

RAPPORT 2020 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.

2. LE CADRE ÉCONOMIQUE ET FISCAL NATIONAL

2.1 Le cadre économique : « confirmation d'une faible croissance, dans un contexte de forces qui se neutralisent »¹

La loi de finances pour 2019 était conçue autour d'une hypothèse de croissance de 1,7% du PIB. La première estimation de l'INSEE à partir des données de l'année, datant du 31 janvier 2020, vient, au contraire, confirmer ce qui ressemble fortement à un ralentissement pluriannuel de la croissance. Après les 2,4% de 2017 et les 1,7% de 2018, l'année 2019 s'est terminée sur un trimestre en négatif (-0,1%) donnant lieu à une augmentation annuelle du PIB de seulement 1,2%.² La Banque de France qui prévoyait toujours, à la mi-décembre, un taux de croissance de 1,3% en 2019, ne prévoit qu'un taux de 1,1% en 2020, comme la Commission européenne dans ses prévisions d'hiver 2020 publiées le 13 février.³

Certes, la conjoncture internationale a continué de se dégrader en 2019 et la contribution du commerce extérieur à la croissance a été négative (-0,2%) et non positive comme en 2018 (+0,7%) ; mais ce qui frappe est la faiblesse relative de l'augmentation de la consommation des ménages (+1,2%), malgré les diverses mesures sociales obtenues par les gilets jaunes dont le coût, estimé à 10 milliards d'euros pour 2019, devait augmenter la croissance du PIB de 0,3%. Nous sommes assez loin des augmentations de 1,6 % de la consommation des ménages de 2016 et 2017, ce qui pèse lourdement sur le taux général de croissance, cette consommation représentant environ 52% du PIB par rapport à 23% pour la consommation publique et 23% pour l'investissement.

Il est difficile de ne pas faire le lien entre cette atonie de la consommation des ménages et les effets sociaux des politiques fiscales mises en oeuvre par le gouvernement sur les trois années 2018-2020. En effet, on ne fait pas progresser la consommation des ménages en réduisant le pouvoir d'achat des personnes les plus vulnérables par la nouvelle désindexation de certaines prestations sociales et la « réforme » des allocations logement et de l'assurance chômage et en augmentant celui des plus aisés, qui ont la plus forte propension à l'épargne. Comme l'Office française de la conjoncture économique l'a récemment démontré : *« Sur les 17 milliards d'euros de gains de pouvoir d'achat pour les ménages depuis 2018, plus de 4 milliards d'euros l'ont été aux 5% de ménages les plus aisés. A contrario, l'effet cumulé des mesures prises depuis le début du quinquennat devrait être négatif pour les 10% de ménages les plus modestes. »*⁴

Une croissance plus faible que prévue ainsi que des dépenses qui n'avaient pas été anticipées font en sorte que le gouvernement est aujourd'hui loin de la trajectoire

¹ European Commission, *European Economic Forecast Winter 2020*, Brussels, February 2020. (« Offsetting forces confirm subdued growth ») https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/economy-finance/ip121_en.pdf

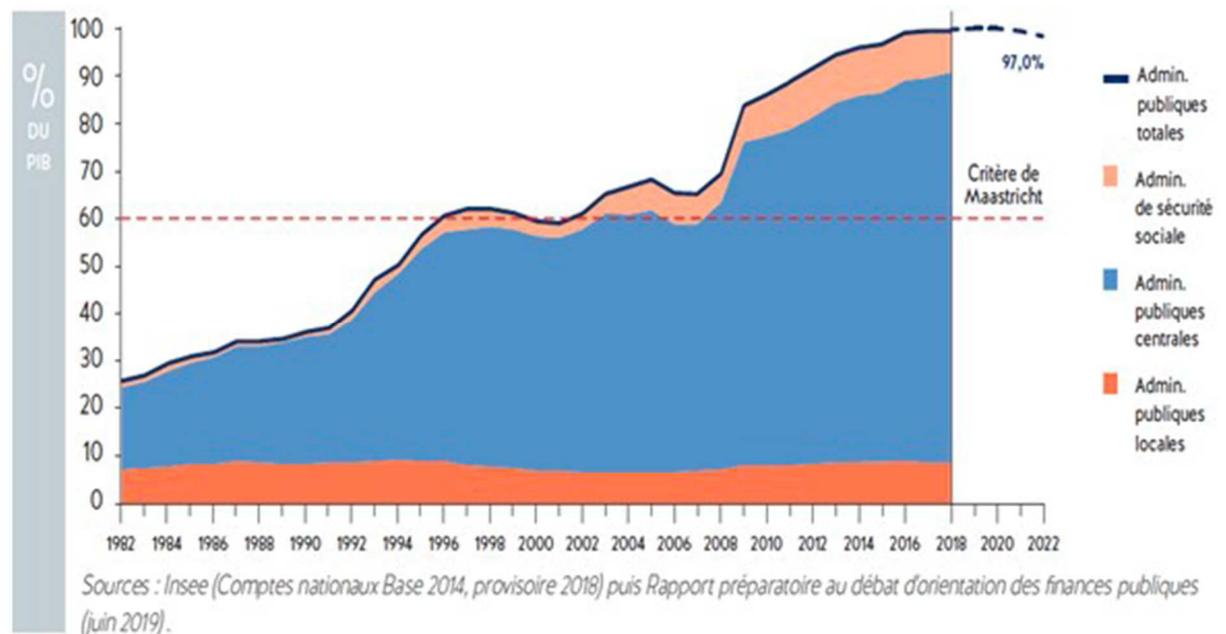
² INSEE, Tableau de bord de la conjoncture <https://www.insee.fr/fr/statistiques/2107840>

³ European Commission, op. cit. , p.17. Banque de France, Projections macro-économiques France, décembre 2019. <https://publications.banque-france.fr/projections-macroeconomiques-decembre-2019>

⁴ OFCE, Policy Brief 64, 5 février 2020, p.1. <https://www.ofce.sciences-po.fr/pdf/pbrief/2020/OFCEpbrief64.pdf>

qu'il avait prévu pour les finances publiques dans sa loi de programmation pour les finances publiques de janvier 2018 (LPFP 2018). Comme le Haut conseil des Finances Publiques a noté dans son avis de septembre 2019 : « En 2020, le déficit structurel serait encore de 2,2 points de PIB, contre 1,6 point dans la LPFP. Le Haut Conseil relève en conséquence que le Gouvernement présente un article liminaire du projet de loi de finances qui s'écarte fortement de la trajectoire de la loi de programmation en vigueur. Un tel choix pose un problème de cohérence entre le PLF 2020 (projet de loi de finances pour 2020) et la LPFP et affaiblit la portée de l'exercice de programmation pluriannuelle en matière de finances publiques. »⁵

Quant à la dette de la France, l'inversement de sa courbe se fait aussi attendre. La LPFP prévoyait une baisse de son montant à 91,4% du PIB en 2022. Aujourd'hui le Rapport préparatoire au débat d'orientation des finances publiques prévoit son plafonnement à 98,9% en 2019 et 2020 avant une faible baisse jusqu'à 97% en 2022, un écart de 5,6% par rapport à la prévision d'il y a deux ans.⁶



Les gouvernements récents ayant eu tendance à demander aux collectivités locales d'effectuer les économies que l'État n'arrive pas à s'imposer, cette dégradation de la conjoncture économique et fiscale nous incite à la prudence.

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

La politique fiscale du gouvernement Philippe envers les collectivités locales a été longuement analysée dans le Rapport sur les orientations budgétaires 2018 (ROB 2018) disponible sur le site de la commune.

⁵ Haut Conseil des Finances Publiques, Avis n° HCFP - 2019 - 3 relatif aux projets de lois de finances et de financement de la sécurité sociale pour l'année 2020, 23 septembre 2019, p.1.

https://www.hcfp.fr/sites/default/files/2019-09/Avis%20n%C2%B02019-3%20PLF-PLFSS%202020_2.pdf

⁶ Rapport préparatoire au débat d'orientation des finances publiques, tome 1, juin 2019, p.20.

Les cinq orientations qui la caractérisent ont été résumées ainsi :

- 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 ;*
- 2. la mise en place d'un dispositif supplémentaire pour réduire le recours des collectivités à l'emprunt pour financer leurs investissements (l'augmentation de la CAF brute et donc la baisse du besoin de financement), les faisant contribuer ainsi à la réalisation de l'objectif de réduction de la dette. ;*
- 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, décision par la suite élargie à toutes les résidences principales.*
- 5. le maintien du soutien direct de l'État à l'investissement des collectivités territoriales.⁷*

2.21 Éléments de continuité

Certaines orientations continuent de produire les mêmes effets :

- La très légère baisse en valeur des concours financiers de l'État aux collectivités locales en 2020 (-0, 1%) déjà programmée en 2018, est maintenue, mais la baisse en volume sera significative en raison du taux d'inflation prévue (1,1%), ce qui implique une baisse en valeur réelle de 1,2%. Le renforcement de la péréquation ayant lieu à l'intérieur d'une enveloppe en légère baisse, de nombreuses communes connaîtront une baisse de leur DGF en valeur.
- Le Fonds national de péréquation des ressources intercommunales et communales (FPIC) reste bloqué à un milliard d'euros et pour la troisième année consécutive, la Dotation de solidarité rurale n'augmente que de 90 M€, ou de 5,92%, pourcentage néanmoins supérieur à l'augmentation de la Dotation de solidarité urbaine (3,93%).
- La Dotation de soutien à l'investissement local (DSIL) reste stable à 570 M€ en 2020 ainsi que la Dotation d'équipement des territoires ruraux à 1 046 M€.

⁷ ROB 2018, pp3-4.

2.22 La réforme de la taxe d'habitation

La loi de finances pour 2020 constitue néanmoins une étape importante dans les relations entre gouvernement et collectivités à deux égards, à savoir la compensation de la suppression de la taxe d'habitation et la revalorisation des bases fiscales.

Tout d'abord la question concernant la source de financement des communes qui doit remplacer les recettes de la taxe d'habitation (TH) a été tranchée, aux dépens des Départements. En effet, la partie départementale de la taxe foncière sur les propriétés bâties (TFPB) sera transférée aux communes à partir de 2021.

Le gouvernement a pris l'engagement d'une compensation des communes à l'euro près. Le rendement de cette partie de la TFPB étant soit supérieure soit inférieure au rendement de la taxe d'habitation, selon les valeurs locatives des différentes communes et leurs taux d'imposition, le montant de la nouvelle recette sera soit écrêté soit complété par un apport financier de l'État. Cet apport sera déterminé par l'application d'un **coefficient correcteur** résultant du rapport entre le montant des produits fiscaux avant et après la réforme.

Le coefficient est calculé de la manière suivante :

TH Résidence Principale ((bases 2020 x taux 2017) + TFB commune (bases 2020 x taux 2020) + moyenne Rôles supplémentaires 2018/2019/2020 + Allocations compensatrices (bases nettes exonérées x taux 1991)

TF commune (bases 2020 x taux 2020) + TF part départementale transférée (part de la base du département x taux départemental 2020)

Si le coefficient est supérieur à 1, la commune recevra un apport supplémentaire de l'État. C'est le cas de Plouguerneau, comme de la plupart des communes dans le Finistère. Une simulation en situation 2018 attribue à notre commune un coefficient correcteur de 1,1761. Il n'est qu'indicatif. Sa valeur définitive sera calculée début 2021 à partir des éléments de référence votés en loi de finances pour 2020.

Actuellement 2 606 résidences principales sur les 3 160 que compte la commune ne paient plus la taxe d'habitation. L'État donne à la commune, à leur place, les recettes correspondant par le mécanisme du dégrèvement (réforme de la taxe d'habitation) ou par celui de la compensation fiscale (les exonérations traditionnelles). Le pourcentage des résidences principales ne payant plus la taxe (soit 82,5 %), est supérieure à la moyenne nationale (80%) utilisée pour piloter cette première phase de l'abolition de la taxe d'habitation sur les résidences principales. Cela vient confirmer la relative faiblesse des bases fiscales de la commune. La valeur locative moyenne 2018 de la commune s'élevait à 2 888 € ; la valeur locative moyenne du département à 3 399 € et celle de la France à 3 432 €

Les 554 résidences principales qui continuent de payer la taxe bénéficieront d'une réduction de 30% en 2021, de 65% en 2022 et d'une suppression totale en 2023. Les 915 résidences secondaires continueront, quant à elles, de la payer. Enfin, il est à noter qu'aucune modification du taux de la taxe d'habitation n'est autorisée pendant les trois années 2020-2022 correspondant à la deuxième et dernière phase de la réforme. Le taux en vigueur pendant cette période est obligatoirement le taux adopté en 2019.

La solution retenue par le gouvernement pour le maintien du financement des communes soulève deux questions. D'abord, l'État tiendra-t-il parole dans la durée concernant le complément de financement qu'il doit dorénavant accorder aux communes avec un coefficient correcteur supérieur à 1 ? Vu son niveau d'endettement et l'expérience récente des contributions au redressement des finances publiques prélevées sur les dotations des collectivités par décision unilatérale, il est permis d'en douter.

Ensuite, la recette de TFPB aura-t-elle le même dynamisme que celle de la taxe d'habitation ? Sur les dix dernières années 2010-2019, période pendant laquelle le taux d'imposition des deux taxes est resté stable, les bases et les recettes de la TFPB ont augmenté de 35,38% tandis que celles de la TH n'ont progressé que de 25,98 %, sans doute en raison de l'impact des multiples exonérations accordées par l'État pour cette taxe. La commune pourrait donc être gagnante à terme sur cet aspect du dispositif. Reste à voir si ce gain éventuel n'est pas annulé par le non-respect à terme du coefficient correcteur.

2.23 La revalorisation des bases fiscales

La question du futur dynamisme de la recette de la TFPB est liée à la deuxième évolution significative contenue dans la loi de finances pour 2020 qui concerne la revalorisation des bases fiscales.

La décision initiale du gouvernement de ne pas revaloriser les valeurs locatives cadastrales servant de base à la taxe d'habitation, puis de les multiplier par un coefficient de revalorisation forfaitaire de seulement 0,9% (inférieur de 0,3% au taux d'inflation novembre n-2-- novembre n-1 qui, depuis la LFI 2018, a servi de référence pour le calcul du coefficient), ont beaucoup défrayé la chronique, et ce à juste titre. Elles nous invitent à la plus grande prudence vis-à-vis de la parole d'un État endetté.

À terme, cependant, c'est une autre disposition de la LFI 2020 qui aura un impact plus déterminant sur l'évolution des bases fiscales. L'article 146 de la loi lance en effet une vaste opération de révision des valeurs locatives, selon le calendrier suivant :

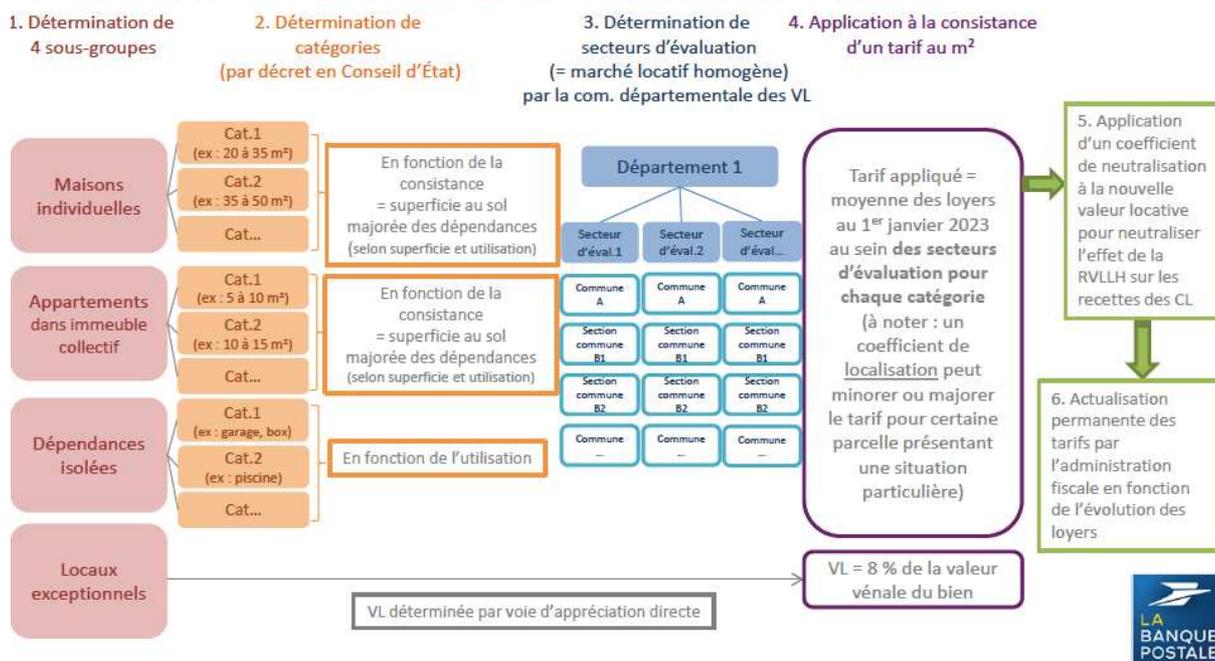
Art. 146 : révision des valeurs locatives des locaux d'habitation - Calendrier



8

La procédure est extrêmement complexe, comme ce diagramme indique :

Art. 146 : révision des valeurs locatives des locaux d'habitation - Modalités



9

À l'heure actuelle aucune simulation n'est disponible quant à l'effet probable de cette révision. Il impactera les recettes fiscales de la dernière année du prochain mandat (2026).

⁸ La Banque postale, Le D.O.B. en instantané, 10 janvier 2020, p.32.

<https://www.labanquepostale.fr/content/dam/groupe/actus-pub/pdf/etudes/finances-locales/2020/DOB-instantane-janvier-2020-LBP.pdf>

⁹ Ibid., p.31

3. LES DÉCISIONS FISCALES NATIONALES IMPACTANT DIRECTEMENT LE BUDGET PRINCIPAL 2020

L'impact de la LFI 2020 sur le budget principal 2020 peut être résumé assez rapidement, en nous appuyant sur des simulations basées sur les comptes administratifs 2018 et les autres données disponibles à la mi-février.

- La revalorisation des bases fiscales de la taxe d'habitation de 0,9% et celles de la TFPB de 1,2%, amplifiée de nouveau par l'évolution physique positive des bases, produira une augmentation des impôts ménages de 56 K€ (+ 1,6%), amenant ainsi leur produit à 3 518 K€.
- Le renforcement de la péréquation « verticale » par le biais de la DSR et l'augmentation de la population DGF devraient permettre à la faible progression de la DGF constatée depuis 2017 de se poursuivre, à hauteur d'environ 30 K€. La prévision pour la DGF de 2020 (1 930 K€) reste néanmoins toujours inférieure au montant reçu en 2013 (1 956 K€) de 26 K€.
- Le FPIC poursuivra sa lente érosion : la prévision est de 126 K€ par rapport aux 131 K€ perçus en 2019.
- Le gouvernement ayant choisi, pour la dernière année, le dégrèvement comme technique de compensation de la commune de l'impact de la suppression progressive de la taxe d'habitation sur les résidences principales (THRP), il n'y aura pas d'impact de ce côté-là.

4. LES PRINCIPALES ORIENTATIONS BUDGÉTAIRES COMMUNALES EN MATIÈRE DE GESTION FINANCIÈRE

Cette année le traditionnel rendez-vous du Débat sur les orientations budgétaires fin février/début mars a lieu quinze jours avant les élections municipales de 2020. C'est pourquoi ce rapport concentre ses prévisions sur l'année 2020 et les quelques autres dépenses déjà engagées de façon pluriannuelle. Il dégagera aussi le modèle de désendettement qui s'est établi de façon pragmatique sur la période 2014-2020 et esquissera les volumes d'investissement qu'il rendra possibles dans les années à venir.

La commune a mis à jour les prévisions pour 2020 sans l'aide de Ressources Consultants Finances (RCF). Ces prévisions intègrent les résultats des comptes administratifs 2019 et prennent en compte les investissements planifiés pour 2020 composés soit de dépenses récurrentes, comme la voirie ou l'achat de livres pour la médiathèque, soit de projets plus singuliers, menés pour les plus importants d'entre eux - par exemple les travaux en front

de mer à Kervenni ou la construction de la nouvelle cuisine - dans le cadre d'autorisations de programme, qui, par définition, sont pluriannuelles.

Après une année de stabilité en 2019 en termes de compétences exercées, permettant des comparaisons entre 2018 et 2019 à paramètre constant, les comparaisons chiffrées entre les prévisions pour 2020 et les résultats de 2019 seront impactées par un nouveau transfert de compétence entré en vigueur au 1^{er} janvier 2020, celui du « financement des contributions au budget du SDIS ». Ce transfert a l'avantage d'augmenter le coefficient d'intégration fiscale de la CCPA, ce qui lui permettra de prendre à sa charge les futures augmentations des contributions sans impact négatif sur l'attribution de compensation de la commune.

Dans les prévisions pour 2020, le transfert se traduit par une baisse de nos dépenses de fonctionnement de 160 K€ (la contribution au SDIS figurant auparavant dans le chapitre 65) et une baisse équivalente de nos recettes de fonctionnement au titre de l'Attribution de compensation (AC) versée par la CCPA (chapitre 75). Notre AC « historique » ayant été inférieure à notre contribution au SDIS, elle deviendra négative.

4.1 Maintenir la stabilité fiscale

Pour la septième année consécutive il est proposé de garder les mêmes taux d'imposition communaux que l'année précédente :

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

Les recettes des impôts ménages ont progressé de 3% en 2019, évolution qui correspond à une revalorisation des bases de 2,2% par la loi de finances pour 2019 et une augmentation des bases physiques de 0,8%. L'estimation du taux de progression en 2020 est inférieure (1,6%) pour les raisons déjà expliquées.

Après avoir progressé de 178 K€ en 2019, principalement en raison de l'augmentation de la recette des impôts ménages et de la taxe additionnelle sur les droits de mutation à titre onéreux, les produits de fonctionnement baisseront d'environ 230 K€ en 2020. La raison principale en est la baisse de l'attribution de compensation (voir supra). Cette tendance est renforcée par une hypothèse prudente pour le rendement de la taxe additionnelle et par une anticipation d'une baisse des atténuations de charges et des recettes de la cuisine en raison de la baisse des effectifs scolaires.

Évolution des recettes de fonctionnement 2015-2019 en K€

	Impôts ménages	Recettes réelles de fonctionnement -775
2015	3 247	7 532

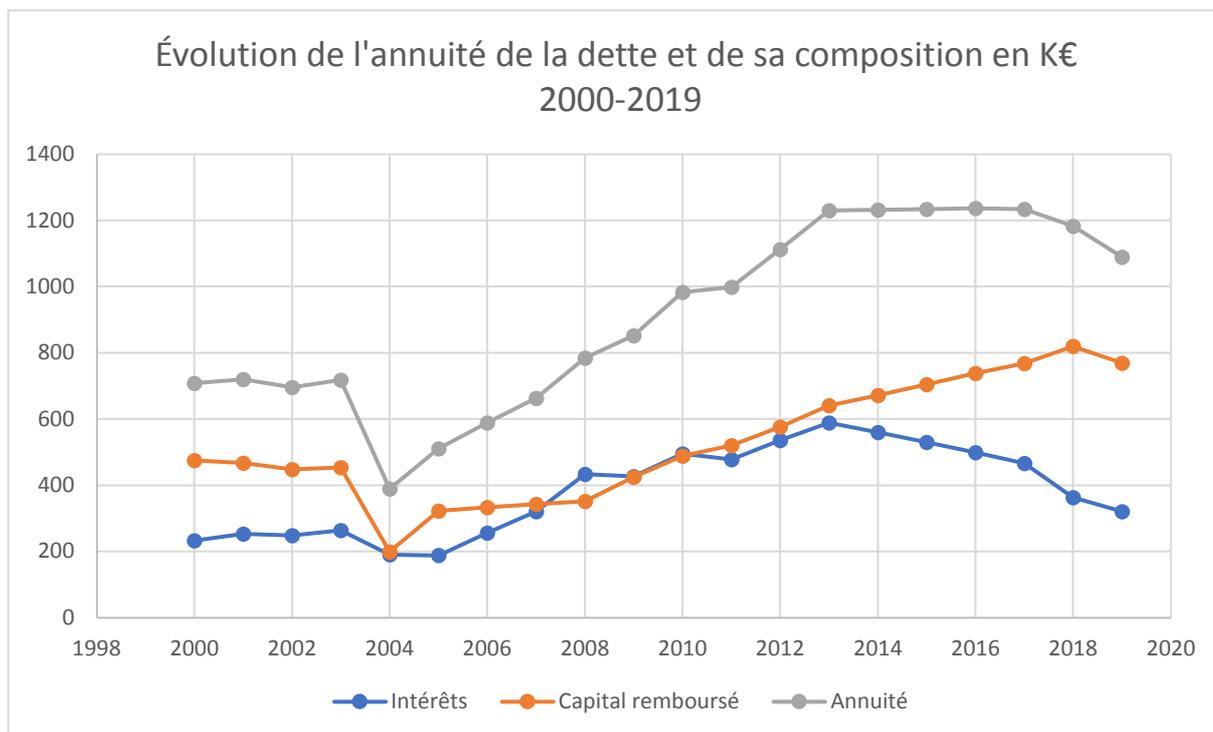
2016	3 195	7 338
2017	3 268	7 575
2018	3 348	7 376
2019	3 462	7 554

Prévisions de l'évolution des recettes de fonctionnement en 2020 en K€

2020	3 518	7 327
------	-------	-------

4.2 Maîtriser l'évolution des dépenses de fonctionnement

Le ROB 2019 avait prévu la poursuite, en 2019, de la baisse des charges financières correspondant aux intérêts dus sur la dette mais à un rythme moindre que celui de 2018. Cette évolution, tracée dans le graphique ci-dessous, est le résultat de plusieurs facteurs : le refinancement de plus de 4 M€ de dette à des taux beaucoup plus avantageux ; la fin du remboursement d'un emprunt important au 1^{er} janvier 2019 ; la maturation de la dette remboursée par des annuités de capital progressives, avec pour corollaire une baisse des annuités d'intérêts; la baisse du capital de la dette ; de nouveaux emprunts pour travaux d'un montant de 2,4 K€, à des taux historiquement très faibles.



En revanche, en 2019 les dépenses de gestion courante ont progressé moins que prévu. Le plus fort écart entre prévision et réalisé (-107 K€) a concerné les charges de personnel. De bonnes recettes à l'Armorica et au multi-accueil Tamm ha tamm ont aussi permis de réduire les subventions à ces deux budgets annexes figurant dans le

chapitre 65. Enfin de multiples lignes du chapitre 011 (Charges à caractère général) ont permis une économie de 67 K€ par rapport aux prévisions.

Pris ensemble, ces deux facteurs - baisse des charges financières et faible progression des dépenses de gestion courante - ont produit une progression des dépenses réelles (+ 1,5%) à peine supérieure au taux d'inflation en 2019 (+ 1,1%).

En 2020 les dépenses réelles de fonctionnement devraient baisser de 35 K€ en raison du transfert de 160 K€ de charges vers la CCPA correspondant à la cotisation 2019 au SDIS. 125 K€ de cette baisse sont neutralisés par une augmentation nette maîtrisée d'autres lignes. À paramètres constants (c'est-à-dire en réintégrant les 160 K€ de charges) l'augmentation nominale est de 2,05% ou de 0,95% en volume, prenant en compte le 1,1% d'inflation prévue en 2020 par la Banque de France.¹⁰

Évolution des dépenses de fonctionnement en K€

	Dépenses de gestion courante	Dépenses réelles de fonctionnement
2015	5 799	6 333
2016	5 734	6 241
2017	5 896	6 374
2018	5 647	6 015
2019	5 786	6 108

Prévisions d'évolution des dépenses de fonctionnement en 2020 en K€

	Dépenses de gestion courante	Dépenses réelles de fonctionnement
2020	5 769	6 073

L'augmentation principale des charges de fonctionnement courant concerne naturellement les charges de personnel (+85 K€ ou +2,64%), car celles-ci représentent 57% de cette partie du budget. Cette progression s'explique par des facteurs habituels, notamment le GVT (glissement vieillissement technicité), la modernisation des parcours professionnels, carrières et rémunérations (PPCR) et la revalorisation du SMIC, ainsi que par des causes plus ponctuelles, comme l'augmentation du taux de cotisation de l'assurance statutaire ou le besoin de prévoir un nombre relativement élevé de mois de remplacement en 2020, la collectivité étant son propre assureur pour la plupart des risques.

La prévision pour les charges de caractère général est de 1 321 K€ représentant une augmentation de 38 K€ ou de 3%. Cette évolution s'explique principalement par des facteurs externes : une augmentation annuelle des contrats de maintenance (basée sur l'inflation et/ou l'indice du coût du travail), une anticipation des hausses des taxes

¹⁰ Banque de France, Projections macro-économiques France, décembre 2019.

sur l'énergie et le carburant. Des dépenses nouvelles s'ajoutent telles que le projet alimentaire de territoire et le fonctionnement de la nouvelle cuisine.

Enfin le chapitre 65 est en baisse de 144 K€ et les charges financières continuent de descendre (-19 K€) mais à une vitesse moins marquée qu'entre 2017 et 2019.

4.3 Désendetter la commune tout en lui permettant de faire les investissements nécessaires

Le niveau d'endettement de la commune à la fin de 2013 était préoccupant à trois titres :

- un montant très élevé du capital de la dette : 12,29 M€, l'équivalent de 1 884 € par habitant ou plus de deux fois la moyenne de la strate (881 € par habitant) ;
- un montant très conséquent d'intérêts à payer (6,3 M€) sur une période de 25 ans, certains emprunts ayant été contractés pour une durée de 30 ans ;
- une annuité de la dette constante et élevée (1,2 M€) pendant cinq ans (2014-2018).

La Direction départementale des finances publiques (DDFiP) résumait la situation financière de la commune à l'époque en soulignant l'impact de ce niveau d'endettement dans la conclusion à son *Analyse financière de la commune de Plouguerneau* portant sur les exercices 2012-2014 : « *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* ».

4.3.1 Stratégie de désendettement : quatre années de désendettement pur (2014-2017) suivies d'une stabilisation de la dette globale sur trois ans (2018-2020)

2014-2017

Les années 2014 à 2017 ont été des années de désendettement « pur », les 2 816 000 € de remboursement de capital n'ayant été minoré par aucun nouvel emprunt à part les 129 000 € empruntés pour financer un premier refinancement de la dette réduisant le montant des intérêts dus de 293 000 €.

2018-2019

En 2018 la commune a dû de nouveau recourir à un emprunt pour travaux. En effet le besoin urgent de remplacer la cuisine centrale, en danger de fermeture pour non-respect des normes, a nécessité un emprunt de 1,7 M€, auquel s'est ajouté un deuxième emprunt de 177 K€ pour le refinancement de la dette, permettant une économie de 1077 K€ d'intérêts. Le capital de la dette a donc augmenté de 9 542 K€ fin 2017 à 10 599 K€ fin 2018, tandis que les intérêts dus par la commune baissaient

fortement de 3 953 K€ à 2 793 K€ pendant la même période, réduisant ainsi la dette globale de la commune de 101 K€ malgré l'augmentation de la dette en capital.

Le *Rapport sur les orientations budgétaires 2019* annonçait la stabilisation de la dette en capital en 2019 et 2020 ou un besoin de financement (Emprunt - remboursement de capital) de zéro, avant une reprise du désendettement. Le résultat 2019, tout en restant dans cette épure, a été plus favorable : la commune a remboursé plus (770 K€) qu'elle n'a emprunté (700 K€). Le besoin de financement s'est donc finalement révélé négatif et la dette a baissé de 71 K€ passant de 10 599 K€ à 10 528 K€.

Par ce mécanisme, 700 K€ d'ancienne dette ont aussi été remplacés par 700 K€ de nouvelle dette empruntée à un taux d'intérêt nettement inférieur (0,77 %) et aux annuités en capital fixes, limitant ainsi fortement le coût de cette partie de la dette. Le montant total d'intérêts dus pour cet emprunt sur vingt ans est de 55 K€.

2020

L'objectif en matière d'endettement pour 2020 est celui annoncé en 2019 : une deuxième année de stabilisation de la dette en capital, avant la reprise d'un désendettement régulier en 2021. Afin de maintenir la dette à 10 528 K€ au 31/12/2020, la commune limitera son besoin d'emprunt 2020 au niveau du capital à rembourser en 2020, soit 710 K €. La prévision des intérêts dus en 2020 est de 315 K€, ICNE compris.

À la fin de 2020, le travail effectué sur la dette depuis la fin de 2013 correspondra au tableau suivant :

	CAPITAL À REMBOURSER	INTÉRÊTS DUS	DETTE TOTALE
Dette au 31/12/2013	12,3 M€	6,3 M€	18,6 M€
Annuités 2014-2020	- 5,2 M€	- 3,1 M€	- 8,3 M€
Refinancements	+ 0,3 M€	- 1,4 M€	- 1,1 M€
Emprunts pour travaux 2018 - 2020	+ 3,1 M€	+ 0,4 M€	+ 3,5 M€
Dette au 31/12/2020	10,5 M€	2,2 M€	12,7 M€
Baisse par rapport à 2013	-14,6%	- 65,1%	- 31,7 %

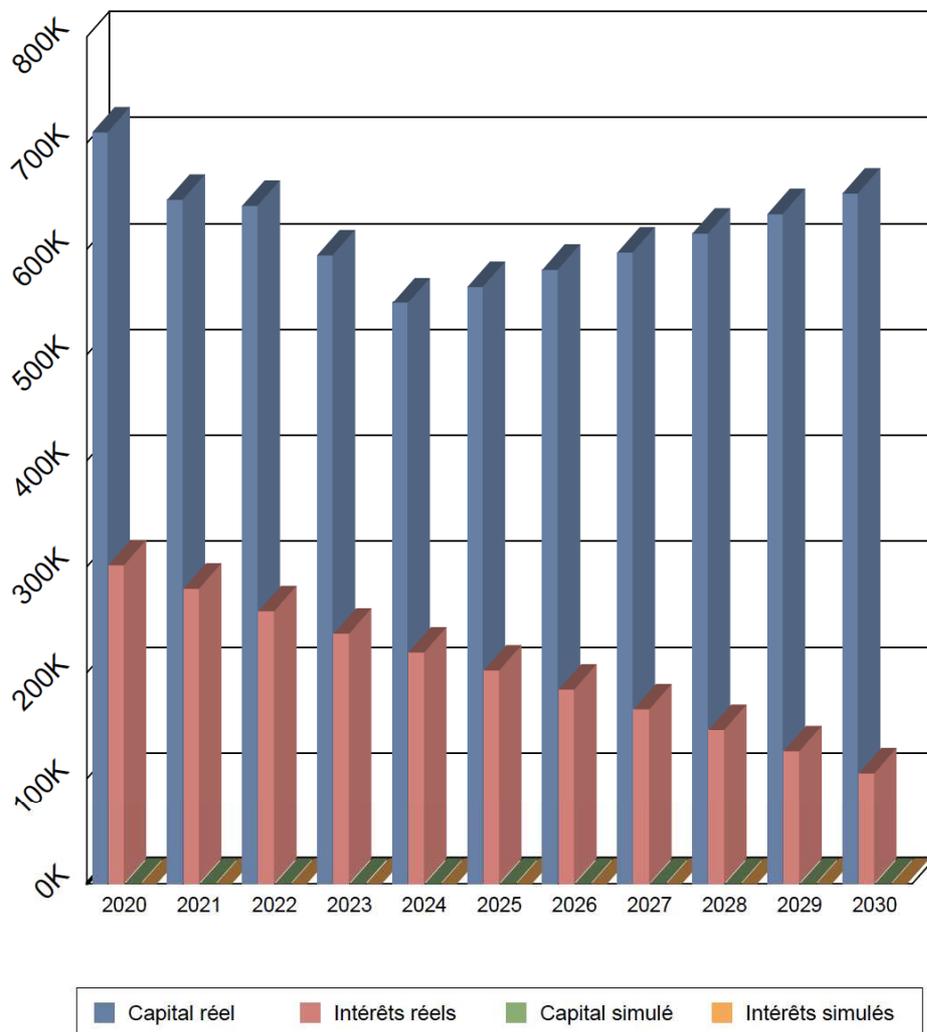
Aussi les intérêts à payer, qui représentaient 34% de la dette globale en 2013, ne représenteront plus que 17% de celle-ci. Le coût du capital emprunté sera passé de plus de la moitié à un cinquième du montant emprunté.

Le plan d'extinction de la dette contractée avant le 31/12 2019 se trouve en annexe à ce rapport. L'annuité de la dette baissera tous les ans pendant la période 2020-2024,

baisses correspondant aux remboursements définitifs du célèbre emprunt en yen (2000-2020) et de trois emprunts de 2003 entre 2021 et 2023. L'annuité se stabilise ensuite à environ 760 000€ entre 2025 et 2031, avant de recommencer à descendre en 2032, année où les remboursements définitifs des 8 288 000 € empruntés entre 2008 et 2012, et en partie refinancés en 2017-2018, commencent à intervenir.

Le graphique ci-dessous fait ressortir le changement de la composition de l'annuité de la dette pendant les années 2020. La capacité d'autofinancement brute de la commune gagne environ 200K€ en dix ans en raison de la baisse du montant des intérêts dus.

Diagramme de remboursement



4.32 Investissements 2020

Les retards pris par la construction de la nouvelle cuisine en 2019 font en sorte que, de façon très classique par rapport au cycle électoral de l'investissement municipal, l'année de la fin du mandat sera celle du plus fort niveau d'investissement.

En 2014 Plouguerneau a investi 4 051 K€ notamment dans la construction de l'Armorica et dans l'aménagement en agglomération de la route départementale menant à St Michel.

En 2020 la commune pourra financer environ 3,1 M€ de dépenses d'équipement, hors travaux en régie, sur la base de la chaîne de financement prévisionnelle suivante :

	K€
Epargne nette	540
FCTVA	310
Cessions	191
Taxe d'aménagement	85
Subventions	352
Emprunt	710
Excédent global de clôture	908
TOTAL	3 096

Les principales dépenses (> 40 K€) figurant dans le PPI pour 2020 sont les suivantes, celles en caractères gras correspondant à des dépenses déjà engagées ou figurant dans des conventions :

	K€
Construction d'une nouvelle cuisine centrale	1 115
Remplacement du toit de la salle Owen Morvan	312
Programme annuel de voirie (marché à bons de commande)	300
Mairie : rénovation thermique	161
Cimetière du bourg : extension et mise en accessibilité PMR	160
Acquisitions foncières (terrains Louis Le Gall et Kroaz al Lann...)	157
Aménagement front de mer Kervenni	145
Maison médicale Lilia	132
Véhicules services techniques	129
Ile Vierge	108
SDEF (rénovation points lumineux)	97
Écomusée (maîtrise d'œuvre)	68
Nouveaux vestiaires Kroaz Kenan (maîtrise d'œuvre)	50
Iliz Koz	50
Aménagement nouveau parking de Kervenni	50
Subventions investissement associations	49

Sanitaires publics (Kastel Ac'h)	40
TOTAL	3 181

En intégrant les multiples petites dépenses d'investissement de moins de 40 000 €, le PPI identifie actuellement un total potentiel de dépenses d'équipement de 3 875 K€, ce qui donne, avec un taux d'exécution de 80%, un total prévisionnel de dépenses d'investissement de 3 100 K€, correspondant à la capacité de financement de l'investissement indiquée dans le paragraphe précédent.

Le montant total prévisionnel des dépenses d'investissement sur les deux années 2019-2020 de 5 315 K€ (2215 + 3 100 K€) est supérieur aux 5 002 K€ prévus dans le ROB 2019. Cela s'explique par le bon résultat de l'épargne nette en 2019, ce qui a augmenté la capacité de financement de l'investissement malgré un moindre recours à l'emprunt.

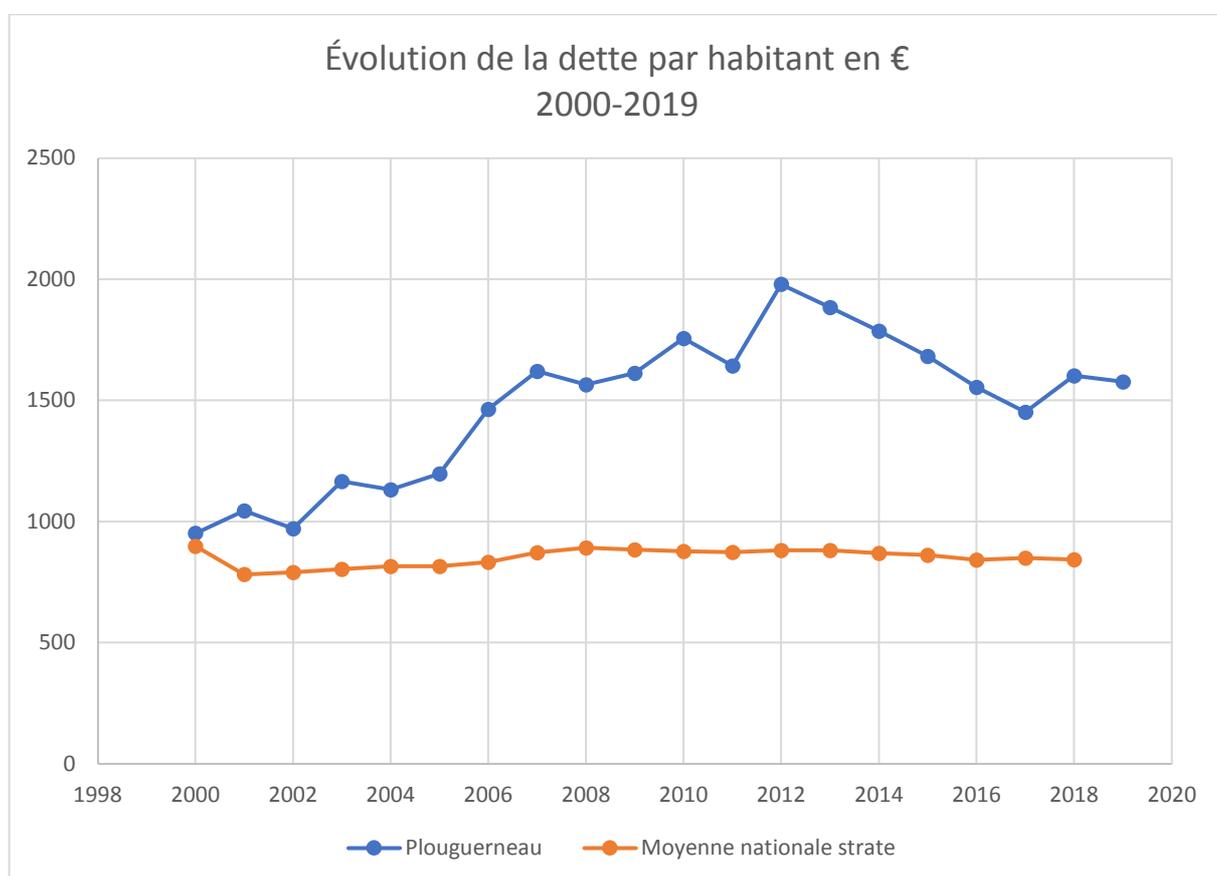
4.33 Dépenses d'investissement engagées ou conventionnées pluriannuelles

La commune a peu de dépenses d'investissement déjà engagées ou conventionnées qui dépassent le cadre budgétaire de 2020. Elles sont composées du deuxième paiement pour la maison médicale de Lilia (132 K€) et le solde pour tout compte concernant l'île Vierge, actuellement estimé à 167 K€ sur un total de 383 K€.

4.4 Perspectives sur le futur désendettement de la commune et sa capacité de financement de l'investissement

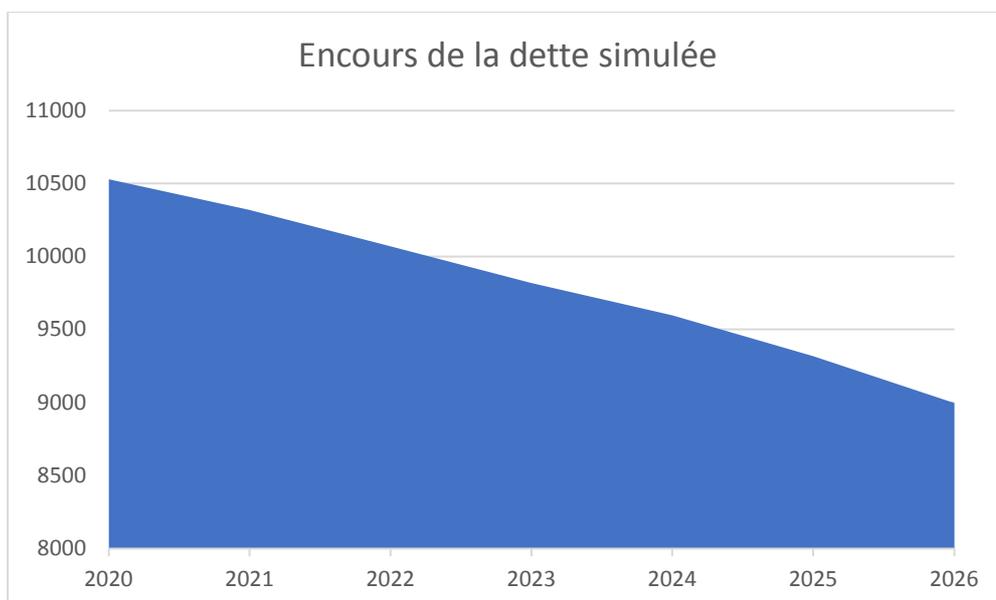
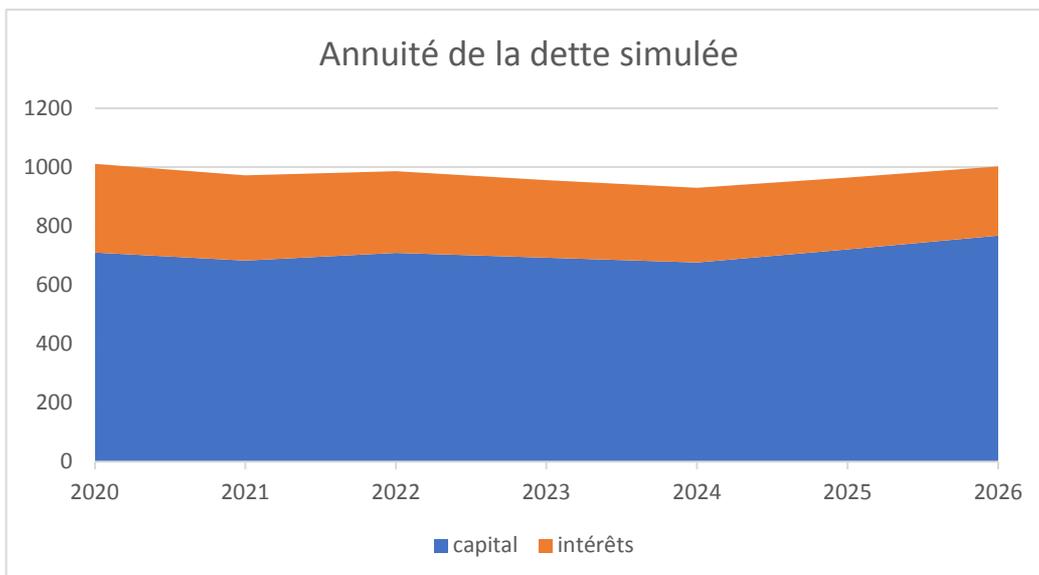
4.4.1 Le désendettement

Les différentes phases du mandat qui se termine ont été contrastées en matière de désendettement. Néanmoins, de façon empirique, un chiffre moyen annuel de désendettement se dégage de la période 2014-2020. La dette devant baisser de 12 294 K€ fin 2013 à 10 528 K€ (prévision) fin 2020, nous constatons une baisse totale de 1 766 K€ sur sept ans, équivalant à une baisse moyenne annuelle de 252 K€. Ce rythme de désendettement a permis à la commune de faire face aux investissements les plus urgents tout en entamant le long chemin de retour vers une dette moyenne par habitant plus proche de la moyenne nationale de sa strate.



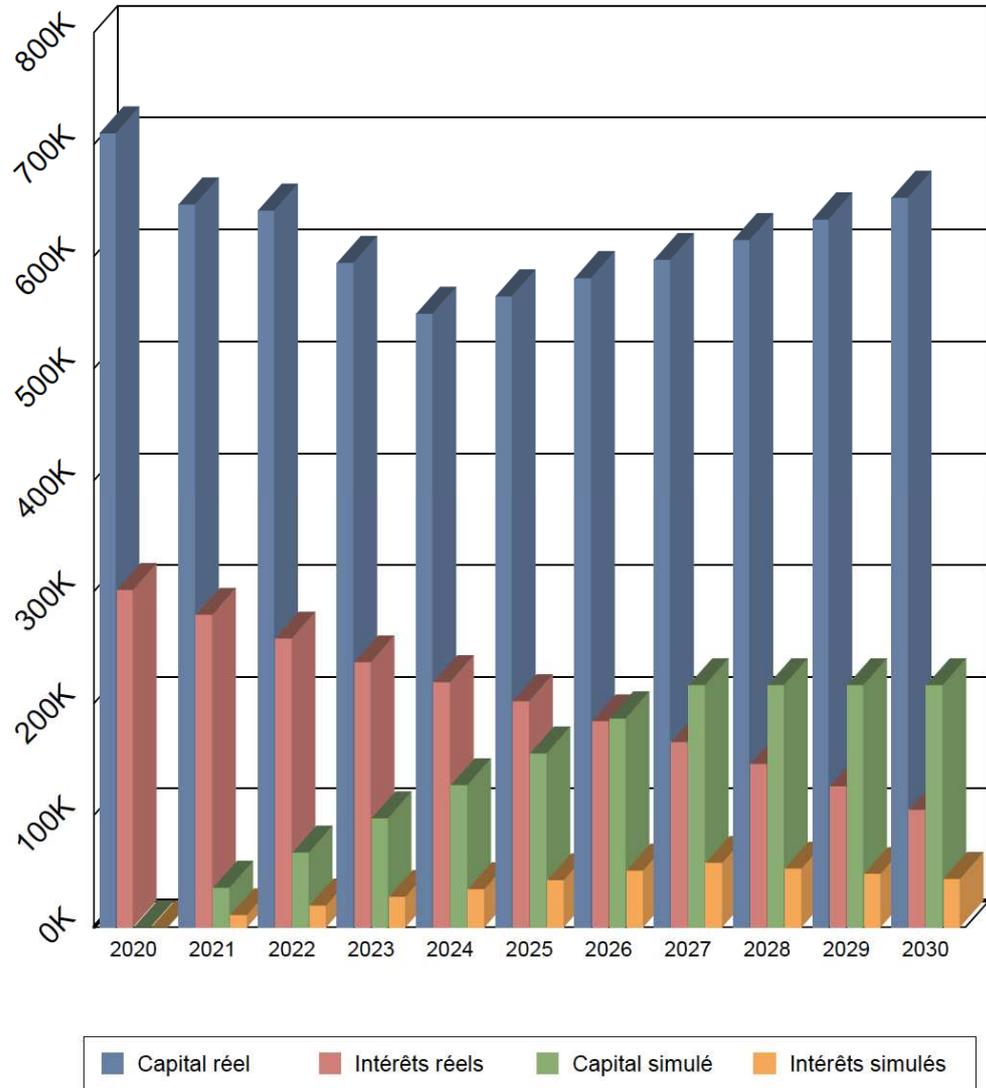
Si nous appliquons ce même rythme de désendettement à la période 2021-2026, en simulant des emprunts sur 15 ans à des taux de 2% ou 2,5%, la simulation produit une capacité d'emprunt de 2 712 K€ sur les six années ou une moyenne annuelle de 452 K€.

Une telle approche produit une annuité de la dette qui se stabilise entre 0,9 M€ et 1M€ et une dette de 8 995 K€ au 31/12/2026.



Le rapport entre l'annuité de la dette contractée avant le 1^{er} janvier 2020 et celle de la dette contractée entre le 1^{er} janvier 2020 et le 31 décembre 2026 est simulée dans le graphique suivant :

Diagramme de remboursement



4.42 La future capacité d'investissement de la commune

En partant du postulat que les investissements de l'année des élections municipales sont à rattacher au mandat qui se termine et non à celui qui commence, et en intégrant les hypothèses déjà avancées concernant le montant des dépenses d'équipement en 2020 et leur chaîne de financement, la période de 2015-2020 peut être résumée ainsi en ce qui concerne le financement des dépenses d'équipement :

	Total K€	Moyenne Annuelle K€	Pourcentage
Épargne nette	3 058	510	29
FCTVA	1 770	295	17
Produits des cessions	496	83	5
Taxe d'aménagement	561	94	5
Subventions	1 606	268	15
Emprunt	3 110	518	29
Variation EGC	115	19	1
Total financement	10 716	1 787	100%

En remplaçant la moyenne annuelle empruntée entre 2015 et 2020 (518 K€) par le chiffre proposé par la simulation de la capacité d'emprunt entre 2021 et 2026 (452 K€) et en gardant les autres moyennes annuelles comme des indicateurs du niveau de financement que ces autres sources peuvent produire, on arrive à un calcul prévisionnel de la capacité d'investissement annuelle pour cette deuxième période de 1 721 K€ ou de 10,3 M€ pour les six années.

5. LES BUDGETS ANNEXES

Le budget petite enfance

Les dépenses de fonctionnement, hors dépenses de personnel, de la structure sont stables entre 2018 et 2019. Les dépenses de personnel augmentent de 7 % sur la même période car un emploi d'éducateur de jeunes enfants à temps complet a été créé.

Outre l'amélioration du fonctionnement de la structure, cet emploi a contribué à la création de la capacité de proposer ponctuellement une offre d'accueil d'enfants en situation de handicap. A cet effet, la crèche bénéficiera d'une nouvelle subvention de 30 000 € de la CAF en 2020, réduisant ainsi la subvention du budget principal.

Le budget lotissement du Gwelmeur

2 lots ont été vendus en 2019, il reste actuellement 2 lots non réservés

Le budget des ports

Les travaux programmés sur la cale du Koréjou en 2019 n'ont pas pu être réalisés car le faible niveau de trésorerie permettait seulement d'engager les dépenses « obligatoires » (dépenses de personnel, indemnisation des associations et petits matériels).

En 2020, à nouveau, une part significative de l'excédent de fonctionnement devra être affectée à la section d'investissement. La capacité d'investissement est estimée à 25 000 €.

Le budget de l'Espace Culturel Armorica

L'augmentation des dépenses de fonctionnement à caractère général entre 2018 et 2019 de 3.83 % est liée à l'augmentation des dépenses d'électricité.

Les recettes générées par les spectacles ont augmenté de 12 000 € entre 2018 et 2019. La structure propose des spectacles en coproduction permettant de diversifier l'offre (spectacles à portée régionale tels que Hugues Auffray et spectacles avec des petites structures).

Au 1^{er} janvier 2020, le budget est assujéti à la TVA ; les dépenses et les recettes sont comptabilisées hors taxes. Ainsi, tout en stabilisant les dépenses de fonctionnement, la subvention prévisionnelle du budget principal diminue de 22 000 €.

Annexe 1 Plan d'extinction de la dette antérieure au 1/01/2020

Exercice	Annuité	Intérêts	Capital	Frais TTC	Commissions TTC	Capital restant dû
2020	1 011 457.42 €	301 378.87 €	7 10 078.55 €	0.00 €	0.00 €	10 528 090.99 €
2021	925 645.50 €	279 123.10 €	646 522.40 €	0.00 €	0.00 €	9 818 012.44 €
2022	899 046.61 €	258 003.27 €	641 043.34 €	0.00 €	0.00 €	9 171 490.04 €
2023	831 072.99 €	236 715.73 €	594 357.26 €	0.00 €	0.00 €	8 530 446.70 €
2024	768 078.89 €	219 118.22 €	548 960.67 €	0.00 €	0.00 €	7 936 089.44 €
2025	766 423.90 €	201 916.88 €	564 507.02 €	0.00 €	0.00 €	7 387 128.77 €
2026	764 768.93 €	184 034.57 €	580 734.36 €	0.00 €	0.00 €	6 822 621.75 €
2027	762 421.68 €	165 437.90 €	596 983.78 €	0.00 €	0.00 €	6 241 887.39 €
2028	760 766.67 €	146 098.47 €	614 668.20 €	0.00 €	0.00 €	5 644 903.61 €
2029	759 111.68 €	125 972.46 €	633 139.22 €	0.00 €	0.00 €	5 030 235.41 €
2030	757 456.67 €	105 020.68 €	652 435.99 €	0.00 €	0.00 €	4 397 096.19 €
2031	755 801.68 €	83 202.16 €	672 599.52 €	0.00 €	0.00 €	3 744 660.20 €
2032	649 969.61 €	61 612.10 €	588 357.51 €	0.00 €	0.00 €	3 072 060.68 €
2033	584 904.60 €	46 393.51 €	538 511.09 €	0.00 €	0.00 €	2 483 703.17 €
2034	531 065.95 €	32 252.44 €	498 813.51 €	0.00 €	0.00 €	1 945 192.08 €
2035	406 540.69 €	22 134.83 €	384 405.86 €	0.00 €	0.00 €	1 446 378.57 €
2036	381 162.07 €	15 593.78 €	365 568.29 €	0.00 €	0.00 €	1 061 972.71 €
2037	379 507.08 €	9 195.92 €	370 311.16 €	0.00 €	0.00 €	696 404.42 €

Exercice	Annuité	Intérêts	Capital	Frais TTC	Commissions TTC	Capital restant dû
2038	283 584.65 €	2 918.69 €	280 665.96 €	0.00 €	0.00 €	326 093.26 €
2039	35 584.80 €	297.88 €	35 286.92 €	0.00 €	0.00 €	45 427.30 €
2040	9 115.82 €	68.28 €	9 047.54 €	0.00 €	0.00 €	10 140.38 €
2041	348.98 €	40.44 €	308.54 €	0.00 €	0.00 €	1 092.84 €
2042	348.98 €	29.02 €	319.96 €	0.00 €	0.00 €	784.30 €
2043	348.98 €	17.18 €	331.80 €	0.00 €	0.00 €	464.34 €
2044	137.44 €	4.90 €	132.54 €	0.00 €	0.00 €	132.54 €