflation globale s'élève à 2,4% en 2024 et devrait, elle aussi, diminuer en 2025 pour atteindre 2,1%.



Perspectives économiques de l'OCDE, Rapport intermédiaire, Septembre 2024

Malgré des perspectives de croissance encourageantes, certains risques peuvent subsister durant les prochaines années. En effet, les fortes tensions géopolitiques, notamment au Moyen-Orient, pourraient venir perturber les marchés de l'énergie et les marchés financiers.

De plus, la désinflation poursuivie par les banques centrales pourrait s'avérer plus lente et plus difficile qu'elle ne l'a été jusqu'à présent. En sus des risques liés à de nouvelles flambées des prix de l'énergie ou des produits alimentaires pourraient aussi se produire (baisse de production des pays signataires de l'accord OPEP+, conflit affectant les approvisionnements en produits alimentaires essentiels).

2.1.2. Au niveau national

Avec le rebond de l'économie qui avait eu lieu à la sortie de la crise sanitaire, les années 2022 et 2023 ont été marquées par des tensions inflationnistes et un niveau élevé des prix de l'énergie**.** L'année 2023 a notamment été marquée par un ralentissement de l'activité économique, avec une croissance du PIB réel de 1,1% (contre 2,6% en 2022).

Pour l'année 2024, la croissance du PIB réel s'élève également à 1,1%. Quant à l'Indice des Prix à la Consommation Harmonisé (IPCH – indicateur d'inflation européen), celui-ci s'élevait à 5,9% en 2022 et a connu une légère diminution en 2023 (5,7%). Les prévisions à partir de 2024 indique qu'il devrait décroitre jusqu'en 2025.

Les projections macroéconomiques de la Banque de France (datant de décembre 2024) serviront de base à l'élaboration des hypothèses d'évolution des dépenses dans le cadre de la préparation budgétaire 2025 mais aussi de la trajectoire financière de la collectivité sur le reste du mandat.

POINTS CLÉS DE LA PROJECTION FRANCE EN MOYENNE ANNUELLE

	2023	2024	2025	2026	2027
PIB réel	**1,1**	**1,1**	**0,9**	**1,3**	**1,3**
IPCH	**5,7**	**2,4**	**1,6**	**1,7**	**1,9**
IPCH hors énergie et alimentation	**4,0**	**2,4**	**2,2**	**1,9**	**1,8**
Taux de chômage (BIT, France entière, % population active)	7,3	7,4	7,8	7,8	7,4

Données corrigées des jours ouvrables. Taux de croissance annuel sauf indication contraire.
Sources : Insee pour 2023 (comptes nationaux trimestriels du 30 octobre 2024), projections Banque de France sur fond bleuté.

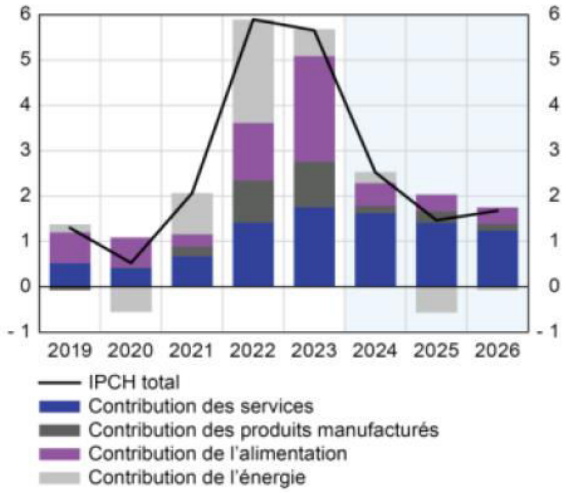
Projections macroéconomiques Banque de France – Décembre 2024

L'IPCH s'établit ainsi à 2,4% sur l'année 2024 et devrait continuer de diminuer pour atteindre 1,6% en 2025 et 1,7% en 2026. L'IPCH hors énergie et alimentation, quant à lui, s'élève à 2,4% en 2024 et diminuerait à 2,2% et 1,9% en 2025-2026.

Pour plus de précisions, il convient de détailler les différentes composantes de l'inflation (ci-dessous).

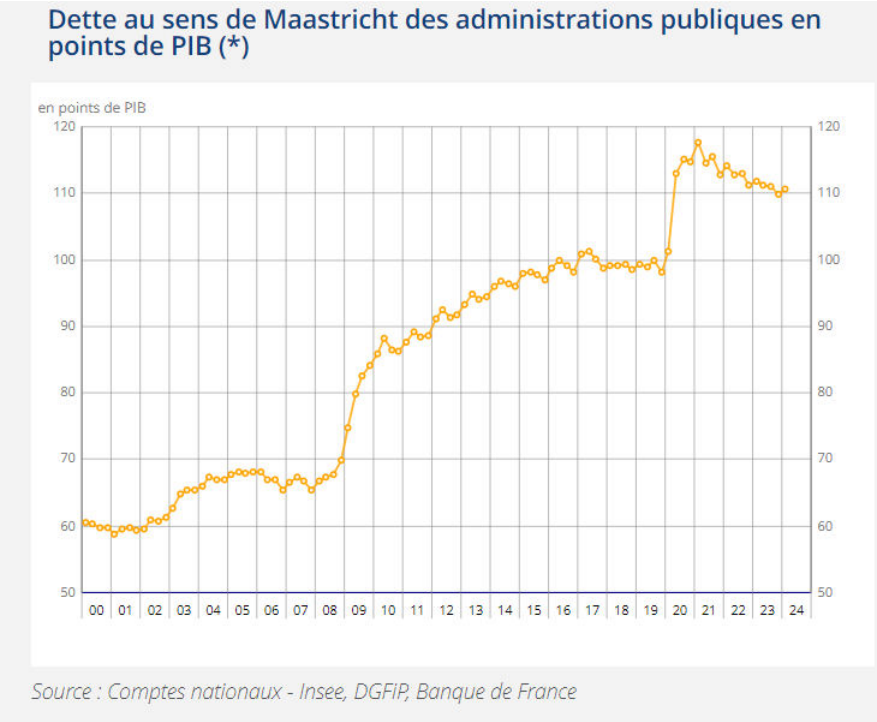
Graphique 4 : Décomposition de l'IPCH

(croissance annuelle en %, contributions en points de pourcentage)



Sources : Insee jusqu'au deuxième trimestre 2024, projections Banque de France sur fond bleuté.

A la différence des années 2022 et 2023, l'évolution des prix de l'énergie et de l'alimentation serait marquée par une baisse en 2025. De même, le prix des services devrait se stabiliser en 2025 et décroitre en 2026. Ces données devront être intégrées à la réflexion de la Ville lors de la préparation budgétaire 2025.



Dette en points de PIB de l'ensemble des administrations publiques entre 2000 et 2024 – Données Insee – Septembre 2024

En ce qui concerne la dette publique (dette des Administrations Publiques – APU, c'est-à-dire la dette consolidée de l'ensemble des entités publiques françaises), elle s'élevait à 114,2 points de PIB au 1er trimestre 2022. Elle n'a cessé de diminuer à partir de 2022 (à l'exception du 3ème trimestre 2022 et du 1er trimestre 2023) pour atteindre 109,9 points de PIB au 4ème trimestre 2023. En revanche, les premiers trimestres 2024 sont marqués par une hausse pour atteindre 112,0 points de PIB au deuxième semestre 2024 (données INSEE).

Prévisions des taux d'intérêts à long terme – période T1 2000 / T4 2025 – Données OCDE

Quant aux taux d'intérêts à long terme, ils s'élevaient à 0,6% au 1er trimestre 2022 et n'ont cessé d'augmenter pour atteindre 3,1% au 3ème trimestre 2023. La conséquence de cette hausse des taux depuis 2022 est le renchérissement du coût de la dette pour l'Etat français.

Une baisse a été entamée jusqu'au 1er trimestre 2024 (même si un rebond a été constaté au 2eme trimestre 2024) et le taux s'est stabilisé à 2,8%. Selon les prévisions de l'OCDE, ce taux les taux d'intérêts devraient rester stables jusqu'au deuxième trimestre 2025 puis diminuer légèrement pour atteindre 2.7% au 4ème trimestre 2025.

2.1.3. Au niveau local

En 2023, de fortes disparités de situations ont été constatées entre les différentes strates de collectivités. Si les régions et surtout les départements ont connu des difficultés financières, les communes ont quant à elle vu leur autofinancement s'améliorer malgré l'inflation.

Entre 2022 et 2023, pour l'ensemble des collectivités, les dépenses de fonctionnement ont augmenté de 6,2 %, dépassant l'inflation (+4,9 %), tandis que les recettes ont progressé de 3,9 %, soutenues par la revalorisation des bases fiscales mais affectées par la chute des droits de mutation.

Concernant l'investissement, celui-ci est resté dynamique et les dépenses ont augmenté de 7,5% entre 2022 et 2023, mais pour autant, le recours à l'endettement est resté modéré (-2,6% d'emprunts nouveaux). De plus, et pour la première fois en 10 ans, les collectivités ont prélevé sur leur trésorerie, à hauteur de -3,4 milliards d'euros.

SECTION DE FONCTIONNEMENT	23/22 %	2023 Md €	24/23 %	2024p Md €
RECETTES DE FONCTIONNEMENT (1)	**+ 3,9**	**270,4**	**+ 2,3**	**276,5**
Recettes fiscales	+ 3,6	173,5	+ 1,8	176,6
Dotations et compensations fiscales	+ 1,9	40,4	+ 0,6	40,7
Participations	+ 6,9	15,2	+ 4,0	15,8
Produit des services	+ 4,3	26,0	+ 6,1	27,6
Autres	+ 11,1	15,2	+ 4,5	15,9
DÉPENSES DE FONCTIONNEMENT (2)	**+ 6,2**	**227,1**	**+ 4,4**	**237,0**
Dépenses de personnel	+ 4,6	79,6	+ 4,8	83,5
Charges à caractère général	+ 9,1	57,3	+ 4,4	59,8
Dépenses d'intervention	+ 5,1	78,8	+ 3,6	81,6
Autres	- 0,0	6,6	- 1,6	6,5
Intérêts de la dette	+ 29,5	4,8	+ 17,9	5,6
ÉPARGNE BRUTE (3)=(1)-(2)	**- 6,4**	**43,3**	**- 8,7**	**39,5**
ÉPARGNE NETTE (3bis)=(3)-(8)	**- 11,8**	**24,6**	**- 15,8**	**20,7**

FINANCEMENT DE L'INVESTISSEMENT	23/22 %	2023 Md €	24/23 %	2024p Md €
DÉPENSES D'INVESTISSEMENT (4)	**+ 7,5**	**74,9**	**+ 7,0**	**80,1**
financées par :				
· Autofinancement (5)=(3)-(9)	+ 9,6	46,7	+ 1,8	47,5
· Recettes d'investissement (6)	+ 8,3	26,0	+ 3,0	26,7
· Flux net de dette (7) =		+ 2,2		+ 5,8
- Emprunts nouveaux*	- 2,6	20,9	+ 17,9	24,6
- Remboursements* (8)	+ 1,6	18,7	+ 0,6	18,8
VARIATION DU FONDS DE ROULEMENT (9)	**-**	**- 3,4**	**-**	**- 8,0**
ENCOURS DE DETTE au 31/12	**+ 1,2**	**204,9**	**+ 2,8**	**210,7**

Budgets principaux et budgets annexes consolidés des flux croisés
* hors opérations financières
p : prévisions
(9) = (3)+(6)+(7)-(4)

Communes, groupements à fiscalité propre, syndicats, départements et régions/collectivités territoriales uniques

Etude de la banque postale de septembre 2024 sur la conjoncture des finances locales – Tableau représentant les comptes consolidés des collectivités locales

Pour 2024, la Banque Postale prévoit une baisse des marges d'autofinancement pour l'ensemble des strates de collectivité (-8,7%). Les dépenses de fonctionnement (+4,4%) et

d'investissement (+7,0%) demeureraient dynamiques alors que les recettes devraient diminuer.

En effet, la fin des dispositifs de soutien face à l'inflation et aux prix élevés de l'énergie devrait ralentir les recettes fiscales, avec une forte baisse attendue des droits de mutation (-17 %) et une dynamique de la TVA en baisse.

Quant aux dépenses de fonctionnement, elles augmenteraient de 4,4% pour atteindre 237 milliards d'euros. En effet, les charges à caractère général progresseraient de 4,4% (plus que l'inflation anticipée pour l'année) et les dépenses de personnel évolueraient de 4,8%.

Concernant les recettes de fonctionnement des collectivités, la Banque Postale prévoit une progression de 2,3%. La progression des recettes fiscales et des dotations s'élèverait respectivement à 1,8% et 0,6% en 2024. La dynamique étant portée par la hausse des produits des services (+6,1%) et des participations (+4,0%).

SECTION DE FONCTIONNEMENT	23/22 %	2023 Md €	24/23 %	2024p Md €
RECETTES DE FONCTIONNEMENT (1)	**+ 5,6**	**97,0**	**+ 2,5**	**99,5**
Recettes fiscales	+ 6,3	64,7	+ 2,0	66,0
Dotations et compensations fiscales	+ 3,6	16,5	+ 3,5	17,1
Participations	+ 3,9	3,6	- 2,8	3,5
Produit des services	+ 5,7	7,3	+ 6,0	7,7
Autres	+ 4,1	5,0	+ 5,5	5,2
DÉPENSES DE FONCTIONNEMENT (2)	**+ 4,9**	**82,4**	**+ 4,4**	**86,0**
Dépenses de personnel	+ 3,4	43,5	+ 4,9	45,7
Charges à caractère général	+ 8,4	21,3	+ 3,5	22,0
Dépenses d'intervention	+ 5,0	14,4	+ 3,8	14,9
Autres	- 7,9	1,6	+ 0,0	1,6
Intérêts de la dette	+ 17,8	1,5	+ 12,0	1,7
ÉPARGNE BRUTE (3)=(1)-(2)	**+ 9,4**	**14,7**	**- 7,8**	**13,5**
ÉPARGNE NETTE (3bis)=(3)-(8)	**+ 15,3**	**8,2**	**- 10,9**	**7,3**

Y compris la collectivité unique à statut particulier «Ville de Paris».

FINANCEMENT DE L'INVESTISSEMENT	23/22 %	2023 Md €	24/23 %	2024p Md €
DÉPENSES D'INVESTISSEMENT (4)	**+ 9,4**	**26,9**	**+ 8,3**	**29,2**
financées par :				
· Autofinancement (5)=(3)-(9)	+ 24,1	14,7	+ 6,4	15,7
· Recettes d'investissement (6)	+ 5,0	12,2	+ 3,1	12,6
· Flux net de dette (7) =		- 0,0		+ 0,9
- Emprunts nouveaux*	- 12,6	6,5	+ 10,0	7,1
- Remboursements (8)*	+ 2,9	6,5	- 4,0	6,2
VARIATION DU FONDS DE ROULEMENT (9)	**-**	**- 0,1**	**-**	**- 2,2**
ENCOURS DE DETTE au 31/12	**- 0,1**	**65,6**	**+ 1,4**	**66,5**

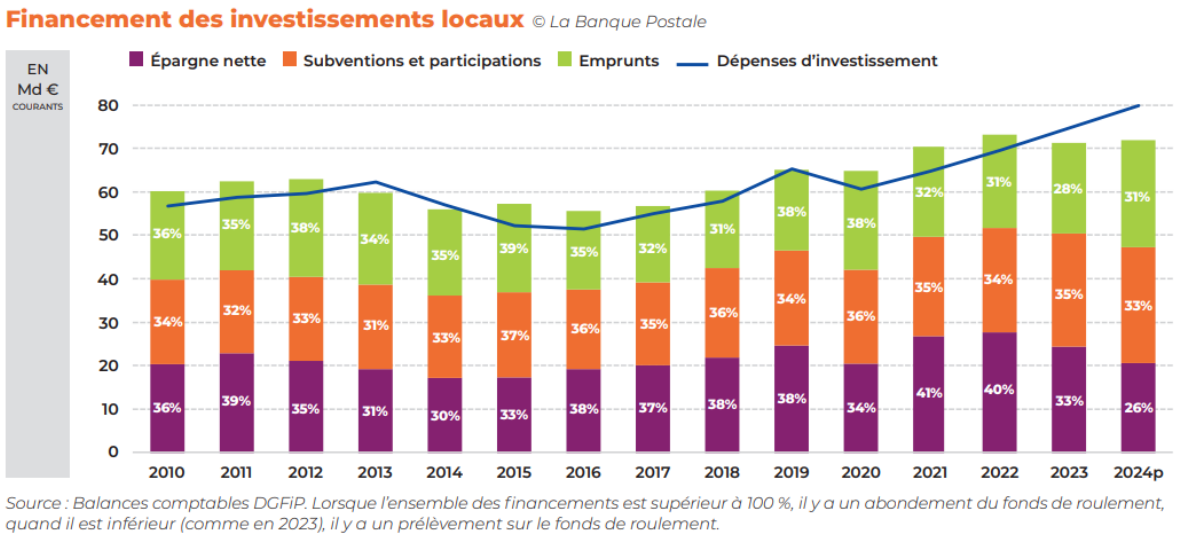
Budgets principaux
p : prévisions
* hors opérations financières
(9)=(3)+(6)+(7)-(4)

Etude de la banque postale de septembre 2024 sur la conjoncture des finances locales – Tableau représentant les comptes consolidés des communes

Concernant plus précisément les communes, la baisse des marges d'autofinancement serait estimée à -7,8% entre 2023 et 2024 (alors même que celles-ci n'avaient pas diminuer entre 2022 et 2023). L'épargne brute des communes s'élèverait désormais à 13,5 Mds € en 2024 (contre 14,7 Mds € en 2023). Les dépenses de fonctionnement et d'investissement progresseraient de 4,4% et 8,3% entre 2023 et 2024. Les recettes de fonctionnement quant à elles connaitraient une hausse moins dynamique entre 2023 et 2024 que lors des exercices précédents. En effet, celle-ci serait estimée à +2,5% (contre +5,6 % entre 2022 et 2023).

De même que pour l'ensemble des collectivités, l'épargne communale qui diminuerait de -7,8% en 2024 ne freinerait pourtant pas les investissements dont la progression s'élèverait à 8,3% sur la même période.

Les communes sont donc également amenées à financer leurs investissements par des prélèvements sur leur fonds de roulement, à hauteur de 2,2 Mds €, ainsi que par un recours accru à l'emprunt (progression de l'encours de dette de 0,9 Mds €).



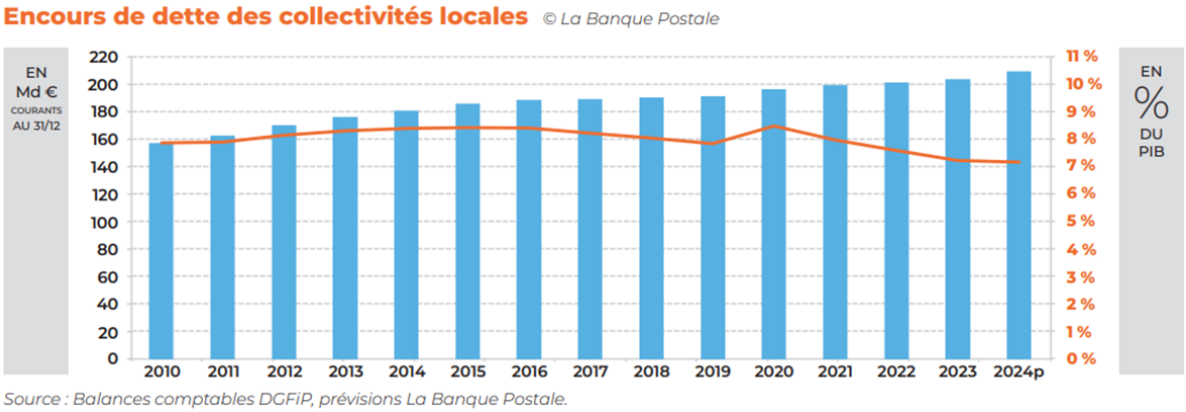
Etude Banque Postale de septembre 2024 sur la conjoncture des finances locales

Tout comme en 2023, l'investissement resterait dynamique et serait financé par un recours à l'emprunt pour l'ensemble des collectivités.

Selon la Banque postale, l'épargne brute des collectivités locales se contracterait de 8,7 %, à 39,5 milliards d'euros, retrouvant son niveau de 2018, tandis que l'épargne nette ne financerait que 26 % des investissements hors dette. A cela s'ajoute une diminution des subventions et participations parmi les modes de financement des investissements locaux (passant de 35% du total à 33%).

Le financement des investissements résulterait donc surtout d'emprunts nouveaux à partir de 2024, à hauteur de 31% (soit 24,6 Mds €) et un prélèvement sur le fonds de roulement (à hauteur de 8 milliards d'euros contre 3,4 milliards d'euros en 2023). Ces emprunts augmenteraient pour toutes les strates de collectivités mais dans une moindre mesure pour le bloc communal (mais tout de même à hauteur de +10,8%).

Les intérêts de la dette progresseraient de 17,9 % pour atteindre 5,6 milliards d'euros, bien que leur part dans les dépenses courantes reste mineure à 2,4 %.



Etude Banque Postale de septembre 2024 sur la conjoncture des finances locales

En conséquence, selon les prévisions de la Banque Postale, l'encours de dette des collectivités locales progresserait de 2,8% entre 2023 et 2024 et atteindrait 210,7 milliards d'euros en fin d'année 2024.

2.2. Contexte législatif et réglementaire

2.2.1. Le projet de loi de fin de gestion (PLFG) pour 2024

Le projet de loi de finances de fin de gestion du 6 novembre repose sur le même scenario macroéconomique que le projet de loi de finances pour 2025. Il affiche notamment la même prévision de déficit public, soit 178,2 Md€ en 2024 (ce qui représente 6,1% du PIB).

Le projet de loi de fin de gestion prévoit que les finances de l'Etat devraient s'élever à 486 Md€ en 2024, ce qui représente une baisse de près de 6 Md par rapport à la loi du 29 décembre 2023 de finances pour 2024. Concernant les prélèvements sur recettes au profit des collectivités territoriales, si ceux-ci s'élevaient à 45,1 Mds€ dans la loi de finances initiale pour 2024, ils tendent à diminuer pour atteindre un montant de 44,9 Mds€ dans le projet de loi de fin de gestion.

Ce texte procède aux ajustements de crédits indispensables à la fin de gestion pour 2024 et ouvre 4,2 milliards d'euros afin de financer les dépenses liées à la Nouvelle-Calédonie, le soutien à l'Ukraine et certaines aides et prestations sociales.

En revanche, le projet de loi de fin de gestion annule 5,6 milliards d'euros de crédits de paiement sur le périmètre des dépenses de l'Etat. Ces annulations portent sur la réserve de précaution (à hauteur de 4,5 Mds€).

2.2.2. Le projet de loi de finances (PLF) pour 2025

Le PLF 2025 et le projet de loi de financement de la sécurité sociale (PLFSS) 2025 ont tous deux étés présentés en Conseil des Ministres le 10 octobre 2024. Le 2 décembre 2024, le Gouvernement a engagé sa responsabilité sur l'ensemble du PLFSS en faisant application de l'article 49 alinéa 3 de la Constitution. Deux motions de censure ont été déposées le 2 décembre 2024 et l'adoption à la majorité de l'une d'elles le 4 décembre 2025 a abouti au rejet du texte et la démission du Premier ministre de la République le 5 décembre 2024. Face à l'impossibilité de voter le budget avant le 1er janvier 2025, un projet de loi spéciale a été adopté le 18 décembre 2024, lequel conduit à conserver le montant 2024 pour les crédits budgétaires 2025.

En raison du contexte politique actuel, les mesures contenues dans un éventuel projet de loi de finances futur et modificatif pourraient être décidées et entérinées dans une courte période à venir. Certaines mesures, qu'il est impossible de prendre en compte actuellement, devraient donc impacter plus ou moins fortement les éléments présentés ci-après ainsi que les variables prises en compte dans le cadre de la prospective. Elles devront, dans la mesure du possible, être intégrées au projet de budget primitif pour 2025. Le scénario de prospective dit « dégradé » permet de prendre en compte l'éventuel impact de ces mesures.

2.2.2.1. Dotations

Le montant de DGF était plafonné à 27,2 Mds € selon le projet de loi de finances pour 2025. Ce montant est stable par rapport à 2024. Pour autant, le PLF prévoit des évolutions quant aux modalités de répartition, et notamment pour les communes.

Ainsi, il était prévu une majoration à hauteur de 290 M€ des dotations de péréquation des communes (140 M€ pour la dotation de solidarité urbaine et cohésion sociale et 150 M€ pour la dotation de solidarité rurale) et donc une minoration de la dotation forfaitaire des communes.

Cette orientation (diminution de la dotation forfaitaire, hausse des dotations ciblées) est prise en compte dans la prospective réalisée pour la période 2026-2027.

2.2.2.2. La stabilisation de la fraction de TVA

Le projet de loi de finances prévoyait pour 2025 (sous réserve du maintien de la disposition) que le produit de TVA affecté à chaque collectivité au regard de la quotité de TVA dont elle était bénéficiaire, sera égal au montant qui leur a été versé, après régularisation, au titre de l'exercice 2024.

De plus, le projet de loi de finance prévoyait pour les années ultérieures à 2025 une indexation sur la base de l'année N-1.

La fraction de TVA représentait 14,1 milliards d'euros pour le bloc communal en 2023.

2.2.2.3. La modulation du taux de FCTVA et de l'assiette des dépenses éligibles

Le projet de loi de finances prévoyait notamment une baisse du taux de compensation, passant de 16,404 % à 14,850 %. Cette disposition devait s'appliquer aux dépenses faisant l'objet d'une compensation en 2025. Il était également prévu que 20% du FCTVA soit versé l'année de la réalisation de la dépense, puis 55% l'année suivante et enfin 25% l'année N+2. Cette mesure n'ayant pas été adopté, la prospective ne tient pas compte d'une baisse du taux de compensation dans le cadre du scénario « fil de l'eau ». Le scénario dit « dégradé » tient cependant compte de la diminution de ce taux qui est essentiel au financement des investissements.

2.2.2.1. Instauration d'un fonds de réserve

A compter de 2025, le projet de loi prévoyait qu'un prélèvement soit effectué sur le montant des impositions versées aux communes, EPCI à fiscalité propre, départements et régions, dès lors que les dépenses réelles de fonctionnement de gestion constatée dans le compte de gestion du budget principal au titre de l'année 2023 étaient supérieures à 40 M€.

Ce prélèvement ne peut excéder 2% des recettes réelles de fonctionnement du budget principal pour chaque collectivité, minorées des atténuations de produits, des recettes

exceptionnelles et du produit des mises à disposition de personnels facturées dans le cadre d'une mutualisation de services entre l'EPCI et ses communes membres, telles que constatées dans les derniers comptes de gestion disponibles. Le déclenchement de ce prélèvement est effectué s'il est constaté le dépassement d'un solde de référence des collectivités territoriales et des établissements publics de coopération intercommunale. Ce solde devait être déterminé par arrêté du ministre chargé du budget.

Si cette disposition est maintenue dans un éventuel projet de loi de finances proposé par le nouveau gouvernement, le montant de ce prélèvement serait estimé à 3 milliards d'euros en 2025. Là aussi, la disposition, fortement polémique, n'ayant pas été adopté, il n'en est pas tenu compte dans le cadre du scénario « fil de l'eau ». Le scénario dit « dégradé » prend cependant en compte cette éventualité.

2.2.2.2. Autres mesures

Parmi les autres mesures qui auraient pu affecter les orientations budgétaires de la ville de Dreux, nous trouvons :

- La réduction de l'enveloppe dédiée au « fonds vert », passant de 2,5 Mds € en 2024 à 1 Md € en 2025.

- L'augmentation de 4 points du taux de cotisation des employeurs territoriaux (prévue par le projet de loi de financement de la sécurité sociale) à la CNRACL en 2025, 2026 et 2027 et faisant augmenter les dépenses de fonctionnement (le montant estimé serait de 1,3 Mds €). La mesure n'a certes pas été adoptée, mais la hausse du taux de cotisation semble inévitable (au vu du contexte budgétaire national actuel) et, par conséquent nous en tenons compte au titre de la prospective dans le scénario « fil de l'eau » pour 2025 et dans le scénario « dégradé » pour 2026 et 2027.

2.3. Synthèse – Prendre en compte le contexte 2025

Il importe pour les communes, dont la ville de Dreux, d'établir dans le cadre de leur rapport d'orientations budgétaires, une trajectoire financière viable pour 2025 et pour le reste du mandat.

Au regard du contexte économique et financier, tant national que local, la Ville de Dreux doit élaborer au mieux son budget 2025 tout en prenant en compte les orientations contenues dans le désormais abandonné projet de loi de finances pour 2025. Orientations visant pour l'essentiel à faire contribuer les collectivités locales à l'effort d'assainissement des comptes publics. De même, la Ville devra composer son budget en fonction de l'évolution des concours financiers de l'Etat (notamment de la DGF) et de la perte induite par une hausse future plus que probable de son taux de cotisation en tant qu'employeur territorial.

Enfin, la Ville de Dreux devra envisager le financement de ses investissements par le recours aux emprunts nouveaux, dans un contexte de progression de l'encours de dette pour l'ensemble des collectivités et d'un retour à la normale sur les taux pratiqués.

3. Situation financière – L'équilibre financier à fin d'exercice 2024

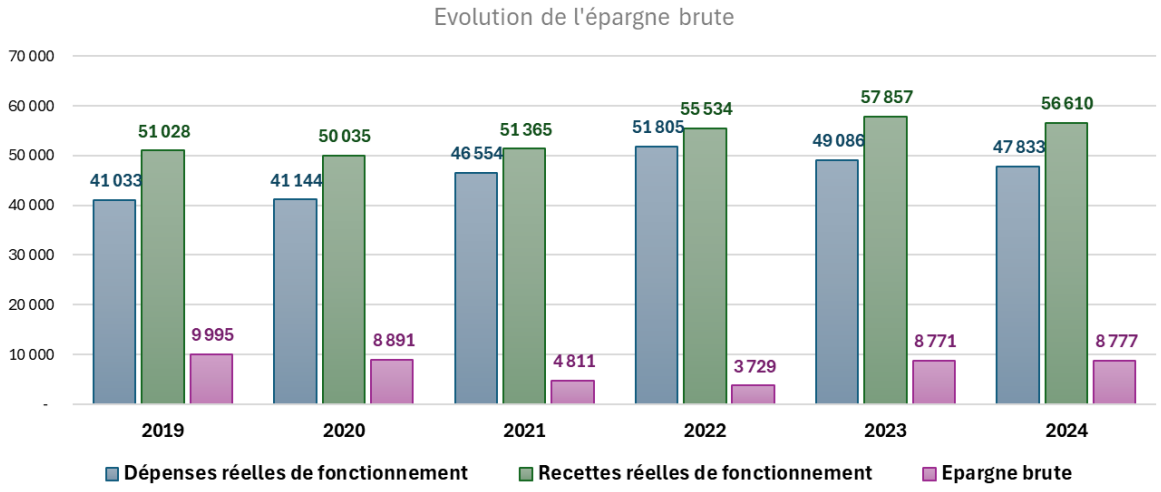
3.1. Section de fonctionnement

3.1.1. Equilibre de la section de fonctionnement

Après une année 2022 marquée par l'impact de l'inflation sur ses dépenses réelles de fonctionnement, la ville de Dreux a considérablement amélioré sa santé financière en 2023.

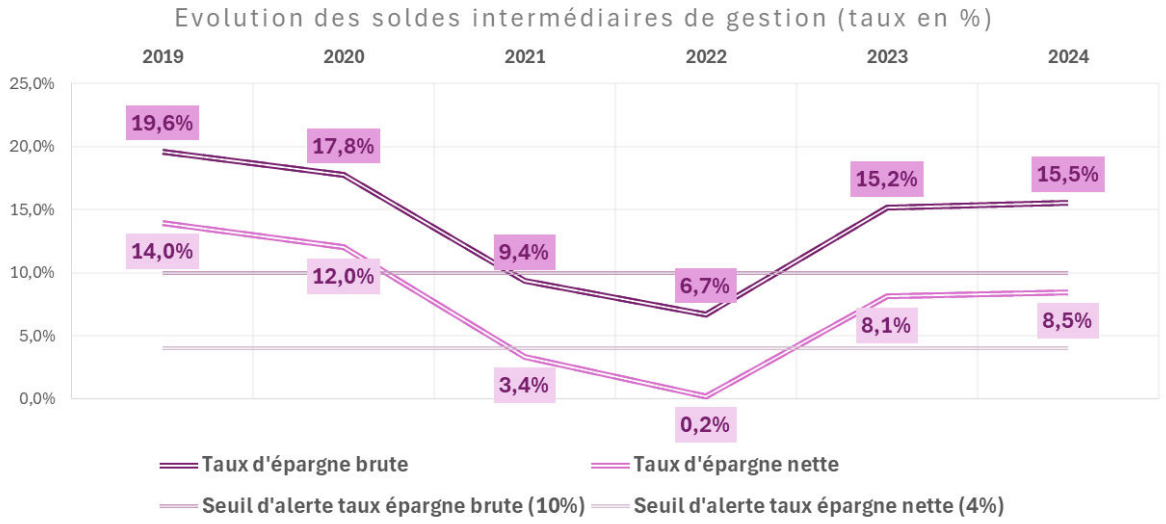
En effet, les dépenses réelles de fonctionnement connaissent une baisse, passant de 51,8 M€ à 49,08 M€ (soit -5,2%). Cette baisse des dépenses entre 2022 et 2023 résulte de la diminution des charges à caractère général, lesquelles passent de 17,42 M€ à 14,45 M€ (soit -17,2%). Les charges de personnel, quant à elles, restent stables sur la même période et s'élèvent à 25,9 M€ en 2022 et 25,8 M€ en 2023. Il en va de même pour les charges de gestion courante, qui s'élèvent à 7,5 M€ en 2022 et 2023.

Ce mouvement de diminution des dépenses de fonctionnement s'est encore poursuivi entre 2023 et 2024 dans un contexte de désinflation. Ainsi, les dépenses de fonctionnement s'élèvent aux alentours de 47,8 M€ en 2024, ce qui représente une diminution de -2,5 % par rapport à l'exercice précédent, et cela sous l'effet principalement de la diminution des charges à caractère général et des charges de gestion courante.



Evolution des Recettes Réelles de Fonctionnement (RRF) et des Dépenses Réelles de Fonctionnement (DRF) de la Ville de Dreux entre 2019 et 2024 ainsi que de son épargne brute (RRF-DRF) – en K€

Les recettes réelles de fonctionnement connaissent quant à elles une hausse entre 2022 et 2023, passant de 55,53 M€ à 57,85 M€ (soit +4,1%), du fait de la mise en place des dispositifs d'aide (notamment le filet de sécurité inflation). Pour l'exercice 2024, les recettes devraient diminuer d'environ -2% et atteindre autour de 56,6 M€.



Evolution des soldes intermédiaires de gestion épargne brute et épargne nette (= épargne brute – remboursement en capital de la dette) de la Ville de Dreux sur la période 2019-2024 – en % des RRF

Si l'équilibre de la section de fonctionnement s'est dégradé en 2021 et 2022, les soldes intermédiaires de gestion devraient poursuivre leurs améliorations de 2023 en 2024 :

- Le taux d'épargne brute augmente en 2023 et s'élève à 8,7 M€ en 2023 contre 3,7 M€ en 2022. En 2023, l'épargne brute de la Ville de Dreux atteint 15,2% des recettes de fonctionnement et se situe au-dessus du seuil d'alerte, contrairement à l'exercice précédent. Ce taux d'épargne brute devrait atteindre en 2024 un niveau légèrement supérieur à 2023, soit 15,5%. Plus précisément, ce niveau de taux d'épargne variera entre 15% et 16%, en fonction de l'atterrissage définitif des comptes 2024.

- Le taux d'épargne nette (épargne brute diminuée du remboursement en capital de la dette chaque année) suit la même trajectoire en 2023. Ainsi, il représente 8,1% des recettes de fonctionnement en 2023 et devrait atteindre en 2024 un taux de 8,5%. Cette projection pourrait varier en fonction des rattachements opérés en fin d'année et atteindre entre 7,97%, pour le scenario le moins favorable à la Ville, et 9,03% dans sa dimension la plus favorable.

Après un exercice 2022 exceptionnel, durant lequel les soldes de gestion ont été dégradés en raison de la hausse des prix de l'énergie et des fournitures, ainsi que la mobilisation d'un emprunt (impact sur les charges financières), l'exercice 2023 a quant lui été marqué par une hausse des recettes et une baisse des dépenses permettant ainsi à la Ville de Dreux d'améliorer ses soldes de gestion et de se situer au-dessus des seuils d'alerte.

Pour l'exercice 2024, l'épargne brute devrait connaître une diminution prévisionnelle de -2,15% pour s'élever à 8,7 M€. En fonction des écritures de rattachements en dépenses de fonctionnement, opérées en fin d'années, le montant d'épargne brute pourrait atteindre entre 8,49 M€ et 9,09 M€.

3.1.2. Recettes réelles de fonctionnement

Après une hausse continue des recettes entre 2022 et 2023 pour atteindre 57,8 M€, celles-ci diminueraient de -2,5% en 2024 et s'élèveraient à 56,6 M€. Les recettes réelles de fonctionnement se composent de la manière suivante :

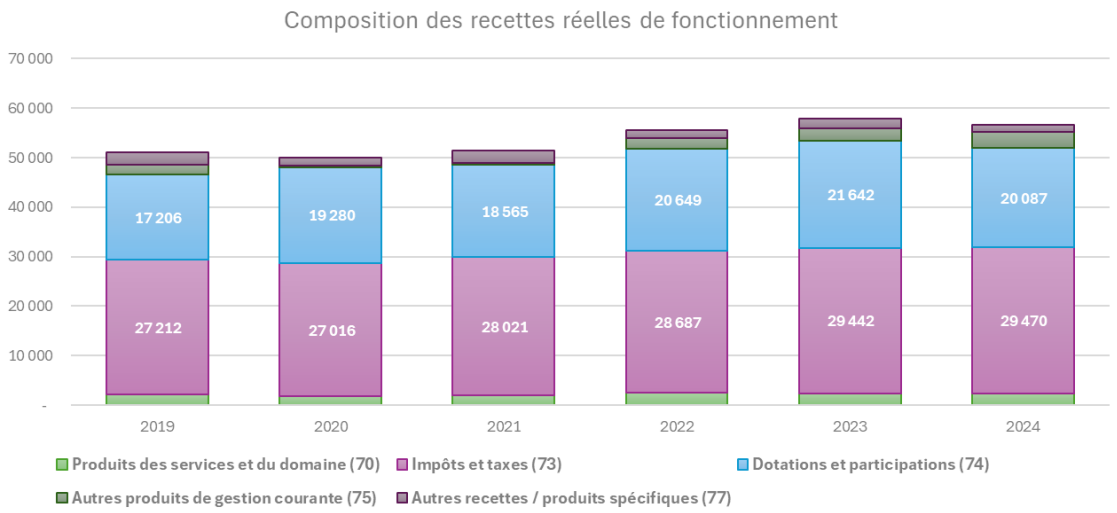
- La première source de recettes de la Ville en 2024 est constituée de la fiscalité propre (taxes foncières, restes de la taxe d'habitation, droits de mutation à titre onéreux, taxe sur la consommation finale d'électricité, taxe sur la publicité extérieure…). Selon les prévisions pour 2024, le montant s'établirait à 29,47 M€, soit une hausse de 0,09% par rapport à l'exercice précédent. Cette fiscalité s'élevait à 28,6 M€ en 2022 et 29,4 M€ en 2023. La revalorisation des bases locatives de 7,1 % a en effet permis une augmentation des produits de taxe foncière et de taxe d'habitation de 4,5% entre 2022 et 2023. Spécifiquement, le montant de ces recettes s'élevait à 15,2 M€ en 2022 et 15,9 M€ en 2023.Les produits de taxe foncière devraient augmenter en 2024 pour atteindre 17,07 M€. De même, la taxe sur la consommation finale sur l'électricité a connu une hausse, passant ainsi de 507 K€ en 2022 à 822 K€ en 2023. En revanche, celle-ci pourrait connaitre une diminution en 2024 pour s'établir à 572,4 K€.

- Viennent ensuite les dotations et participations, qui ont connu une diminution entre 2023 et 2024. En effet, elles s'élevaient à 21,6 M€ en 2023 et devrait atteindre environ 20 M€ en 2024 (soit une baisse d'environ -1,5 M€). Le montant définitif n'étant pas encore arrêté pour les dotations 2024. Pour autant, le montant des dotations reçues par la Ville reste supérieur par rapport aux exercices antérieurs (entre 17 M€ et 20,6 M€ entre 2019 et 2022), du fait de la hausse des dotations non forfaitaires (et notamment de la DSU), passant de 9,6 M€ en 2019 à 11,3 M€ en 2024.

- Les produits des services et du domaine ont, quant à eux, augmenté à la sortie de la crise sanitaire. En 2022 ils ont atteint leur niveau le plus élevé à 2,5 M€. Malgré une baisse en 2023, pour s'établir à 2,3 M€, leur niveau reste néanmoins supérieur à celui d'avant crise sanitaire. Pour la fin de l'année 2024, une hausse prévisionnelle de 0,64% des produits des services et du domaine devrait être attendue en raison notamment de l'ouverture de la patinoire en juin 2024. Leur montant s'établirait désormais à 2,38 M€.

- Après une forte hausse des autres produits de gestion courante (composés notamment des revenus des immeubles et produits divers de gestion courante) entre 2022 et 2023 pour atteindre 2,5M€. Ceux-ci tendent à augmenter à la fin de l'année 2024 pour s'établir aux alentours de 3,3 M€.

- Le montant des autres recettes et produits spécifiques (comprenant notamment des atténuations des charges, des produits financiers, produits exceptionnels) s'élève quant à lui à 1,8 M€ en 2023 et devrait diminuer en 2024 pour atteindre environ 1,35 M€.



Composition (en K€) des recettes réelles de fonctionnement de la Ville de Dreux entre 2019 et 2024

3.1.1. Dépenses réelles de fonctionnement

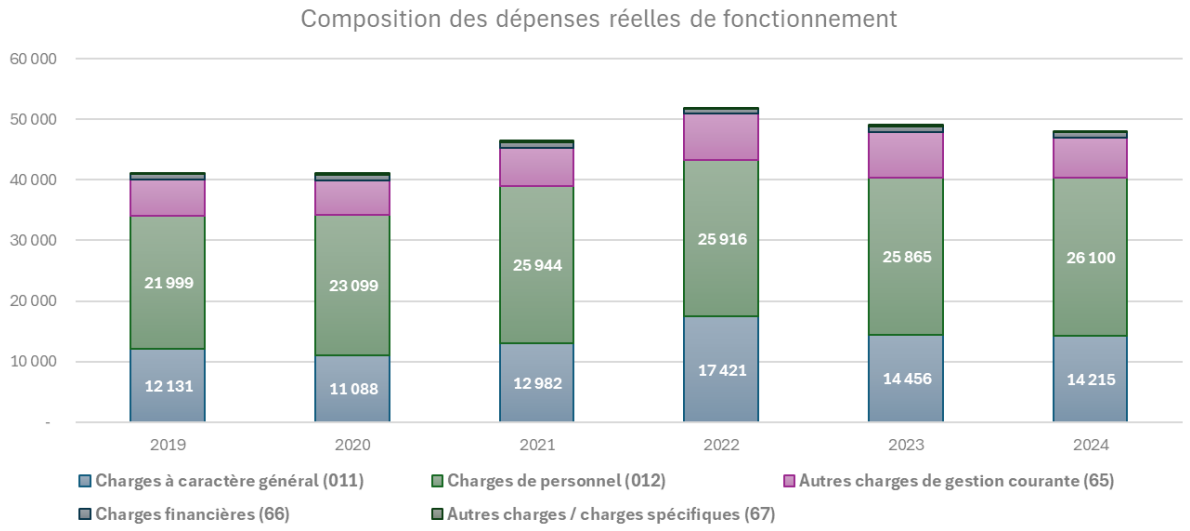
Après une augmentation des dépenses réelles de fonctionnement en 2022 (résultant de la hausse des charges de personnel, de l'inflation et du rattrapage de factures non payées), la Ville de Dreux a maitrisé ces dépenses durant les exercices 2023 et 2024. Celles-ci s'élevaient à 49 M€ en 2023 et devraient s'établir à 47,8 M€ en 2024 (soit une diminution prévisionnelle de 2,5%). Les DRF se décomposent de la manière suivante :

- Le premier poste de dépenses est constitué des charges de personnel. Après avoir atteint leur niveau le plus élevé de 25,9 M€ en 2022, en raison d'une augmentation des effectifs, celles-ci connaissent une légère baisse en 2023 pour s'établir à 25,8 M€. La hausse prévisionnelle des effectifs envisagée par la Ville pour la fin de l'année 2024 indique une potentielle augmentation de ces charges pour s'élever à 26,1 M€ (soit une hausse de 0,9%)

- Les charges à caractère général, quant à elles tendent à diminuer également sur la même période, principalement sous l'effet de la baisse de prix de l'énergie. Si leur montant s'élève à 17,4 M€ en 2022, les charges à caractère général s'établissent à 14,4 M€ en 2023 (soit une baisse de -17%). Cette diminution devrait se poursuivre jusqu'à la fin de l'année 2024 pour atteindre environ 14,2 M€ (soit -1,6%, résultat 2024 encore provisoire). En fonction des rattachements opérés en fin d'année, ces charges pourraient osciller entre 14,5 K€ selon le scénario le plus défavorable pour la Ville et 13,9 M€ pour le scénario le plus favorable.

- Les charges de gestion courante (composées majoritairement des subventions aux budgets annexes ainsi qu'aux associations privées) baissent légèrement entre 2022 et 2023, passant de 7,57 M€ en 2022 à 7,56 M€. Cette baisse devrait se poursuivre en 2024, pour s'établir à environ 6,7 M€, soit une baisse de -11,6%.

- Les frais financiers diminuent entre 2022 et 2023, passant de 883 K€ à 877 K€ en 2023. Ce mouvement devrait se poursuivre en 2024, pour atteindre un montant de 818 K€.



Composition (en K€) des dépenses réelles de fonctionnement de la Ville de Deux entre 2019 et 2024

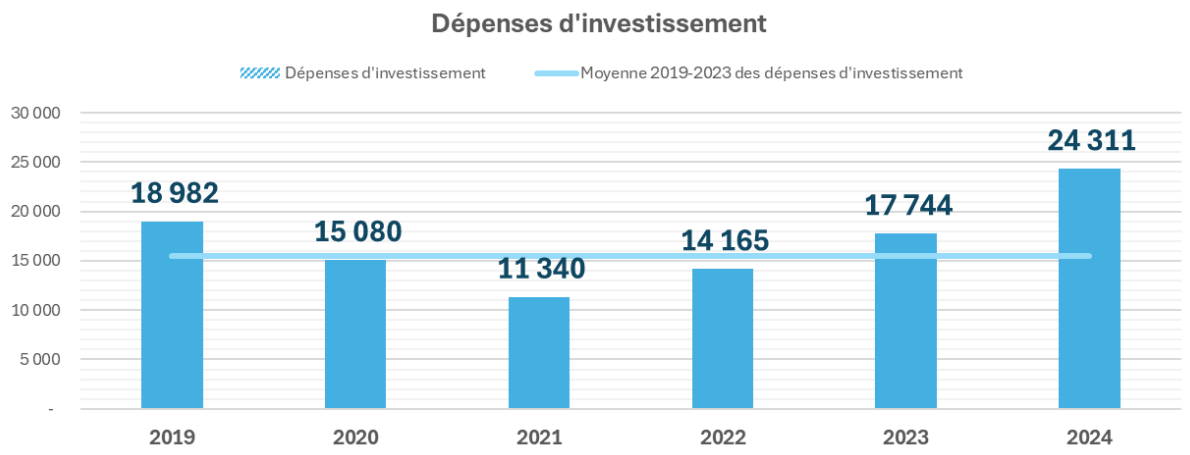
3.2. Section d'investissement

3.2.1. Dépenses d'équipements

Entamée en 2022 (pour un montant de dépenses d'équipement de 14,2 M€), la Ville a maintenu une certaine dynamique concernant sa politique d'investissement durant les exercices suivants (travaux liés à l'aménagement de la patinoire, travaux de voirie et travaux liés aux bâtiments publics). En moyenne, les dépenses d'investissement de la Ville entre 2019 et 2023 s'établissent à 15,4 M€.

A partir de l'exercice 2023, les dépenses d'investissement se situent au-dessus de la moyenne pour atteindre 17,7 M€ (soit une hausse de +24% par rapport à 2022). Bien que cette donnée puisse encore évoluer, la croissance des dépenses d'investissement devrait rester dynamique jusqu'à la fin de l'année 2024 et celles-ci pourraient s'élever aux alentours de 24,3 M€. Il faut noter que ce montant pourrait également varier entre 24,9 M€ et 23,7 M€ en fonction de l'atterrissage définitif 2024.

En effet, cette estimation pourrait évoluer en fonction des dépenses d'immobilisations, actuellement estimée à 23,7 M€ et des écritures de rattachements. Ainsi, les dépenses d'immobilisations pourraient représenter entre 24,4 M€, selon le scenario le plus défavorable pour la Ville, et 23,2 M€ dans le cas le plus favorable.

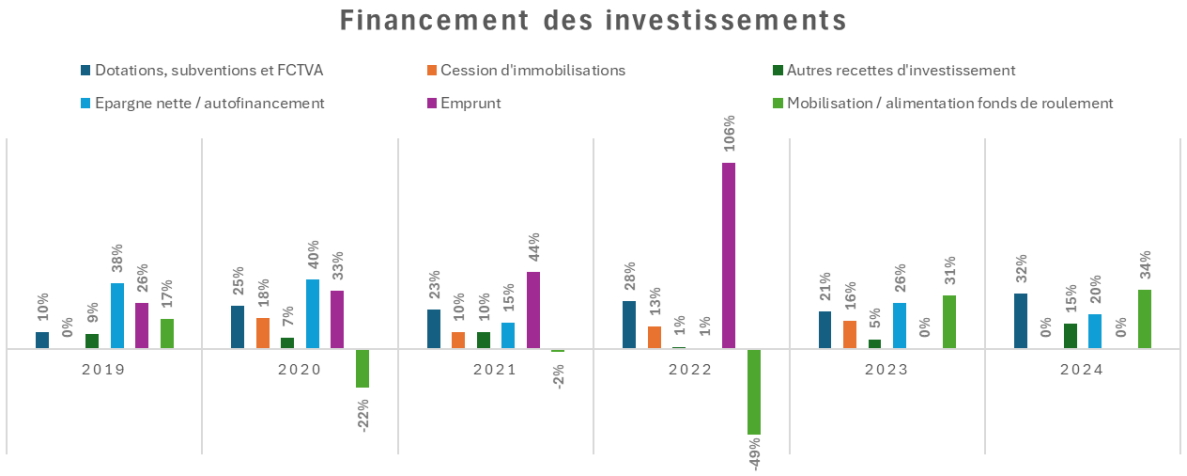


Evolution des dépenses d'investissement (hors remboursement en capital de la dette) de la Ville de Dreux entre 2019 et 2024 – en K€

3.2.2. Financement des investissements

Si les investissements étaient majoritairement financés par l'emprunt en 2021 et 2022 (à hauteur de 44% en 2021, puis 106% en 2022 avec une forte thésaurisation), la Ville a fait le choix de ne pas y recourir pour les exercices suivants.

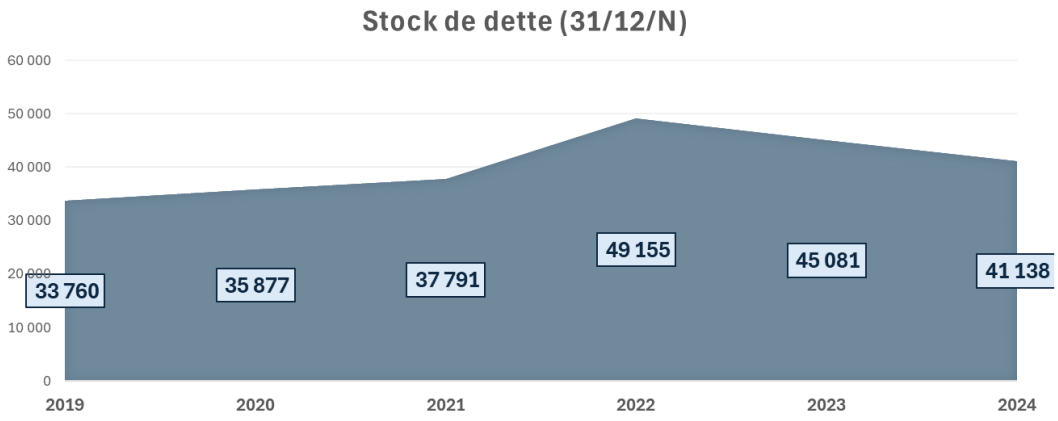
Ainsi, pour les années 2023 et 2024, le financement des investissements a été principalement couvert par la mobilisation du fonds de roulement (à hauteur de 31% et 34%, soit une consommation presque intégrale du fonds de roulement accumulé). Si en 2023 l'autofinancement représentait 26% du financement des investissement, il tend à diminuer en 2024 pour s'élever à 20%. Il faut également noter la part grandissante des dotations, subventions et du FCTVA dans le financement des investissements en 2024 (32%).



Evolution des montants mobilisés sur différents types de financement pour couvrir le besoin de financement de la commune entre 2019 et 2024

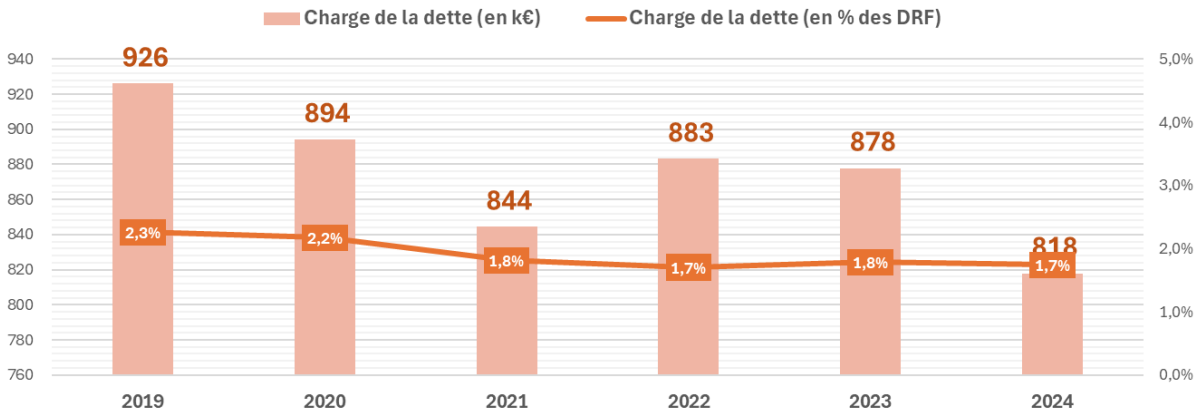
3.2.3. Stock de dette et capacité de désendettement

Après une hausse du stock de dette en 2022 atteignant 49,2 M€ (résultant d'un emprunt de 15 M€), celui-ci a diminué de 8,2% (soit un montant de 45 M€ en 2023. Cette baisse devrait se poursuivre pour s'élever aux alentours de 41,1 M€ à la fin de l'année 2024. Ce mouvement de désendettement devrait se poursuivre et la trajectoire du stock de dette devrait se maintenir si le contexte reste stable et le programme d'investissement échelonné.



Evolution du stock de dette sur la période 2019 -2024 (en K€)

En ce qui concerne la charge de la dette, celle-ci s'élevait à 883 K€, à la suite de l'emprunt contracté en 2022. La Ville de Dreux ayant entamé un mouvement de désendettement, cela se traduit par la diminution de sa charge de la dette en 2023, pour atteindre 878 K€. La charge de la dette prévisionnelle pour la fin d'exercice 2024 s'élèverait à 818 K€, ce qui représente une baisse de -6,8%.

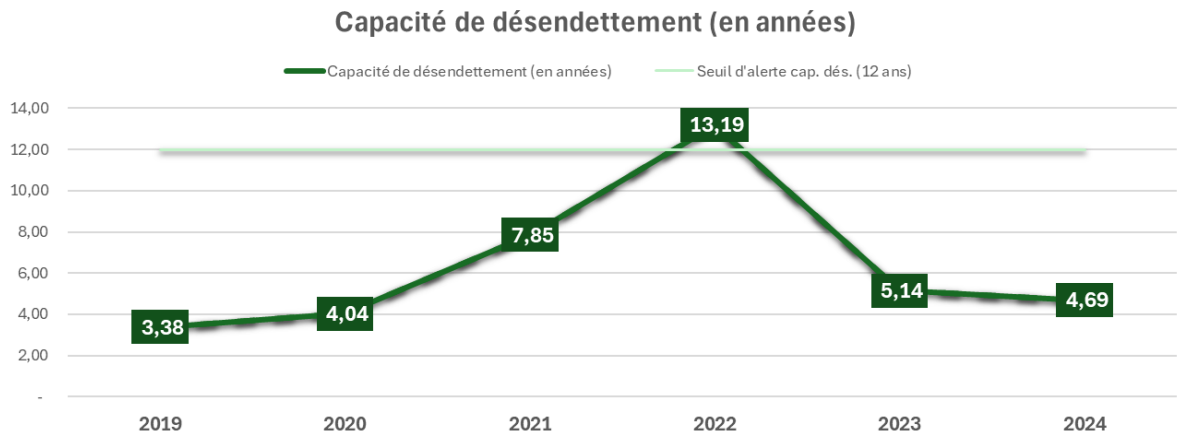


Evolution de la charge de la dette entre 2019 et 2024 de la Ville de Dreux

Située en dessous du seuil d'alerte entre 2019 et 2021, la capacité de désendettement de la Ville a atteint 13,19 ans en 2022. Ce ratio s'est amélioré à partir de l'exercice 2023, du fait de la hausse de l'épargne brute et de la baisse du stock de dette. Ainsi, elle atteint 5,14 ans et se situe en dessous du seuil d'alerte de 12 ans en 2023.

La capacité de désendettement (stock de dette / épargne brute) mesure le nombre d'années nécessaire au remboursement complet de la dette si la totalité de l'épargne brute était mobilisée.

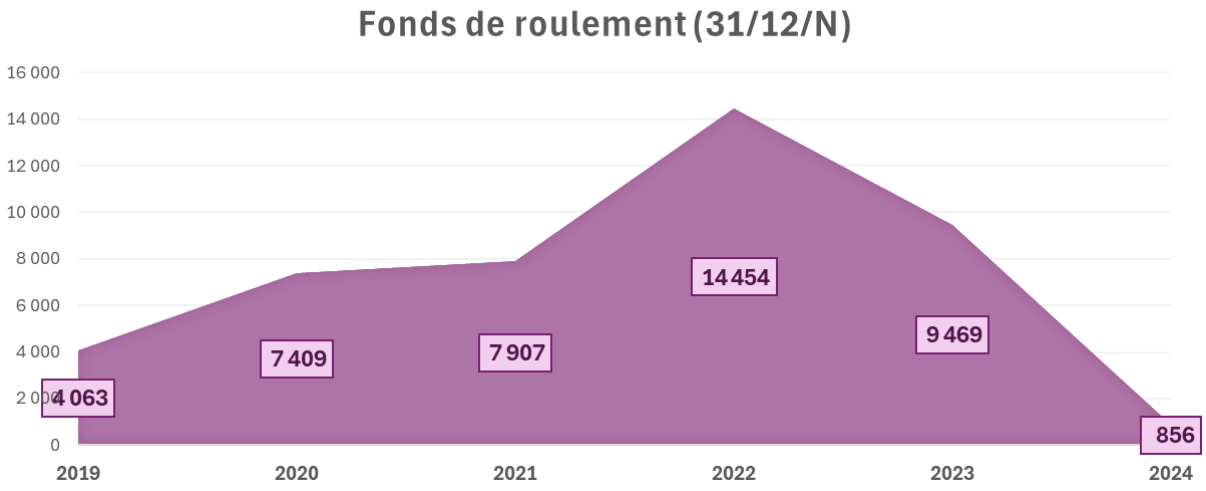
Pour la fin de l'exercice 2024, la baisse prévisionnelle des dépenses de fonctionnement améliore le ratio d'épargne brute et donc la capacité de désendettement. Toujours située sous le seuil d'alerte pour cet exercice, ce ratio est estimé aux alentours de 4,69 ans.



Evolution du ratio de capacité de désendettement de la Ville de Dreux entre 2019 et 2024

3.2.4. Evolution du fonds de roulement

Hormis pour l'exercice 2019, le fonds de roulement s'est toujours élevé à plus de 7 M€ entre 2020 et 2023. Pour l'exercice 2022, le fonds de roulement est alimenté par l'emprunt et connait une hausse de 91%, pour s'élever à 14,4 M€. Particulièrement élevé en 2022, le fonds de roulement a baissé en 2023 pour atteindre 9,4 M€ (soit une baisse de 37,4%). L'atterrissage prévisionnel du fonds de roulement en 2024 indique une baisse pour s'établir à 0,8 M€, bien que cette donnée puisse être réajustée en fonction de l'atterrissage des dépenses de fonctionnement et d'investissement comme vue précédemment.



Evolution des montants (en K€) de fonds de roulement entre 2019 et 2024

3.3. Conclusion

3.3.1. Récapitulatif des ratios de solvabilité

L'exercice 2024 affiche pour le budget principal des ratios de solvabilité traduisant une meilleure santé financière, résultant à la fois du contexte national mais également du contexte local :

- 15,5% de taux prévisionnel d'épargne brute (10% pour le seuil d'alerte), pouvant varier entre 15% et 16,06%.
- 8,47 % de taux prévisionnel d'épargne nette (4% pour le seuil d'alerte), pouvant varier entre 7,87% et 9,03%.
- 4,69 années de capacité de désendettement (12 années pour le seuil d'alerte).

La situation de la Ville de Dreux s'est nettement améliorée ces deux derniers exercices, en raison de la croissance des produits en 2023 (compensation de l'Etat au travers du dispositif du filet de sécurité) ainsi que de la baisse conséquente des dépenses sur ce même exercice. Cette dynamique été profitable à la Ville pour l'exercice 2024. Pour 2024, l'épargne brute de la fin d'exercice connait une amélioration malgré la faible diminution des recettes, qui se trouve compensée par la plus rapide diminution des dépenses (liée notamment au recul de l'inflation sur les produits énergétiques).

3.3.2. Synthèse et pistes d'optimisation

La Ville de Dreux connait aujourd'hui une amélioration de sa situation financière, résultant de plusieurs explications :

- Une diminution prévisionnelle des charges à caractère général de 3,2 M€ entre 2022 et 2024 (soit une baisse de -18,4% sur deux exercices)
- Une diminution des charges de gestion courante de -879, K€ sur la même période (soit une baisse de 11,6 % sur deux exercices)

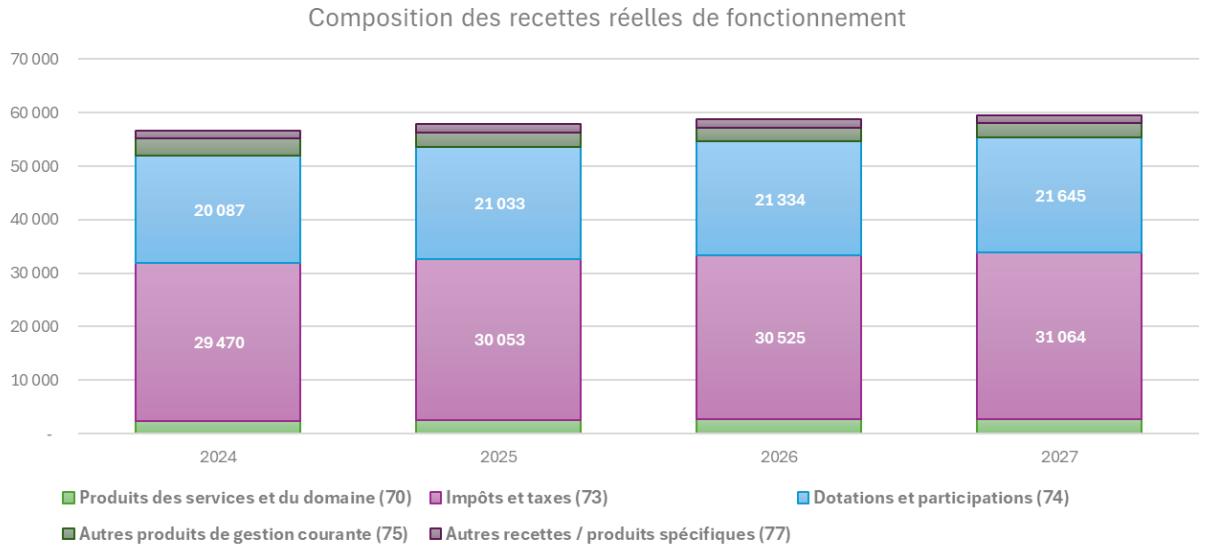
Pour élaborer la feuille de route financière 2025, la Ville doit tenir compte de la légère baisse de ses recettes. Les ratios financiers de la ville s'en trouvent toute de même stabilisés sur la fin d'exercice 2024, en raison de la diminution quasi-équivalente de ses dépenses de fonctionnement.

Pour autant, la politique d'investissement croissante menée ces dernières années sans recours à l'emprunt doit amener la Ville de Dreux à adapter les modalités de financement de ses dépenses d'équipement, au regard de l'évolution de son fonds de roulement. Le financement par l'emprunt apparaît comme nécessaire pour les investissements du prochain exercice.

4. Projection financière – Les orientations budgétaires détaillées des différentes composantes du budget principal

4.1. Section de fonctionnement

4.1.1. Recettes de fonctionnement



Evolution projetée des recettes réelles de fonctionnement sur la période 2024-2027 (en K€) – Scénario fil de l'eau

4.1.1.1. Fiscalité – Anticiper le retour vers un cycle plus stable

Pour la période 2024-2027, l'évolution de la fiscalité de la Ville de Dreux se base sur plusieurs hypothèses prévisionnelles qui touchent aux principaux produits fiscaux : taxe foncière sur les propriétés bâties et non bâties, taxe sur les résidences secondaires, droits de mutation à titre onéreux, taxe sur la publicité extérieure, taxe sur les pylônes électriques et taxe sur la consommation finale d'électricité.

En l'absence d'évolution du taux de taxe foncière appliqué par la commune, le produit de l'impôt sera corrélé pour l'essentiel au niveau de revalorisation des valeurs locatives pour la période de 2025 à 2027, laquelle tiendra directement compte de l'indice des prix à la consommation harmonisé (IPCH) publié par l'INSEE.

En 2024, les bases locatives ont ainsi été revalorisées de 3,86%. Cette augmentation sera suivie en 2025 par une nouvelle revalorisation qui devrait être de 1,71% (évolution de l'indice des prix à la consommation harmonisée estimée par l'INSEE dans sa publication de novembre 2024). La Banque de France tablant sur une hypothèse d'inflation annuelle de 1,6% pour 2025, 1,7% pour 2026 et de 1,9% pour 2027 (projections macroéconomiques de décembre 2024), ce taux est également appliqué sur l'évolution à venir des bases de taxes foncières.

A cela s'ajoute la prise en compte de la dynamique du territoire (croissance des bases locatives en dehors des revalorisations loi de finances). Cette croissance des bases en raison de la dynamique territoriale (constructions de logements, ouvertures de nouveaux commerces…) est estimée à 1% par an pour la prospective (dynamique constatée rétrospectivement de 2019 à 2024). Ainsi la livraison des plus de 800 logements programmés sur le mandat permet à la commune d'entrevoir une progression significative de ses recettes fiscales pour 2026 et 2027 (simulée seulement à hauteur d'une progression de 1% par an afin d'éviter un biais optimiste sur la hausse de la fiscalité à venir).

Concernant les Droits de Mutation à Titre Onéreux (DMTO), une légère reprise est anticipée, liée à la baisse des taux d'intérêt. Cependant le marché immobilier pourrait connaître une certaine volatilité en raison de l'augmentation des DMTO et des taux d'intérêt qui demeurent à un niveau élevé (le retour à la normal n'étant pas pour tout de suite). Pour rappel le gouvernement avait planché (dans le cadre de la loi de finances pour 2025) sur un relèvement temporaire du taux maximum de 0,5% sur les DMTO pour une période de trois ans afin de compenser la baisse des recettes fiscales des départements (la hausse ne devrait pas bénéficier aux communes). Les acheteurs pourraient ainsi accélérer leurs transactions avant l'entrée en vigueur d'une éventuelle hausse des DMTO.

Un retour à la « normale » est attendu en 2026 et 2027 avec une légère reprise des transactions immobilières, soutenue par une baisse progressive des taux d'intérêt. Pour la période 2028-2030, le marché immobilier devrait retrouver une croissance plus stable, stimulée par des conditions économiques plus favorables et une possible réduction des DMTO (fin du relèvement temporaire).

Pour l'ensemble de ces raisons, nous prévoyons une hausse annuelle du produit des DMTO de la commune de 3,5% en 2025, 2,5% en 2026 / 2027.

Les produits de Taxe Foncière sur les Propriétés Non-Bâties (TFPNB), de Taxe sur la Publicité Extérieure (TPE), et de taxe sur les pylônes électriques restent stables dans la simulation. Pour ce qui est de la Taxe d'Habitation sur les Résidences Secondaires (THRS), celle-ci devrait suivre une trajectoire comparable à celle de la TFPB. Quant à la taxe sur la consommation finale d'électricité, il est également prévu qu'elle demeure stable (à son niveau 2024) tout au long de la période.

En ce qui concerne la fiscalité reversée, nous nous basons sur une stabilisation des attributions de compensation pour l'ensemble de la période, fixée à 10,366 millions d'euros, ainsi que du montant versé au titre du Fonds de Péréquation Intercommunal et Communal (FPIC) à environ 0,42 millions d'euros.

Ces hypothèses permettent d'anticiper un retour progressif vers un cycle budgétaire plus stable d'ici 2027, en dépit des fluctuations potentielles du marché immobilier et des ajustements fiscaux temporaires que pourraient contenir une future loi de finances. L'objectif étant d'adopter une posture réaliste sur cette catégorie de recettes avec un produit de taxe foncière qui ne devrait plus croitre comme sur les précédents exercices (on ne connaîtra plus de revalorisation supérieure à 7% des valeurs locatives) ainsi que des DMTO qui ne retrouveront pas avant longtemps leur niveau d'avant crise.

Abandonné avec le projet de loi de finances pour 2025, le prélèvement sur recettes des collectivités territoriales qui devait permettre à l'Etat de réaliser 3,5 milliards d'euros d'économies, risque de revenir sur la table dans les mois à venir avec le nouveau gouvernement. Pour cette raison et afin de tenir compte au mieux dans ce rapport d'orientations budgétaires des réalités financières futures, un second scénario dénommé « Scénario dégradé » prend en compte l'application d'une diminution des recettes fiscales de

1,148 million d'euros pour chaque exercice de la période 2025-2027. La présentation des résultats de ce scénario dégradé est réalisée en partie 4.3.2.

4.1.1.2. Dotations – La contribution inévitable des collectivités au redressement des comptes publics

La contribution des collectivités au redressement des comptes publics risque également de s'illustrer dans les années à venir par une série de mesures concernant les dotations, peu importe le gouvernement.

La Dotation Globale de Fonctionnement (DGF) pour les collectivités territoriales devrait être maintenue en termes nominaux pour 2025, c'est-à-dire que le montant de la DGF en euros courants restera stable, sans réduction directe. Cependant, certaines dotations composant la DGF subiront des ajustements.

La dotation de solidarité urbaine (DSU) et la dotation de solidarité rurale (DSR) – deux composantes de la DGF - devraient ainsi continuer d'augmenter dans les années à venir. La dotation d'intercommunalité sera elle-aussi rehaussée (le PLF 2025 prévoyait 90 millions d'euros supplémentaires, tout comme le PLF 2024). Ces revalorisations seront compensées par un écrêtement (diminution en compensation) de la dotation forfaitaire (également composante de la DGF), assurant que le montant global de la DGF reste identique à celui de l'exercice 2024, soit 27,24 milliards d'euros.

Sur la base ces hypothèses pour la période à venir (hausse de la DSU, écrêtement de la dotation forfaitaire), nous prévoyons une diminution progressive de la dotation forfaitaire en 2026-2027 pour la Ville de Dreux, due à l'écrêtement progressif. Ainsi, notre prospective table sur une diminution de 1% par an à partir de 2026.

En ce qui concerne la dotation de solidarité urbaine (DSU), la position de Dreux dans le classement, basé sur des critères tels que le revenu imposable moyen par habitant et le nombre de logements sociaux sur le territoire communal, reste relativement stable, voire se détériore légèrement en 2023-2024. Cette situation, combinée à l'augmentation quasi-certaine de la dotation pour les années à venir (2026-2027, aux dépens de la dotation forfaitaire), signifie que Dreux devrait observer une augmentation de sa dotation DSU. Pour la simulation, nous prévoyons donc une augmentation annuelle de 3% de cette dotation à partir de 2026 (1,5% en 2025 du fait de l'évolution de l'indice de Dreux), tout en maintenant la stabilité du montant de Dotation Nationale de Péréquation (DNP).

	Valeur de l'indice synthétique de classement de la commune à la DSU	Rang de classement à la DSU des communes mét de plus de 10000 habitants
2024	1,570082	70
2023	1,577292	62
2022	1,543126	72
2021	1,54818	72

Positionnement de la ville de Dreux dans les critères nationaux de répartition de la DSU

Enfin, les autres subventions, dotations et participations, telles que celles provenant de la CAF ou de financement de la politique de la Ville, ne subiront pas d'évolution à la baisse ou à la hausse pour cette période.

Il convient de noter qu'après plusieurs années de discussions, la Communauté d'Agglomération du Pays Drouais monte au financement de la Maison de la Justice et du Droit à hauteur de 55-60% du coût de fonctionnement et d'entretien. Une prochaine convention avec le ministère de la justice, les villes de Dreux et de Vernouillet ainsi que l'agglomération du Pays de Dreux sera proposée au Conseil Municipal.

4.1.1.3. Produits des services et du domaine – Adapter les tarifs à l'évolution du contexte

Dès 2025, le budget de la Ville de Dreux bénéficiera d'environ 197 K€ supplémentaires de recettes d'exploitation provenant de la patinoire (250 K€ HT de recettes estimées pour la patinoire sur 2024, ouverte en juin, et 447 K€ HT estimé sur l'année pleine 2025, soit un delta de +197 K€ en 2025). Par ailleurs, une actualisation générale des tarifs est prévue pour 2026. L'objectif de cette révision tarifaire est de générer approximativement 2,7 millions d'euros de recettes pour ce chapitre à partir de l'année 2026 (soit environ +5%, +140 K€).

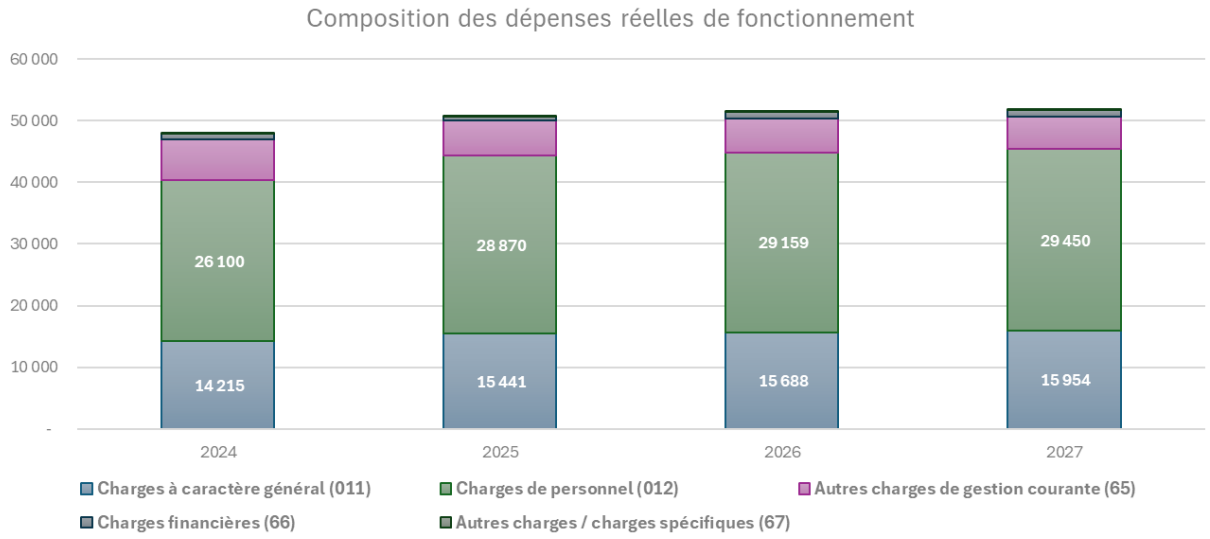
En outre, notre simulation prévoit une actualisation annuelle des produits des services et des domaines à partir de 2026, avec une augmentation globale de 0,5%, hors mises à disposition du personnel. Ces prévisions tiennent compte des diverses révisions tarifaires et des ajustements annuels nécessaires pour assurer la stabilité et la croissance des recettes municipales.

4.1.1.4. Autres produits de gestion courante – Mobiliser les ressources disponibles

Le travail des services a permis de générer sur ce chapitre 578K€ en 2022, 1 101K€ en 2023 et 1 250 K€ en 2024 d'apurements des engagements mandatés à tort. Se trouve également la redevance versée par GEDIA au titre de la concession (316K€ en 2022 et 325 K€ en 2023) ainsi que les excédents des budgets annexes à caractère administratif récupérés au budget principal, notamment sur le budget eau transféré à l'agglomération (549 K€ en 2022 et 204K€ en 2023).

En hypothèse 2025-2029, a été pris en compte le niveau des recettes sur ce chapitre pour l'année 2024 (hors récupérations des excédents des budgets annexes qui ne devraient plus avoir lieues).

4.1.2. Dépenses de fonctionnement



Evolution projetée des dépenses réelles de fonctionnement sur la période 2024-2027 (en K€) – Scénario fil de l'eau

4.1.2.1. Charges de personnel – Une hausse à prévoir à partir de 2025 en raison d'une prise en charge de la Caisse des écoles

À partir de 2025, une hausse des charges de personnel est à prévoir en raison de la prise en charge de la Caisse des écoles. Pour l'année 2024, le résultat estimé des charges de personnel s'élève à 26,1 millions d'euros. En 2025, le budget ressources humaines devra intégrer plusieurs nouveaux éléments et devrait atteindre environ 28,87 millions d'euros (montant qui sera affiné lors des arbitrages du budget primitif 2025).

Ces éléments supplémentaires (par rapport au BP 2024 de 26,54 M€) se composent de :

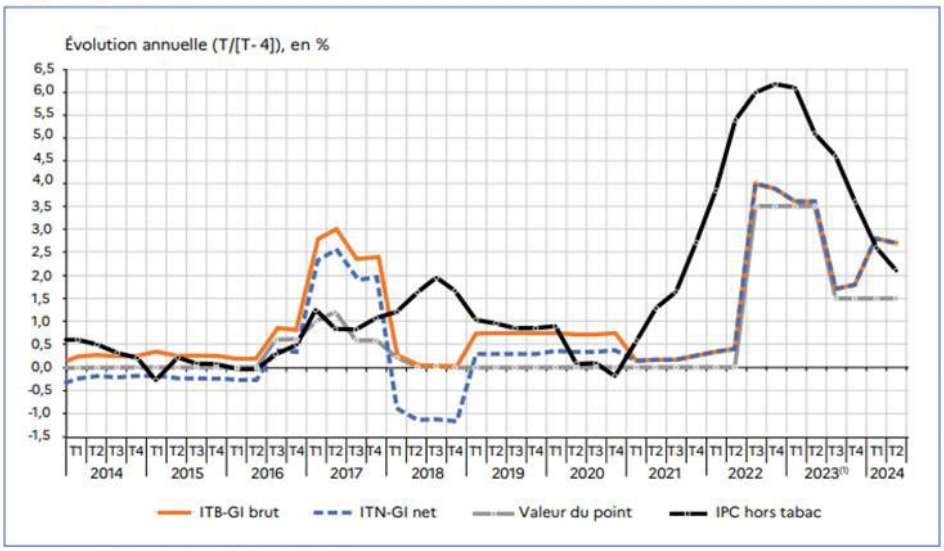
- Une revalorisation des charges pesant sur les agents publics (augmentation de 4 points du taux de cotisation à la CNRACL, abandonnée avec le projet de loi de finances mais qui sera nécessairement remise sur la table dans les années à venir). Cette revalorisation est prise en compte sur l'exercice 2025 (estimée à 412 K€) malgré son abandon avec le projet de loi de finances. Le « Scénario dégradé » présenté en 4.3.2. prend en compte une augmentation similaire sur 2026 et 2027 (tel que le prévoyait le projet de loi de finances 2025), soit au total environ +1,2 M€ de charges supplémentaires sur le budget personnel à partir de 2027.
- Une augmentation des frais d'assurance statutaire, estimée à 179 K€.
- Le transfert du personnel de la caisse des écoles, s'élevant à 1,051 M€, avec une diminution en compensation sur le chapitre 65 des subventions aux organismes publics.
- Vient ensuite une enveloppe estimée à 622 K€ qui doit permettre de tenir compte des recrutements sur les postes à pourvoir au sein de la ville : 236 K€ sur les postes patinoires notamment (dont 1 ETP remboursé par les recettes générées sur l'école de

patinage) mais aussi besoins sur les équipes opérationnelles (386 K€), plus exactement sur la voirie, à la propreté et aux espaces verts.

- Enfin est pris en compte un impact CNAS et surcoût PEDT à hauteur de 61 K€ environ.

Ces ajustements se traduiront par une augmentation totale de 2,32 M€ du budget des charges de personnel en 2025 (estimation à affiner lors des arbitrages du budget primitif 2025) par rapport au BP 2024 de 26,54 M€, portant ainsi le montant du chapitre 012 à environ 28,87 M€ pour le budget de cet exercice.

Figure ❷ : Glissements annuels de l'ITB-GI, de la valeur du point d'indice de la fonction publique et de l'indice des prix à la consommation



Sources : DGAFP-SDessi ; Insee (pour les indices des prix).
Champ : Agents civils (hors contractuels) de la FPE.
(1) Les glissements annuels de 2023 ont été révisées à la suite de la refonte (cf. Pour en savoir plus).

	2021				2022				2023(1)				2024	
	T1	T2	T3	T4	T1	T2	T3	T4	T1	T2	T3	T4	T1	T2
Valeur du point d'indice fonction publique	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	3,5	0,0	0,0	0,0	1,5	0,0	0,0	0,0
Indice des prix à la consommation (hors tabac)	0,5	0,8	0,6	0,8	1,5	2,4	1,1	1,0	1,4	1,5	0,7	0,1	0,4	1,0
Indice des prix à la consommation (y compris tabac)	0,6	0,8	0,6	0,8	1,5	2,3	1,1	1,0	1,4	1,6	0,6	0,1	0,5	1,0

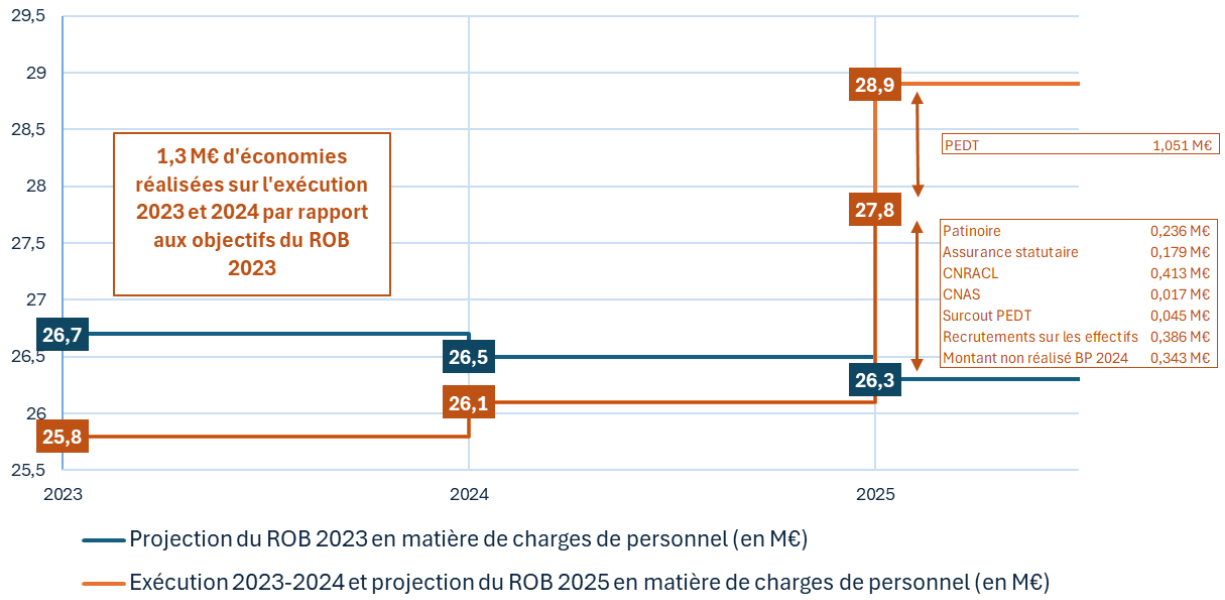
Graphique et tableau comparant les évolutions annuelles et trimestrielles, en %, du point d'indice de la fonction publique avec l'IPC, entre 2021 et mi-2024

Nos hypothèses d'évolution des charges de personnel sur la période 2026-2027 tablent sur une revalorisation du point d'indice faible, environ 0,5% annuellement, en lien avec le niveau d'inflation. Cette revalorisation resterait toujours inférieure en moyenne de 1,0% à 1,5% par rapport à l'inflation. Il est important de rappeler que le point d'indice n'a connu aucune évolution de 2019 à 2021. En 2022, sa valeur a été augmentée de 3,5 %, et en juillet 2023 de 1,5 %. De plus, 5 points d'indice supplémentaires ont été attribués à partir de janvier 2024. En raison d'un retour à la normale sur le plan de l'inflation, notre scénario de projection se limite à une évolution de 0,5% du point d'indice chaque année afin de moyenner d'éventuels exercices sans évolution du point d'indice (exemple de la période 2019-2021) ainsi que des exercices

avec une évolution plus notable de ce même point (exemple de la période 2022-2023 en lien avec l'inflation).

À cela s'ajoute le Glissement Vieillesse Technicité (GVT) des agents, dont l'impact est estimé également à 0,5% par an sur les charges en moyenne. Sur cette base, notre simulation projette une évolution de 1 % des dépenses de personnel par an sur la période 2026-2027. Le scénario de prospective se base donc sur une stabilisation de la masse salariale en termes d'emplois temps plein (ETP) à partir de 2026.

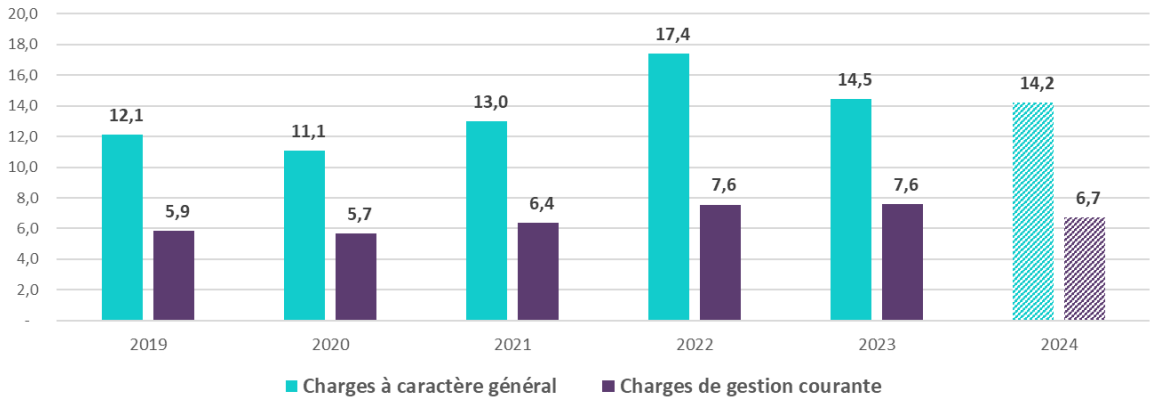
Pour rappel, les objectifs stratégiques de baisse des charges de personnel présentés dans le cadre du rapport d'orientation budgétaire 2023 ont été atteint au niveau de l'exécution budgétaire 2024. Ainsi le ROB 2023 évoquait la nécessité de diminuer de 200 K€ le budget 2024 alloué aux charges de personnel par rapport au budget 2023 (soit 26,5 M€ de charges de personnel budgétées en 2024 dans le ROB contre 26,1 M€ d'exécuté pour ce même exercice). La hausse des charges de personnel entre l'exécuté 2023 (25,8 M€) et l'exécuté 2024 (26,1 M€) étant attribuable à la hausse du point d'indice du 3ème trimestre 2023 (+1,5%). Au total, 1,3M€ d'économies ont été réalisées sur l'exécution des budgets 2023 et 2024 par rapport aux objectifs définis dans le ROB 2023.



Le contexte national et local (revalorisation du coût de l'assurance statutaire, éventuelle hausse des points de cotisation CNRACL, absorption de la masse salariale de la caisse des écoles compensée sur le chapitre comptable 65…) nous oblige à relever cet objectif pour 2025 qui passe de 26,3 M€ dans le ROB 2023 à 28,9 M€ dans le présent ROB. Etant convenu que la Ville prend en compte les hypothèses les plus difficiles dans le cadre de ce ROB et pourra évaluer le respect de l'objectif du ROB 2023 à l'issue de l'exécution de l'exercice 2025.

4.1.2.2. Charges à caractère général et autres charges de gestion courante – Une maîtrise réussie des dépenses à poursuivre sur la période à venir

Par suite d'un exercice 2022 exceptionnel en raison des prix de l'énergie, un véritable plan de réduction du chapitre 011 (charges à caractère général) a été engagé et a porté ces fruits. Pour rappel le rapport d'orientations budgétaires 2023 visait une réduction de 200 K€ par an des charges à caractère général entre 2023 et 2026. Le budget 2023 étant fixé dans le ROB à 15,7 M€, cela correspond à un objectif de 15,5 M€ de charges à caractère général pour 2024. Là encore la Ville a réussi à dépasser son objectif en réalisant 14,5 M€ en 2023 et environ 14,2 M€ (estimation non encore définitive) en 2024 sur ce chapitre comptable, soit environ 2,5 M€ d'économies par rapport aux objectifs fixés dans le ROB 2023.



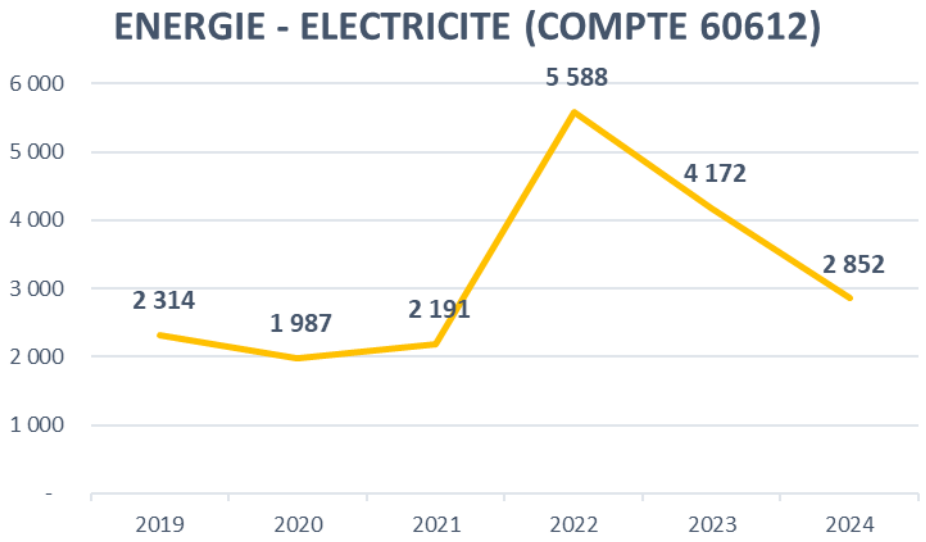
Evolution des charges à caractère général et des charges de gestion courante (en M€) de la commune entre 2019 et 2024 (estimation 2024 non encore définitive)

Ce retour à la normale sur ce chapitre budgétaire a bien évidemment été permis par le reflux des prix de l'électricité, mais également en raison d'une diminution des crédits alloués sur l'ensemble des postes et services et de la mise en place du plan de sobriété énergétique. Un pilotage de l'exécution a également permis de répartir au mieux entre les exercices les différentes dépenses.

Rappelons qu'un ambitieux plan de transition énergétique est en cours de déploiement avec :

- Un CPE éclairage public en cours d'audit ;
- La création de 2 boucles d'autoconsommation avec les partenariats d'investissement du groupe Gédia et de la banque des territoires ;
- La favorisation du développement des ENR et la ferme photovoltaïque du terrain dit des Châtelets
- La rénovation énergétique des bâtiments (Palais des sports et école Paul Bert) ;
- L'exigence d'un indice de performance durable pour tous les nouveaux projets de construction ;
- L'obligation de couverture d'une partie des toitures en photovoltaïque (Pôle éducatif social et culturel des Bâtes).

Il convient d'y rajouter un plan général de relamping en LED (écoles, crèches, gymnases…) et l'utilisation de PAC dès que possible, en attendant la création du réseau de chaleur urbain porté par l'Agglomération du Pays de Dreux dans le cadre du NPNRU.



Evolution du poste énergie-électricité (en K€) de la commune entre 2019 et 2024 (estimation 2024 non encore définitive)

Pour les projections des charges à caractère général sur la période 2025-2027, nous avons pris en compte deux variables principales.

La première variable est le taux d'inflation prévisionnel, qui a un impact direct sur le niveau des dépenses actuelles, que nous prévoyons de maintenir constantes (la simulation n'intègre pas d'optimisation de ces dépenses). Selon les prévisions d'inflation pour la France, une tendance à la baisse progressive est attendue après les niveaux élevés de 2023.

Pour 2024, l'inflation devrait diminuer à une moyenne annuelle de 2,5 %. En 2025, une baisse supplémentaire est anticipée, avec une inflation moyenne de 1,6 %. L'inflation devrait ensuite se stabiliser autour de ce même taux avec 1,7 % en 2026 et 1,9% en 2027.

Ces prévisions reposent sur des hypothèses de réduction des prix de l'énergie et des biens manufacturés, ainsi que sur une stabilisation des prix des services. Il convient de rappeler que les aléas économiques, institutionnelles et géopolitiques vont sans aucun doute largement influencer ces projections.

La seconde variable intégrée dans nos projections concerne l'ajout de nouveaux services, en particulier la patinoire, qui sera gérée en régie et dont l'évaluation est estimée à un surplus de 215 000 euros sur l'année 2025 par rapport à l'exercice 2024 (année pleine).

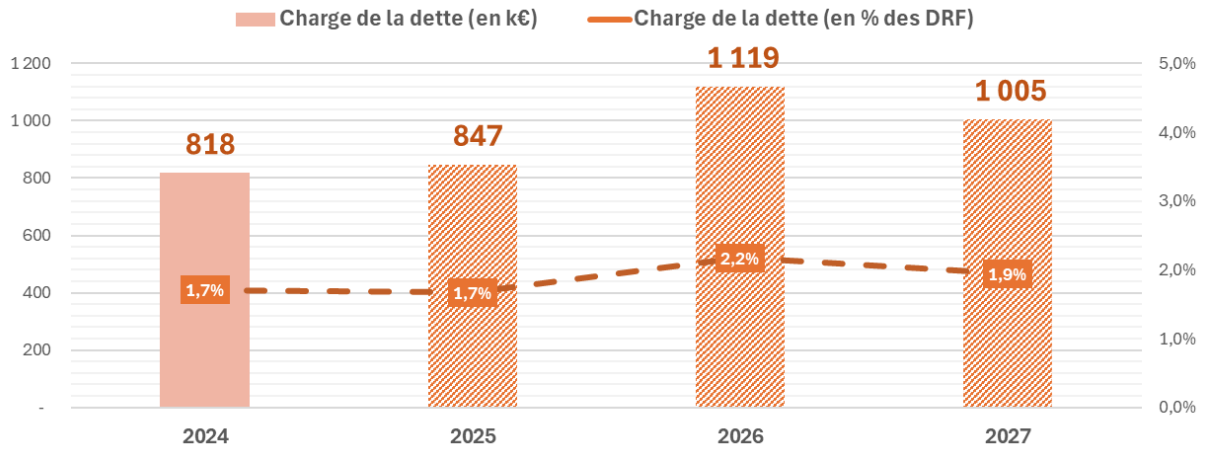
En ce qui concerne les charges de gestion courante, notre hypothèse repose sur la stabilisation des subventions allouées aux organismes privés. Par ailleurs, nous prévoyons une diminution de 1,051 million d'euros des subventions aux organismes publics, en raison du transfert du personnel de la Caisse des écoles à la commune.

Le scenario « dégradé » (partie 4.3.2.) prend là aussi des hypothèses plus difficiles pour les finances de la ville avec une hausse des besoins en charges à caractère général des services évaluée à +600 K€ pour le budget 2025. Cette hypothèse doit permettre de tester les capacités

du budget à absorber une hausse rapide des charges à caractère général en lien avec les demandes des services non encore arbitrées pour le budget 2025.

Le scénario « dégradé » intègre enfin également une enveloppe d'1,8 M€ de dépenses supplémentaires potentiellement mobilisables sur des charges de fonctionnement imprévues et exceptionnelles (risques et évènements imprévus, provisions…).

4.1.2.3. Frais financiers – L'impact de taux élevés combinés à d'importants investissements



Graphique présentant l'évolution projetée des frais financiers (en K€ et en % des DRF) en lien avec la politique d'investissement de la Ville – Scénario fil de l'eau

Année	2025	2026	2027
Intérêts nouvelle dette	122 965,09	491 860,35	474 107,24
Intérêts ancienne dette	724 278,98	627 474,34	530 534,28
TOTAL INTERETS	847 244,07	1 119 334,69	1 004 641,52

Tableau présentant pour la période 2025-2027 les montants d'intérêts payés sur le stock de dette actuel de la Ville (« ancienne dette », stock de dette au 31/12/2024) ainsi que sur le stock de dette à venir (« nouvelle dette », emprunts contractés à partir de 2025) – Scénario fil de l'eau

Autre composante essentiel des dépenses réelles de fonctionnement, les frais financiers de la ville remboursés chaque année au titre de son stock de dette.

Les hypothèses de projection prennent en compte, en premier lieu, l'échéancier actuel de la Ville jusqu'en 2027. Pour rappel la Ville de Dreux n'a pas souscrit d'emprunt en 2023 et 2024, et s'est progressivement désendettée sur cette dernière période. Le montant de ses intérêts financiers est ainsi passé de 926 K€ en 2019 (2,3% de ses dépenses réelles de fonctionnement) à 818 K€ en 2024 (1,7% de ses dépenses réelles de fonctionnement).

En 2025 la commune remboursera 724 K€ d'intérêts au titre de cette même dette (« ancienne dette »). En 2027, le montant de ses intérêts pour son stock de dette s'élèvera à 531 K€.

La projection prend enfin en compte les intérêts que devra rembourser la Ville au titre des nouveaux emprunts qu'elle se doit de souscrire pour la réalisation de son plan d'investissement (cf. partie 4.2.). En effet, le plan pluriannuel d'investissement et les AP/CP nécessaires pour le pôle des Bâtes avaient été construit jusqu'en 2027, avec un recours à l'emprunt en 2026 seulement.

Cependant, la conjoncture extérieure et les obligations gouvernementales qui vont peser sur le budget, l'obligation de restauration de plusieurs ponts dont le diagnostic est apparu défavorable, et l'accélération du calendrier de construction et de livraison du pôle des Bâtes nous obligent à ramener en 2025 et 2026 seulement les dépenses d'investissement prévues et nécessaires, dépassant ainsi nos capacités propres de financement de la section d'investissement.

La section de fonctionnement, frappée des éléments déjà décrit plus haut, ne pourra pas dégager un autofinancement supplémentaire suffisant et le délais de perception des subventions prévues, face au calendrier de paiement accéléré des travaux, nous oblige à ramener les emprunts 2026 en 2025.

Le contexte favorisant un retour à des conditions d'emprunt plus favorables et les besoins de financement de la Ville pour ses dépenses d'équipement étant plus importants que sur les précédents exercices, le recours à l'emprunt constitue une solution privilégiée notamment sur l'exercice 2025.

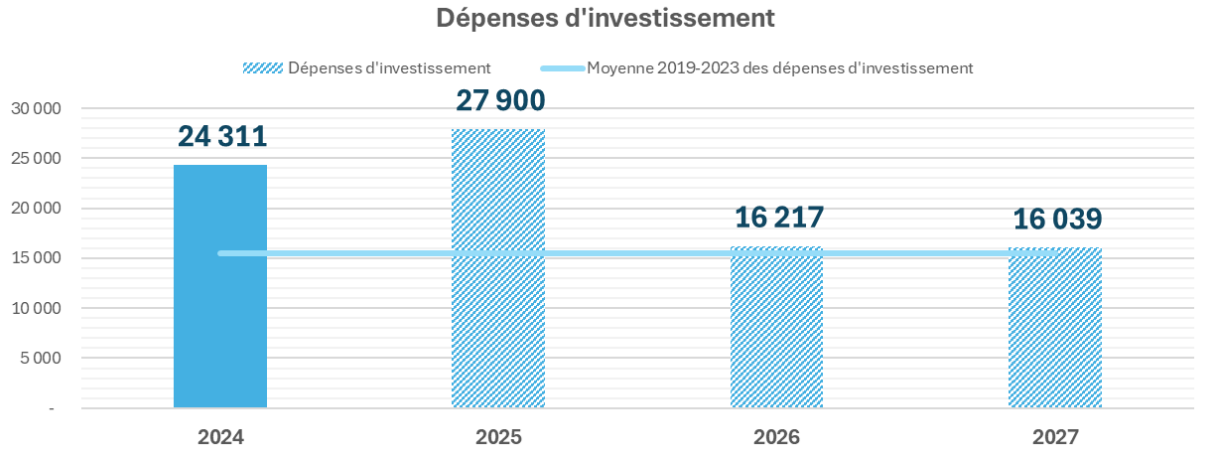
Les hypothèses prises sur les conditions d'emprunts dans le cadre de la simulation sont les suivantes :

- Durée d'emprunt : 20 ans ;
- Taux d'emprunt :
    - 2025 : 3,3%
    - 2026 : 2,9%
    - 2027 : 2,5%

Ainsi la nouvelle dette contractée essentiellement en 2025 (pour partie également en 2027) devrait générer 123 K€ d'intérêts en 2025 (estimation d'un trimestre), 492 K€ d'intérêts en 2026 et 474 K€ en 2027.

4.2. Section d'investissement

4.2.1. Programme d'investissement – Des dépenses portées par le pôle éducatif et culturel des Bâtes



Graphique présentant pour la période 2025-2027 le montant des dépenses d'investissement prévisionnelles de la commune (en colonnes) et la moyenne 2019-2023 de ses dépenses d'investissement (en ligne) (en K€) – Scénario fil de l'eau

Après des investissements relativement importants (par rapport à la moyenne 2019-2023) sur les exercices 2023 et 2024, la commune s'oriente toujours vers un haut niveau d'investissement pour la période 2025-2027. Plus exactement, les montant d'investissement présentés dans le cadre de ce scénario prospectif « fil de l'eau » correspondent à des enveloppes globalisées déduites des estimations réalisées pour les projets et investissements courants 2025-2027 de la commune. Ces montants feront l'objet d'une évolution lors des arbitrages et des votes des budgets correspondants. La prise en compte de l'intégralité des projets au sein d'enveloppes globalisées doit permettre de tester la capacité du budget à les absorber au moyen notamment de l'inscription budgétaire d'emprunts sur la période.

Les principaux investissements à venir (en termes de montants) sont les suivants :

En K€	2025	2026	2027	2028	Total 2025-2028	% total
Pôle éducatif et culturel des Bâtes	16 206	6 873	-	-	**23 079**	**31,5%**
Voiries NPNRU	2 100	2 400	2 700	3 805	**11 005**	**15,0%**
Eglise Saint Pierre	336	600	700	774	**2 410**	**3,3%**
Renouvellement flotte véhicules	201	104	-	100	**405**	**0,6%**
Etude Ecole ZAC du square		150	3 000	4 000	**7 150**	**9,8%**
Rénovation groupe scolaire Paul Bert	100	500	2 550	-	**3 150**	**4,3%**
Travaux de déviation de l'ancien Sanatorium	100	400	500	-	**1 000**	**1,4%**
Travaux ponts rues Petitpas et Pastres	400	500	594	-	**1 494**	**2,0%**
Square de la République	50	100	1 000	-	**1 150**	**1,6%**
Informatique	400	400	400	400	**1 600**	**2,2%**
COURS D'ECOLES DURABLES	300	300	300	300	**1 200**	**1,6%**
Entretien récurrent des bâtiments, de la voirie et des espaces verts	2 300	2 300	2 300	2 300	**9 200**	**12,6%**
Investissement récurent des autres services	400	400	600	600	**2 000**	**2,7%**
Sous-total principaux investissements	**22 893**	**15 027**	**14 644**	**12 279**	**64 843**	**88,6%**
Total investissements	**27 900**	**16 217**	**16 039**	**13 053**	**73 209**	**100,0%**

Tableaux présentant les principaux projets d'investissements 2025-2028 pris en compte dans le cadre du Scenario prospectif fil de l'eau (estimations susceptibles d'évolution lors des arbitrages et des votes des budgets primitifs)

Le pôle éducatif et culturel des Bâtes représente à lui seul plus de 31% des dépenses d'équipements prévisionnelles sur la période 2025-2028 et 52% des dépenses d'équipements sur la seule période 2025-2026. Auparavant étalé jusqu'en 2028, la réalisation du pôle des Bâtes s'est désormais concentrée sur la période 2025-2026, conduisant la Ville à rehausser son montant d'investissement programmé en 2025. La concentration d'un important besoin de financement en 2025 conduit nécessairement la Ville à envisager le recours à l'emprunt sur l'exercice.

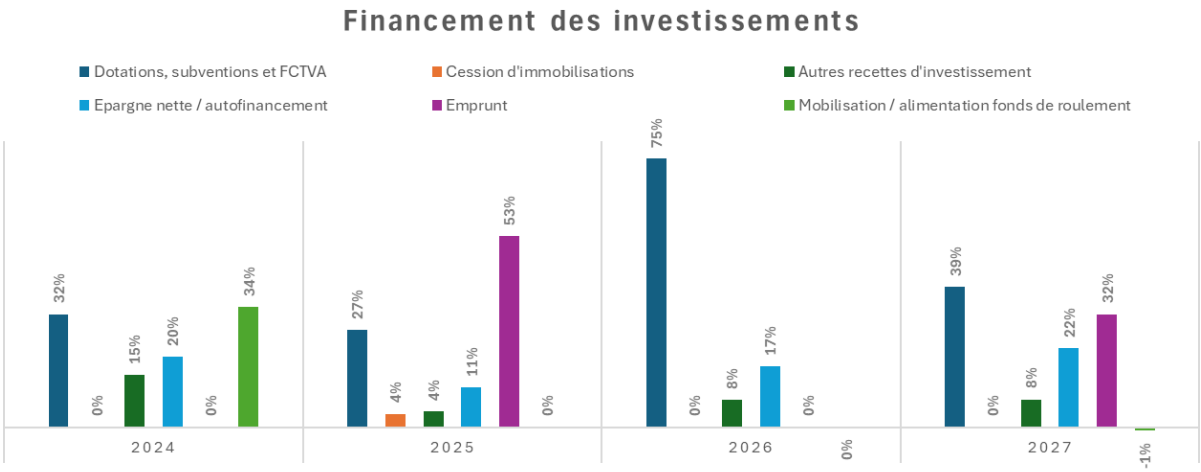
Il est à noter que tout le travail effectué depuis 3 ans repose sur l'hypothèse d'absorber les hausses exceptionnelles des dépenses de 2020 à 2022, pour restabiliser la santé des finances de la ville autour de 6 piliers dès 2026 et pour 2027 :

- Dégager un autofinancement obligatoire minimum de 7 à 9 M€ par an ;
- Continuer de préserver des marges en charges de personnel ;
- Limiter la section d'investissement pour l'avenir à 12/14 M€ d'investissement annuel (remboursement en capital de la dette inclus) ;
    - Dans cette enveloppe, maintenir le remboursement de la dette à 4/5 M€ par an ;
    - Dans cette enveloppe, disposer d'une capacité de dépenses d'équipements pour les projets du PPI à hauteur de 8 à 9 M€ par an.
- Limiter le recours annuel à l'emprunt à 4/5 M€ lorsque l'enveloppe d'investissement précédemment citée est dépassée pour des raisons exceptionnelles (concentration d'un projet d'investissement par exemple).

Autre projet d'importance à venir : le Square de la République. Une concertation publique avec des ateliers pour définir collectivement le nouveau projet d'aménagement est prévue. Elle devra permettre de tenir compte au mieux de l'avis de la population dans l'expression des besoins et des ambitions pour la place.

Autre projet de la collectivité, à plus long terme et dont la date de réalisation n'est pas encore fixée : la création d'une cuisine centrale, là aussi ambition de la Ville qui doit permettre de satisfaire au mieux aux besoins des administrés et usagers des cantines de Dreux.

4.2.2. Financement des investissements – Un recours à l'emprunt nécessaire en 2025



Graphique présentant la composition du financement des investissements sur la période 2024-2027 (en % des dépenses réelles d'investissement hors annuité en capital des emprunts) – un % de fonds de roulement positif signifie une mobilisation des réserves de la commune pour le financement des investissements, un % négatif signifie une reconstitution / alimentation de ce même fonds de roulement

Notre simulation prend en compte 6 typologies de financement des investissements :

- Les financements publics externes sous la forme de dotations, subventions et du FCTVA fléchés sur les investissements et mobilisés en priorité dans la simulation du financement ;
- Les cessions d'immobilisations comptabilisés en recettes exceptionnelles de fonctionnement mais non pris en compte dans le calcul de l'épargne brute et nette ;
- Les autres recettes d'investissement qui se composent principalement de la taxe d'aménagement ;
- L'épargne nette de la collectivité qui représente l'excédent de fonctionnement (hors cessions des immobilisations et dotations aux provisions) diminué du remboursement en capital de la dette ;
- La mobilisation ou l'alimentation du fonds de roulement (réserves) de la ville en fonction du reste à financer (après mobilisation des 4 types de financement précédents) et du niveau minimum de fonds de roulement à conserver par la Ville (dans la présente simulation environ 1,0 M€) ;
- Enfin, en fonction du besoin de financement restant de la ville, le recours à l'emprunt sur la durée et au taux précédemment précisé (cf. partie 4.1.2.3.).

En ce qui concerne les financements publics externes, notre simulation tient compte d'environ 15M€ de subventions (versées en N+1 au prorata de la dépense) pour la période 2025-2027 au titre de multiples projets traités en AP-CP. Cette somme représente 25% du total des dépenses d'investissement prévisionnel sur la période. Ces estimations de subventionnement

sont également susceptibles d'évolution en fonction des choix d'investissement futurs. Les estimations suivantes sont prises en compte :

- 2,3 M€ fléchés sur les travaux voirie NPNRU ;
- 9,8 M€ sur le pôle éducatif et culturel des Bâtes ;
- 546 K€ sur le terrain synthétique des Bâtes (réalisé en 2024, perçue en 2025) ;
- 323 K€ sur les travaux du square de la République ;
- 252 K€ sur l'OPAH-RU ;
- 374 K€ sur l'église Saint-Pierre ;
- 20 K€ sur l'étude mobilité.

Par ailleurs et concernant le pôle éducatif et culturel des Bâtes, la CAF devrait notifier une subvention à venir pour 3 des 5 équipements, dont le montant serait de 1,4 M€ et est fléché sur l'année 2026. Avec la perspective de compléter sur leurs budgets (nationaux et locaux) le subventionnement des 2 autres équipements sur 2025 (subventionnements complémentaires non pris en compte dans la simulation en raison de leur incertitude).

Notre simulation prend également en compte, malgré l'incertitude du contexte politique qui pèse sur les mesures de la loi de finances, un taux de FCTVA de 16,404% (avec un versement année N+1) pour le scénario « fil de l'eau ». Le scénario « dégradé » intègre quant à lui cette mesure du projet de loi de finances abandonné qui consisterait notamment en une diminution du taux de FCTVA à 14,85%, afin là aussi de mesurer l'impact de la mesure sur les finances de la Ville.

Notre scénario de prospective tient également compte d'environ 1 M€ en cession d'immobilisations pour 2025.

Le montant de taxe d'aménagement est maintenu dans sa moyenne 2020-2023, sans progression.

L'épargne nette dépend des variables et facteurs vus précédemment en section de fonctionnement (cf. partie 4.1.) et du montant des annuités en capital de la dette actuelle (au 31/12/2024) et de la dette à venir (cf. ci-dessous et partie 4.2.3.).

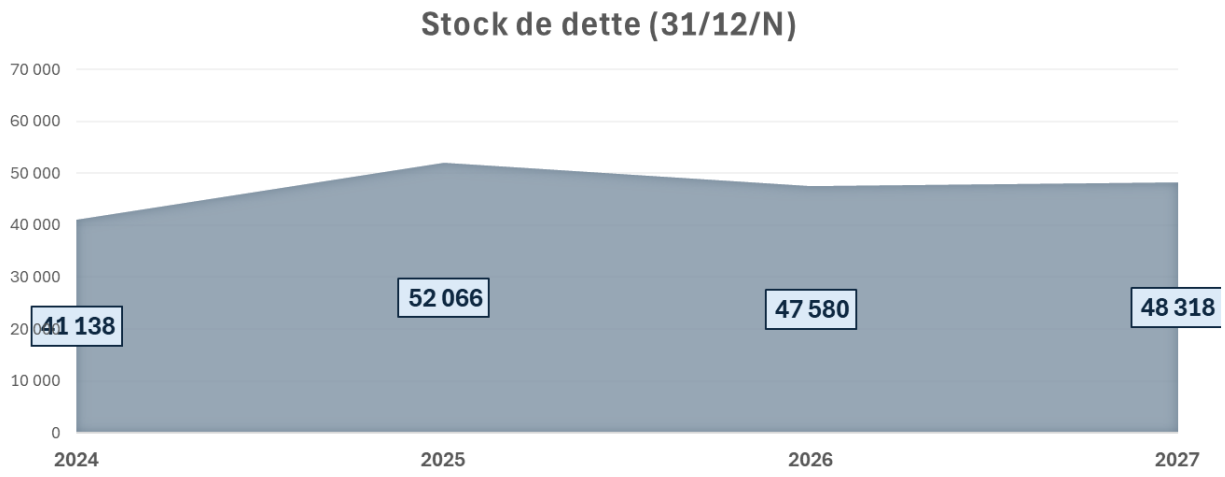
Le fonds de roulement n'est mobilisé que dans la mesure où il est supérieur à la réserve minimale que souhaite conserver la commune, en l'espèce environ 1 M€.

Le besoin de financement restant est complété par de l'endettement selon les conditions déjà précisées précédemment (cf. partie 4.1.2.3.). Ce besoin de financement représenterait sur la période 2025-2027 environ 20 M€ dans le cadre du scénario fil de l'eau et 30 M€ dans le cadre du scénario « dégradé ».

4.2.3. Evolution du stock de dette – Un recours à l'endettement en 2025 et un désendettement à engager dès la fin du mandat

Les besoins de financement de la Ville de Dreux sur la période 2025-2027 représente au total 20 M€ dans le cadre du scénario « fil de l'eau » et 30 M€ dans le cadre du scénario « dégradé ». Pour 2025 le recours à l'emprunt simulé se situerait entre 14,9 M€ et 18,9 M€ (en raison notamment du financement du pôle des Bâtes), tandis que pour 2027 (absence d'emprunts en 2026, ou 3 M€ d'emprunts dans le scénario dégradé) le montant se situerait entre 5,1 M€ et 8,3 M€.

4.2.3.1. Scénario « fil de l'eau »



Graphique présentant l'évolution du stock de dette de la Ville de 2024 à 2027 (au 31/12/N et en K€) – Scénario fil de l'eau

Dans le cadre du scénario « fil de l'eau » ce recours à l'emprunt impactera essentiellement le stock de dette au 31/12/2025, avec un début de baisse en 2026, encore une légère hausse en 2027.

La Ville bénéficiera en effet d'un désendettement rapide sur son « ancienne dette » avec des annuités en capital allant de 3,9 M€ (2026) à 3,8 M€ (2027) sur la période. La nouvelle dette prenant progressivement le relais :

Année	2026	2027
Capital nouvelle dette	537 973,11	555 726,22
Capital ancienne dette	3 947 993,45	3 788 366,07
TOTAL CAPITAL	4 485 966,56	4 344 092,29

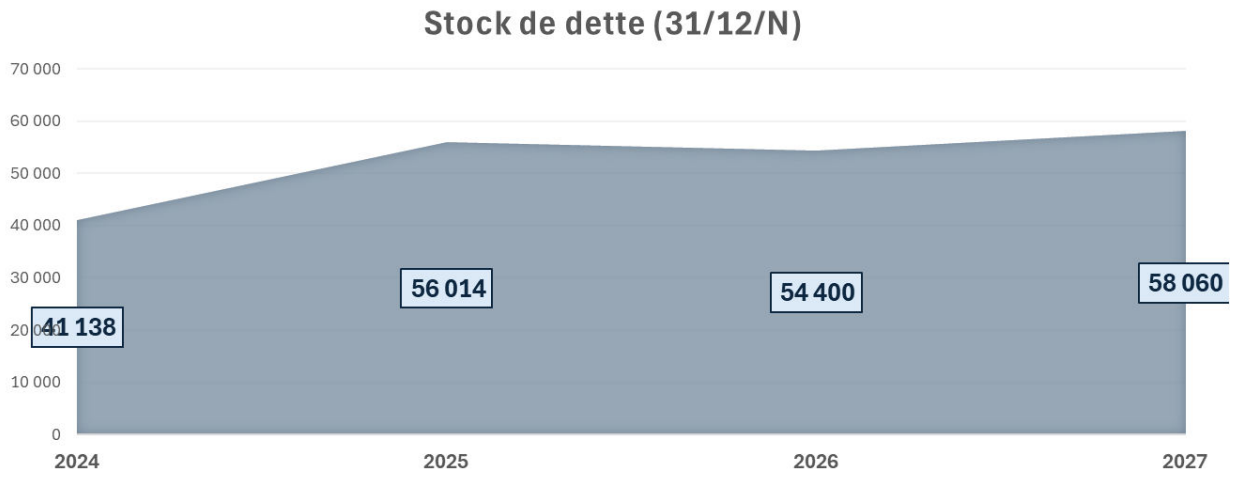
Tableau présentant pour la période 2026-2027 les montants des annuités en capital pour le stock de dette actuel de la Ville (« ancienne dette », stock de dette au 31/12/2024) ainsi que pour le stock de dette à venir (« nouvelle dette », emprunts contractés à partir de 2025)

4.2.3.2. Scénario « dégradé »

Le scénario dit « dégradé » intègre 5 risques et incertitudes : la mise en place du prélèvement sur recettes dès 2025, l'augmentation du taux de cotisation CNRACL en 2026 et 2027, une hausse rapide des charges à caractère général en 2025, l'enveloppe de 1,8 M€ pour dépenses imprévues et exceptionnelles et la baisse du taux de FCTVA à 14,85%.

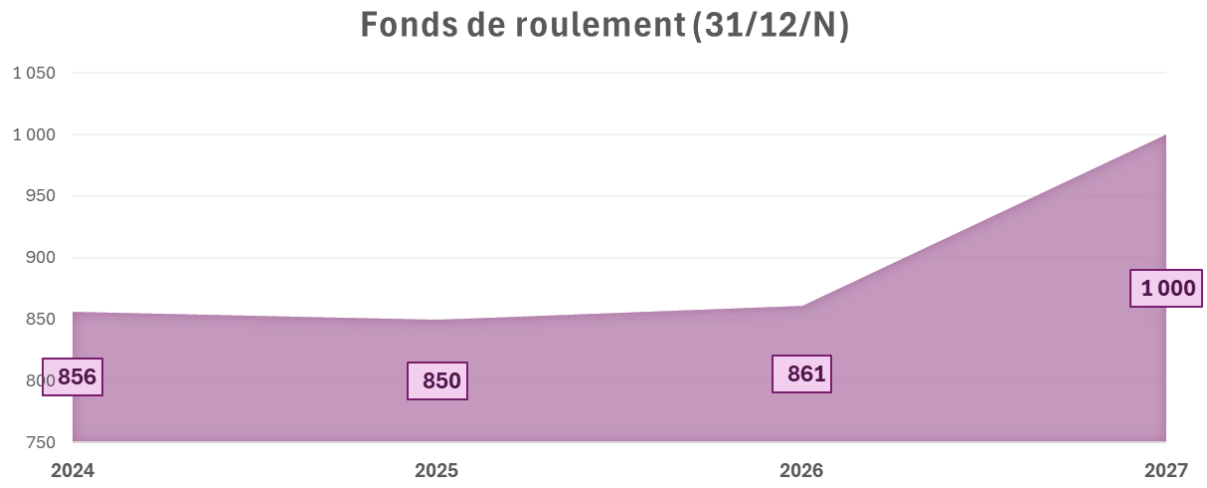
Ce scénario teste la sensibilité de ces incertitudes sur l'évolution 2025-2027 du stock de dette. Résultant du scénario, un recours à l'emprunt plus volumineux en 2025 et 2027 qui conduirait la dette de la commune à atteindre presque 58 M€ en 2027 (c'est-à-dire au début de la nouvelle

mandature). La prise en compte de ce scénario du « pire » doit inciter la commune à hiérarchiser et prioriser investissements et actions afin de faire face à ces éventualités.



Graphique présentant l'évolution du stock de dette de la Ville de 2024 à 2027 (au 31/12/N et en K€) – Scénario dégradé

4.2.4. Evolution du fonds de roulement – Un fonds de roulement à reconstituer

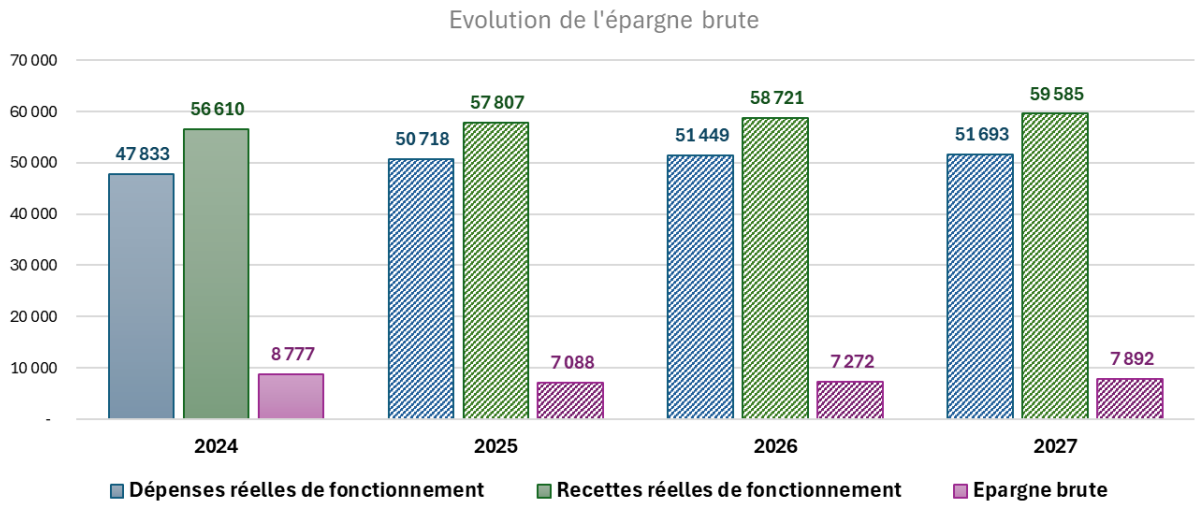


Graphique présentant l'évolution réalisée et simulée du fonds de roulement sur la période 2024-2027 (en K€) – Scénario fil de l'eau

La Ville de Dreux a largement utilisé son fonds de roulement sur la période 2022 – 2024 pour financer ses investissements sans recourir à l'emprunt. A tel point que l'atterrissage 2024 nécessite un redressement sous la forme d'une réalimentation du fonds de roulement pour conserver une soupape de sûreté (1,0 M€). Cette réserve serait reconstituée sur l'épargne nette à partir de 2027 (année concentrant moins d'investissement).

4.3. Conclusion – Des marges de manœuvre à conserver et un endettement à surveiller

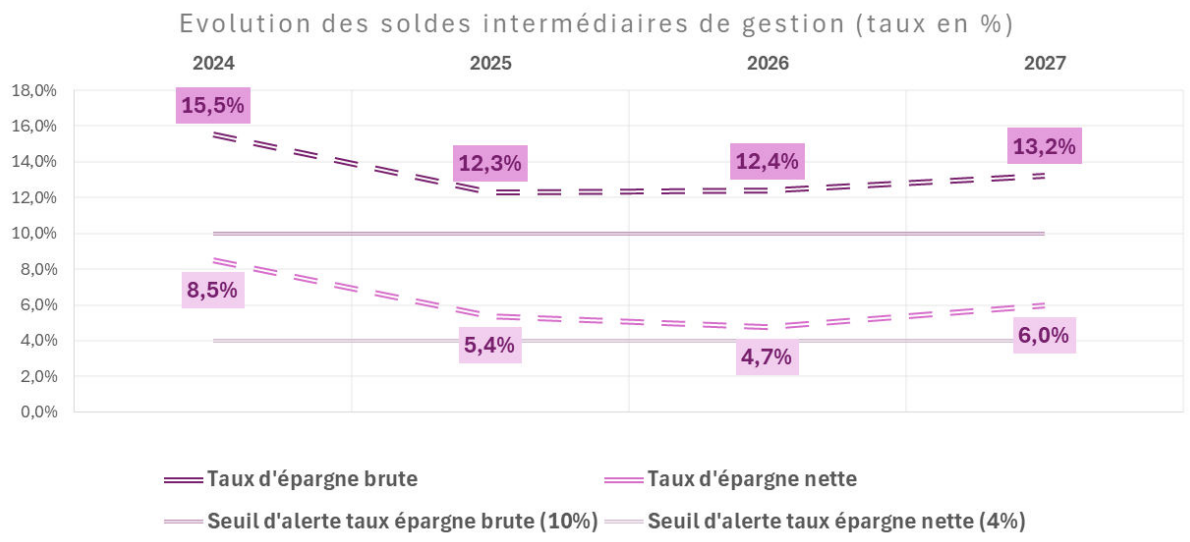
4.3.1. Evaluation prévisionnelle des ratios de solvabilité



Graphique présentant l'équilibre financier de la section de fonctionnement de la Ville entre 2024 et 2027 (en K€) – Scénario fil de l'eau

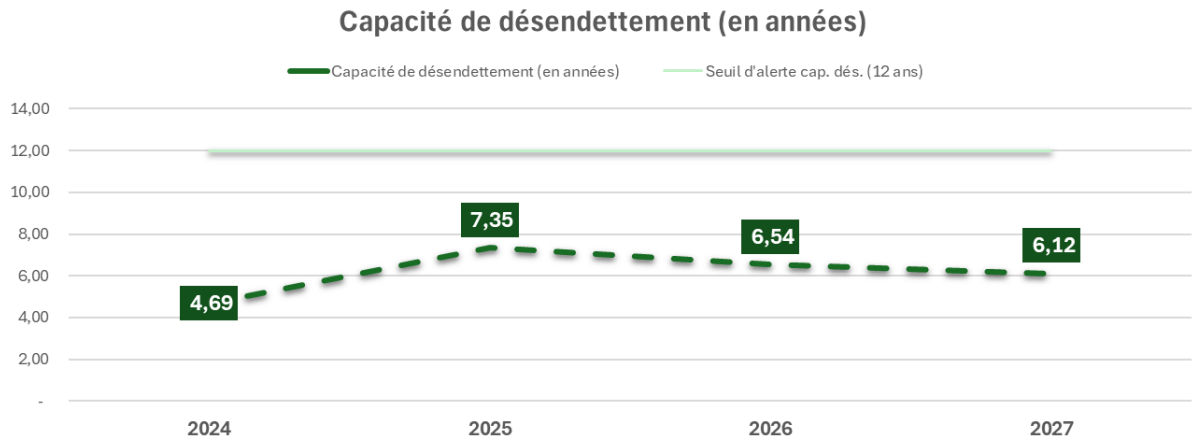
La Ville de Dreux a pu regagner un socle d'épargne brute solide après des exercices 2021 et 2022 marqués par une diminution exceptionnelle. Cependant dès 2025 une baisse est attendue du fait de prévisions dégradées en matière de dotations sur les recettes de fonctionnement, et d'une hausse attendue sur les charges de personnel (en partie compensées sur les subventions aux organismes publics) et les charges à caractère général.

Tout l'enjeu pour la Ville de Dreux sur le reste de la période sera de maîtriser l'évolution annuelle de ces charges. En effet la Ville ne peut pas s'attendre, sur ses recettes de fonctionnement, à une hausse similaire à celle de la période passée, hors augmentation du taux de taxe foncière. Par conséquent il convient de conserver les marges de manœuvres en section de fonctionnement en renonçant à l'intégration / la création de nouveaux services au-delà de 2025 et en limitant l'évolution naturelle de ces charges.



Graphique présentant l'évolution des ratios intermédiaires de gestion (ramenés en % du montant total des recettes réelles de fonctionnement) entre 2024 et 2027 – Scénario fil de l'eau

C'est à cette condition que la Ville pourra maintenir ses ratios financiers (épargne brute et épargne nette) au-dessus des seuils d'alerte, malgré le poids des emprunts sur l'épargne nette. Elle conservera ainsi une capacité d'autofinancement nécessaire aussi bien pour financer en propre des investissements que pour prouver sa solvabilité et son degré de bonne gestion face aux établissements bancaires.



Graphique présentant l'évolution du ratio de capacité de désendettement (montant stock de dette / montant épargne brute) de 2024 à 2027 (en années) – Scénario fil de l'eau

De plus, en maintenant ce niveau d'épargne brute sur la période, la Ville conservera un ratio de capacité de désendettement sous contrôle. Lequel se dégradera en 2025 avec le recours à l'emprunt et la baisse du niveau d'épargne brute, avant de s'améliorer de 2026 à 2027. Et cela sans atteindre le seuil d'alerte correspondant.

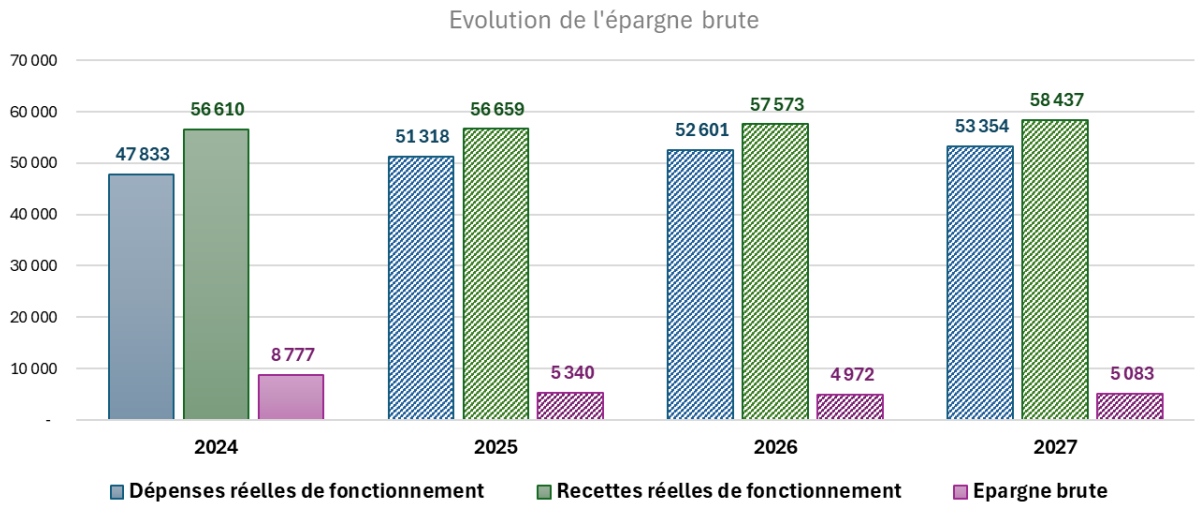
4.3.2. Prise en compte des risques et incertitudes au travers du scénario « dégradé »

En complément du scénario « fil de l'eau » qui reflète les orientations et estimations budgétaires les plus « probables » pour la période 2025-2027, un scénario « dégradé » a été réalisé afin de tester la capacité du budget, au travers de ses ratios, à intégrer les risques et incertitudes financières qui vont peser sur lui.

A ce titre 5 risques ont pu être identifiés :

- La mise en place du prélèvement sur recettes par le gouvernement qui induirait une diminution de 1,148 M€ de ses recettes pour chaque exercice de la période (2025-2027) ;
- Une hausse des charges de personnel sur les exercices 2026 et 2027 induite par de nouveaux relèvements du taux de cotisation de la CNRACL (+0,8M€ au total en 2027) ;
- Une hausse non contrôlée des charges à caractère général en 2025 à hauteur de +600 K€ ;
- Une enveloppe dépenses imprévues et exceptionnelles de 1,8 M€ ;
- Une diminution du taux de FCTVA dès 2025 dans le cadre d'une nouvelle loi de finances avec un passage de 16,404% à 14,85%.

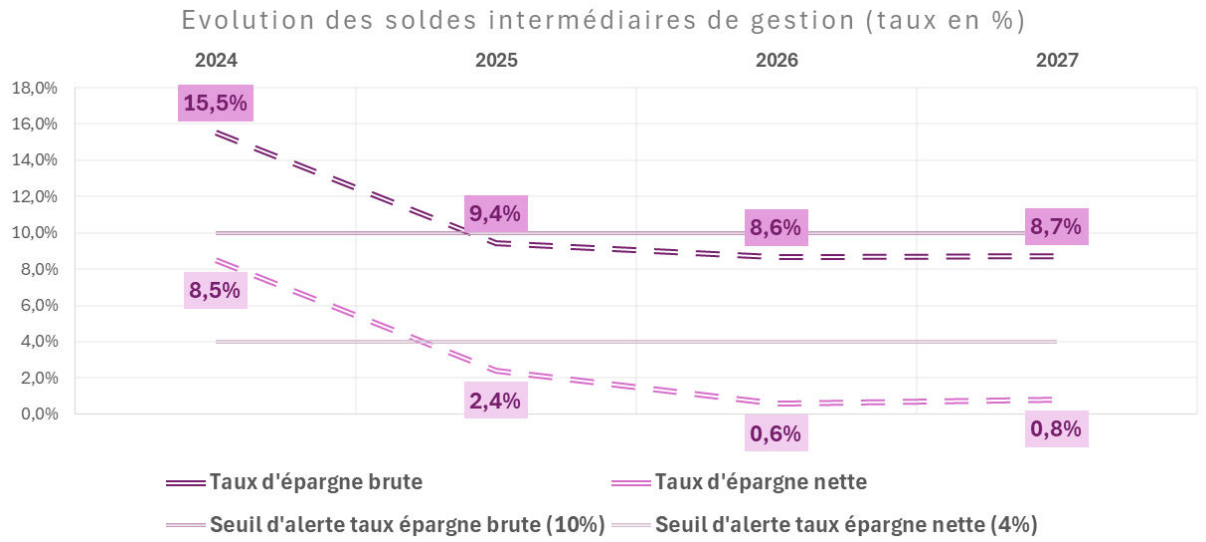
Ces risques et leur impact financier sont intégrés dans le scénario « dégradé » avec pour conséquence un recours à l'emprunt de 30 M€ sur l'ensemble de la période 2025-2027 dont 18,9 M€ en 2025, 3,0 M€ en 2026 et 8,3 M€ en 2027.



Graphique présentant l'équilibre financier de la section de fonctionnement de la Ville entre 2024 et 2027 (en K€) – Scénario dégradé

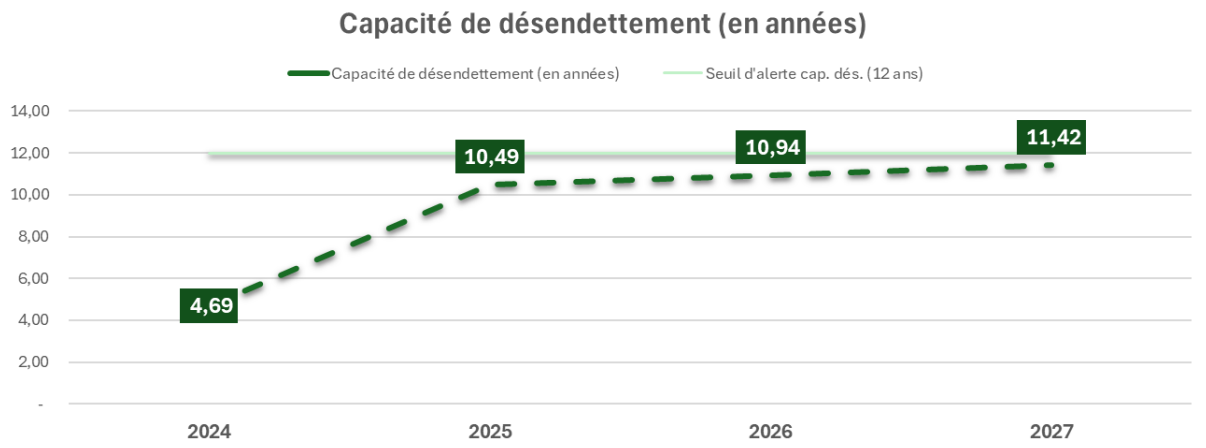
Le principal effet des risques identifiés se trouve dans l'équilibre de la section de fonctionnement. Une hausse rapide des charges en 2025 empêcherait la reconstitution des

marges d'autofinancement, mouvement initié en 2023 à la suite des difficultés intervenus en 2021 et 2022.



Graphique présentant l'évolution des ratios intermédiaires de gestion (ramenés en % du montant total des recettes réelles de fonctionnement) entre 2024 et 2027 – Scénario dégradé

Les soldes intermédiaires de gestion risquent également d'atteindre dans ce scénario les seuils d'alerte (10% pour le taux d'épargne brute et 4% pour le taux d'épargne nette). Avec une épargne nette quasiment nul en raison du montant des annuités.



Graphique présentant l'évolution du ratio de capacité de désendettement (montant stock de dette / montant épargne brute) de 2024 à 2027 (en années) – Scénario dégradé

De même, corrélativement à la diminution du montant d'épargne brute et de l'augmentation du stock de dette, la capacité de désendettement approcherait du seuil d'alerte de 12 ans.

La prévention de ce scénario (les risques présentés sont essentiellement externes mais la Ville se doit de les intégrer) passe par une anticipation des économies à réaliser (charges à caractère général et charges de personnel) et de la répartition dans le temps des projets d'investissement (priorisation et hiérarchisation).

4.3.3. Perspectives

Pour les années à venir, la Ville de Dreux devra naviguer dans un contexte politique incertain, un contexte financier et économique dont l'enjeu sera au niveau national la maîtrise du déficit public, et alors même que la population drouaise (comme le reste de la population française) est en attente des services publics qui répondent à ses besoins. Il s'agit véritablement pour l'équipe municipal de tenir compte de ce brouillard en conservant des hypothèses réalistes et en actionnant les leviers, sur les dépenses en particulier, lorsque cela est nécessaire et possible. Au risque dans le cas contraire de mettre à mal ses marges de manœuvre sur d'éventuels futurs investissements (scénario « dégradé »).

La Ville devra régulièrement réévaluer ses hypothèses budgétaires et ses projections financières à la lumière des évolutions macroéconomiques et politiques. Ce qui doit permettre d'ajuster la stratégie de maîtrise en conséquence pour rester sur une trajectoire financière saine (scénario « fil de l'eau »).

La préservation de ses marges de manœuvre passe en premier lieu par la maîtrise de ses dépenses de fonctionnement, maîtrise qui ne pourra être réalisée que par :

- La détermination d'un taux d'évolution limité de ses dépenses de personnel, charges à caractère général et charges de gestion courante pour chaque exercice à venir. Ce taux devra être corrélé aux hypothèses réalistes (voire pessimistes) prises sur l'évolution à venir des recettes de fonctionnement et notamment de la fiscalité.
- Pour toute création de services ou génération par les investissements de nouvelles dépenses de fonctionnement, d'une démarche de mutualisation et d'optimisation des coûts, ainsi que la recherche de financements alternatifs.

La ville se doit aussi de cibler les investissements prioritaires et de les hiérarchiser dans le cadre de son Plan Pluriannuel d'Investissement. Bien évidemment la poursuite d'un programme d'investissement ambitieux, mais réaliste, doit rester une priorité pour soutenir le développement économique local et améliorer la qualité de vie des habitants. Mais étant entendu qu'il est important de veiller à un financement soutenable de ces investissements et que la Ville devra engager dans notre scénario de prospective une démarche de désendettement à compter de 2027, la commune devra en conséquence se limiter aux travaux et projets principaux pour la période 2026-2027.

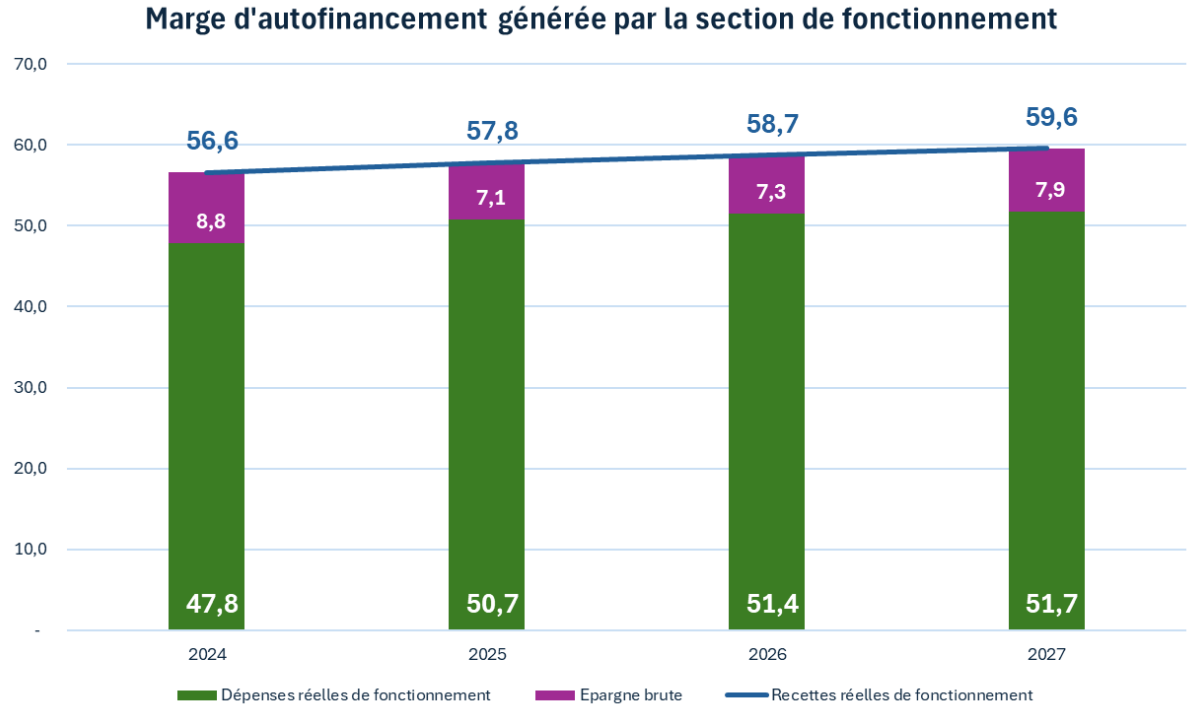
Sur la question du financement enfin, une gestion proactive de la dette sera un élément essentiel pour garantir la stabilité financière à long terme. La conservation des marges de manœuvre servant également à prouver la solvabilité de la commune.

Ainsi l'exécutif de la commune souhaite rappeler les deux grands principes budgétaires d'une gestion saine des comptes de la Ville de Dreux :

- Un autofinancement (épargne brute) se situant entre 7 et 9M€ ;
- Permettant de financer une enveloppe de dépenses d'investissement (remboursement en capital des emprunts inclus) évaluée entre 12 et 14 M€.

Le reste à financer (différence autofinancement / enveloppe investissement) étant assurée par les subventions et montants FCTVA perçus. Tout supplément par rapport à cette enveloppe devant conduire à mobiliser de l'emprunt supplémentaire par rapport à celui prévu.

L'objectif pour le mandat à venir (2026-2032) étant de suivre la trajectoire en matière d'équilibre de la section de fonctionnement et de marges d'autofinancement telle que présentée dans le scénario « fil de l'eau » :



Marges d'autofinancement escomptées dans le scénario fil de l'eau pour la période 2024-2027 (en M€)

Au demeurant, la Ville ne renonce pas à agir au profit de son territoire et souhaite prioriser 5 axes de politiques publiques pour cette fin de mandat :

- En faveur d'une politique culturelle rayonnante, la Ville de Dreux s'engage à entretenir son dynamisme avec une enveloppe budgétaire consacrée et une programmation artistique toujours plus ambitieuse. Cette enveloppe intégrera également, en plus des dépenses de fonctionnement consacrés, des crédits budgétaires supplémentaires pour le traitement et la décontamination des réserves et des œuvres dans le souci d'une bonne préservation du patrimoine culturel (en lien avec la situation d'une contamination fongique des réserves externalisées du musée).

- La priorité sera donnée à la santé et à la solidarité, avec un soutien accru pour nos aînés et un meilleur accès aux soins pour tous, notamment les plus démunis. Il s'agit de garantir que chacun puisse bénéficier de soins et d'un accompagnement de qualité.

- La qualité du cadre de vie doit également être réhaussée au profit de tous avec des infrastructures modernisées, une propreté irréprochable et des espaces verts revitalisés. Des efforts considérables seront investis dans la rénovation et le réaménagement des voiries pour assurer un environnement agréable et fonctionnel avec une enveloppe voirie renforcée. Pour rappel, les investissements voirie réalisés en 2024 sont les suivants :

    - Pavage en centre-ville : 200 K€
    - Chemin empierré : 214 K€
    - Place des Oriels : 600 K€
    - Saint Martin : 300 K€

- Un effort sera également réalisé sur la mobilité urbaine afin de fluidifier les circulations pour automobilistes, vélos et piétons. L'objectif est d'améliorer la mobilité et la sécurité de tous les utilisateurs de la voirie, en favorisant des modes de transport plus doux et durables.

- Enfin, la Ville de Dreux se tourne vers la transition énergétique au travers du développement des énergies renouvelables et d'un éclairage public éco-responsable. La Ville de Dreux s'inscrit également dans une démarche visant à promouvoir le développement durable en présentant ci-dessous les investissements « verts » réalisés en 2024 :

    - En matière de lutte contre le changement climatique (axe 1 budget vert), la Ville de Dreux a investi pour un montant de 1 510 K€ en 2024, avec notamment les investissements suivants :
        - Sur l'isolation / étanchéité de la toiture du Palais des sports ;
        - Le remplacement des éclairages des écoles et crèches ;
        - Le remplacement des chaudières gymnase et maisons associatives.

    - En matière de gestion de la ressource en eau (axe 3 budget vert), la ville a mis en place l'arrosage automatique place Rotrou pour un montant de 51 K€.

    - En ce qui concerne la transition vers une économie circulaire (axe 4 budget vert), la Ville a élaboré son schéma de collecte encombrants pour 90 K€.

    - Sur la prévention et le contrôle des pollutions de l'air et des sols (axe 5 budget vert), nous trouvons le lancement de l'étude mobilité pour un montant de 50 K€.

    - Enfin, pour ce qui est de la préservation de la biodiversité et de la protection des espaces naturels, agricoles et sylvicoles (axe 6 budget vert), la Ville a investi pour un total de 150 K€ sur les projets suivants :
        - Etudes et travaux sur cours d'écoles durables ;
        - Etude stratégie paysage ;
        - Diagnostic Arbre.

5. ANNEXE : Etat des ressources humaines

Le décret n°2016-841 du 24 juin 2016 relatif au contenu ainsi qu'aux modalités de publication et de transmission du rapport d'orientation budgétaire dispose que l'autorité présente un rapport comportant, au titre du dernier exercice connu, les informations relatives à la structure des effectifs, aux dépenses de personnel et à la durée effective du temps de travail de la collectivité, ainsi que l'évolution prévisionnelle des effectifs et des dépenses de personnel pour l'exercice auquel se rapporte le budget et éventuellement la démarche de gestion prévisionnelle des ressources humaines de la collectivité.

5.1. Structure des effectifs, des dépenses de personnel, durée effective de temps de travail

La ville dispose désormais d'un organigramme général structurant le fonctionnement des services, mobilisant 101 managers répartis en 4 niveaux hiérarchiques :

- La Direction Générale : 4
- Les Directeurs, Directeurs Adjoints : 8
- Les Chefs de service et adjoints au chef de service : 35
- Responsable, chef d'équipe et adjoint au chef d'équipe : 54

5.1.1. La structure des effectifs (données du Rapport Social Unique 2023)

Ce sont 533 agents permanents :

- 82 % fonctionnaires et 18 % contractuels
- 304 femmes (57 %) et 229 hommes (43 %)
- Chez les fonctionnaires : 45 % d'hommes, 55 % de femmes
- Chez les contractuels : 33 % d'hommes, 67 % de femmes
- 4 agents sur emploi fonctionnel dont 3 femmes et 1 homme

Age moyen des agents sur emploi permanent : 45 ans

Par catégorie :

En %	Effectif	Exprimé en nombre	Taux de féminisation
Catégorie A	8	43	76.70
Catégorie B	16	85	75.29
Catégorie C	76	405	51.60

Par filière :

En %	Répartition	Femmes	Hommes
Technique	52	37.50	62.50
Administrative	24	87.40	12.60
Sociale et Médico-sociale	9	98.00	2.00
Animation	8	61.40	38.60
Police Municipale	4	22.70	77.30
Culturelle	2	100.00	0.00
Sportive	1	14.30	85.70

On constate une disparité dans la répartition par genre selon les filières :

- Plus de femmes dans les filières administrative, sociale et médico-sociale, animation et culturelle
- Plus d'hommes dans les filières technique, sportive, police

Les cadres d'emploi

Les cadres d'emploi les plus féminisés sont les puéricultrices, éducateurs de jeunes enfants, les ATSEM, les auxiliaires de puériculture et les adjoints administratifs, Les cadres d'emploi les plus masculinisés sont les techniciens, les agents de maîtrise, les éducateurs des APS, les agents de police municipale et les adjoints techniques.

Répartition des emplois à temps complet et non complet

- 100 % des hommes sont à temps complet
- 99 % des femmes sont à temps complet et 1 % à temps non complet.

Les femmes sont plus concernées que les hommes par les emplois à temps partiel (4,70% pour les femmes contre 0.60% pour les hommes)

Taux d'absentéisme des agents permanents sofaxis	**Femmes**	**Hommes**	**Ensemble**
Taux d'absentéisme compressible (maladie ordinaire et accident de travail)	6.04%	6.26%	6.13%
Taux d'absentéisme médical (absences pour motif médical)	7.68%	7.33%	7.53%
Taux d'absentéisme global (toutes absences y compris maternité, paternité et autres)	8.24%	7.45%	7.90%

⇒ Les femmes sont plus touchées par les absences que les hommes

Il y a eu 4 congés maternité/adoption et 1 congé de paternité/adoption

5.1.2. Les dépenses de personnel

Réalisé de l'exercice 2024 du chapitre 012 estimé à 26,1 M€

- **Rémunérations annuelles brutes de 18.282 M€**

Dont Primes et indemnités à hauteur de 3,924 M€
Heures supplémentaires à hauteur de 345 k€
NBI 182 k€
Supplément familial de traitement de 241 k€

- **Charges patronales de 6,857 M€**

Dont URSAFF à hauteur de 2.660 M€
CNRACL à hauteur de 3,635 M€

- **Dépenses annexes de 397 k€**

Dont Assurance du personnel de 215 k€
Médecine du travail 68 k€
Cnas 113 k€

- **Remboursement frais de personnel de 436 k€**

5.1.3. Les avantages en nature

5.1.3.1. L'avantage véhicule

Le conseil municipal avait adopté une liste de 33 emplois bénéficiaires de remisage à domicile permanent.

En sa séance du 8 juillet 2024, cette liste a été actualisée et limitée à 9 emplois bénéficiaires permanents (3 DGA, 3 collaborateurs de cabinet et certains cadres de direction). Une possibilité de remisage à domicile ponctuelle est instaurée pour toutes les missions relevant de la sécurité des biens et des personnes (exemple astreinte).

Un nouveau règlement fixant les conditions d'usage des véhicules des services a été adopté lors de cette séance.

5.1.3.2. L'avantage logement

Le conseil municipal a adopté le 8 juillet 2024 une mise à jour des emplois bénéficiaires d'un logement de fonction. Ainsi 18 agents sont logés au titre des nécessités absolues de service et 1 agent logé dans le cadre d'une convention d'occupation précaire avec astreinte.

Il est envisagé la mise en place d'une fonction de coordination et de contrôle des activités des agents logés.

5.1.4. La durée effective du temps de travail

Les agents de la ville de Dreux bénéficient d'un protocole ARTT mis à jour au 1er juillet 2005 fixant 9 cycles de temps de travail.

Cycle	Horaire hebdomadaire	Congés Payés	ARTT
1	39h	25	22
2	37h30	25	13.5
3	37h	25	10.5
4	35 h	25	0
5	Annualisation 35h	25	0
6	Annualisation 29h45	21.5	0
7	Annualisation 21h	15	0
8	Annualisation 17h30	12.5	0
9	Annualisation 16h30	12	0

Le cycle 5 concerne les Agents Territoriaux Spécialisés des Ecoles Maternelles, les directeurs ALSH, les animateurs ALSH et les éducateurs des APS.

Les cycles 6 à 9 concernent les animateurs ALSH.

5.2. Perspectives d'évolution des effectifs et des dépenses de personnel pour l'année 2025

5.2.1. Evolution des effectifs

Entre 2025 et 2024, la prévision budgétaire des emplois permanents exprimés en ETP augmente de 8 % soit plus de 43 Equivalents Temps Pleins principalement sur les filières animation (34.31 ETP), administrative (+7 ETP) et médico-sociale (+4.54 ETP)

Cette augmentation des emplois permanents sur la filière animation est liée à la reprise sur le budget ville de l'ensemble des activités du Projet Educatif de Territoire (restauration, garderie) qui était gérée par la Caisse des Ecoles de Dreux.

	Année 2024	Année 2025	Evolution
Filière technique	277,8	277,7	-0,1
Filière administrative	128,6	135,6	7
Filière animation	42	76,31	34,31
Filière médico-sociale	34	38,54	4,54
Filière police municipale	23	20,25	-2,75
Filière sociale	19,8	20,62	0,82
Filière sportive	7,85	8	0,15
Filière culturelle	6,85	6,85	0
Emplois fonctionnels	4	4	0
Hors filière	3	3	0
	546,9	590,87	43,97

5.2.2. Evolution des dépenses de personnel

Le budget du personnel pour l'exercice 2025 est estimé à hauteur de 28,87 M€ et prend en compte :

- L'ouverture de nouveaux services :
  - La mise en place du Projet Educatif de Territoire PEDT : 1.051M€
  - La gestion de la patinoire en régie : 236 k€
- Les dépenses des frais annexes :
  - L'assurance statutaire + 179 000 €,
  - Le CNAS + 17 k€
  - La médecine préventive 10 k€
- L'augmentation de la cotisation CNRACL

5.2.3. Politique en matière de ressources humaines

La politique de la commune en matière des ressources humaines se décline d'après les items suivants :

<u>Politique sociale responsable : santé, sécurité, Qualité de Vie et Conditions de Travail QVTC</u>

- Mise en place du PAPRIPACT (actions de prévention à la suite de la mise à jour du DUERP)
- Déployer le dispositif de signalement des actes de violences, discrimination, harcèlement, agissements sexistes
- Fiabiliser les indicateurs de suivi de l'absentéisme par service, métier et proposer un plan d'actions de lutte contre l'absentéisme
- Poursuivre les actions QVCT à destination des agents de façon récurrente : yoga, shiatsu
- Mettre en place la fonction d'agent chargé de la fonction d'inspection (ACFI)
- Initier le diagnostic des risques psycho-sociaux (RPS) (2025 et 2026)

- Mettre en place un accompagnement psychologique à destination des agents concernés par des difficultés
- Revaloriser la participation employeur de la mutuelle et prévoyance

Politique de recrutement et de mobilité interne
- Mettre en place un dispositif d'accueil et d'intégration des nouveaux entrants

Politique de Développement des compétences : Formation, GPEEC
- Structurer le parcours de formation pour les managers
- Accompagner les managers dans la gestion des outils GPEEC (fiche de poste, entretien professionnel)
- Poursuivre le déploiement de la fonction conseil en évolution professionnelle

Politique de modernisation
- Instituer le télétravail
- Etudier la mise en place des bulletins de paie dématérialisés

Accusé de réception en préfecture
028-212801344-20250210-DEL2025-011-DE
Date de télétransmission : 10/02/2025
Date de réception préfecture : 10/02/2025