

RAPPORT SUR LES ORIENTATIONS BUDGÉTAIRES, LES ENGAGEMENTS PLURIANNUELS ENVISAGÉS, AINSI QUE SUR LA STRUCTURE ET LA GESTION DE LA DETTE

1. LE CONTEXTE LÉGISLATIF DU DÉBAT D'ORIENTATION BUDGÉTAIRE

L'article 107 de la loi NOTRe a modifié l'article L. 2312-1 du code général des collectivités territoriales relatif au débat d'orientation budgétaire dans les communes de plus de 3 500 habitants.

Le texte de cet article précise :

Le budget de la commune est proposé par le maire et voté par le conseil municipal.

Dans les communes de 3 500 habitants et plus, le maire présente 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. Ce rapport donne lieu à un débat au conseil municipal, dans les conditions fixées par le règlement intérieur prévu à l'article L. 2121-8. Il est pris acte de ce débat par une délibération spécifique.

L'article 13 de la loi de programmation des finances publiques pour les années 2018 à 2022 (LFPF 2018-2022) du 22 janvier 2018 y ajoute de nouvelles obligations :

I. - Les collectivités territoriales contribuent à l'effort de réduction du déficit public et de maîtrise de la dépense publique, selon des modalités à l'élaboration desquelles elles sont associées.

II. - A l'occasion du débat sur les orientations budgétaires, chaque collectivité territoriale ou groupement de collectivités territoriales présente ses objectifs concernant :

1° L'évolution des dépenses réelles de fonctionnement, exprimées en valeur, en comptabilité générale de la section de fonctionnement ;

2° L'évolution du besoin de financement annuel calculé comme les emprunts minorés des remboursements de dette.

Ces éléments prennent en compte les budgets principaux et l'ensemble des budgets annexes.

1. LE CADRE ÉCONOMIQUE ET FISCAL NATIONAL

1.1 Le cadre économique : « une expansion forte et durable »¹

Le titre des prévisions économiques de la commission européenne pour la France, publiées le 7 février 2018, annonce : « *La croissance monte en régime* » (« Growth in Higher Gear »). La dernière *Note de conjoncture* publiée par l'INSEE, le 19 décembre 2017, souligne la constance de ce phénomène depuis le dernier trimestre de 2016 : « *La France garde la cadence* ». En effet, pour la première fois depuis fort longtemps, les résultats constatés dépassent les prévisions du gouvernement. La loi de finances pour 2017 (LFI 2017) était basée sur une hypothèse de croissance de 1,5 %. Lors de la publication du projet de loi de finances pour 2018 (PLF 2018) à l'automne, la prévision pour 2017 était devenue 1,7%. Aujourd'hui la Commission européenne annonce un taux réalisé de 1,9% et l'INSEE de 2,0%. Les prévisions de croissance pour 2018 sont de 1,7% pour la loi de programmation des finances publiques 2018-2022 (LPPF 2018-2022) et de 2% pour la Commission européenne. L'INSEE estime que l'acquis de croissance pour 2018 sera déjà de 1,7% à la fin du deuxième trimestre.

Cette reprise a généré des recettes fiscales supérieures à celles prévues en 2017 permettant à la France de passer sous la barre des 3% de déficit budgétaire annuel, soient 2,9% en 2017, une première depuis 2007, malgré le dépassement des prévisions en matière de dépenses.

La courbe du chômage semble aussi, enfin, s'inverser, notamment grâce au rythme de création d'emplois marchands : 100 000 par semestre. Ainsi en France métropolitaine, le chômage BIT (Bureau international du travail) a baissé de 205 000 personnes ou de 0,7% pendant le dernier trimestre de 2017 pour s'établir à 8,6% de la population active.²

Ce chiffre élevé rappelle, néanmoins, que la situation de l'économie française et des finances publiques reste très convalescente. Le déficit budgétaire ne devrait se réduire que très faiblement (-0,1%) en 2018 pour atteindre 2,8 %, avec une stabilisation de la dette à un niveau historiquement très élevé de 96,8%, soit de plus de 2 200 milliards d'euros. Comme le note la Cour des comptes dans son Rapport annuel public 2018 : « *Une telle situation ne laisse pas de marges pour rester en dessous du seuil de trois points de PIB en cas de choc conjoncturel défavorable ou d'aléas sur les recettes ou les dépenses.* »

Il est aussi à noter que les prévisions pour l'inflation sont en hausse. La LPPF 2018-2022 retient les prévisions suivantes :

¹ European Commission, *European Economic Forecast Winter 2018*, Brussels, February 2018.

² INSEE, Informations rapides, n° 36, 15/02/2018.

	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022
Indice des prix à la consommation hors tabac	0,2%	1,0%	1,0%	1,1%	1,4%	1,75%	1,75%

L'INSEE, pourtant, prévoit un taux d'inflation d'ensemble, tabac compris, en augmentation, passant de 0,5% en novembre 2016 à 1,2% en novembre 2017 et à 1,6% en mi-2018, en raison principalement de la remontée des cours de pétrole mais aussi de l'augmentation des salaires dans les entreprises de services. La Banque postale pour sa part prévoit un taux de 1,4% en 2018.

La question de l'inflation est importante pour les finances publiques à au moins trois titres. Elle peut conduire les banques centrales à accélérer le retour à des taux directeurs plus normaux, processus qui semble déjà en cours suite aux instabilités boursières de la deuxième semaine de février, déclenchées précisément par une soudaine anticipation de taux d'inflation, et donc de taux directeurs, plus élevés. L'impact d'une augmentation des taux serait significatif pour le coût de la dette française et donc pour l'équilibre fragile des finances publiques. Deuxièmement, une inflation plus rapide réduirait la valeur réelle des concours de l'État aux collectivités territoriales (qui sont pratiquement gelés en euros courants) plus rapidement que la baisse déjà prévue. Enfin, les pressions inflationnistes sur les dépenses publiques, dont celles des collectivités territoriales, augmenteraient.

1.2 La politique fiscale de l'État envers les collectivités locales

Après l'adoption de la loi de finances 2018 (LFI 2018) et la loi de programmation des finances publiques pour les années 2018 à 2022 (LPFP 2018-2022), il est possible d'identifier cinq orientations qui caractérisent la politique fiscale du gouvernement Philippe envers les collectivités locales :

1. la poursuite des efforts de l'État central de ralentir l'augmentation des dépenses de fonctionnement des collectivités territoriales dans le cadre d'un plan qui vise la réduction du déficit budgétaire de 2,9% à 0,3% du PIB et la baisse de la dépense publique de 54,7% à 51,1% du PIB entre 2017 et 2022 ;
2. la mise en place d'un dispositif supplémentaire pour réduire le recours des collectivités à l'emprunt pour financer leurs investissements, les faisant contribuer ainsi à la réalisation de l'objectif de réduction de la dette de 96,7% en 2017 à 91,4% du PIB en 2022 ;
3. la réduction du rythme du renforcement de la péréquation entre collectivités « riches » et collectivités « pauvres » ;
4. la décision, conformément au programme électoral d'Emmanuel Macron, de mettre fin au paiement de la taxe d'habitation pour 80% des foyers imposables dans le cadre d'un plan de réduction des prélèvements obligatoires de 44,7% à 43,7% du PIB ;

5. le maintien du soutien direct de l'État à l'investissement des collectivités territoriales.

1.21 La poursuite des efforts de l'État central de ralentir l'augmentation des dépenses des collectivités territoriales

Depuis une vingtaine d'années (le pacte de stabilité de 1996) l'État essaie de piloter l'évolution de ses concours financiers aux collectivités territoriales.³ Les gouvernements Valls avaient mis en place une stratégie pour la période 2014-2017 fondée sur deux approches :

La baisse pluriannuelle de la dotation globale de fonctionnement pour un total de 10,7 Md€, ce qui « devrait inviter les collectivités territoriales à une maîtrise accrue de leurs dépenses de fonctionnement ».⁴

La mise en place d'« un objectif d'évolution de la dépense publique locale (ODEDEL), exprimé en pourcentage d'évolution annuelle et à périmètre constant », la dépense locale étant définie comme « la somme, exprimée en valeur, des dépenses réelles en comptabilité générale des sections de fonctionnement et d'investissement, nettes des amortissements des emprunts (= remboursements du capital NDLR) ».⁵

Cette stratégie a atteint progressivement son objectif, la partie fonctionnement de la dépense publique locale passant d'une augmentation de 2,5% en 2014 à une baisse de 0,2% en 2016 mais à un fort prix qui n'avait pas été anticipé, l'effondrement de l'investissement des collectivités. Avec des baisses de 7,7% en 2014, de 8,4% en 2015 et de 3% en 2016, la Cour des comptes estime qu'« elles ont réduit sensiblement leurs dépenses d'investissement au-delà des effets habituels du cycle électoral ».⁶

Par conséquent, tout en gardant les mêmes objectifs, le gouvernement Philippe a modulé les moyens pour les atteindre. Le nouveau système pour freiner l'augmentation des dépenses de fonctionnement des collectivités est construit sur deux piliers : le gel des concours financiers de l'État en valeur et la transformation d'un objectif indicatif de la dépense locale publique de fonctionnement en objectif obligatoire pour les collectivités importantes.

³ Voir *Annexe au projet de loi de finances pour 2018 : Transferts financiers de l'État aux collectivités territoriales*, pp.16-17 pour un récapitulatif des diverses techniques employées.

⁴ *Rapport à la loi de programmation des finances publiques pour les années 2014 à 2019 (LPFP 2014-2019)*, section III D.

⁵ *LPFP 2014-2019*, article 11.

⁶ Cour des comptes, *La situation et les perspectives des finances publiques : audit*, juin 2017, p.170.

Concours financiers de l'État : d'une baisse en valeur à une baisse en volume

Le gouvernement a beaucoup communiqué sur la fin des baisses de dotation en valeur, insistant sur leur maintien. L'expression quasi-gel, voire baisse programmée, rend mieux compte de la réalité de cette décision, car, comme le démontre tableau suivant, basé sur les prévisions du gouvernement, les effets de l'inflation réduiront de 7,4% le montant de ces concours en euros constants :

	2018	2019	2020	2021	2022	Év° totale	Év° annuelle moyenne
Concours financiers en Md€ courants ⁷	38,37	38,14	38,12	38,10	38,10	-0,27	-0,05
Évolution nominale	0,0%	-0,6%	-0,1%	-0,1%	-0,0%	-0,7%	-0,1%
Inflation LPFP	1,00%	1,10%	1,40%	1,75%	1,75%	7,2%	1,4%
Évolution réelle	-1,0%	-1,7%	-1,4%	-1,8%	-1,7%	-7,4%	-1,5%

Cette baisse en volume des concours financiers de l'État lui aidera à contrôler directement le déficit budgétaire de l'Administration publique centrale (APUC) mais sera aussi une forte contrainte pour l'évolution des dépenses des collectivités.⁸

D'un ODEDEL indicatif à un ODEDEL imposé

Le gouvernement a décidé d'essayer de faire baisser la dépense publique locale de 13 Md€ entre 2017 et 2022 par rapport à la trajectoire tendancielle observable en 2017. Cette dépense devra baisser par conséquent de 11,2 à 10,1 % du PIB entre 2017 et 2022, contribuant ainsi à hauteur de 30% à la baisse générale souhaitée du poids de la dépense publique par rapport au PIB de 3,6% (voir supra).

Afin que cette baisse soit centrée sur les dépenses de fonctionnement et non pas d'investissement, la partie dépenses de fonctionnement de l'ODEDEL devient obligatoire pour les collectivités les plus importantes. L'évolution imposée est de 1,2% pour l'ensemble des collectivités et de 1,1% pour le bloc communal, exprimée toujours en valeur. La comparaison de l'évolution contrainte autorisée des

⁷ Hors TVA régionale et FCTVA. Voir LPFP 2018-2022 article 16.

⁸ Dans la comptabilité nationale les Administrations publiques (APU) se regroupent en trois catégories 1. L'Administration publique centrale (APUC) : l'État et les organismes divers d'administration centrale (ODAC : universités, CNRS, Pôle emploi, etc.) 2. Les Administrations publiques locales (APUL) : les collectivités territoriales et les organismes divers d'administration locale (ODAL : SDIS, chambres de commerce etc.) 3. Les Administrations de sécurité sociale (ASSO) : la sécurité sociale et les organismes dépendant des assurances sociales (ODASS : hôpitaux publics etc).

dépenses de fonctionnement avec les taux d'inflation prévus révèle de nouveau l'effort demandé.

Bloc communal : ODEDEL fonctionnement et inflation

	2018	2019	2020	2021	2022
Évolution en valeur à respecter	1,1%	1,1%	1,1%	1,1%	1,1%
Inflation LPFP	1,00%	1,10%	1,40%	1,75%	1,75%
Évolution réelle	0,1%	0,0%	-0,3%	-0,65%	-0,65%

Pour limiter ainsi l'augmentation des dépenses de fonctionnement à un taux égal ou inférieur au taux d'inflation, le gouvernement a mis en place un système basé sur la contrainte.

Les Régions, les Départements, les Communes ou EPIC dont les dépenses réelles de fonctionnement dépassaient 60 millions d'euros en 2016 doivent signer avec l'État un contrat de trois ans qui définit un objectif d'évolution des dépenses réelles de fonctionnement. Cet objectif peut être modulé par rapport au taux établi pour chaque type de collectivité en fonction de trois critères : l'évolution de la population, le revenu moyen par habitant et l'évolution des dépenses réelles de fonctionnement sur la période 2014-2016.

En cas de dépassement de l'objectif, 75% de l'écart, plafonnés à 2% des recettes réelles de fonctionnement, doivent être remboursés à l'État. De fortes réductions des dotations en valeur peuvent donc redevenir une réalité, rétablissant ainsi « la méthode brutale de baisse des dotations pour contraindre aux économies » avec laquelle le Président de la République avait pourtant promis de rompre, si les collectivités soumises à la signature d'un contrat n'arrivent pas à respecter leur objectif d'évolution.

Si l'objectif est atteint, par contre, l'État peut accorder à la collectivité une majoration du taux de subvention pour les opérations bénéficiant de la dotation de soutien à l'investissement local.

Toute Commune ou EPIC volontaire peut aussi signer un tel contrat.

Dans sa décision du 18 janvier 2018, le Conseil constitutionnel a jugé ce dispositif conforme à la Constitution et au principe de la libre administration des collectivités, qui s'exerce, il le rappelle, « dans les conditions prévues par la loi » : « (...) le législateur n'a pas porté à la libre administration des collectivités territoriales une atteinte d'une gravité telle que seraient méconnus les articles 72 et 72-2 de la Constitution. »

1.22 La mise en place d'un dispositif supplémentaire pour réduire le recours des collectivités à l'emprunt

Dans le scénario du gouvernement, les 13 milliards d'euros d'économies en dépenses de fonctionnement par rapport à la trajectoire tendancielle précédente viendront renforcer l'épargne brute et donc baisseront le besoin de financement annuel (emprunts moins remboursements) des collectivités de 2,6 milliards d'euros par an entre 2018 et 2022 et de façon cumulative. Comme, par ailleurs, la LPFP 2018-2022 prévoit sur cette période une moindre baisse des recettes des collectivités (-0,4) que de leur dépenses (-1,1) en points de PIB, il est aussi prévu que le solde des comptes des collectivités territoriales passe de 0,1 % à 0,7% du PIB, l'équivalent d'une augmentation de 1,4 à 19,5 milliards d'euros. Les administrations publiques locales contribueraient ainsi fortement au désendettement du pays, leur dette descendant de 8,7% en 2017 à 5,8% du PIB en 2022 au moment où la dette de l'administration publique centrale augmenterait de 78,3% à 80,8 % sur la même période !

Une évolution pourrait perturber ce scénario : une augmentation des dépenses d'investissement des collectivités suite au renforcement de leur épargne brute, éradiquant ainsi la réduction du besoin de financement ou pire l'augmentant. Afin d'essayer d'écarter cette éventualité, le gouvernement a aussi choisi d'inclure deux autres objectifs dans les contrats triennaux : un objectif d'amélioration (= baisse NDLR) du besoin de financement et en cas de capacité de désendettement trop faible, une trajectoire d'amélioration de la capacité de désendettement. La capacité de désendettement est mesurée par le ratio encours de la dette/épargne brute et exprimée en années.⁹. La LPFP 2018-2020 établit pour chaque type de collectivité un plafond national de référence à ne pas dépasser. Pour le bloc communal il est de 12 années.

À la différence de l'objectif dépense locale publique de fonctionnement, la loi ne prévoit pas de sanctions en cas de non-respect de ces deux autres objectifs.

1.23 La réduction du rythme du renforcement de la péréquation entre collectivités « riches » et collectivités « pauvres »

Depuis la révision constitutionnelle de 2003, la péréquation est un objectif de valeur constitutionnelle : l'article 72-2 de la Constitution dispose que « *La loi prévoit des dispositifs de péréquation destinés à favoriser l'égalité entre les collectivités territoriales* ». Force est de constater, cependant, que la péréquation reste plus un combat qu'une réalité.

La loi de finances pour 2012 prévoyait une montée en charge progressive du Fonds national de péréquation des ressources intercommunales et communales (FPIC),

⁹ Plus le nombre d'années est élevé plus la capacité d'endettement est faible.

instrument principal de la péréquation dite « horizontale » entre communes « riches » et « pauvres » pour atteindre, à partir de 2016, 2 % des ressources fiscales communales et intercommunales, soit plus d'1 Md€. ¹⁰ Les communes « riches » ayant fait du lobbying, le montant est bloqué à un milliard d'euros depuis l'adoption de la loi de finances 2016 (LFI 2016). La LFI 2018 confirme cette orientation.

La LFI 2017 avait néanmoins amélioré la péréquation verticale, notamment en mettant en œuvre un nouveau principe : que dorénavant la Dotation de solidarité rurale (DSR) augmentera du même montant que la Dotation de solidarité urbaine (DSU), au lieu d'augmenter du même pourcentage comme par le passé. La DSU étant actuellement presque moitié plus élevée que la DSR, ce nouveau principe était à l'avantage des communes rurales.

L'application du nouveau principe n'aura duré, hélas, que la vie d'une seule loi de finances. Après des augmentations conséquentes pour la DSU et pour la DSR de 180 M€ en 2017, la LFI 2018 réduit les augmentations respectivement à 110 M€ (+5,27%) et 90 M€ (+6,33%). L'État ayant gelé ses concours financiers aux collectivités, ces augmentations seront cependant prises sur les dotations forfaitaires de quelques 18 000 communes et sur la "compensation de la part salaires" de la dotation de compensation de nombreuses communautés de communes. ¹¹

1.24 La décision de mettre fin au paiement de la taxe d'habitation pour 80% des foyers imposables

Lors des élections présidentielles, le candidat Macron s'est engagé fortement sur la question de la taxe d'habitation. Son programme électoral annonçait : « *Nous exonérerons de la taxe d'habitation tous les Français des classes moyennes et populaires (soit 80% des ménages). C'est un impôt injuste : on paye souvent beaucoup plus quand on vit dans une commune populaire que dans une commune riche. Dès 2020 4 Français sur 5 ne paieront plus la taxe d'habitation et l'État remboursera entièrement auprès des communes leur manque à gagner, à l'euro près, en préservant leur autonomie fiscale.* »

À part un glissement d'un an dans le calendrier d'application, le gouvernement a respecté la promesse électorale du candidat élu. La LFI 2018 met en place un

¹⁰ Traditionnellement on distingue deux types de péréquation : la péréquation horizontale où il y a un transfert « direct » entre collectivités et la péréquation verticale où le mécanisme est descendant de l'État vers les collectivités. Au niveau communal, la péréquation horizontale date de 2012, année de la création du Fonds national de péréquation des ressources intercommunales et communales (FPIC). Les communes « riches » contribuent au FPIC, les communes « pauvres », comme Plouguerneau, en sont bénéficiaires.

¹¹ Localtis, 8 février 2017 « La dotation forfaitaire d'environ 18.000 communes est en baisse cette année ». Il est aussi à noter que le Comité des finances locales a décidé de flécher vers les 10.000 communes rurales les moins riches 40% des 90 millions d'euros supplémentaires alloués cette année à la DSR. Les bourgs-centres et les communes éligibles à la part "péréquation" de la DSR se partageront à égalité les 60% restants de l'augmentation.

dégrèvement total progressif par tiers pour 80% des imposables. Dès 2021, ces foyers ne paieront plus de taxe d'habitation, si leur commune n'augmente pas entre temps leur taux d'imposition, et les collectivités seront remboursées à l'euro près, l'État se substituant à l'imposable par la procédure de dégrèvement. Les communes continueront de bénéficier de la revalorisation des bases pour prendre en compte l'inflation en année N-1.

Il y a donc une période de trois ans pendant laquelle la neutralité de la réforme pour les finances locales est assurée mais le Président de la République a déjà affiché une volonté de réforme générale de la fiscalité locale. Lors de son discours au congrès des maires le 23 novembre 2017, il a annoncé la suppression complète, à moyen terme, de la taxe d'habitation et la nécessité de proposer un schéma de refonte de la fiscalité locale en prévision du projet de loi de finances pour 2020.

La Mission « Finances Locales », co-présidée par Alain Richard et Dominique Bur et mandatée en octobre 2017, s'est vue attribuer, parmi ses trois objets principaux, « l'élaboration d'un scénario de refonte de la fiscalité locale, afin de pourvoir à la suppression à moyen terme, annoncée par le Président de la République, de la taxe d'habitation et de garantir la visibilité des ressources des différentes catégories de collectivités. » Elle a déjà publié, fin janvier 2018, une note de problématique concernant les enjeux d'une refonte de la fiscalité locale.¹²

Le Comité des finances locales, pour sa part, actant la décision du gouvernement de ne pas remplacer la taxe d'habitation par une nouvelle taxe, propose que les 26 Md€ (compensations pour exonérations comprises) que la TH produit actuellement pour le bloc communal soient remplacés par l'attribution de la totalité du produit de la taxe foncière bâtie au bloc communal (= +16 Md€ correspondant à la partie qui va actuellement aux Départements) et d'une part de TVA (10 Md€).¹³

Une incertitude majeure pèse donc sur l'avenir des finances locales et notamment sur le maintien de leur niveau actuel d'autonomie financière.

1.25 Le maintien du soutien direct de l'État à l'investissement des collectivités territoriales

La forte baisse imprévue de l'investissement public local en 2014 et 2015 a amené les gouvernements Valls à renforcer le montant de la Dotation d'équipement des territoires ruraux (DETR) et à mettre en place un nouveau type de soutien à ce type d'investissement. La loi de finances pour 2016 a créé la Dotation de soutien à l'investissement local (DSIL).

¹² Mission « Finances Locales », *Les enjeux d'une refonte de la fiscalité locale : note de problématique*, janvier 2018.

¹³ Localtis, « *Refonte de la fiscalité locale : ce que propose le Comité des finances locales* », 8 février 2018.

Le gouvernement Philippe a décidé de pérenniser cette dotation en l'inscrivant désormais dans le code général des collectivités territoriales (CGCT) dans le nouvel article L2334-42. Les crédits passent de 580 M€ pour la DSIL en 2017 à 660 M€ en 2018 (dont 50 M€ dits « fonds de modernisation » pour les signataires d'un contrat s'engageant à maîtriser leurs dépenses de fonctionnement) et de 1 Md€ pour la DETR en 2017 à 1,046 Md€ en 2018, dont 50 millions correspondant au montant, par le passé, de l'ex-réserve parlementaire, qui a cessé d'exister, et dont les crédits ont été transférés in fine à la DETR.

2. LES DÉCISIONS FISCALES NATIONALES IMPACTANT DIRECTEMENT LE BUDGET PRINCIPAL 2018

La commune de Plouguerneau ne se trouvant pas dans les catégories de collectivités devant signer un contrat avec l'État, l'impact de la LFI 2018 sur le budget principal 2018 peut être résumé assez rapidement, en nous appuyant sur les chiffres de la simulation produite par Ressources Consultants Finances, basée sur les comptes administratifs 2017 et les autres données disponibles à la mi-février.

- Revalorisation des bases fiscales par 1,2% qui, amplifiée de nouveau par l'évolution physique positive des bases, produira une augmentation des impôts ménages de 81 K€ ou de 2,5%, amenant ainsi leur produit à 3 354 K€.
- Renforcement de la péréquation « verticale » par le biais de la DSR : la DSR augmentera de 30 K€, permettant ainsi une progression de la DGF de 23 K€ en tout, l'augmentation totale étant aussi un reflet de l'augmentation de la population. Pour la deuxième fois de suite depuis 2013, une baisse de la DGF n'aura donc pas lieu en 2018 pour notre commune. La DGF de 2018 (1 849 K€) sera néanmoins toujours inférieure à celle de 2013 (1 956 K€) de 107 K€ ou de 5,5%.
- Le FPIC baissera légèrement de 135 à 132 K€.

Par ailleurs, selon la simulation établie pour la commission des finances du Sénat en novembre 2017, le pourcentage des 3037 foyers fiscaux de la commune exonéré de la taxe d'habitation, à taux constant, devrait augmenter de 19,13% en 2017 (581 foyers) à 84,36% en 2020 (2562 foyers). Le gouvernement ayant choisi le dégrèvement comme technique d'exonération, il n'y aura pas d'impact sur les recettes fiscales de la commune.

3. PRINCIPALES ORIENTATIONS BUDGÉTAIRES COMMUNALES

La commune a travaillé de nouveau avec Ressources Consultants Finances (RCF) afin de mettre à jour les prévisions pour la période 2018-2020 en intégrant les résultats des comptes administratifs 2017 et en prenant en compte le plan pluriannuel d'investissement actualisé ainsi que le cadre économique et fiscal changeant. De cette démarche découlent les orientations budgétaires présentées ci-dessous.

Les comparaisons chiffrées entre les prévisions pour 2018 et les résultats de 2017 sont rendues difficiles par deux évolutions structurelles des dépenses et des recettes et aussi une dépense et des recettes exceptionnelles :

1. le transfert des compétences eau et assainissement à la CCPA. Les quatre agents transférés au 1^{er} janvier 2018 figuraient pour un montant de 130 K€ dans le chapitre 012 (charges de personnel) du budget principal 2017. Une somme identique figurait en recettes dans le chapitre 70 (vente produits, prestations de service).
2. l'arrêt de la semaine scolaire de quatre jours et demi et des temps d'activités périscolaires (TAP) à la fin de l'année scolaire 2016-2017. Pendant les deux premiers trimestres de 2017, les salaires de ceux assurant les TAP figuraient pour un montant de 30 K€ dans les charges du personnel et 19 K€ de dépenses liées aux TAP figuraient dans le chapitre 011 (charges à caractère général). 30 K€, reçus de l'État, figuraient comme recettes dans le chapitre 74 (Dotations, subventions participations).
3. la commune a remboursé de façon anticipée un emprunt d'un million d'euros en décembre 2017 et a contracté un nouvel emprunt de 1 007 000 € afin d'économiser 293 K€ en paiement d'intérêts sur les 20 années à venir. Pour ce faire, elle a dû payer 139 K€ en indemnités de remboursement anticipé, montant qui figure dans le chapitre 66 (charges financières) du CA 2017 comme une dépense réelle de fonctionnement. En même temps la commune a reçu 106 K€ de produits exceptionnels de plus que prévus (chapitre 77).

3.1 Maintenir la stabilité fiscale

Pour la cinquième année de suite de ce mandat, les taux d'imposition communaux resteront identiques à ceux de l'année précédente, à savoir :

Taxe d'habitation 18,99%
Taxe sur le foncier bâti 24,41%
Taxe sur le foncier non-bâti 38,04%

Prenant en compte l'évolution physique des bases d'imposition et leur revalorisation de 1,2% en 2018, suivie de 1,0% dans les années suivantes, ce choix laisse prévoir une augmentation des recettes des impôts ménages de 81 K€ en 2017 suivie d'une progression annuelle d'approximativement 65 K€. Les produits de fonctionnement dans leur ensemble baisseront en 2018 de 213 K€ ou de -2,8% à périmètre non

constant. Ils progresseront ensuite à un rythme annuel de 112 K€ en moyenne sur la période 2019-2020.

Prévisions de recettes en K€

	Impôts ménages	Produits de fonctionnement
2015	3 247	7 532
2016	3 195	7 338
2017	3 268	7 575
2018	3 351	7 363
2019	3 417	7 470
2020	3 485	7 587

3.2 Poursuivre la maîtrise des dépenses de fonctionnement

Dans une période où les recettes de la commune augmentent faiblement par rapport au passé (entre 2008 et 2012 elles augmentaient en moyenne de 387 K€ par an) ou baissent même, comme en 2016, la maîtrise des dépenses de fonctionnement est primordiale, si la commune souhaite conserver une capacité d'autofinancement et donc d'investissement.

En 2017 les charges de fonctionnement courant strictes, pour reprendre la terminologie de RCF, ont augmenté de 158 K€ ou de 2,8% en valeur et de 1,8% en volume pour atteindre 5 896 K€. Cette augmentation suit, cependant, une baisse de 65 K€ en 2016 et peut en partie être expliquée comme un effet de rattrapage, certaines opérations d'entretien ayant été reportées de 2016 en 2017. La moyenne des deux années donne une croissance de 48,5 K€ par an ou de 0,8 % en valeur, l'équivalent en volume de 0,6 % en 2016 et de -0,2% en 2017.

La prévision actuelle pour 2018 est de 5 847 K€ ou une baisse de 49 K€ à périmètre non-constant. Si on essaye de rétablir un périmètre constant en ajoutant 179 K€ de charges correspondant au montant des baisses induites par le transfert de l'eau et de l'assainissement (130 K€) et la fin des TAP (49 K€), on arrive à un total de 6 026 K€, une augmentation de 130 K€ ou de 2,2% en valeur et de 1,2% en volume. Les explications principales de cette augmentation sont la progression de la masse salariale (26 K€ ou 0,8%), l'impact de l'inflation sur la partie des charges de fonctionnement hors charges du personnel (26 K€) et une prévision pour l'augmentation du forfait scolaire payé aux écoles sous contrat d'association suite à la baisse du nombre d'élèves dans l'enseignement public sans baisse sensible des frais de structure, induisant ainsi une hausse du coût par élève (15 K€).¹⁴ S'y ajoutent deux prévisions exceptionnelles qui ne

¹⁴ L'augmentation de la masse salariale est faible en raison de deux départs à la retraite, dont un non-remplacé, du gel de la valeur du point d'indice, et le report d'un an de la mise

seront pas reconduites en 2019 : 30 K€ pour l'accueil de la Redadeg (neutralisé par une hypothèse équivalente pour des recettes exceptionnelles), et 10 K€ pour une assurance dommage-ouvrage pour la construction de la nouvelle cuisine scolaire.

La hausse prévisionnelle pour 2019, par conséquent, sans ces deux dépenses exceptionnelles, est faible : de 41 K€ ou de 0,5% en valeur et de -0,5% en volume, ce qui donne, à périmètre constant, une progression de 1,37% en valeur par an entre 2017-2019.

Prévisions d'évolution des charges de gestion courantes en K€

	Charges de gestion courantes
2015	5 799
2016	5 734
2017	5 896
2018	5 847
2019	5 879
2020	5 964

3.3 Donner la priorité à la remise en état ou au remplacement du patrimoine bâti en 2018 et 2019 après cinq années de désendettement quasi « pur ».

Endettement et désendettement 2012-2017

Comme l'a souligné par le passé de façon répétée la Direction départementale des finances publiques (DDFiP), les difficultés financières actuelles de Plouguerneau sont surtout liées à son niveau d'endettement. La DDFiP concluait son *Analyse financière de la commune de Plouguerneau* portant sur les exercices 2012-2014 en ces termes : « *La situation financière peut être jugée peu satisfaisante en raison surtout du niveau élevé de l'endettement. (...) Le niveau très élevé de l'annuité de la dette fragilise la situation financière de la commune* ».

Cette annuité (paiement des intérêts et remboursement du capital) sur les emprunts levés avant le 1^{er} janvier 2013 se sera élevée, en effet, à 1,2 millions d'euros sur toute la période de 2013 à 2018.

La commune vient de passer une cinquième année consécutive à rembourser des montants de capitaux conséquents (767 K€ en 2017). À la différence des années précédentes, la commune a, cependant, emprunté la somme supplémentaire de

en application des mesures prévues par l'accord national d'octobre 2015 concernant *la modernisation des parcours professionnels, des carrières et des rémunérations* (PPCR).

129 470,55 € afin de financer en grande partie les 139 338,24 € d'indemnités de remboursement anticipé qu'elle a dû payer lors de la restructuration avantageuse d'une partie de sa dette (voir supra). La dette, par conséquent, a baissé « seulement » de 637 890 €. (Voir Annexe 2 pour le nouveau plan d'extinction de la dette.)

Cette politique porte ses fruits. La dette par habitant est descendue lentement mais sûrement de son niveau très élevé de 2012 (1 991 € ou plus de deux fois la moyenne de la strate) pour atteindre 1 442 € à la fin de 2017, une réduction de 549 € ou de plus d'un quart (27,21 %). Le ratio Klopfer (encours de la dette 31.12 / épargne brute) est passé sous la barre des 9 ans pour la première fois depuis l'emprunt de trois millions d'euros en 2012, malgré la dépense réelle exceptionnelle de 139 K€ sur les indemnités de remboursement anticipé, qui a fait baisser l'épargne nette. A la différence de ce que nous avons indiqué dans le rapport d'orientation budgétaire 2017, Plouguerneau vient de passer, donc, cinq ans sans emprunter pour de nouveaux investissements. En effet les 541 K€ d'emprunt pour travaux annoncés pour 2017 n'ont pas eu lieu en raison de retards sur les deux principaux projets : l'extension du Petit Prince dont les travaux devraient être terminés pour la rentrée 2018 et la construction d'une nouvelle cuisine scolaire qui ouvrira ses portes, nous l'espérons actuellement, à la rentrée 2019.

Un plan pluriannuel d'investissement en évolution

La mise à jour du plan pluriannuel d'investissement (PPI) fait évoluer les prévisions des montants des investissements de la manière suivante :

	PPI 02/17	PPI 02/18
2016	610	610
2017	2 839	1 484
Total	3 449	2094

2018	2 774	3 666
2019	1 103	2 738
2020	1 297	1 863
Total	5 174	8 267

L'écart de 3 093 K€ entre le montant d'investissement prévu en février 2017 pendant la période 2018-2020 et celui prévu en février 2018 est expliqué principalement par les facteurs suivants :

Principales évolutions du PPI depuis 02/17	K€
Déficit budget d'investissement 2017	+186
L'inscription des investissements non-effectués en 2017	+1355
Salle Owen Morvan : re-calcul de la partie SDEF	+70
Nouvelle estimation du coût de la cuisine après mise en place de l'avant-projet avec le maître d'oeuvre	+280
Kervenni 2 : décision de ne pas le faire en régie	+110
Voirie : renforcement niveau d'investissement	+300
Signalétique d'information locale	+52

Véhicules services techniques	+40
Acquisition de foncier	+260
Sanitaires publics (Kastel Ac'h)	+50
Maison aux volets bleus	+94
Nouveau projet 1. maison médicale	+240
Nouveau projet 2. 1 ^{re} tranche isolation thermique de la mairie	+200
Nouveau projet 3. Achat temporaire maison Jézégou	+100
Aménagement arrière-cour du Petit Prince	-50
Projet reporté : aménagement du bourg	-225
Total	3 337-275=3 062

Le détail des lignes du PPI égales ou supérieures à 75 K€ figure en Annexe 1

Du plan pluriannuel d'investissement à la planification budgétaire

L'écart entre la prévision PPI pour 2017 (2 839 K€) et le réalisé (1 484 K€) démontre une fois de plus les limites, en termes de planification budgétaire, d'une approche purement basée sur le PPI. En effet, les budgets d'investissement ne se réalisent pour ainsi dire jamais à 100% et souvent pour des raisons récurrentes : nécessité d'études complémentaires, lenteur de l'obtention de certaines autorisations administratives, difficultés rencontrées en cours de chantier, retards des entreprises, nos propres limites administratives en termes de suivi de projets en raison des ressources humaines disponibles.

Comme l'année dernière, il semble, par conséquent, plus réaliste, en termes de traduction du PPI en planification budgétaire, de partir de l'hypothèse d'une réalisation de 100% des restes à réaliser mais simplement de 70% des dépenses nouvelles inscrites, les 30% restant devenant les restes à réaliser ou les dépenses reportées de l'année suivante (N+1).¹⁵

Un tel scénario donne la traduction budgétaire suivante du PPI 2018-2020 actuel en matière de dépenses d'investissement :

	2018	2019	2020	2021	Total
Restes à réaliser	492	956	821	559	2828
70% nouvelles dépenses PPI	2218	1917	1 304		5 439
Total	2 710	2 873	2 125	(559)	8 267

¹⁵ Le montant des dépenses d'investissement calculé sur ces bases pour 2017 était de 2 089 K€, un chiffre nettement plus près du réalisé (1 484 K€) que le chiffre du PPI (2 839 K€) mais laissant une marge de sécurité en cas d'amélioration significative du taux de réalisation du budget d'investissement, ce qui reste un objectif.

Sur la base d'hypothèses prudentes concernant le niveau possible de subventions et de recettes exceptionnelles, ce déroulement budgétaire nécessitera un besoin total d'emprunt sur la période 2018-2020 de 3 060 K€, montant supérieur de 850 K€ au montant du capital qui sera remboursé pendant la même période (2 210 K€). L'encours de la dette connaîtra, donc, un pic à la fin de 2019 avant de recommencer à descendre.

	2016	2017	2018	2019	2020
Emprunt	0	129	1602	1 046	412
Remboursement capital	727	776	791	716	703
Besoin de financement	-727	-647	+811	+330	-291
Encours au 31/12	10 142	9 495	10 306	10 641	10 364
Épargne brute	1 098	1 201	1 107	1 168	1 199
Encours (31/12)/ Épargne brute	9,2	7,9 ¹⁶	9,3	9,1	8,6

Le ratio Encours de la dette / Épargne brute repasse au-dessus de la barre des 9 ans à la fin de 2018 mais retrouve une pente descendante dès 2019, en partie en raison du moindre coût, en termes d'intérêts à payer, de la nouvelle dette qui remplace l'ancienne. Pendant la période 2016-2020, le besoin de financement cumulé baisse de 524 K€.

En cas d'aboutissement du rachat de l'emprunt de 3 788 000 € auprès du Crédit agricole contracté le 15 juillet 2008 sur 30 ans à un taux d'intérêt de 4,95 %, la simulation pour la période 2018-2020 prendrait la forme décrite par le tableau ci-dessous, selon les informations dont nous disposons actuellement.

	2016	2017	2018	2019	2020
Emprunt	0	129	1763	1 012	374
Remboursement capital	727	776	813	770	752
Besoin de financement	-727	-647	+950	+242	-378
Encours au 31/12	10 142	9 495	10 445	10 687	10 309
Épargne brute	1 098	1 201	1 147	1 257	1 287
Encours (31/12)/ Épargne brute	9,2	7,9	9,1 ¹⁷	8,5	8,0

¹⁶ À la différence du Trésor public, RCF considère que le paiement des indemnités de remboursement constitue une dépense d'investissement et non pas de fonctionnement. Il n'est pas déduit donc dans leur calcul de l'épargne brute, d'où son montant et le ratio Klopfer favorable qui en découle. Le chiffre qui sera retenu par le Trésor public pour notre épargne brute en 2017 sera 1 077 K€ et non pas 1 201 K€, ce qui donne un ratio Klopfer de 8,9.

¹⁷ Les chiffres pour les ratios Klopfer sont ceux de RCF. Le fait de compter les IRA comme dépense de fonctionnement, ce qui est moins logique en termes d'analyse financière ferait augmenter le ratio à 10,8 ans en 2018.

Malgré le coût initial des indemnités de remboursement anticipé, estimé à 180 K€, et donc un plus fort emprunt en 2018, le tableau fait ressortir les avantages d'un prêt de ce montant à un taux bien inférieur : moins d'intérêts à payer, plus d'épargne brute, un niveau d'emprunt identique sur les trois ans malgré la dépense supplémentaire, un remboursement plus rapide du capital, un encours de la dette plus faible à la fin de la période, un ratio Klopfer plus bas.

3.4 PROJETS D'INVESTISSEMENT 2018

Projets d'investissement inscrits dans le Plan pluriannuel d'investissement en 2018

La liste des investissements dont le montant est égal ou supérieur à 50 K€ est composée des projets suivants :

Salle Owen Morvan	460,0 K€
Kervenni 1	374,0 K€
Programme annuel de voirie communale (marché)	332,0 K€
Extension cantine du Petit Prince	245,0 K€
Construction nouvelle cuisine scolaire	240,0 K€
Cimetières (extension, accessibilité, columbarium)	177,0 K€
Mise en accessibilité mairie	171,0 K€
Maison aux volet bleus	104,0 K€
Maison Jezegou	100,0 K€
Signalétique d'information locale	92,0 K€
Acquisition de terrains autres qu'extension cimetière	80,0 K€
Nouveaux sanitaires publics bourg	75,0 K€
Réfection sentiers du Grouanec	70,0 K€
Véhicules services techniques	70,0 K€
CTM création de bureaux nouveaux	65,0 K€
Éclairage public et armoires électriques	50,0 K€
Cheminement piéton autour du bourg	50,0 K€
Total	2 755 K€

Recettes d'investissement

Les hypothèses concernant les recettes d'investissement pour 2018 sont les suivantes :

Hypothèses : recettes d'investissement 2018 en K€

Recettes réelles

Affectation du résultat de la section de fonctionnement 2017	800
FCTVA	189
Taxe d'aménagement	100
Subventions	368
Recettes d'ordre	
Dotations aux amortissements	340
Total	1 797

Une fois déduit un remboursement du capital de la dette de 791 K€ (44% des recettes), il restera 906 K€ pour financer les dépenses d'investissement hors remboursement du capital avant de recourir à l'emprunt.

6. LES BUDGETS ANNEXES

Le budget petite enfance

Les recettes sont en augmentation du fait du bon taux de remplissage et de la qualité des indicateurs de suivi qui induisent un meilleur taux de PSU.

2018 verra la concrétisation de l'organisation de la structure en 3 sections, (petits, moyens, grands) et la poursuite de la réflexion sur l'accompagnement à la parentalité notamment dans le cadre du PEL et de l'écriture du projet social du multi-accueil.

Le budget petite enfance ne comporte aucun emprunt.

Le budget lotissement du Gwelmeur

Les travaux se sont achevés en 2017 permettant la perception du solde de la subvention du Conseil départemental. Actuellement il reste 4 lots non réservés.

Le budget des ports

Cette année encore, l'excédent de fonctionnement est largement imputé à la section d'investissement afin de poursuivre la politique d'investissement.

En 2018 auront lieu les travaux sur les cales du Kastel Ac'h et de Kervenni.

À ce jour aucun emprunt n'a été contracté sur ce budget et aucun investissement pluriannuel n'est envisagé.

Le budget de l'Espace Culturel Armorica

L'Armorica continue à affirmer son rayonnement par une programmation et un accueil de qualité. Ce travail de fond porte ses fruits puisque les recettes générées par les spectacles sont en forte augmentation, signe de la fréquentation croissante.

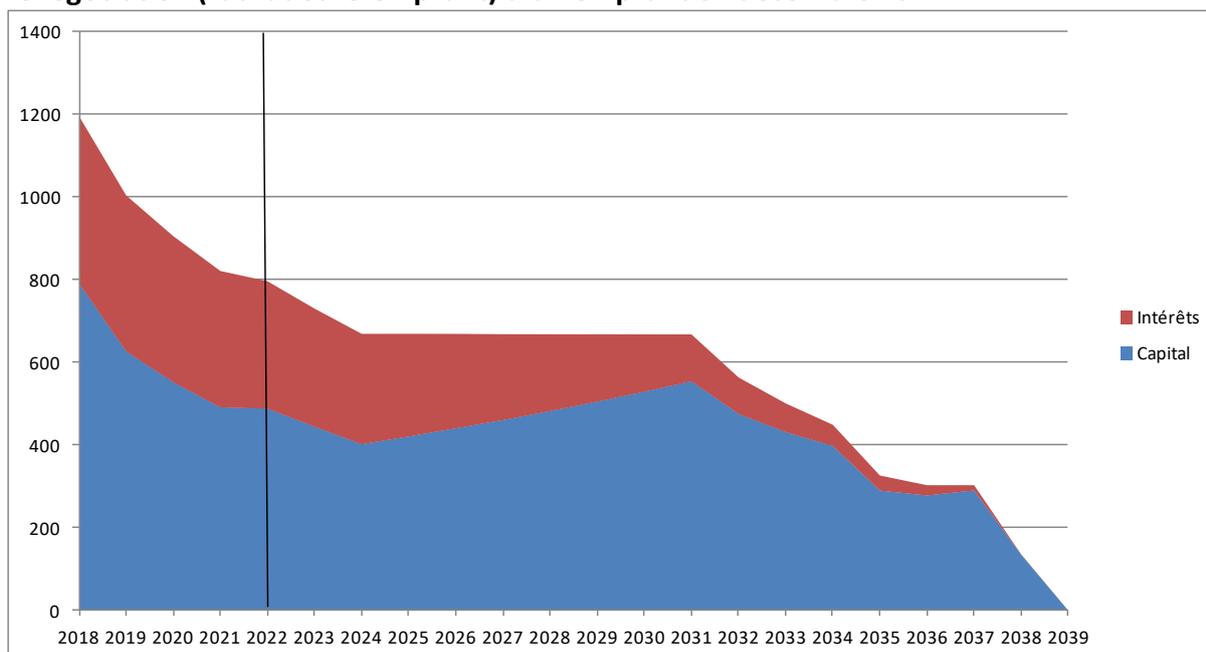
Cette année encore, les dépenses d'investissement concernent principalement des matériels et équipements scéniques permettant un fonctionnement optimal.

À ce jour, aucun emprunt n'a été contracté sur ce budget et aucun investissement pluriannuel n'est envisagé.

Annexe 1 Plan pluriannuel d'investissement (lignes budgétaires de 75 000€ et plus)

	2018	2019	2020	Total
Construction cuisine scolaire	240 000,00 €	1 440 000,00 €		1 680 000,00 €
Voirie communale	300 000,00 €	300 000,00 €	300 000,00 €	900 000,00 €
Kervenni 2 (front de mer)	73 000,00 €	200 000,00 €	200 000,00 €	473 000,00 €
Réfection toit Salle Owen Morvan	460 000,00 €			460 000,00 €
Aménagement Kervenni 1 (RD)	374 000,00 €			374 000,00 €
Autres acquisitions de terrains	80 000,00 €	100 000,00 €	100 000,00 €	280 000,00 €
Extension école Petit Prince	245 000,00 €			245 000,00 €
Maison médicale		120 000,00 €	120 000,00 €	240 000,00 €
Aménagement Île Vierge		100 000,00 €	100 000,00 €	200 000,00 €
Mairie (isolation thermique)			200 000,00 €	200 000,00 €
Mise en accessibilité ERP	185 000,00 €			185 000,00 €
Cimetières (acquisition de terrains,accessibilité, columbarium)	177 000,00 €			177 000,00 €
Véhicules services techniques	70 000,00 €	60 000,00 €	30 000,00 €	160 000,00 €
Éclairage public (dont armoires électriques)	50 000,00 €	50 000,00 €	50 000,00 €	150 000,00 €
Sanitaires publics (bourg et Kastel Ac'h))	75 000,00 €		50 000,00 €	125 000,00 €
Maison volets bleus	104 000,00 €			104 000,00 €
Maison Jezegou	100 000,00 €			100 000,00 €
Signalétique d'information locale	92 000,00 €			92 000,00 €
Total	2 625 000,00 €	2 370 000,00 €	1 150 000,00 €	6 145 000,00 €

Annexe 2 Plan d'extinction de la dette contractée avant le 01/01/2013 après la renégociation (rachat et ré-emprunt) d'un emprunt en décembre 2017.



K€	Capital	Intérêts	Annuité	Var° Annuité
2018	792	404	1 196	
2019	627	378	1 005	-192
2020	552	354	906	-99
2021	492	330	822	-84
2022	489	308	797	-25
2023	445	286	731	-66
2024	402	267	670	-61
2025	421	248	670	0
2026	441	229	670	0
2027	461	208	669	-1
2028	483	186	669	0
2029	506	163	668	0
2030	529	139	668	0
2031	555	114	668	0
2032	476	88	564	-104
2033	432	70	501	-63
2034	398	51	450	-52
2035	290	37	327	-123
2036	278	25	303	-23
2037	291	13	303	0
2038	135	1	136	-167
2039			0	-136