

RAPPORT 2019 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 : « la croissance ralentit dans un contexte d'incertitudes à l'échelle mondiale »¹ (*'Growth moderates amid high uncertainty'*)

Il y a un an toutes les prévisions concernant la croissance française étaient plutôt optimistes. Après les 2,3% de 2017, l'INSEE estimait que l'acquis de croissance pour 2018 serait déjà de 1,7% à la fin du deuxième trimestre et la Commission européenne tablait sur une deuxième année de croissance à un rythme de 2%. Ce moment d'optimisme était résumé ainsi : « *La croissance monte en régime* ». ²

Le résultat constaté à la fin de l'année, cependant, n'était que de + 1,5%. Des facteurs externes ont clairement été en partie responsables de cette mauvaise performance : l'augmentation rapide du prix du pétrole et le renforcement de l'inflation qui en a découlé, les incertitudes liées au Brexit, le lancement d'hostilités commerciales par les États Unis. Une autre partie de la responsabilité pour ce ralentissement, cependant, est aussi clairement attribuable à la politique fiscale du gouvernement :

- la décision de privilégier les mesures en faveur des « premiers de cordée », avec l'entrée en vigueur au 1^{er} janvier 2018 du prélèvement unique sur les revenus du capital dit le « flat tax » et de la réduction de l'assiette de l'ISF
- la décision induite de repousser de neuf mois la moitié de la baisse des cotisations salariales qui devait compenser l'augmentation du CSG au 1^{er} janvier et d'augmenter la CSG sur toutes les retraites d'un montant supérieur à 1 200 € par mois ; décisions qui se sont traduites par une baisse temporaire du pouvoir d'achat et donc de la demande, renforcée par une augmentation du taux d'épargne.

L'investissement, que la politique de l'offre du gouvernement était censée stimuler, n'a pas pris le relais, sa croissance baissant de 4,4 % en 2017 à 3,9% en 2018.

Le mouvement des gilets jaunes a imposé un ajustement de la politique fiscale en décembre 2018, le gouvernement ayant été contraint de proposer un ensemble de mesures (report de l'augmentation de la taxe carbone, augmentation de la prime d'activité, annulation de l'augmentation de la CSG des retraités pour 30% supplémentaire, défiscalisation et suppression des cotisations sociales sur les heures supplémentaires) dont le coût est estimé à 10 milliards d'euros. Cette augmentation de la dépense publique aura un impact positif sur la croissance en 2018, estimé à + 0,3 % par l'Observatoire français de la conjoncture économique (OFCE) mais il ne compensera pas la forte dégradation de la conjoncture en cours. La loi de finances pour 2019 (LFI 2019) est basée sur une hypothèse de croissance de 1,7% en 2019. Aujourd'hui, les prévisions disponibles la situent entre 1,3% et 1,5%.

¹ European Commission, *European Economic Forecast Winter 2019*, Brussels, February 2019.

² European Commission, *European Economic Forecast Winter 2018*, Brussels, February 2018.

Enfin, d'autres aspects de la politique fiscale du gouvernement, comme sa décision de désindexer la revalorisation des retraites et de certaines prestations sociales, continuent de réduire la demande.

Les implications de ce ralentissement pour les finances publiques sont inquiétantes. À l'automne 2018, lors de la présentation du PLFI 2019, le gouvernement martelait encore son intention de respecter le critère de 3% du traité de Maastricht concernant le déficit budgétaire annuel : « *En 2019, le Gouvernement confirme sa stratégie en matière de finances publiques ; il accélère, comme prévu dans la loi de programmation des finances publiques, la réduction de son déficit, avec un ajustement structurel de 0,3 point de PIB potentiel... le déficit restera contenu à 2,8 % du PIB.* »³

Aujourd'hui, suite aux mesures annoncées en décembre, il annonce un déficit de 3,2%. Ce dépassement peut être considéré comme étant en partie artificiel, car il disparaîtrait si le gouvernement décidait de ne pas cumuler sur la même année les derniers crédits d'impôts liés au CICE et les premières baisses permanentes des cotisations patronales. Le gouvernement refusant de revenir sur ce choix extravagant, cependant, le dépassement des 3% risque fort de devenir une réalité.

La Cour des comptes a aussi indiqué récemment dans son Rapport annuel qu'une partie du financement des nouvelles mesures jugé nécessaire pour le respect du nouveau scénario des finances publiques n'a pas encore été identifiée. « *Seule une partie des mesures en faveur du pouvoir d'achat des ménages a été intégrée à la loi de finances [2019]. Le respect de la prévision [de déficit public] suppose donc que les mesures contenues dans la loi portant mesures d'urgence économiques et sociales, votées en fin d'année 2018, qui accroissent le déficit de 3,7 milliards d'euros, soient compensées* ». Enfin, elle a ajouté que l'hypothèse de croissance qui sous-tend le budget a besoin d'être révisée, vers le bas. Le déficit peut donc encore s'alourdir.

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.

Les cinq orientations qui la caractérisent ont été résumées ainsi :

³ PLFI 2019, Rapport économique social et financier : perspectives économiques et des finances publiques, p70 octobre 2018.

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.⁴

À part la nouvelle incertitude concernant la trajectoire de réduction du déficit budgétaire annuel, dont nous venons de parler, peu de choses ont changé depuis février 2018. On peut noter principalement la décision d'abolir complètement la taxe d'habitation pour l'ensemble des résidences principales en 2021, ce qui vaut extension de l'exonération, déjà mise en place progressivement à partir de 2018 pour les 80% des ménages les moins fortunés, aux 20% des ménages les plus fortunés.

Les conséquences de la poursuite des mêmes orientations sont les suivantes :

- La légère baisse en valeur des concours financiers de l'État aux collectivités locales en 2019, déjà programmée en 2018, est maintenue, mais la baisse en volume sera augmentée en raison d'une inflation plus forte que celle prévue il y a un an. Comme souligne le Yann Le Meur, « Elle pourrait, au bout de cinq ans, atteindre -8% (avec une inflation de 1,5% par an). »⁵ Le renforcement de la péréquation ayant lieu à l'intérieur d'une enveloppe en légère baisse, environ 12 000 communes connaîtront une baisse de leur DGF.⁶
- Le Fonds national de péréquation des ressources intercommunales et communales (FPIC) reste bloqué à un milliard d'euros et pour la deuxième année consécutive, la Dotation de solidarité rurale n'augmente que de 90

⁴ ROB 2018, pp3-4.

⁵ Yann Le Meur, « La taxe d'habitation pour tous », Ouest France , 18 février 2019.

⁶ https://www.banquedesterritoires.fr/les-dotations-de-quelque-12000-communes-devraient-diminuer-en-2019?pk_campaign=newsletter_hebdo&pk_kwd=2019-02-15&pk_source=Actualit%C3%A9s_Localtis&pk_medium=newsletter_hebdo

M€, ou de 6%, pourcentage néanmoins supérieur à l'augmentation de la Dotation de solidarité urbaine (4,1%).

- La Dotation de soutien à l'investissement local (DSIL) baisse de 615 M€ en 2018 à 570 M€ en 2019 mais la Dotation d'équipement des territoires ruraux reste stable à 1 046 M€.
- Les incertitudes créées par la décision de supprimer la taxe d'habitation pour l'ensemble des résidences principales, sans création de nouvelle taxe, restent entières. Quelle part d'impôts nationaux sera transféré au niveau local ? Comment le gouvernement compte-t-il faire face au surcoût de la suppression de la TH, qui, selon les calculs de Yann Le Meur, pourrait atteindre entre 22 et 25 milliards par an à l'horizon 2030 ? Quel avenir pour l'autonomie fiscale locale ? ⁷

3. LES DÉCISIONS FISCALES NATIONALES IMPACTANT DIRECTEMENT LE BUDGET PRINCIPAL 2019

L'impact de la LFI 2019 sur le budget principal 2019 peut être résumé assez rapidement, en nous appuyant sur les chiffres de la simulation produite par Ressources Consultants Finances, basée sur les comptes administratifs 2018 et les autres données disponibles à la mi-février.

- Revalorisation des bases fiscales par 2,2% qui, amplifiée de nouveau par l'évolution physique positive des bases, produira une augmentation des impôts ménages de 98 K€ ou de 2,9 %, amenant ainsi leur produit à 3 445 K€.
- Renforcement de la péréquation « verticale » par le biais de la DSR : la DSR augmentera de 38 K€, permettant ainsi une progression de la DGF de 39 K€ en tout, l'augmentation totale étant aussi un reflet de l'augmentation de la population. La DGF de 2019 (1 911 K€) sera néanmoins toujours inférieure à celle de 2013 (1 956 K€) de 45 K€ ou de 2,3%.
- Le FPIC baissera légèrement, de 132 K€ en 2018, à 129 K€ en 2019.
- Le gouvernement ayant choisi le dégrèvement comme technique de compensation de la commune pour l'impact de l'exonération progressive de la taxe d'habitation sur les rentrées de cet impôt, il n'y aura pas d'impact sur leur montant. Le taux d'exonération totale ou progressive de la taxe d'habitation pour les résidences principales a atteint 85% en 2018.

⁷ Yann Le Meur, art. cit.

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

La commune a travaillé de nouveau avec Ressources Consultants Finances (RCF) afin de mettre à jour les prévisions pour la période 2019-2020 en intégrant les résultats des comptes administratifs 2018 et en prenant en compte le plan pluriannuel d'investissement (PPI) actualisé ainsi que le cadre économique et fiscal changeant. De cette démarche découlent les orientations budgétaires en matière de gestion financière présentées ci-dessous.

Les comparaisons chiffrées entre les prévisions pour 2019 et les résultats de 2018 sont facilitées par l'absence de nouveaux transferts de compétence au 1^{er} janvier 2019. Il est important néanmoins de rappeler deux particularités du compte administratif 2018 qui ne se reproduiront pas en 2019 :

- en juillet 2018, la commune a remboursé de façon anticipée le capital dû (3 063 000 €) sur un emprunt de 3 788 000 € levé en 2008 sur trente ans à un taux d'intérêt fixe de 4,95%. Pour cela elle a contracté un nouvel emprunt de 3 240 000 € sur vingt ans, à 1,93%, afin d'économiser 1 077 000 € en paiement d'intérêts sur les 20 années à venir. Elle a donc dû payer 177 000 € en indemnités de remboursement anticipé, montant qui figure dans le chapitre 66 (charges financières) du CA 2018 comme une dépense réelle de fonctionnement. Les deux opérations de refinancement de la dette qui pouvaient être profitables à la commune ayant eu lieu, en 2017 et 2018, aucune nouvelle opération n'est actuellement prévue.
- les excédents des budgets annexes pour l'eau et l'assainissement, fermés au 31 décembre 2017, ont été intégrés en cours d'année aux résultats de clôture 2017 des sections fonctionnement et investissement du budget principal et ensuite reversés à la CCPA en 2018 sous forme de dépenses réelles (Fonctionnement Ch 67 Charges exceptionnelles 365 629,96 € et Investissement Ch 1068 Excédent de fonctionnement capitalisé (libellé quelque peu trompeur !) 883 305,41 €).

Ces deux opérations exceptionnelles avaient contribué à faire augmenter le montant des mandats émis sur le budget principal en 2018 par 37% par rapport à 2017 !

4.1 Maintenir la stabilité fiscale

Pour la sixième année consécutive 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 2,2% en 2019, suivie d'une prévision de 1,3% en 2020, ce choix laisse prévoir une augmentation des recettes des impôts ménages de 98 K€ en 2019 suivie d'une progression de 70 K€ en 2020.

Après avoir baissé de 199 K€ en 2018, principalement en raison de la fin de la remontée au budget principal des masses salariales des budgets annexes eau et assainissement, les produits de fonctionnement dans leur ensemble devront renouer avec une hausse en 2019 mais d'un montant moindre que l'augmentation des recettes fiscales, la prévision étant en baisse pour certaines autres lignes de recette, notamment les atténuations de charge. Ils devraient poursuivre leur progression en 2020.

Évolution des recettes de fonctionnement 2015-2018 en K€

	Impôts ménages	Recettes réelles de fonctionnement
2015	3 247	7 532
2016	3 195	7 338
2017	3 268	7 575
2018	3 348	7 376

Prévisions de l'évolution des recettes de fonctionnement 2019-2020 en K€

2019	3 445	7 454
2020	3 515	7 590

4.2 Renforcer la qualité des services rendus aux habitants tout en maîtrisant l'évolution 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), voire baissent à périmètre constant, comme en 2016, la maîtrise des dépenses de fonctionnement doit être une préoccupation constante. L'amélioration de la qualité des services publics rendus à la population est la deuxième préoccupation qui guide la gestion de la municipalité actuelle.

Or, ces deux préoccupations ne sont pas toujours faciles à concilier, car il n'est pas toujours possible de faire mieux avec moins. Après une année budgétaire où, pour la deuxième fois pendant ce mandat, les dépenses de gestion courante ont baissé à périmètre constant⁸, 2019 sera une année plus marquée par le renforcement des moyens accordés à certains services et notamment à ceux rendus par nos services techniques.

⁸ Les dépenses de gestion courante sont passées de 5 799 K€ en 2015 à 5734 K€ en 2016.

En 2018, comme souligné lors de la présentation du compte administratif 2018, le montant des dépenses de gestion courante était inférieur de 202 K€ ou de 3,5% par rapport à la prévision (5 645 K€ au lieu de 5 847 K€.) En essayant de rétablir la comparaison avec 2017 à périmètre constant selon la méthode annoncée dans le ROB 2018 (l'ajout de 179 K€ au total des charges), on arrive à une faible baisse des charges de fonctionnement en valeur (-23 K€ ou -0,4%) et à une baisse significative en volume (-2,2%) une fois prise en compte l'inflation de 1,8%.

Cet exploit, cependant, pour des raisons aussi expliquées lors de la présentation du compte administratif, ne représente pas une économie acquise et reconductible. Tel est le cas notamment pour les économies générées par d'importantes vacances de poste à la crèche et à l'Espace jeunes. La crèche a aussi bénéficié du versement de deux années des aides dues par la MSA réduisant ainsi la subvention prévue. Enfin, de multiples petites économies réalisées en 2018 impliquent des dépenses de rattrapage plus élevées en 2019.

La municipalité a aussi décidé de renforcer les services rendus à la population en plusieurs domaines, ce qui fera évoluer les dépenses de fonctionnement par un pourcentage plus important que l'hypothèse de l'année dernière (inflation + 0,5%).

Quand il s'agit de renforcement des ressources humaines, le renforcement peut correspondre à l'un des trois cas de figure suivants : une évolution qui a déjà eu lieu en 2018 mais sur moins de douze mois ; un changement qui est déjà intervenu en 2019 ; des hypothèses d'évolution qui pourront intervenir avant la fin de l'année.

L'attribution de moyens renforcés concerne principalement les champs d'intervention énumérés ci-dessous.

- les services techniques : passage de deux postes à temps partiel (80%) en postes à temps plein ; maintien en emploi permanent d'un emploi d'avenir ; création d'un poste ; renforcement des moyens saisonniers ; renforcement des moyens pour un programme de rénovation des chemins ruraux évalués à 44 K€ (ressources humaines en CDD et matériaux).

(Sur ce dernier sujet, il est à noter que les travaux accomplis en régie sont nettement moins coûteux que les travaux externalisés mais qu'en raison des règles de la comptabilité publique, ils dégradent les ratios de gestion financière de la commune. Cherchez l'erreur !)

- la crèche : renforcement des ressources humaines par 1 ETP depuis septembre 2018.
- la médiathèque : renforcement des ressources humaines par 1 ETP depuis janvier 2019, pris en charge à 70% par l'État. (Le salaire de ce poste figure à 100% dans les dépenses de gestion courante ; la prise en charge par l'État est inscrite en recettes de gestion courante (atténuation de charges)).
- la cuisine municipale : renforcement des ressources humaines pour livraison des repas à domicile, l'organisation actuelle du service ne pouvant pas répondre positivement à l'augmentation de la demande.

Des décisions prises par le gouvernement augmenteront aussi nos charges de personnel comme celles de toutes les collectivités locales : la fin du gel d'un an de la mise en application des mesures prévues par l'accord national d'octobre 2015 concernant *la modernisation des parcours professionnels, des carrières et des rémunérations* (PPCR) et le reclassement des éducateurs de jeunes enfants qui passent de la catégorie B à la catégorie A.

Par ailleurs, la commune subit, au même titre que les particuliers, les hausses du coût de l'énergie (carburant, électricité, gaz...).

Enfin, le projet d'investissement majeur de l'année, la nouvelle cuisine scolaire, nécessite une dépense extraordinaire de fonctionnement estimée à plus de 20 000 € : le coût de l'assurance dommage ouvrage, impérative sur un projet de cette envergure, et dont l'intérêt est manifeste à travers l'expérience de l'espace culturel Armorica.

Le facteur principal qui permet de freiner l'augmentation des dépenses de fonctionnement est la réduction du Chapitre 66 Charges financières : le coût de la dette sous forme des intérêts à verser annuellement. Sans renégociation de deux emprunts, les intérêts de la dette antérieure au 31/12/2013 auraient été d'un montant de 401 K€ en 2019. Ils ne seront que de 289 K€ en 2019.

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	5 645	6 015

Prévisions d'évolution des dépenses de fonctionnement en K€

	Dépenses de gestion courante	Dépenses réelles de fonctionnement
2019	6 030	6 354
2020	6 153	6 471

Pour ce qui concerne le solde d'exécution 2019 et donc le résultat de clôture 2019, l'impact de l'augmentation des dépenses réelles de fonctionnement sera minoré par approximativement 70 K€ de recettes d'ordre de fonctionnement pour prendre en compte les travaux d'investissement qui seront faits en régie. Ce chiffre est le double de celui figurant dans le compte administratif 2018 (36 K€).

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

En termes purement financiers, la municipalité élue en 2014 a reçu un héritage difficile en matière d'endettement à trois titres :

- un montant très élevé du capital de la dette : 12,18 M€, l'équivalent de 1 866 € par habitant ou plus de deux fois la moyenne de la strate ;
- 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 les cinq premières années du nouveau mandat (2014-2018).

La DDFiP résumait la situation financière de la commune à l'époque en soulignant l'impact de cette dette 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* ».

L'équipe municipale actuelle a donc dû faire face à cette réalité financière en même temps qu'aux besoins urgents d'investissement.

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 quatre premières années du mandat (2014-2017) ont été des années de désendettement pur avec une accélération du désendettement global (capital et intérêts) en 2017 grâce au refinancement d'un emprunt qui a généré une économie de 293 K€ en intérêts dus, pour un simple coût de 129 K€ (indemnités de remboursement anticipé), soit une réduction nette de la dette de 164 K€.

Le désendettement de cette période est résumé dans le tableau suivant :

	CAPITAL À REMBOURSER	INTÉRÊTS DUS	DETTE TOTALE
Dette historique au 31/12/2013 et sa structure en pourcentage	12 182 K€ (66%)	6 319 K€ (34 %)	18 501 K€ (100%)
Annuités 2014-2017	-2 816 K€	-2 073 K€	- 4 889 K€
Refinancements	+ 129 K€	- 293 K€	-164 K€
Dette historique au 31/12/2017 et sa structure en %	9 495 K€ (71%)	3 953 K€ (29%)	13 448 K€ (100%)
Baisse par rapport à 2013	-2 687 K€ ou -22 %	-2 366 K€ ou -38%	-5 053 K€ ou - 27%

2018

2018 peut être regardée comme une année de restructuration de la dette. Le refinancement à un taux très avantageux (1,93%) d'un grand emprunt ayant toujours 20 ans à courir a permis une économie de 1,077 M€ en intérêts dus, ce qui a permis de faire un emprunt net de 1,059 M€ sans augmenter la dette globale. De cette façon et autrement formulé, la commune a transformé un coût en capacité d'investissement.

Cette restructuration de la dette se résume ainsi :

	CAPITAL À REMBOURSER	INTÉRÊTS DUS	DETTE TOTALE
Dette historique au 31/12/2017	9 495 K€ (71%)	3 953 K€	13 448 K€
Annuité 2018	- 818 K€	- 364 K€	-1 182 K€
Refinancement	+ 177 K€	- 1 077 K€	-900 K€
Nouvel emprunt pour travaux	+ 1 700 K€	+ 281 K€	+1 981 K€
Dette au 31/12/2018⁹	10 554 K€ (79%)	2 793 K€ (21%)	13 347 K€ (100%)
Variation de 31/12/18 par rapport à 31/12/17	+ 1 059 K€ ou +11 %	-1 160 K€ ou - 29%	-101 K€ ou - 0,8 %
Baisse depuis le 31/12/13	-1 628 K€ ou - 13,4%	-3 526 K€ ou - 56%	-5 154 K€ ou - - 28%

Bref, à la fin de 2018, la dette totale de la commune avait baissé de 5 154 K€ ou de 28% en cinq ans et sa structure avait été considérablement modifiée : les intérêts qui avaient représenté 34% de la dette totale ne représentaient plus que 21% parce que leur montant avait été réduit de plus de la moitié (56%). Le coût du capital emprunté était passé de la moitié de son montant à un quart.

La section de fonctionnement du budget de la commune et son épargne brute profite dès 2019 de cette moindre rémunération des banques.

2019-2020

Pour les deux années qui viennent il est proposé de stabiliser la dette en capital à son montant au 31/12/2018 (10 554 K€). Par rapport au scénario présenté en 2018, cela représente une augmentation de 233 K€ du montant emprunté sur la période 2018-

⁹ Le tout dernier tableau d'extinction de la dette (voir annexe 1) donne une ventilation légèrement différente de la dette au 31/12/2018 (Capital 10 571 K€ Intérêts 2762 K€) et donc un total légèrement inférieur (13 333 K€ ou -14 K€).

2020. Elle est nécessaire en raison de l'actualisation des hypothèses concernant les autres recettes d'investissement.

Le recours à l'emprunt sera légèrement décalé dans le temps : un peu moins d'emprunt sur la période 2018-2019 et plus en 2020. Par ailleurs le coût de l'emprunt pour travaux (1,7 M€) de 2018, qui représente la moitié des sommes qu'il est prévu d'emprunter sur la période 2018-2020, est nettement inférieur à celui qui était prévu en 2018.

Ces évolutions de phasage et de montant sont visibles dans les écarts entre les deux tableaux ci-dessous qui résument les scénarios 2018 et 2019.

Scénario 2018 (ROB 2018 p16)

K€	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	1 211	1 147	1 257	1 287
Encours (31/12)/ Épargne brute	9,2	7,8	9,1	8,5	8,0

Scénario 2019

K€	2016	2017	2018	2019	2020
Emprunt	0	129	1877	752	719
Remboursement capital	727	776	818	753	718
Besoin de financement	-727	-647	+1059	0	0
Encours au 31/12	10 142	9 495	10 554	10 553	10 554
Épargne brute	1 098	1 211	1 361	1 100	1 119
Encours (31/12)/ Épargne brute	9,2	7,9	7,8	9,6	9,4

4.32 L'investissement 2019-2020 : un projet ambitieux de remise en état ou de remplacement du patrimoine de la commune

4.321 L'évolution du plan pluriel d'investissement

Un plan pluriel d'investissement (PPI) est un outil en constante évolution. Ses multiples mises à jour depuis février 2018, dont les premières avaient déjà fait évoluer la section d'investissement du BP 2018 par rapport au Rapport d'orientation budgétaire 2018, ont fait évoluer ses montants de la manière suivante :

	PPI 02/18	CA
2016		610
2017		1 484
2018	3 666	2 047

	PPI 02/18	PPI 02/19
2019	2 738	3 885
2020	1 863	1 590
Total	4 601	5 475

Ces deux tableaux permettent de faire deux constats. D'abord le volume d'investissement prévu sur la période 2018-2020 a baissé de 745 K€ passant de 8 267 K€ à 7 522 K€. Cette baisse est le résultat d'une actualisation des prévisions concernant certains éléments de la chaîne de financement de l'investissement (épargne nette, recettes propres d'investissement) couplée à la décision de stabiliser la dette en 2019 et 2020. Ces paramètres fixent le montant de ce qui est finançable.

Le deuxième constat est que le phasage a changé, le total du PPI pour les années 2019-2020 augmentant de 874 K€ par rapport aux prévisions 2018.

Les facteurs principaux qui expliquent le fort écart entre prévision PPI et dépenses d'équipement réalisées en 2018 sont les suivants :

- la décision de reporter, sine die pour l'instant, le remplacement total du toit de la salle Owen Morvan et l'installation de panneaux photovoltaïques ;
- des changements de planning pour de nombreux projets (cuisine scolaire, aménagement du nouveau terrain du cimetière du bourg, création de nouveaux bureaux au CTM) ;
- la sécurisation de premier niveau de la maison Jezegou par sa propriétaire, et donc sa non-expropriation ;
- 377 K€ de restes à réaliser.

La baisse du volume global d'investissements prévu sur la période 2018-2020 est ainsi le solde d'un flux complexe de soustractions et d'additions faites de reports, d'annulations, de révisions et d'ajouts.

Le tableau ci-dessous résume les lignes du PPI égales ou supérieures à 50 K€ pour la période 2019-2020 :

	PPI 2019	PPI 2020
Construction nouvelle cuisine scolaire	1 622	286
Kervenni 2	308	145
Programme annuel de voirie communale (marché)	272	276
CTM création de bureaux nouveaux	117	
Aménagement île Vierge (quote-part)	108	108
Cimetières (extension, accessibilité, columbarium)	73	
Nouveaux sanitaires publics bourg	73	
Acquisition de terrains	68	
Écomusée	65	
Véhicules services techniques	62	30
Matériel (bureau, informatique, mobilier)	60	40
Achat d'épicerie	60	
Salle Owen Morvan	53	
Maison des jumelages	51	
Réfection chemins d'exploitation	38	38
Éclairage public et armoires électriques	38	40
Achat et aménagement parking Kervenni	34	50
Finistère Habitat locaux médicaux		240
Sanitaire public Kastel Ac'h		50
Total	3 102	1 303

4. 3.2.2 Plan pluriannuel d'investissement et planification budgétaire

L'écart entre la prévision PPI pour 2018 (3 666 K€) et le réalisé (2 047 K€) démontre à nouveau les limites, en termes de planification budgétaire, d'une approche basée purement 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, besoin de relance d'appels d'offres pour certains lots d'un marché public, difficultés rencontrées en cours de chantier, retards des entreprises, etc.

Comme ces deux dernières années, il semble par conséquent plus réaliste, en termes de gestion du rapport entre le PPI et la planification budgétaire, de prévoir un coefficient de réalisation probable du montant du PPI. En 2014, année qui a vu le paiement d'une grande partie du chantier de l'Armorica, le taux d'exécution des dépenses d'équipement est monté à 70%. Il a donc semblé prudent d'adopter un coefficient de réalisation de 0,8 pour les années 2019-2020 qui se situent au pic du

cycle habituel de l'investissement des collectivités locales avec report des 20% non-réalisés en année N+1.

Une fois fixé le montant de l'investissement possible sur le plan budgétaire, on affine le montant possible du PPI en utilisant le coefficient de réalisation à l'envers, pour ainsi dire, c'est-à-dire en multipliant le montant d'investissement budgétairement possible par 5/4 (1,25), ce qui donne le montant possible du PPI, restes à réaliser compris.

Une telle démarche donne le rapport suivant entre planification budgétaire des dépenses d'équipement et le PPI 2019-2020 actuel:

	2019	2020	2021
Restes à réaliser	377	777	473
Dépenses d'équipement PPI	3 508	1590	
Total	3 885	2 367	
Total coefficienté (*0,8)	3 108	1 894	

4.323 Financement de l'investissement 2019

Le financement de l'investissement 2019 (3 108 K€ de dépenses d'équipement + 753 K€ de remboursement de capital = 3 861 K€) est prévu de la manière suivante :

Recettes réelles	
Emprunt 2018	1 007
Emprunt 2019	753
Excédent de fonctionnement capitalisé	925
FCTVA	300
Taxe d'aménagement	76
Subventions	446
Recettes d'ordre	
Dotations aux amortissements	354
Total	3 861

5. LES BUDGETS ANNEXES

Le budget petite enfance

A nouveau, le taux de remplissage de la structure et la qualité des indicateurs de suivi contribuent à l'augmentation des recettes de fonctionnement. Les dépenses de fonctionnement sont stables en 2018.

Pour 2019, la création d'un emploi d'éducateur de jeunes enfants et la revalorisation en catégorie A des grades d'éducateur de jeunes enfants influent sur la hausse des dépenses de fonctionnement. Cependant, cet nouvel emploi contribue à l'amélioration du taux de remplissage et limite le besoin occasionnel de remplacements. Il permet également le bon fonctionnement de la structure organisée en 3 sections.

Le projet social du multi-accueil et le projet d'établissement seront finalisés au cours de l'année 2019.

Le budget petite enfance ne comporte aucun emprunt.

Le budget lotissement du Gwelmeur

3 lots ont été vendus en 2018, 2 compromis de vente ont été signés, il reste actuellement 2 lots non réservés.

Le budget des ports

Dans la continuité, le budget des ports traduit la volonté politique d'investissement dans la limite des capacités budgétaires. Aussi, une part significative de l'excédent de fonctionnement est affectée à la section d'investissement.

En 2019, des travaux sont programmés sur la cale du Koréjou.

À ce jour n'est envisagé ni emprunt, ni investissement pluriannuel.

Le budget de l'Espace Culturel Armorica

Malgré une programmation culturelle de qualité, les recettes générées par les spectacles diminuent en 2018 par rapport à 2017. Cependant, cette baisse est compensée par l'augmentation des recettes liées à la location de l'équipement.

En 2019 sont envisagées des dépenses d'investissement d'acquisition de matériels et des travaux de mise en sécurité de l'accès à la chaufferie.

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

Annexe 1 Plan d'extinction de la dette antérieure au 1/01/2019

K€	Capital	Intérêts	Annuité	Var° Annuité
2019	753	321	1 074	
2020	675	297	971	-102
2021	612	274	885	-86
2022	606	253	859	-26
2023	559	232	791	-68
2024	514	215	729	-63
2025	530	198	727	-1
2026	546	180	726	-1
2027	562	162	724	-2
2028	580	143	722	-1
2029	598	123	721	-1
2030	617	102	720	-1
2031	638	81	718	-1
2032	553	59	613	-106
2033	503	45	548	-65
2034	464	31	495	-53
2035	349	21	370	-124
2036	331	15	345	-25
2037	335	8	344	-1
2038	246	2	248	-96
2039	0	0	0	-248

