VILLE DE Brest

RAPPORT SUR LES **ORIENTATIONS BUDGÉTAIRES**

@ Franck Bétermin

SOMMAIRE

SOMMAIRE **1**

Préambule **2**

Un contexte économique marqué par une conjonction de chocs **3**

RALENTISSEMENT DE L'ECONOMIE MONDIALE ET INFLATION GENERALISÉE 3

EN FRANCE, LA PERSPECTIVE D'UN RALENTISSEMENT DE L'ECONOMIE 5

LE CONTEXTE ECONOMIQUE BRESTOIS (SOURCE : ADEUPA) 6

Les finances des collectivités locales fin 2022 ..... **15**

LA SITUATION FINANCIÈRE DES COMMUNES FIN 2022 : UN RECUL DE L'AUTOFINANCEMENT DU FAIT DE L'INFLATION MAIS SANS CONSÉQUENCE SUR LE NIVEAU DES INVESTISSEMENTS 15

LES COLLECTIVITÉS FACE A LA MONTÉE DES PRIX 16

HAUSSE DES TAUX D'INTERET A L'HEURE D'UN CHANGEMENT DE CAP MONETAIRE 18

Les nouvelles dispositions législatives interressant les communes **20**

UNE TRAJECTOIRE DES FINANCES PUBLIQUES À REVISER AU REGARD DES TENSIONS MACROECONOMIQUES 20

LES PRINCIPALES DISPOSITIONS INTERESSANT LES COMMUNES POUR 2023 21

Le contexte local fin 2022 : un socle financier solide malgré les crises **27**

UNE CROISSANCE DES RECETTES DE FONCTIONNEMENT (+ 4,8 % EN 2022) ALIMENTÉE PAR LES DROITS DE MUTATION 27

UNE PROGRESSION MAITRISÉE DES DÉPENSES DE FONCTIONNEMENT 28

UNE ÉVOLUTION CONTRAINTE DES CHARGES DE PERSONNEL 29

UNE CAPACITÉ D'ÉPARGNE CONSOLIDÉE FIN 2022 35

UN NIVEAU D'INVESTISSEMENT 2022 EN PROGRESSION 37

UN DESENDETTEMENT EN 2022 38

L'ÉVOLUTION DE LA CAPACITÉ DE DÉSENDETTEMENT DEPUIS 2016 38

UNE DETTE PEU RISQUÉE ET COMPÉTITIVE 39

Le cadrage budgétaire pour 2023 ..... **42**

PRÉSERVER LA CAPACITÉ D'ÉPARGNE DE LA VILLE DE BREST 42

AMPLIFIER L'EFFORT D'INVESTISSEMENT DE LA VILLE DE BREST EN POURSUIVANT LA MISE EN OEUVRE DU PLAN DE MANDAT DES INVESTISSEMENTS 46

MAITRISER L'ENDETTEMENT 48

Les perspectives financières au-delà de 2023 ..... **49**

LES HYPOTHESES PROSPECTIVES 49

UNE CAPACITÉ D'INVESTISSEMENT PRÉSERVÉE 51

Annexe : Projet de programmation pluriannuelle des Investissements 2023-2025 ..... **54**

Préambule

En application de l'article L.2312-1 du Code Général des Collectivités Territoriales, le débat d'orientations budgétaires (DOB) doit se tenir, pour les communes, dans les deux mois précédant le vote du budget.

Il constitue une étape incontournable du cycle budgétaire. Son objet réside en effet dans la préparation de l'examen du budget de l'année à venir en donnant aux membres de l'assemblée délibérante, en temps utile, les informations qui leur permettront d'exercer de façon effective leur pouvoir de décision à l'occasion du vote du budget.

Le présent rapport, destiné à servir de base au débat d'orientations budgétaires, présente successivement :

- Les principaux éléments du contexte économique, financier, budgétaire et législatif ;
- Un point rétrospectif sur la situation financière de la collectivité ;
- Le cadrage budgétaire et les conditions d'équilibre envisagés pour la construction du budget primitif 2023 ;
- Les perspectives financières au-delà de 2023.

Les dispositions prévues par la loi NOTRe du 7 août 2015 dans son article 107 ont modifié l'article L.2312-1 du code général des collectivités territoriales. Elles consacrent et renforcent le cadre légal du débat d'orientations budgétaires. Le décret n°2016-841 du 24 juin 2016 en précise et complète son contenu.

Les données socio-économiques du territoire sont, quant à elles, retracées dans le rapport d'activité et de développement durable de la collectivité.

Le présent rapport fera, par ailleurs, conformément aux dispositions prévues par la loi NOTRe, l'objet d'une délibération spécifique prenant acte du débat. Il sera ensuite, après transmission au préfet et au président de Brest métropole, mis en ligne sur le site internet brest.fr et tenu à la disposition du public à l'hôtel de ville dans les quinze jours suivants la tenue du débat d'orientations budgétaires. Le public sera tenu avisé de cette mise à disposition.

Un contexte économique marqué par une conjonction de chocs

RALENTISSEMENT DE L'ECONOMIE MONDIALE ET INFLATION GENERALISÉE

Les perspectives économiques de l'OCDE [1] publiées en novembre 2022 montrent que l'économie mondiale paie au prix fort la guerre menée par la Russie contre l'Ukraine et les sanctions économiques qui en ont découlées. Ses conséquences se conjuguent avec les effets encore persistants de la pandémie de Covid-19.

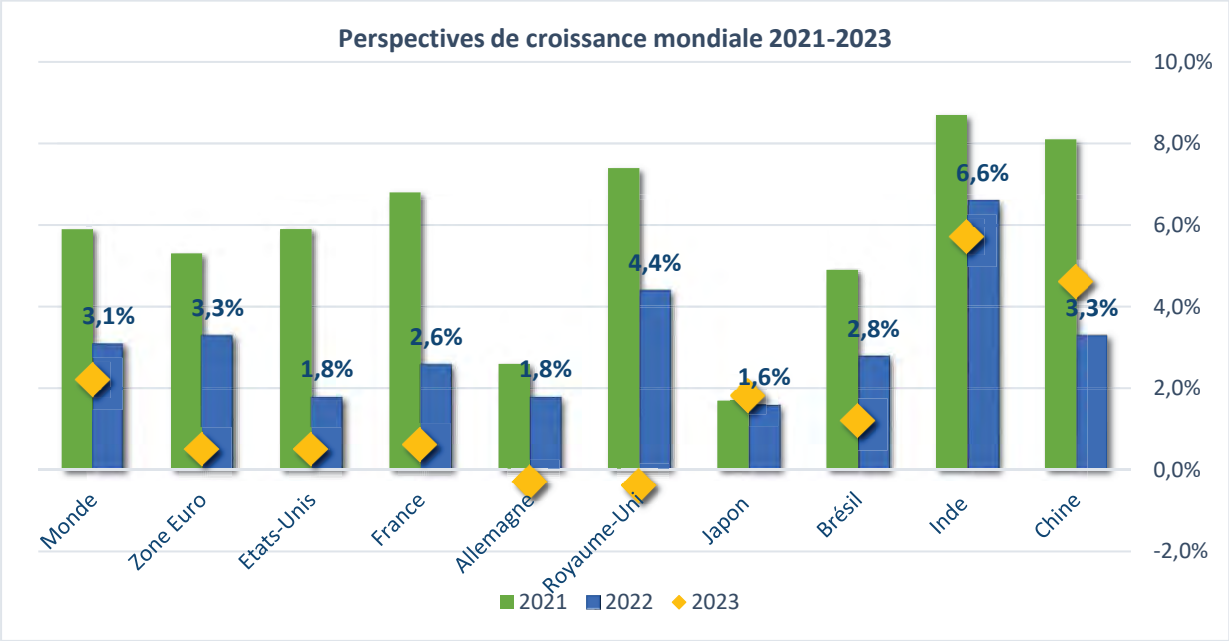


Figure : Perspectives intermédiaires de croissance mondiale 2021-2023

Taux de croissance du PIB réel en glissement annuel en pourcentage
Source : OCDE – rapport intermédiaire novembre 2022

Malgré le coup de fouet à l'activité faisant suite à la diminution du nombre de contaminations au Covid-19 dans le monde, la croissance du PIB mondial devrait rester atone au second semestre 2022 avant de décélérer encore en 2023, pour atteindre un niveau de croissance annuelle de seulement 2,2 %. A titre de comparaison, selon les projections actuelles, le niveau du PIB mondial atteindrait ainsi un niveau inférieur d'au moins 2 800 milliards USD aux prévisions de décembre 2021 datant d'avant la guerre en Ukraine.

L'un des facteurs explicatifs du ralentissement de la croissance tient au resserrement généralisé des politiques monétaires en raison du dépassement plus marqué que prévu des objectifs d'inflation.

[1] *L'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE) est une organisation internationale d'études économiques dont les pays membres ont en commun un système de gouvernement démocratique et une économie de marché.*

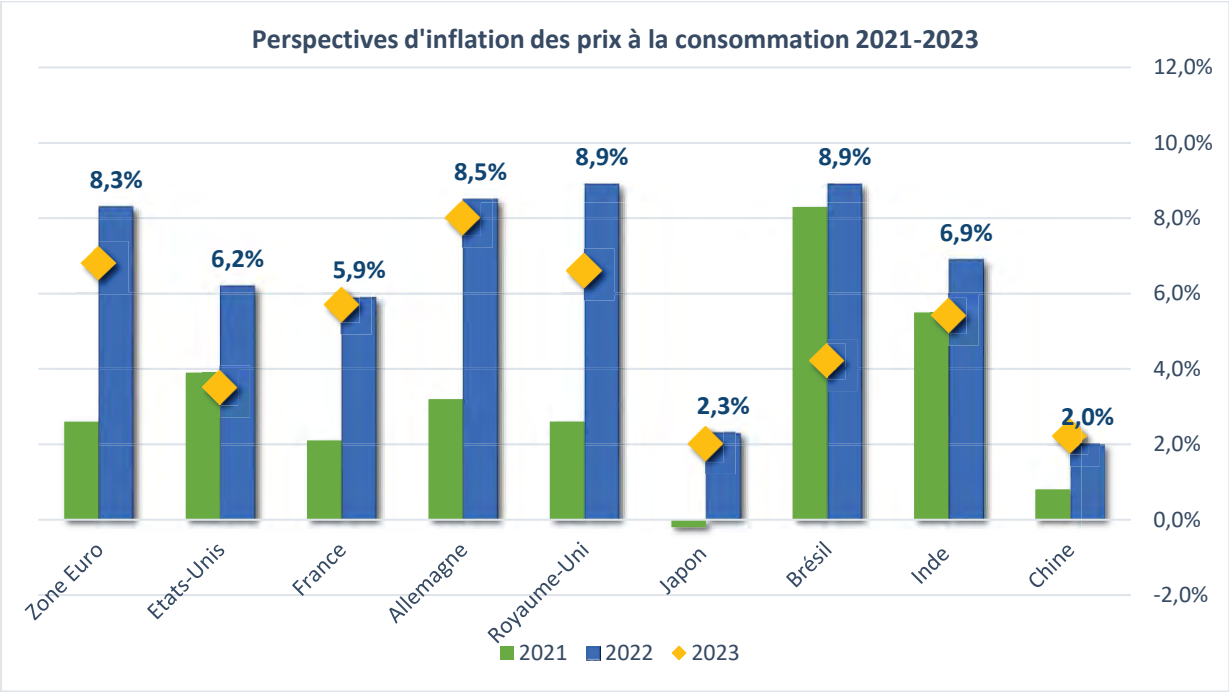


Figure : Perspectives intermédiaires d'inflation 2021-2023

Inflation globale des prix à la consommation en glissement annuel en pourcentage
Source : OCDE – rapport intermédiaire novembre 2022

Les tensions inflationnistes se propagent au-delà de l'alimentation et de l'énergie. Les entreprises de tous les secteurs économiques répercutent dans les prix le renchérissement des coûts de l'énergie, des transports et de la main d'œuvre.

Compte tenu du retournement du cycle économique mondial et des effets tangibles des politiques de resserrement monétaire déjà évoquées, l'inflation mondiale devrait culminer au dernier trimestre 2022 et tout au long de 2023.

Les risques de divergence par rapport à ces perspectives tiennent au fait que le recul des approvisionnements énergétiques de l'Union Européennes en Russie pourrait finalement générer des perturbations bien plus fortes que prévu dans les projections. Aussi, si l'Union Européenne n'arrive pas à réduire sa consommation, ses stocks de gaz pourraient s'avérer insuffisants pour répondre à la demande d'un hiver classique. Les pénuries en découlant pourraient provoquer une flambée des prix mondiaux, aggravant la situation financière et les réductions imposées des consommations de gaz des entreprises. Ces chocs pourraient, le cas échéant, faire basculer nombre de pays en récession en 2023.

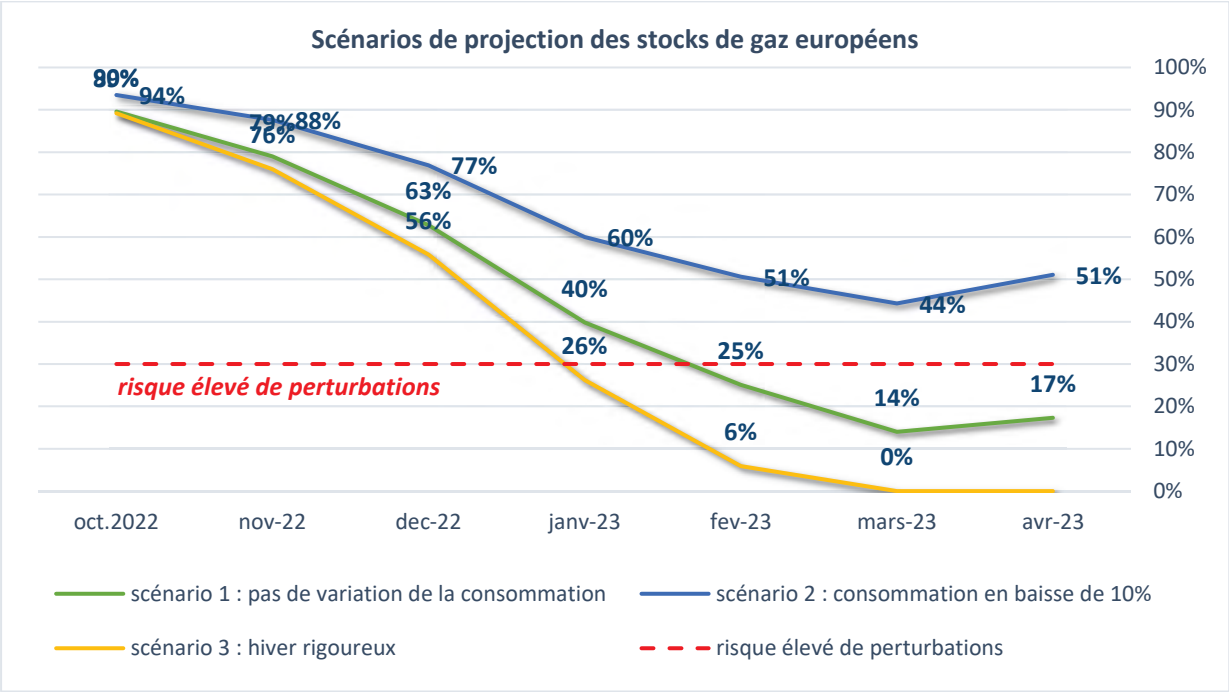


Figure : Scénarios de projection des stocks de gaz européen

Scénarios de projection des stocks de gaz européens – en % de la capacité de stockage
Source : OCDE – rapport intermédiaire septembre 2022

EN FRANCE, LA PERSPECTIVE D'UN RALENTISSEMENT DE L'ECONOMIE

Les estimations pour 2022 - Source INSEE

Selon la dernière note de conjoncture de l'INSEE (décembre 2022), les effets de rattrapage post-crise sanitaire tendent à s'amenuiser sous l'effet d'une production industrielle en recul du fait des tensions énergétiques et d'une activité atone dans les services. En moyenne annuelle**, la prévision de croissance pour 2022** se positionne autour de **2,5 %** après 6,8 % en 2021. Le PIB français a progressé modestement au 3ème trimestre 2022 (+ 0,2 %) mais reculerait de 0,2 % au 4ème trimestre.

Dans le même temps, l'emploi salarié, qui a continué d'être dynamique au 1er semestre, ralentirait avec l'activité économique en fin d'année. Compte tenu de la hausse des contrats en alternance, **le taux de chômage resterait stable** au second semestre 2022 à **7,3 %** de la population active.

Le glissement annuel des prix à la consommation atteindrait 5,9 % en décembre 2022 (contre 2,8 % un an plus tôt). En particulier, les prix des produits pétroliers et de l'alimentation ont augmenté sensiblement, dans le contexte de pénuries. Au total, **l'inflation atteindrait 5,3 % sur l'année 2022**, soit une hausse inédite depuis le milieu des années 1980.

Des perspectives économiques pour 2023 assombries par les conséquences de la guerre en Ukraine

Selon le rapport économique, social et financier joint au projet de loi de finances (octobre 2022), la **prévision de croissance pour 2023** s'établit à **+ 1,0 %** sous l'effet d'un ralentissement de l'économie consécutif à la normalisation de la politique monétaire (hausse des taux d'intérêt) et au niveau élevé des prix énergétiques. A partir de 2022, la croissance potentielle[2] s'établirait à + 1,35 % par an. La croissance effective serait légèrement supérieure sous l'effet de la normalisation du taux d'épargne, toujours largement supérieur à son niveau d'avant-crise sanitaire en 2023.

Selon le scénario économique du gouvernement, **l'inflation diminuerait à + 4,2 % en 2023**, les prix de l'énergie ralentiraient après la forte hausse de 2022 sous l'effet d'un reflux du cours du pétrole et de la prolongation du bouclier tarifaire. L'incertitude autour de cette prévision est cependant élevée et liée à l'évolution du conflit en Ukraine et ses conséquences.

Principales hypothèses du scénario macroéconomique 2022-2027*						
	2022	2023	2024	2025	2026	2027
PIB (*)	2,7	1,0	1,6	1,7	1,7	1,8
Déflateur de PIB	2,8	3,6	2,4	1,8	1,6	1,6
IPCHT	5,4	4,3	3,0	2,1	1,75	1,75
Masse salariale privée (**)	8,6	5,0	3,9	3,6	3,4	3,4
Croissance potentielle	1,35	1,35	1,35	1,35	1,35	1,35
PIB potentiel (en Md€ 2010)	2 390	2 422	2 454	2 488	2 521	2 555
Écart de production (en % du PIB)	-1,1	-1,4	-1,2	-0,8	-0,5	0,0

Note : Données exprimées en taux d'évolution annuelle, sauf précision contraire
(*) Données corrigées des jours ouvrables.
(**) Branches marchandes non-agricoles

Figure : principales hypothèses du scénario macroéconomique 2022-2027
Source : projet de loi de programmation des finances publiques 2023-2027 – septembre 2022

LE CONTEXTE ECONOMIQUE BRESTOIS (SOURCE : ADEUPA)

En Bretagne, l'INSEE constate que l'activité reste soutenue et que l'emploi maintient sa progression notamment grâce au secteur tertiaire marchand (hors intérim). En conséquence, le marché de l'emploi se stabilise à un bon niveau avec un taux de chômage aux alentours de 6 %. Pour autant, certains indicateurs s'avèrent moins favorables : un emploi intérimaire en baisse, une diminution de la fréquentation des hôtels, des permis de construire moins nombreux, etc.

[2] *Le potentiel d'activité correspond à la trajectoire d'activité durablement soutenable sans tension dans l'économie, et plus précisément sans accélération ni décélération des prix.*

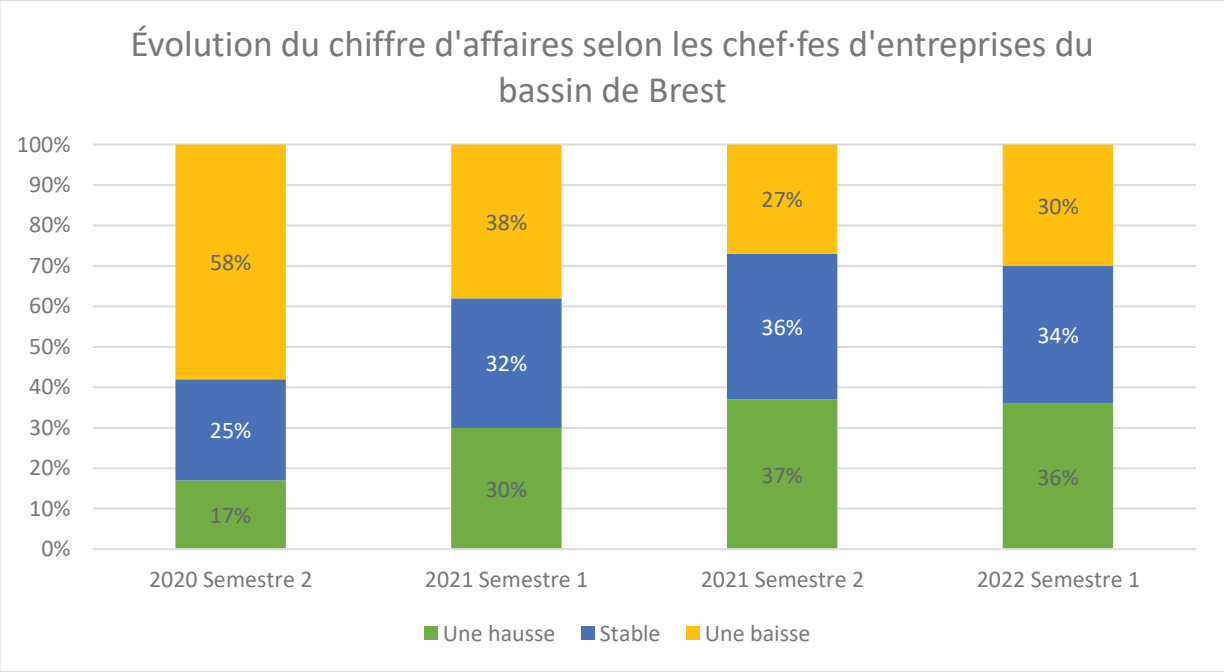
Une dynamique économique positive qui se confirme, mais des premiers signes de faiblesse

Après deux années de crise sanitaire, le début d'année 2022 est marqué par une dynamique économique positive dans le pays de Brest. Cette bonne conjoncture se reflète à travers plusieurs indicateurs : baisse du taux de chômage, hausse des embauches et de l'emploi salarié privé, dynamisme des constructions de locaux d'activité, …

Cette embellie générale se heurte toutefois aux répercussions de la guerre en Ukraine et à l'emballement qui a suivi la reprise post-Covid : pénuries, surchauffe de la demande, envolée du coût de l'énergie, tensions sur le marché du travail. Ces répercussions se traduisaient déjà par des signaux de grippage à la fin du 1er semestre 2022 : légère baisse du niveau d'activité des entreprises, recul du nombre de permis de construire, baisse des effectifs dans la construction, hausse des défaillances d'entreprises, recours au crédit revolving pour les ménages, etc.

Un niveau d'activité en progression, qui tend à se tasser

Entre les 1ers semestres 2022 et 2021, la part d'entreprises du bassin de Brest déclarant une augmentation de leur chiffre d'affaires progresse de 6 points. Cela constitue toutefois une inflexion de la dynamique par rapport à la fin d'année 2021. En effet davantage d'entreprises notent un recul de leur niveau d'activité. Cette évolution est en grande partie due aux répercussions de la guerre en Ukraine et à la dégradation de la conjoncture intervenue courant 2022. 61 % des répondants à l'enquête jugent que la hausse du coût des matières constitue un frein à leur activité. Les hausses du coût de l'énergie ou du transport sont également citées par 45 % des répondants comme potentiels freins à leur développement.



Graphique : évolution du chiffre d'affaires selon les chefs d'entreprises du bassin de Brest

Source : Chambre de commerce métropolitaine Bretagne Ouest, Chambre de commerce et d'industrie Bretagne, ADEUPa Brest-Bretagne

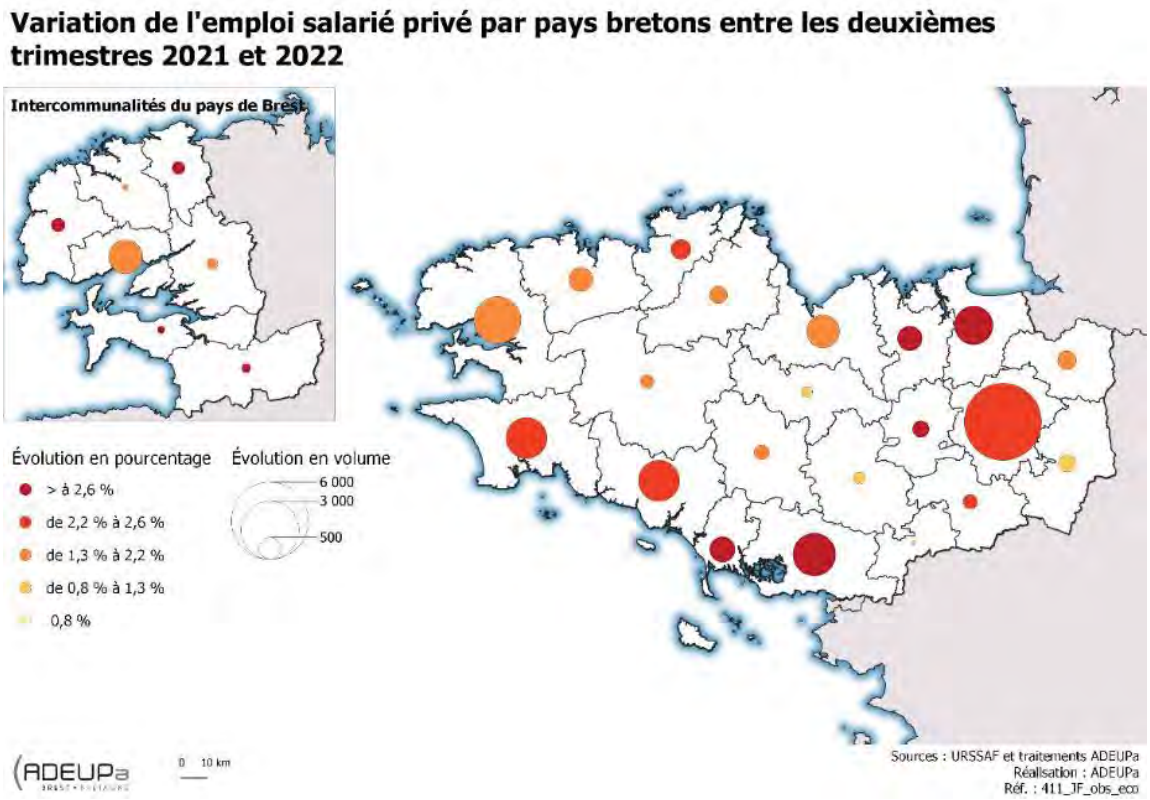
Hausse de l'emploi salarié privé

Si la dynamique est moins forte qu'au sortir de la crise sanitaire, l'emploi salarié privé du pays de Brest continue de progresser. Entre les 1ers semestres 2021 et 2022, l'emploi salarié privé progresse ainsi de 2,1 %, soit plus de 2 000 emplois supplémentaires. La tendance est légèrement inférieure à la moyenne finistérienne (+2,2 %) et régionale (+2,4 %).

Dans le pays de Brest, les secteurs concernés par les hausses les plus importantes sont les autres services avec plus de 400 emplois supplémentaires, ainsi que l'hôtellerie-restauration qui gagne 450 emplois, signe que le secteur retrouve ses niveaux d'activité d'avant-crise. À l'exception du BTP et des services administratifs et de soutien qui perdent quelques dizaines d'emplois, tous les autres secteurs voient leurs effectifs salariés progresser. Dans un contexte de diminution du taux de chômage et du nombre de demandeurs d'emplois, cette réduction des effectifs dans le BTP est inquiétante et traduit des difficultés structurelles de recrutement.

À l'échelle intercommunale, l'ensemble des EPCI du pays de Brest connaissent une hausse de l'emploi salarié privé. La hausse est moins forte pour Brest métropole, la CC du Pays des Abers ou la CA du Pays de Landerneau-Daoulas (+1,5 % en moyenne) ; alors qu'elle est plus importante sur la CC Communauté Lesneven Côte des légendes ou la CC du Pays d'Iroise (plus de 4 % de gain).

Pour Brest métropole, qui gagne plus de 1 100 emplois sur la période, les secteurs les plus dynamiques sont les services (+300 emplois) ainsi que l'hôtellerie restauration (+230 emplois). Le seul secteur qui perd des emplois est le BTP (-60 emplois).



Carte : variation de l'emploi salarié privé par pays bretons entre les deuxièmes trimestres 2021 et 2022

Aéroport de Brest : reprise de l'activité et 1ère place régionale conservée

Après un niveau d'activité en baisse depuis le début de la crise sanitaire en mars 2020, le nombre de passagers ayant transité par l'aéroport Brest Bretagne repart à la hausse au 1er semestre 2022, avec près de 380 000 voyageurs.

Entre les 1ers semestres 2021 et 2022, les mouvements commerciaux ont progressé de 24 % et le trafic passagers a augmenté de 86 %. Les vols nationaux ont augmenté de 75 %, avec notamment une croissance de +164 % vers Paris Charles De Gaulle. Les vols réguliers affichent une hausse de 82 %. La fin de nombreuses restrictions sanitaires a permis aux vols charters de renouer avec la croissance (près de 6 400 passagers supplémentaires).

Léger recul des trafics au port de commerce

Après une progression en 2021, l'activité du port de commerce est en baisse de 3 %, atteignant 1,265 million de tonnes. Le poste des vracs solides (hors agroalimentaire) a reculé de 17 %, impacté par la baisse des trafics de ciment (divisés par deux) et de sable (- 11 %). Les échanges de matières premières agroalimentaires ont progressé de 8 %, particulièrement par le trafic de graines de soja (+ 30 %).

Après la crise sanitaire et l'augmentation du coût de l'énergie, les importations d'hydrocarbures ont encore diminué (-3 %). Le trafic conteneurs demeure orienté à la baisse (- 8 %), malgré une hausse des échanges de pommes de terre (+ 146 %) et de poudre de lait (+ 235 %).

Activité de réparation navale civile : la hausse se poursuit

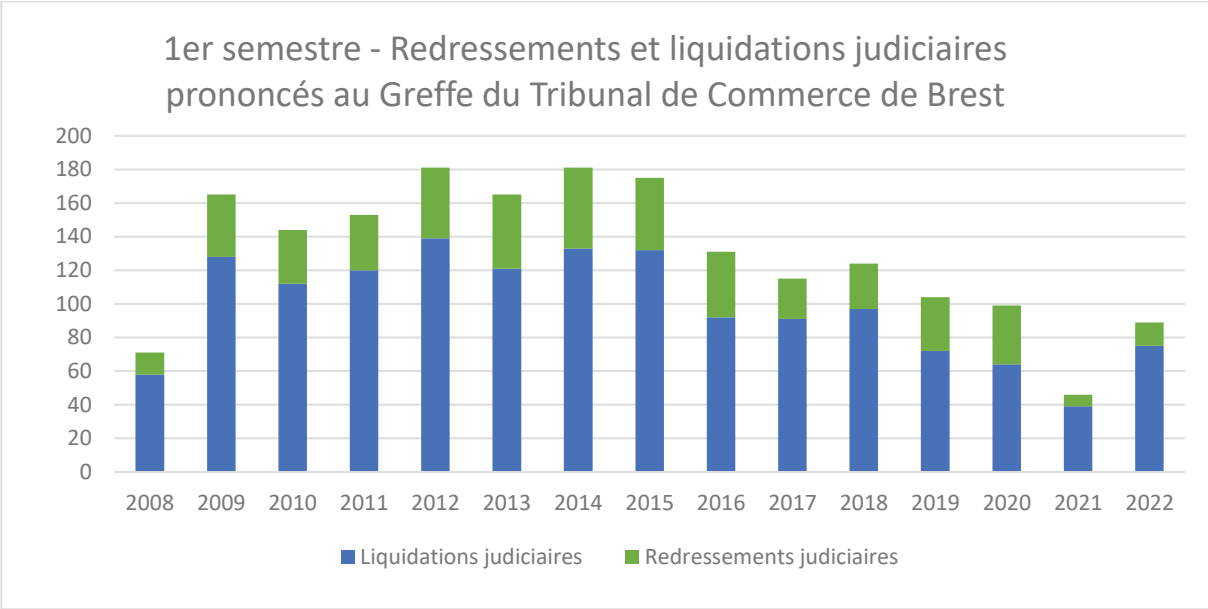
Après une forte baisse en 2020, l'activité de réparation navale poursuit sa progression avec 18 navires accueillis en cale sèche et huit à quai au premier semestre, soit un total de 26 navires, contre 21 l'année précédente.

Des défaillances d'entreprises qui repartent à la hausse

Après une forte baisse en 2021, en raison notamment des mesures d'aides gouvernementales mises en place pour aider les entreprises pendant la crise sanitaire, les défaillances d'entreprises sur le pays de Brest repartent nettement à la hausse, +93 % entre les 1ers semestres 2022 et 2021. En cause, la fin des mesures d'aides gouvernementales, des trésoreries dégradées couplées à des difficultés pour certaines entreprises à rembourser les Prêts garantis par l'Etat (PGE), et le contexte inflationniste, notamment dans l'énergie, qui a percuté de plein fouet certains secteurs qui reprenaient à peine leur activité normale.

Si cette augmentation des défaillances est spectaculaire, le 1er semestre reste à des niveaux particulièrement bas par rapport aux 10 dernières années, puisqu'il faut remonter à 2008 (hors 2021) pour observer un nombre de défaillances aussi faible.

L'évolution de la situation à court terme reste toutefois inconnue : est-ce le début d'une vague de défaillances qui va s'intensifier à mesure que les remboursements de PGE ou l'augmentation des prix vont se poursuivre ; ou bien va-t-on observer une stabilité de défaillances, avec la prolongation ou la mise en place de mesures d'aides aux entreprises pour faire face à cette nouvelle crise (bouclier tarifaire sur l'énergie, ouverture de nouveaux PGE) ?



Graphique : redressements et liquidations judiciaires prononcés au Greffe du Tribunal de Commerce de Brest

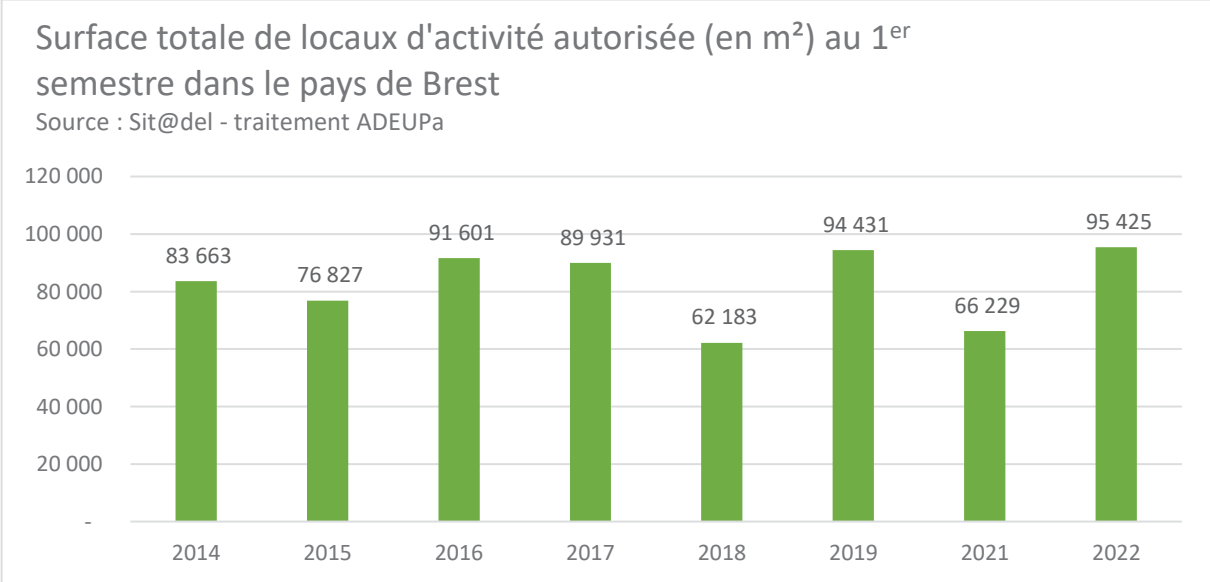
Source : Greffe du Tribunal de commerce de Brest – traitement : ADEUPa

Immobilier d'entreprise : un net rebond

95 425 m² ont été autorisés au 1er semestre 2022, soit une hausse de 44 % par rapport au même semestre de 2021. Ce volume est le plus haut niveau semestriel observé sur une dizaine d'années et il marque le retour à la dynamique d'avant crise sanitaire.

Deux destinations de locaux d'activité connaissent des baisses notables : les locaux artisanaux (30 %), et les locaux industriels (-50 %).

Un permis industriel d'envergure a tout de même été autorisé au cours du 1er semestre : l'entreprise Haizea Breizh, filiale du groupe espagnol Haizea Wind, étend son site de production d'éoliennes offshores sur le polder de Brest (4 400 m²).



Graphique : surface de locaux d'activité autorisée au 1er semestre dans le pays de Brest

Principaux permis déposés dans Brest métropole au cours du 1er semestre 2022 (supérieur à 3 500 m²) :

- 1 : Entrepôt : SARL Kerim, ZAC de Lavallot, Guipavas, 5 511 m²
- 2 : Industrie : Haizea Breizh, rue des Petits Gravelots, Brest, 4 400 m²
- 3 : Commerce et Bureau : Ivest, rue de Barsbuttel, Guipavas, 3 600 m²

UN MARCHÉ DE L'EMPLOI DYNAMIQUE, MAIS TENDU

Baisse de la demande d'emploi : une amélioration qui concerne toutes les catégories

Au 1er semestre 2022, le nombre de demandeurs d'emplois de catégorie A[3] diminue de 17,6 % par rapport à 2021, ce qui représente environ 2 943 personnes inscrites de moins.

Cette amélioration est supérieure à la moyenne départementale (-17,1 %) et plus encore que la moyenne nationale (- 15,8 %), même si elle reste inférieure à la moyenne régionale (-17,9 %).

L'ensemble des profils de demandeurs de catégorie A profitent de cette tendance, mais pas avec la même ampleur, notamment selon l'âge de la personne : le nombre de demandeurs d'emplois de moins de 26 ans a chuté de 26 % en moyenne, quand celui des plus de 50 ans n'a baissé « que » de 13,8 %.

Pour la demande toutes catégories confondues (A, B[4] et C[5]), le nombre de demandeurs d'emplois baisse de 9 %, mieux que le Finistère (- 7,9 %) et que la Bretagne (- 8,5 %), et quasiment au même niveau que la moyenne nationale (-9,1 %). En tout, ce sont environ 3 000 demandeurs d'emploi en moins en un an pour le pays de Brest.

Un taux de chômage en baisse

Au 1er semestre 2022, le taux de chômage de la zone d'emploi de Brest diminue de 0,5 points par rapport à 2021 et s'établit à 6,3 %. Ce chiffre traduit toutefois une légère dégradation de la situation, avec un taux de chômage en légère hausse par rapport aux deux précédents trimestres (6 % au premier trimestre 2022 et 6,1 % au dernier trimestre 2021). Le taux de chômage de la zone d'emploi de Brest, bien que légèrement supérieur à la moyenne régionale (5,9 %), reste largement inférieur à la moyenne nationale (7,2 %).

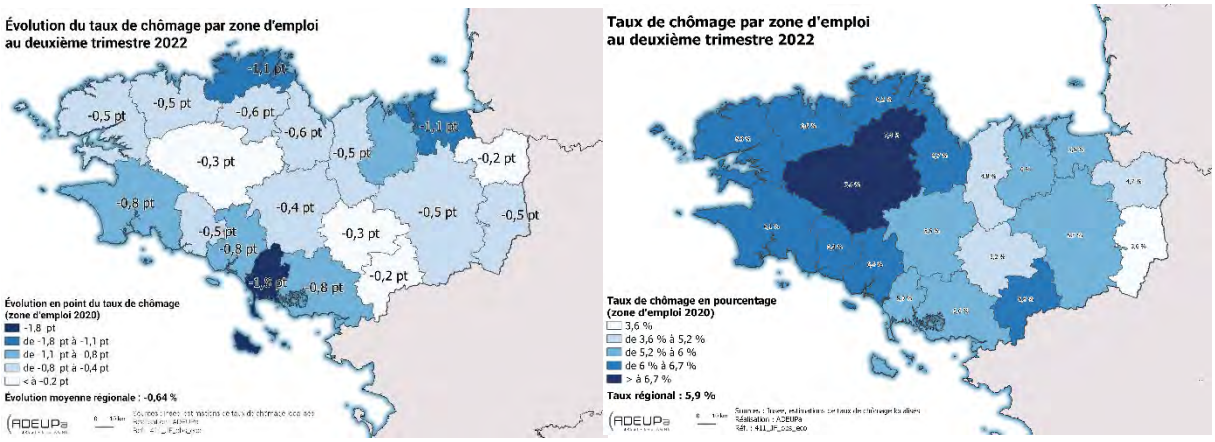
Si la diminution du taux de chômage concerne tous les territoires bretons, leurs dynamiques peuvent être bien différentes : les territoires à l'est, dont certains proches du plein emploi, connaissent une baisse du taux de chômage modérée, alors que ceux situés à l'ouest, avec un taux de chômage un peu plus élevé, sont marqués par des baisses un peu plus rapides. Deux territoires au taux chômage plus élevé peinent à le faire diminuer de façon substantielle : le pays COB et le pays de Guingamp.

---

3 Demandeur d'emploi de catégorie A : personne n'ayant aucun emploi mais étant en recherche active d'un contrat quel qu'il soit (CDI, CDD, emploi saisonnier, temporaire ou à temps partiel)

4 Demandeur d'emploi de catégorie B : personnes ayant exercé une activité réduite (moins de 78 heures) au cours du mois et tenues d'accomplir des actes positifs de recherche d'emploi.

5 Demandeur d'emploi de catégorie C : personnes ayant exercé une activité réduite « longue » (plus de 78 heures) au cours du mois et tenues d'accomplir des actes positifs de recherche d'emploi.



Carte : évolution du taux de chômage au deuxième trimestre 2022

Déclaration préalable à l'embauche : plus d'embauches, et plus souvent en CDI

Dans un contexte de tension sur le marché de l'emploi (baisse du taux de chômage et de la demande d'emploi), le nombre de déclarations préalables à l'embauche d'une durée supérieure à un mois a augmenté de 11,2 % entre les premiers semestres 2022 et 2021, soit un peu plus de 2 120 contrats supplémentaires. Ce chiffre est inférieur aux moyennes départementales (+ 12,6 %) et régionales (+ 14,1 %).

La grande majorité des secteurs connaissent une dynamique positive, avec un peu plus de 8 % de progression pour les autres services (740 contrats supplémentaires), pour le commerce (+300) et pour l'industrie (+170).

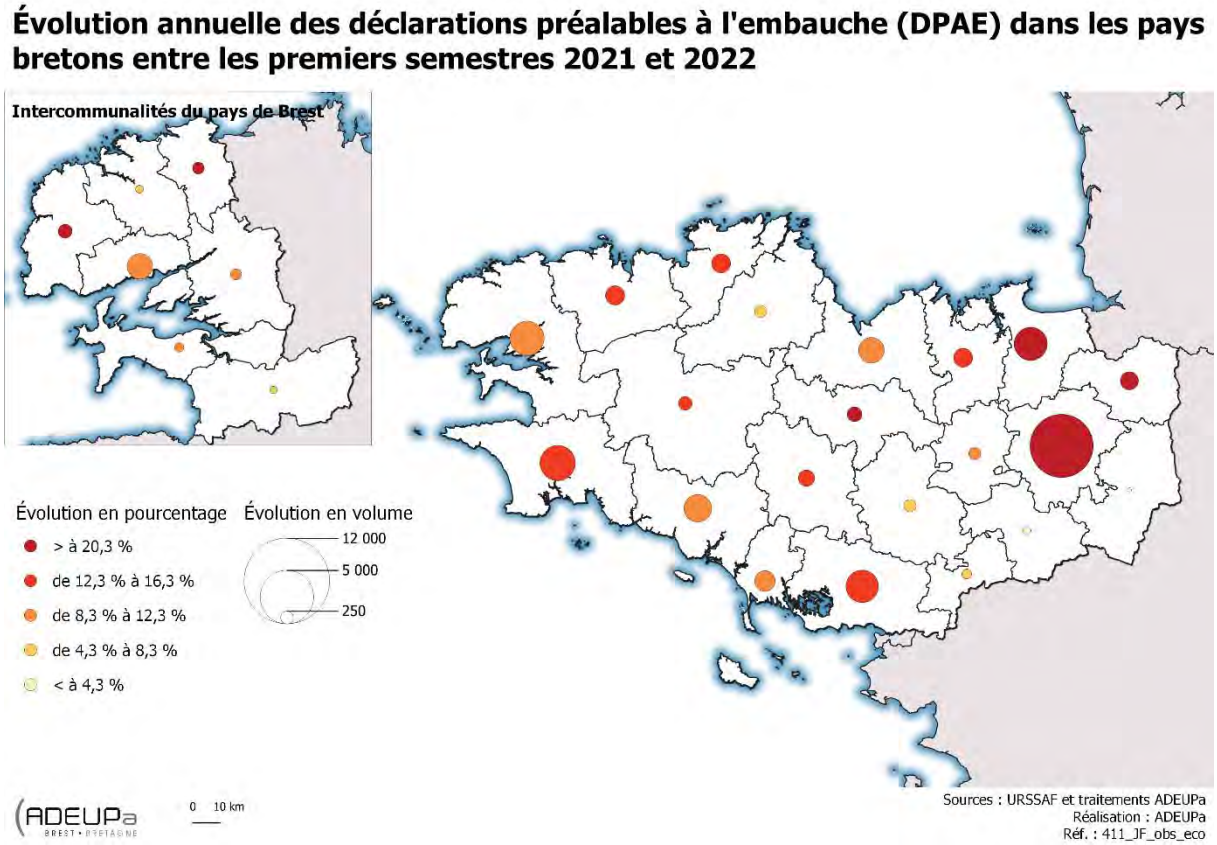
L'hôtellerie-restauration se distingue par son dynamisme : + 37,5 % et presque 1 100 contrats supplémentaires. Ces chiffres confirment que le secteur s'est bien relevé de la crise sanitaire, avec une demande en main d'œuvre en forte hausse. Pour autant, les difficultés structurelles de recrutement subsistent et se trouvent aggravées par le contexte actuel.

Le BTP est le seul secteur du pays de Brest à enregistrer une baisse de contrats : - 10 %, soit environ 175 contrats de moins qu'en 2021, une situation inquiétante qui s'ajoute à la baisse des effectifs salariés privés du secteur souligné précédemment, signe des difficultés que connaît le secteur.

Le nombre de DPAE augmente, et avec lui la part de CDI. Celle-ci progresse dans tous les secteurs du pays de Brest, passant de 47 % en moyenne à 51 %. Le secteur des autres services est celui qui connait la progression la plus importante de DPAE en CDI, + 5,6 points en un an, suivi du BTP qui, malgré la baisse du volume de DPAE, voit la part de CDI dans ses DPAE progresser de 4,3 points. La baisse du taux de chômage et les difficultés à recruter du secteur peuvent expliquer un recours au CDI plus important, manière pour les entreprises de fidéliser leur main d'œuvre.

À l'échelle de Brest métropole, ce sont presque 1 200 embauches supérieures à un mois en plus qui ont été enregistrées entre les premiers semestre 2022 et 2021. L'hôtellerie-restauration tire largement cette dynamique (+670 embauches), suivie par les Autres services (+290) et le commerce (+220). La part d'embauche en CDI sur Brest métropole passe de 50,5 % au 1er semestre 2021 à 54,6 % en 2022. Cette part recule fortement dans l'industrie (de 68 % à 62 %)

et dans une moindre mesure dans l'hôtellerie-restauration (-1,5 points). Elle progresse en revanche rapidement dans les autres services (+7,5 points), ainsi que dans le BTP (+4 points).



Carte : évolution des déclarations préalables à l'embauche

LES MÉNAGES : PREMIERES RÉPERCUSSIONS DES CRISES

Léger recul de l'épargne et recours au crédits revolving plus fréquent

L'épargne des ménages recule de 0,5 point au 1er semestre 2022, ce qui marque la fin d'une période de hausse constante observée durant la crise sanitaire. Dans le même temps, les crédits à la consommation marquent un recul de plus de 5 points, alors que le recours aux crédits revolving progresse lui d'un peu plus de 4 points. Dans le contexte inflationniste actuel, cette hausse du recours au crédit revolving montre que de plus en plus de ménages ne parviennent plus à financer la totalité de leurs dépenses par leurs seuls revenus. Selon les données de la banque de France pour le Finistère, la capacité d'épargne des ménages a été divisée par deux entre juin 2021 et juin 2022, conséquence directe de la hausse des prix et de la relative atonie des salaires.

Un investissement dans l'habitat qui continue de progresser…

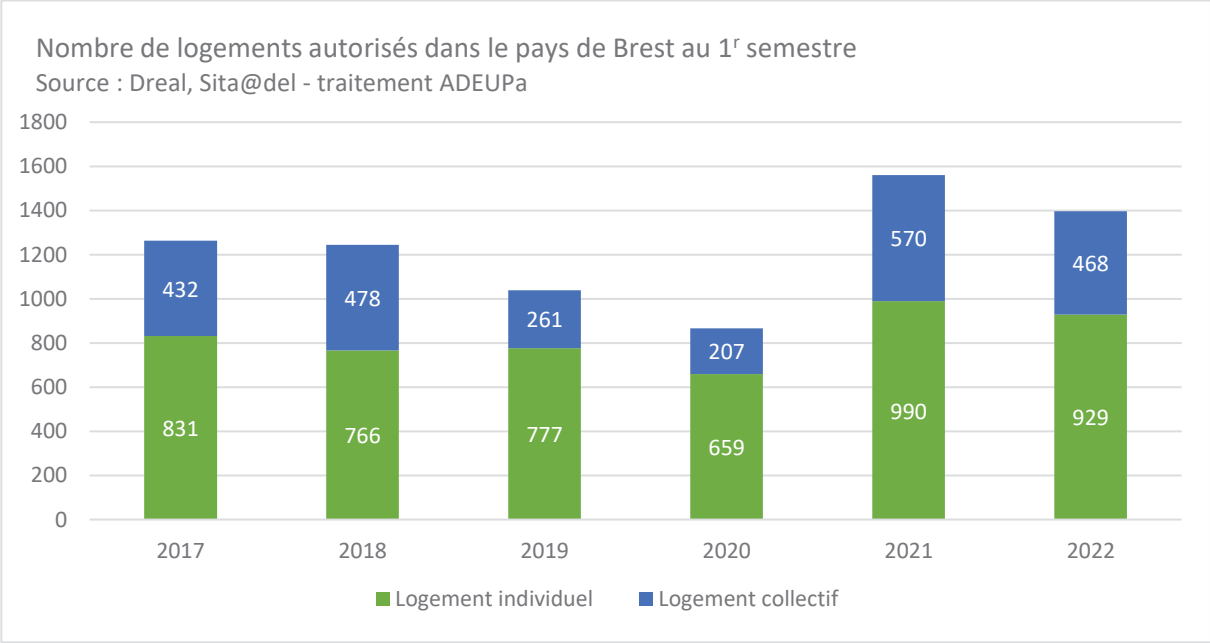
L'épargne logement des ménages continue de progresser au cours du 1er semestre 2022, +4 points par rapport à 2021, et atteint son niveau le plus haut sur 10 ans. Le crédit à l'habitat poursuit sa hausse rapide et atteint également des niveaux records. Le contexte inflationniste ne semble pas encore décourager les ménages d'investir dans l'immobilier. L'épargne logement

doit toutefois être abordée avec prudence, car plus qu'un moyen de financer un projet immobilier, elle peut être un simple placement financier.

…Mais une baisse du nombre de permis de construire

1 397 logements ont été autorisés[6] au 1er semestre 2022 dans le pays de Brest, contre 1 560 un an auparavant, soit une baisse de 10 %. Il s'agit d'un trimestre très élevé puisqu'il se place au troisième rang de la dernière décennie. Le ralentissement du nombre de permis autorisés par rapport à 2021 peut s'expliquer par la situation économique dégradée, fruit des répercussions de la guerre en Ukraine et de la reprise très forte au sortir de la crise sanitaire, avec un double effet de contrainte. La hausse des taux d'intérêts, le durcissement de l'accès au crédit et une capacité à épargner des ménages qui se dégrade commencent à peser sur les ménages et risquent à terme de s'intensifier.

En parallèle, l'augmentation du coût des matériaux, l'allongement des délais de livraison ou les difficultés d'approvisionnement ainsi que les difficultés à recruter de la main d'œuvre contraignent également les constructeurs, avec des chantiers à l'arrêt ou des carnets de commande bloqués alors même que la demande est très forte.



Graphique : nombre de logements autorisés dans le pays de Brest au 1er semestre

[6] *Les logements autorisés correspondent à la fois aux logements collectifs et individuels.*

Les finances des collectivités locales fin 2022

LA SITUATION FINANCIÈRE DES COMMUNES FIN 2022 : UN RECUL DE L'AUTOFINANCEMENT DU FAIT DE L'INFLATION MAIS SANS CONSÉQUENCE SUR LE NIVEAU DES INVESTISSEMENTS

Sources : Note de conjoncture « Les finances locales - tendances 2022 par niveau de collectivités locales » - La Banque Postale (septembre 2022)

Un niveau d'épargne impacté par les tensions inflationnistes

En 2022, selon les prévisions de La Banque Postale, l'épargne brute[7] des communes se contracterait de 11,3 %. Déduction faite des remboursements de dette, l'épargne nette serait quant à elle en repli de 21,9 %.

L'évolution des dépenses de fonctionnement (+ 5,5 %) serait en effet supérieure à celle des recettes (+ 3,0 %).

Du côté des dépenses deux facteurs influenceraient cette évolution :

- La vive croissance des charges à caractère général (+ 14,7 %) en lien avec l'explosion des prix énergétiques et l'adaptation à l'inflation en cours d'année des contrats de prestation de services.
- La progression des dépenses de personnel serait également soutenue (+ 3,4 %) sous l'effet de plusieurs mesures nationales visant à revaloriser les salaires (notamment la revalorisation du point d'indice de + 3,5 % au 1er juillet 2022).

Les dépenses d'interventions (contributions obligatoires et subventions versées) progresseraient quant à elles de 1,8 % avec notamment une hausse des interventions d'action sociales.

Les recettes réelles de fonctionnement augmenteraient quant à elles de 3,0 % en 2022, sous l'effet de la progression des recettes fiscales (+ 3,9 %). La taxe sur les propriétés bâties évoluerait en effet de 5,2 % avec un effet revalorisation des bases (3,4 %) et un effet taux (0,9 %). Les droits de mutation seraient à titre onéreux seraient en légère hausse (+ 3,8 % après + 25 % en 2021). Cette progression serait observée sur le premier semestre de l'année 2022 alors que depuis juillet 2022, le niveau des encaissements repasse légèrement en dessous de ceux de 2021.

Dans le même temps, la croissance des dotations (DGF) et des compensations fiscales serait faible (+ 0,8 %) et les produits des services progresseraient de 3,0 %.

[7] Différence entre les recettes et les dépenses réelles de fonctionnement

Une progression du volume des investissements

Les investissements (23,8 Mds d'euros) seraient en progression de 7,3 % après une hausse de 6,0 % en 2021. Cette progression serait toutefois à nuancer par la forte hausse des coûts de construction. En effet, les volumes investis seraient en réalité stables voire en légère baisse.

Ces investissements seraient financés pour 22 % par l'épargne nette et pour le reste par le fonds de compensation de la taxe sur la valeur ajoutée (FCTVA), les subventions et participations reçues et par l'emprunt.

Un léger réendettement

Les communes emprunteraient à hauteur de 6,6 milliards d'euros (+ 2,4 % par rapport à 2021). Compte tenu de remboursements en capital de la dette plus faibles, les communes se réendetteraient de 0,2 milliard d'euros. Leur encours de dette atteindrait ainsi 65 milliards d'euros fin 2022 (+ 0,3 %).

Aussi, fin 2022, compte tenu de la dégradation de l'épargne brute, la capacité de désendettement moyenne des communes est attendue autour de 5,6 années (contre 4,9 années fin 2021).

LES COLLECTIVITÉS FACE A LA MONTÉE DES PRIX

Sources : Indice des prix des dépenses communales – AMF - La Banque Postale (novembre 2022)

L'inflation touche tous les acteurs de l'économie (ménages, entreprises, administrations). Toutefois, l'indice des prix à la consommation publié par l'INSEE mesure l'impact de l'inflation pour les ménages en fonction d'un panier théorique. Or, cette mesure ne permet pas de refléter au plus près la réalité de la hausse des coûts supportée par les collectivités. C'est l'ambition de l'indice des prix des dépenses communales publié par l'Association des Maires de France (AMF) et la banque postale.

L'analyse de cet indice démontre que quelle que soit leur taille, les collectivités sont concernées par une inflation hors norme et que, sur longue période, elles subissent une inflation plus forte que celle des ménages.

	Juin 2022		*Septembre 2022 (prev.)**		2010-2021
Base 100 en 2010	Valeur de l'indice	Évolution sur 1 an (4T/4T)	*Valeur de l'indice*	*Évolution sur 1 an (4T/4T)*	Évolution annuelle moyenne
Indice de prix des dépenses communales hors charges financières	125,0	5,1 %	*129,0*	*6,5 %*	1,4 %
Indice de prix des dépenses communales y compris charges financières	119,2	4,9 %	*126,7*	*7,2 %*	1,0 %
Indice des prix à la consommation hors tabac	117,5	3,4 %	*118,9*	*4,5 %*	1,0 %

* Estimation sur la base de 59 % des indices disponibles à septembre, les autres indices ont été figés à leur niveau d'août.

Alors qu'à la fin du 3ème trimestre 2022, l'indice des prix à la consommation hors tabac enregistrerait une progression de 4,5 %, l'indice des prix des dépenses communales y compris charges financières progresserait de 7,2 %. L'écart à septembre avec l'indice des prix est donc de 2,7 points, son niveau le plus important depuis la création de l'indice.

L'évolution de l'indice des prix des dépenses communales est sensible à la variation de deux indices qui pèsent fortement dans sa composition :

- *Les dépenses de personnel* qui constituent le principal poste de dépenses et dont la progression annualisée est de 1,7 % (contre + 0,8 % sur les deux années précédentes) ;
- *Les coûts de la construction* ayant un impact conséquent sur les dépenses d'investissement des communes. Ils sont évalués à partir des index BT01 (bâtiments) et TP01 (travaux publics). Ils progressent respectivement de 7,3 % et 10,5 % en glissement annuel sur les 8 premiers mois de l'année 2022.

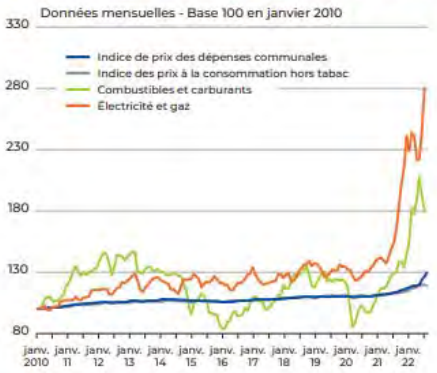
Évolution des coûts de la construction (BT01 et TP01)

Pour les index TP01 et BT01 les données disponibles s'arrêtent en août 2022.

Par ailleurs, deux autres indices dont le poids est pourtant faible contribuent à la progression de l'indice des prix des dépenses communales du fait de leur forte volatilité :

- *La composante énergie*, composée du prix des combustibles et des carburants d'une part et de l'électricité et du gaz d'autre part, enregistre une très forte progression sur le début de l'année 2022 : + 46,2 % pour les premiers et + 60,8 % pour les seconds sur les 12 derniers mois connus.

Les indices de prix de l'énergie (combustibles et carburants, électricité et gaz) sont très volatils



Pour l'indice des combustibles et carburants et celui de l'énergie, les données disponibles s'arrêtent en août 2022.

- L'indice des prix des dépenses communales est également impacté par *l'augmentation des frais financiers.*

HAUSSE DES TAUX D'INTERET A L'HEURE D'UN CHANGEMENT DE CAP MONETAIRE

L'installation de l'inflation dans l'environnement économique a rendu inévitable un important changement de cap des politiques monétaires. Les taux directeurs attendus mi 2023 n'ont plus été observés depuis la sortie de la crise financière de 2009.

En effet, après une décennie d'accommodation monétaire, les marchés anticipent une augmentation rapide des taux directeurs de la banque centrale européenne (BCE) : le taux de la facilité de dépôt fixé à 2,0 % fin 2022 est anticipé autour de 3,0 % au milieu de l'année 2023.

En raison d'une inflation plus endogène liée à la demande, le resserrement monétaire aux Etats-Unis a été amorcé plus rapidement. La FED a déjà réalisé 6 hausses successives de son taux de référence depuis le début de l'année 2022et celui-ci est anticipé à environ 4,75 % pour la fin de l'année 2022 puis autour de 5,50 % en milieu d'année 2023.

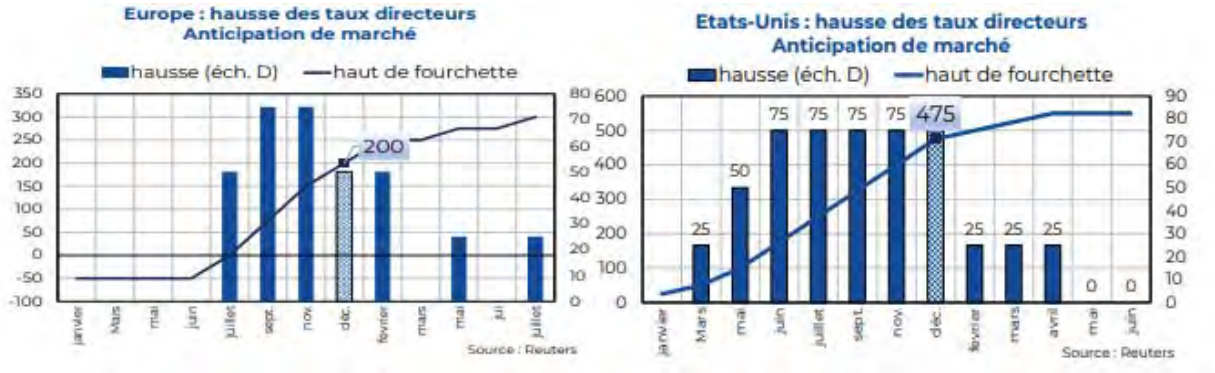


Figure : fin de l'assouplissement monétaire en zone euro et aux Etats-Unis
Source : Rebond – 5 minutes pour comprendre – La Banque Postale – 4 novembre 2022

Aussi, après six années de baisse et une légère remontée en 2021, les taux des prêts de longue durée ont bondi en quelques mois et les hausses ont été plus élevées que les projections attendues par les marchés, accroissant l'incertitude et les difficultés à évaluer les frais financiers des emprunts.

Pour autant, la hausse des taux d'intérêt amorcée en 2022 aura produit des effets limités sur cet exercice, les emprunts contractés en 2022 remplaçant une part de la dette ancienne acquise à des taux encore sensiblement supérieurs.

Par ailleurs, le marché du crédit aux collectivités est resté très liquide en 2022. Toutes les banques traditionnelles ont été présentes. Les volumes proposés ont rencontré sans difficultés les volumes recherchés lors des consultations, même si l'on a constaté, sur les gros « tickets », que moins de prêteurs que précédemment répondaient sur la totalité du besoin.

Toutefois, la liquidité du marché apparaît menacée. Depuis le printemps 2022, à chaque fin de trimestre, le taux d'usure, qui limite les augmentations des taux bancaires pour protéger les emprunteurs, freine la distribution des taux fixe. Aussi, la Société Générale est sortie du marché des taux fixe en avril, suivie par l'Agence France Locale (AFL) et la Banque Postale en octobre.

Pour rappel, les taux de l'usure applicables sont déclinés en 3 tranches selon la maturité du prêt. Ainsi, depuis le 1er janvier 2023, les offres à taux fixe ne doivent pas excéder :

- 4,25 % pour les prêts amortissables d'une durée inférieure à 10 ans ;
- 4,24 % pour les prêts compris entre 10 et 20 ans amortissables ;
- 4,31 % pour les prêts amortissables de 20 ans et plus.

Pour les prêts compris entre 10 et 20 ans, cela correspond à une augmentation de 96 points de base de plus que le taux d'usure du dernier trimestre 2022. Ainsi, alors que dans le marché du début novembre 2022, le taux fixe de marché pour un prêt amortissable sur 15 ans (autour de 3,70 %) se positionnait au-delà du taux d'usure alors applicable (3,28 %), cette nouvelle revalorisation va permettre aux collectivités de se voir plus facilement proposer des offres à taux fixes.

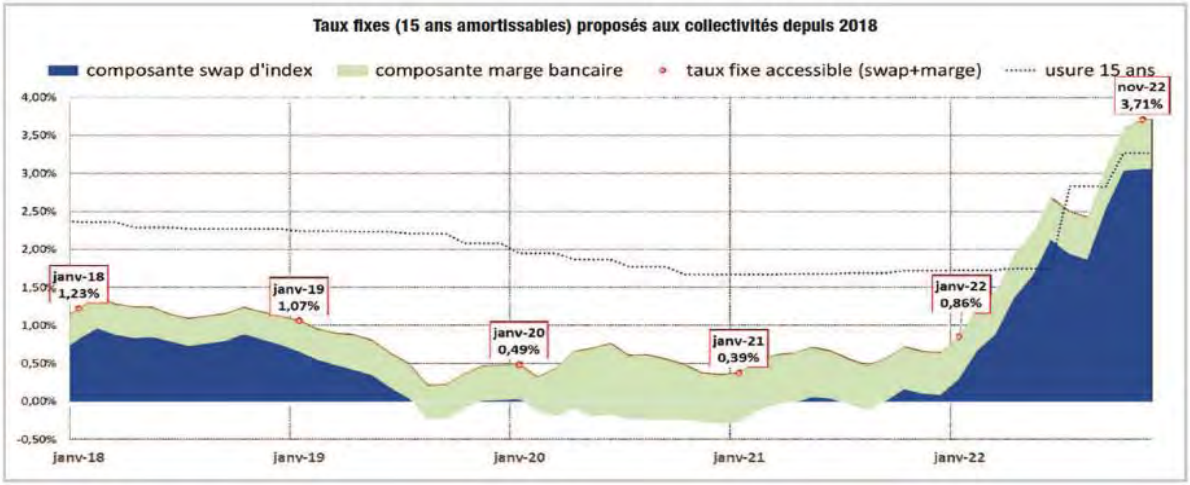


Figure : évolution du taux fixe 15 ans proposé aux collectivités locales depuis 2018
Source : « La lette du financier territorial » - novembre 2022

Pour 2023, les taux d'intérêt proposés aux collectivités devraient continuer à progresser, avec des impacts sur la dette ancienne à taux variables et sur les conditions proposées dans le cadre de la contraction de nouveaux emprunts.

	taux/cours constatés				taux/cours anticipés *		
	août 2022	septembre 2022	octobre 2022	novembre 2022	février 2023	mai 2023	août 2023
Euribor 1 mois	0,02%	0,57%	0,94%	1,39%	2,43%	2,89%	3,05%
Euribor 3 mois	0,39%	1,01%	1,44%	1,73%	2,64%	3,10%	3,25%
Euribor 6 mois	0,84%	1,60%	2,00%	2,22%	2,96%	3,22%	3,28%
Euribor 12 mois	1,25%	2,23%	2,62%	2,72%	2,98%	3,12%	3,22%
T4M	-0,49%	-0,49%	-0,49%	-0,49%	2,36%	2,86%	3,07%
TAM	-0,49%	-0,49%	-0,49%	-0,49%	0,30%	1,07%	1,94%
CMS 10	1,94%	2,68%	3,12%	3,05%	3,16%	3,18%	3,18%
TEC10	1,58%	2,35%	2,75%	2,72%	2,64%	2,65%	2,67%
taux fixe 15 ans**	1,88%	2,54%	3,04%	3,06%	3,09%	3,10%	3,10%
taux fixe 20 ans**	1,95%	2,55%	3,03%	3,06%	3,07%	3,08%	3,07%
€ contre $	1,01	0,99	0,98	0,98	1,00	1,01	1,02
€ contre CHF	0,97	0,96	0,98	0,99	0,98	0,97	0,97

** valeurs obtenues à partir de Gestaux, logiciel de modélisation de la courbe des taux développé par le Cabinet Michel Klopfer*
*** hors marge bancaire, voisine de 0,65% en novembre 2022 / trimestriel échéances constantes ex/ex*

Tableau : évolution des taux hors marges (ajouter 0,65 % en novembre 2022) : constats et anticipations
Source : « La lette du financier territorial » - novembre 2022

Les nouvelles dispositions législatives interressant les communes

Le projet de loi de programmation des finances publiques 2023-2027 présenté en septembre 2022 par le Gouvernement, rejeté par l'assemblée nationale, amendé par le sénat puis examiné sans succès en commission mixte paritaire, n'a pas pu être adopté en décembre 2022.

Pour les collectivités locales, celui-ci prévoyait notamment les modalités de leur contribution au redressement des comptes publics. Celle-ci passait par un « pacte de confiance » qui prévoyait un objectif contraignant de réduction en volume de leurs dépenses de fonctionnement de 0,5 % par an sur le quinquennat. Un mécanisme de sanctions était prévu en cas de non-respect de l'objectif.

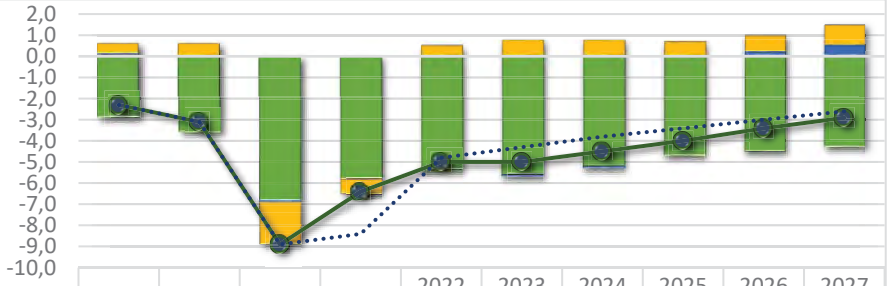
Cette mesure, qui était également intégrée dans le projet de loi de finances pour 2023, a cependant été abandonnée par le Gouvernement. A ce stade, l'évolution des dépenses des collectivités locales n'est donc pas limitée.

Il convient de souligner que le texte est susceptible de revenir en discussion à l'assemblée à une date choisie par le Gouvernement qui s'est déclaré soucieux de ce que la France dispose d'une loi de programmation d'ici la fin de l'année 2023.

UNE TRAJECTOIRE DES FINANCES PUBLIQUES À REVISER AU REGARD DES TENSIONS MACROECONOMIQUES

Si l'objectif d'un retour du déficit sous le seuil des 3 % du PIB à l'horizon 2027 est confirmé, la trajectoire fait l'objet d'adaptation au nouveau contexte macroéconomique en lien avec les développements du conflit ukrainien et la crise de l'énergie.

Graphique : évolution du déficit public par sous-secteur (en pourcentage du PIB) 2018 – 2027



	2018	2019	2020	2021	2022 (prev.)	2023 (prev.)	2024 (prev.)	2025 (prev.)	2026 (prev.)	2027 (prev.)
ASSO	0,5	0,6	-2,0	-0,7	0,5	0,8	0,8	0,7	0,8	1,0
ODAL	0,1	0,0	-0,1	0,0	0,0	-0,1	-0,1	0,0	0,2	0,5
Etat et ODAC	-2,9	-3,6	-6,8	-5,8	-5,4	-5,6	-5,2	-4,7	-4,5	-4,3
Solde public (PLPFP 2023-2027)	-2,3	-3,1	-8,9	-6,4	-5,0	-5,0	-4,5	-4,0	-3,4	-2,9
Solde Public (RESF oct. 2021)	-2,3	-3,1	-8,9	-8,4	-4,8	-4,3	-3,8	-3,4	-3,0	-2,6

ODAC : organismes divers d'administration centrale
ODAL : organismes divers d'administration locale
ASSO : administrations de sécurité sociale

Sources : RESF – octobre 2021 et PLPFP 2023-2027

Le déficit public atteindrait ainsi 5,0 % du PIB en 2022 et 2023 en intégrant les mesures anti-inflation.

A noter que les collectivités locales contribueraient au retour sous les 3% en 2027 en dégageant cette année-là un excèdent considérable (à leur échelle) de 0,5 % du PIB tandis que le budget de l'Etat présenterait un déficit équivalent à 4,3 % du PIB potentiel.

La dette publique, quant à elle, atteindrait 111,5 % du PIB fin 2022 (contre 112,8 % en 2021). L'endettement public amorcerait une décrue en 2026.

Aussi, le retour à l'équilibre des comptes publics se fondera sur la maîtrise de la dépense. Ainsi, sur la période 2022-2027, la croissance moyenne en volume de la dépense publique (y compris investissement) hors effet de l'extinction des mesures d'urgence et de relance est prévue à + 0,6 % (contre + 1,2 % en moyenne entre 2018 et 2022) soit une réduction en volume de 0,2 % par an en moyenne.

L'évolution projetée (en volume) de la dépense publique totale (y compris investissement)

	Estimé	PLPFP 2023-2027					Moyenne 2022-2027
	2022	2023	2024	2025	2026	2027	
Ensemble des administrations publiques	-1,1%	-1,5%	-0,6%	0,3%	0,2%	0,6%	-0,2%
Administration publique centrale	0,0%	-2,6%	-2,5%	-1,1%	0,4%	1,6%	-0,9%
Administrations publiques locales	0,1%	-0,6%	0,1%	0,4%	-1,3%	-1,1%	-0,5%
Administrations de sécurité sociale	-2,6%	-1,0%	0,5%	1,2%	0,7%	0,6%	0,4%

Source : Ressources consultants finances – novembre 2022

LES PRINCIPALES DISPOSITIONS INTERESSANT LES COMMUNES POUR 2023

Une dotation globale de fonctionnement (DGF) en progression de 1,2 %

En 2023, l'enveloppe de la Dotation Globale de Fonctionnement progressera (26,9 milliards d'euros) de 1,2 % par rapport à 2022. A l'intérieur de cette enveloppe, la part revenant aux communes et EPCI (18,6 milliards d'euros) progressera de 1,75 %.

Cette évolution de l'enveloppe globale allouée à la DGF n'empêche pas des variations individuelles différenciées, globalement :

- + 2,5 % pour la DGF des communes ;
- - 0,1 % pour la DGF des EPCI ;

En effet, diverses mesures affectent la répartition de la DGF des communes et EPCI :

Ainsi, la dotation de solidarité urbaine (DSU) et la dotation de solidarité rurale (DSR) perçues par les communes augmenteront respectivement d'au moins 90 M€ et d'au moins 200 M€. Ces augmentations seront permises par un abondement de 320 M€ de l'enveloppe allouée à la DGF, le financement de ces augmentations par prélèvement sur la dotation forfaitaire des communes et par la dotation de compensation des EPCI étant suspendu.

Par ailleurs, le financement de la croissance de la dotation forfaitaire des communes (effet population) pèsera exclusivement sur la dotation de compensation des EPCI (qui sera indexée à la baisse : - 0,7 %).

La révision du mode de calcul des indicateurs de ressources et de charges utilisés pour le calcul des dotations

Rappel : mise en œuvre depuis 2022 de la réforme des indicateurs

Afin de neutraliser les effets de bords induits d'une part par la suppression de la taxe d'habitation sur les résidences principales et d'autre part par la réforme des valeurs locatives des locaux industriels, les modalités de calcul du potentiel fiscal, de l'effort fiscal, du potentiel financier et du coefficient d'intégration fiscale (CIF) ont été modifiées par la loi de finances pour 2021. Les modifications consistent à introduire progressivement entre 2022 et 2027 une fraction de correction dans le calcul de ces indicateurs, fraction égale à la différence entre les nouvelles ressources après réforme de la taxe d'habitation et les ressources liées à l'ancien produit de taxe d'habitation supprimé.

A compter de 2028, les nouvelles modalités d'évaluation des indicateurs seront donc prises en compte intégralement.

Par ailleurs, la loi de finances pour 2022 a élargi le périmètre des recettes prises en considération dans la définition du potentiel financier agrégé en intégrant les droits de mutations (DMTO), la taxe sur la publicité extérieure (TLPE), la majoration de taxe d'habitation sur les résidences secondaires, la taxe sur les pylônes et la taxe sur les déchets stockés.

Concernant l'effort fiscal agrégé (indicateur de pression fiscale comparée), la loi de finances pour 2022 a modifié sa définition afin qu'il soit centré sur les seuls impôts directs à pouvoir de taux (taxes foncières et taxe d'habitation sur les résidences secondaires).

Pour rappel, ces modifications sont naturellement défavorables pour la ville de Brest puisqu'à terme, toutes choses égales par ailleurs, la réforme pourrait engendrer une augmentation du potentiel financier par habitant de 19 % et une diminution de près de 29 % de l'effort fiscal agrégé avec pour effet une diminution probable des dotations perçues.

Au niveau de l'ensemble intercommunal (Brest métropole + communes membres), la réforme entrainerait également des effets défavorables avec une augmentation de plus de 18 % du potentiel financier agrégé et une diminution de l'effort fiscal agrégé, indicateurs servant notamment dans le cadre de la répartition du Fonds de péréquation des Ressources Intercommunales et Communales (FPIC).

En résumé, les impacts potentiels à la baisse de ces réformes tels qu'évalués à ce jour sur les dotations perçues par la ville de Brest seraient :

- Une perte du dispositif de non-écrêtement de la dotation forfaitaire (DF), composante principale de la DGF (à l'horizon 2027) ;

- Une perte de l'attribution au titre du Fonds de Péréquation des Ressources Intercommunales et Communales (FPIC) à compter de 2027. Pour mémoire, le montant perçu par la métropole à ce titre en 2022 atteint 3,6 M€ ;
- Brest métropole devrait devenir contributrice au FPIC dès l'exercice 2025 voire 2024 pour un montant estimé à 1,3 M€ en dépenses à compter de l'exercice 2028.

Gel de la prise en compte en 2023 de la nouvelle définition de l'effort fiscal

Le projet de loi de finances pour 2023 dispose qu'en 2023, et par dérogation, les impacts de la nouvelle définition de l'effort fiscal ne sont pas appliqués.

Modification des critères d'éligibilité à l'attribution au titre du Fonds de péréquation des ressources intercommunales et communales (FPIC)

Sont éligibles au versement du FPIC 60% des ensembles intercommunaux de métropole classés selon un indice synthétique prenant en compte des critères de ressources et de charges.

Jusqu'à présent :

- Tout ensemble intercommunal éligible mais qui présentait un effort fiscal inférieur à 1 était exclu du dispositif ;
- Les ensembles intercommunaux attributaire au titre de l'exercice n mais qui ne le sont plus en n+1 perçoivent une attribution égale à 50% de celle perçue en n.

Le projet de loi de finances pour 2023 vient reformer ces dispositions :

- Dorénavant les ensembles intercommunaux qui présenteront un effort fiscal inférieur à 1 ne seront plus exclus du dispositif.
- Les ensembles intercommunaux attributaire au titre de l'exercice n mais qui ne le seront plus en n+1 percevront une attribution égale à 75% de celle perçue en n, 50% pour l'exercice n+2.

Ces dispositions viennent élargir le nombre de bénéficiaires potentiels du FPIC et donc amplifier le risque que Brest métropole soit exclue du bénéfice du FPIC d'ici à 2027.

Les dispositifs « filets de sécurité » déployés sur 2022 et 2023

Le filet de sécurité pour 2022 (loi de finances rectificative pour 2022)

La loi de finances rectificative pour 2022 du 16 août 2022 a institué une dotation au bénéfice des communes et EPCI selon 4 critères d'éligibilité :

- Présenter un taux d'épargne brute inférieur à 22% ;
- Présenter une baisse de l'épargne brute de plus de 25% entre 2021 et 2022
- Au moins 50% de cette baisse de l'épargne brute doit s'expliquer par les dépenses ciblées (personnel, énergie, alimentaire) des budgets annexes gérés en M14 ou M57.

- Présenter un potentiel fiscal (EPCI) ou financier (communes) par habitant inférieur à 2 fois la moyenne de la strate démographique pour les communes ou moyenne de la catégorie pour les EPCI.

Pour chaque commune ou EPCI bénéficiaire, la dotation est égale à la somme :

- D'une fraction de 50 % de la hausse des dépenses de personnel constatée en 2022 ;
- Et d'une fraction de 70 % de la hausse des dépenses énergétiques et alimentaires constatées en 2022.

Au vu des critères, la ville de Brest ne bénéficiera pas de cette dotation.

Le filet de sécurité pour 2023 (projet de loi de finances pour 2023)

La loi de finances pour 2023 institue une dotation au bénéfice des communes et EPCI selon 2 critères d'éligibilité :

- Présenter une baisse de l'épargne brute de plus de 15% entre 2022 et 2023
- Présenter un potentiel fiscal (EPCI) ou financier (communes) par habitant inférieur à 2 fois la moyenne de la strate démographique pour les communes ou moyenne de la catégorie pour les EPCI.

Pour chaque commune ou EPCI bénéficiaire, la dotation est égale à la moitié de la différence entre la hausse des dépenses d'énergie et 50% de celle des recettes réelles de fonctionnement. Les collectivités qui en font la demande avant le 30 novembre 2023 pourront obtenir un acompte.

Au vu des critères, la ville de Brest ne devrait pas pouvoir bénéficier de ce filet de sécurité pour 2023.

Un amortisseur électricité

La loi de finances pour 2023 prévoit la mise en place d'un amortisseur à destination des TPE/PME, associations, établissements publics et collectivités locales pour faire face à la hausse de leurs factures d'électricité.

Aussi, l'Etat prendrait en charge, à compter du 1er janvier 2023, 50 % du surcoût au-delà du prix de référence à 180 € HT/MWh jusqu'à un prix plafond fixé à 500 € HT/MWh.

L'aide sera directement intégrée dans la facture d'électricité. L'Etat compensera les fournisseurs.

Création d'un fonds vert

Le nouveau fonds d'accélération de la transition écologique dans les territoires bénéficiera de 2 milliards d'euros d'autorisations d'engagement en 2023.

Le fonds vert à destination des collectivités permettra de financer :

- La performance environnementale, au travers de la rénovation énergétique des bâtiments publics, de la valorisation énergétique des biodéchets et de la modernisation de l'éclairage public ;
- L'adaptation des territoires au changement climatique via un ensemble de mesures destinées à renforcer la prévention des risques naturels (les inondations, les risques émergents en montagne, le recul du trait de côte, les risques cycloniques) et le dispositif de renaturation des villes pour lutter contre les îlots de chaleur urbains ;
- L'amélioration du cadre de vie, avec le soutien de projets de sobriété en matière de mobilité (parking-relais, covoiturage, etc.), la pérennisation du dispositif pour le recyclage des friches ou encore l'accompagnement des collectivités territoriales dans le déploiement des zones à faibles émissions (ZFE-m).

Modifications fiscales au nom des objectifs de transition écologique

S'agissant de la taxe foncière sur les propriétés bâties, les diverses exonérations de longue durée accordées aux logements sociaux ou conventionnés ainsi que l'extension de dix ans de ces exonérations pour les logements qui satisfont des critères écologiques censés s'arrêter au 31 décembre 2022 sont prolongées jusqu'en 2026.

S'agissant de la taxe d'aménagement, est ouverte la possibilité d'exonérer les constructions ou aménagements sur les ex friches industrielles (après dépollution ou renaturation). Par ailleurs, sont actualisés les tarifs applicables aux aires de stationnement.

Elargissement du nombre de communes susceptibles de mettre en place la majoration de taxe d'habitation sur les résidences secondaires

Afin que la possibilité de mettre en place la majoration de THRS ne soit plus réservée aux zones d'urbanisation continues de plus de 50 000 habitants mais soit également ouverte à des communes touristiques de plus petite taille, la condition démographique est assouplie. Ainsi, la liste des communes éligibles (celles confrontées à une attrition des logements disponibles) sera fixée par un nouveau décret.

Les communes issues de ce nouveau zonage pourront délibérer jusqu'au 28 février 2023 pour instituer soit la majoration de THRS soit la taxe d'habitation sur les logements vacants (jusqu'à présent réservée aux zones non tendues). Ainsi, dès lors que la majoration de THRS ne s'applique que sur la part communale, cela pourrait conduire à une perte sèche de recettes pour les EPCI ayant institué la THLV et dont au moins une commune délibérerait en faveur de la majoration de THRS.

Actualisation des valeurs locatives

Alors que les travaux réalisés au sein des commissions départementales ont fait ressortir des difficultés, l'actualisation sexennale des valeurs locatives des locaux professionnels est reportée de deux ans. Ainsi, en 2023, elles seront revalorisées selon les règles de droit commun, c'est-à-

dire à partir de la moyenne de l'évolution annuelle des loyers des 3 années précédant l'année de mise à jour.

En ce qui concerne la révision des valeurs locatives des locaux d'habitation, celle-ci est décalée de deux ans. Pour rappel, le calendrier initial prévoyait une campagne déclarative de collecte des loyers auprès des propriétaires bailleurs de locaux d'habitation en 2023, puis la réunion des commissions locales pour arrêter les nouveaux secteurs et tarifs en 2025 dans la perspective de leur intégration dans les bases d'imposition au 1er janvier 2026.

Mesures diverses

La loi de finances pour 2023 prévoit l'extinction, à compter de 2024, de la participation de l'Etat et de France Compétences au financement de l'apprentissage dans la fonction publique territorial (15 M€ chacun).

Elle supprime également le doublement de la rémunération pour les agents de droit public travaillant le 1er mai. Cette mesure était entrée en vigueur le 1er mars 2022.

Par ailleurs, un soutien financier supplémentaire (+ 20 M€), dans le cadre de la dotation titres sécurisés, est apporté aux communes chargées du recueil des demandes de titres d'identité.

Le contexte local fin 2022 : un socle financier solide malgré les crises

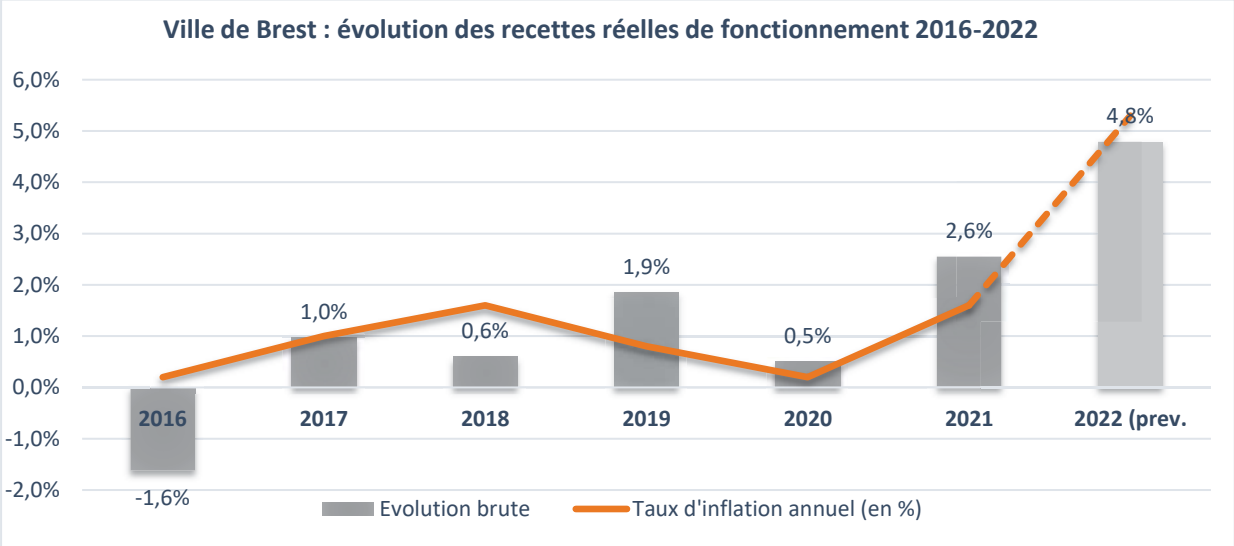
Il convient tout d'abord de préciser que les données présentées pour l'année 2022 découlent d'un compte administratif provisoire.

UNE CROISSANCE DES RECETTES DE FONCTIONNEMENT (+ 4,8 % EN 2022) ALIMENTÉE PAR LES DROITS DE MUTATION

Le rythme d'évolution des recettes de fonctionnement a été relativement peu dynamique sur le mandat 2015-2020 (+ 0,4 % en moyenne annuelle). Cette faible évolution s'explique principalement par la perte cumulée de recettes de 17,0 M€ sur la période 2014-2017 engendrée par la ponction sur la dotation globale de fonctionnement (DGF) au titre de la contribution au redressement des finances publiques (CRFP).

Entre 2017 et 2019, l'enclenchement de la dynamique du produit des droits de mutation et les effets de la réforme de la dotation de solidarité urbaine (DSU) ont permis de compenser la faible évolution physique des bases nettes d'imposition et la relative stabilité des autres recettes (produits des services notamment).

Depuis 2020, c'est principalement la forte croissance des droits de mutation qui a permis de compenser les effets de la crise sanitaire ayant impacté les produits des services dans le secteur éducatif notamment (fermeture des écoles, crèches et garderies pendant le confinement).



Graphique : Evolution des recettes de fonctionnement de la ville de Brest depuis 2016

Pour 2022, les recettes de fonctionnement devraient progresser de 4,8 % (+ 7,3 M€), soit un rythme légèrement inférieur à l'inflation prévisionnel. Cette évolution serait principalement marquée par :

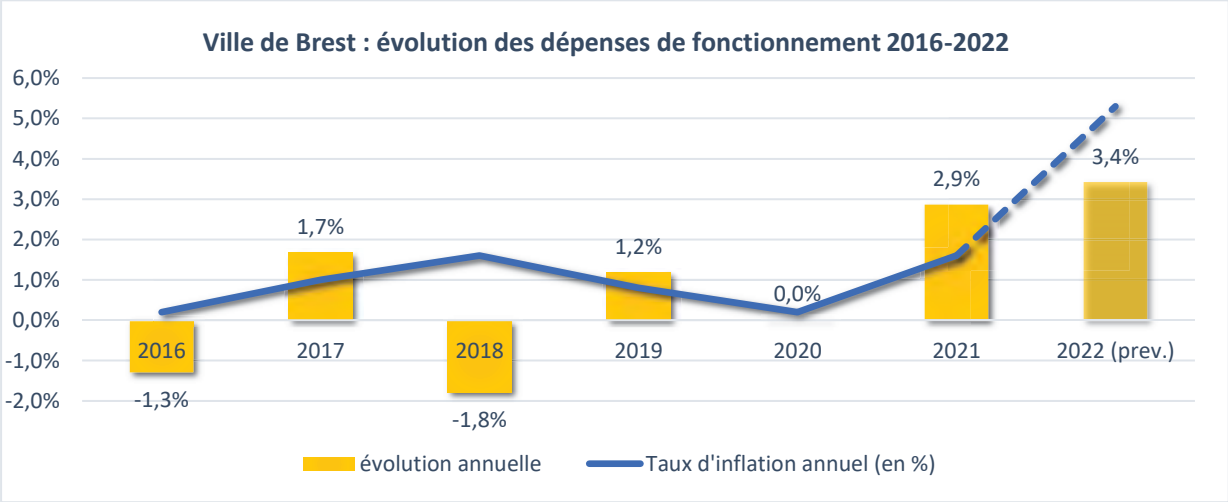
- Un produit des droits de mutations de nouveau très dynamique et à un niveau record : 8,1 M€ contre 7,0 M€ en 2021 soit une progression de 15,1 % ;

- Des recettes supplémentaires versées par la Caisse d'Allocation Familiales dans le cadre du passage du Contrat Enfance Jeunesse à la Convention Territoriale Globale (+ 1,2 M€ environ) ;
- L'actualisation des valeurs locatives des locaux d'habitation utilisées pour le calcul de la taxe foncière : + 3,4 % en 2022. Le produit de la fiscalité directe progresse ainsi globalement de 3,2 M€, à taux d'imposition constants.
- Par ailleurs, la dotation globale de fonctionnement (DGF) progresse de 0,9 % sous l'unique effet de la dotation de solidarité urbaine suite à la croissance de la péréquation communale décidée en loi de finances pour 2022.

UNE PROGRESSION MAITRISÉE DES DÉPENSES DE FONCTIONNEMENT

Si depuis 2015, les charges de fonctionnement de la ville de Brest ont évolué en moyenne annuelle à un rythme comparable à l'évolution des recettes (+ 0,7 %), il convient toutefois de souligner la particularité des exercices 2020 et 2021 marqués par la crise sanitaire. En effet, en 2020, les dépenses non réalisées (annulation de manifestations, fermetures d'équipements) ont plus que compensé les dépenses exceptionnelles liées à la crise (achat d'équipements de protection individuelle, subventions exceptionnelles au CCAS, etc.).

Aussi, en 2021, les dépenses de fonctionnement des services étaient revenues à un niveau plus classique, d'où le ressaut de 2,9 % de CA à CA, qui intégrait toutefois les dépenses exceptionnelles mobilisées dans le cadre du grand départ du Tour de France en 2021.



Graphique : Evolution des dépenses de fonctionnement de la ville de Brest depuis 2016

Pour 2022, l'évolution des dépenses de fonctionnement (+ 3,4 %) sera inférieure à celle des recettes et à l'inflation.

Au regard de ces évolutions, la ville de Brest devrait bénéficier fin 2022 d'un niveau d'épargne brute (21,6 M€) consolidé.

UNE ÉVOLUTION CONTRAINTE DES CHARGES DE PERSONNEL

En déclinaison de l'article L.2312-1 du Code Général des Collectivités Territoriales, le rapport d'orientations budgétaires contient une présentation rétrospective (issue depuis 2020 du rapport social unique) et prospective de l'évolution des emplois et effectifs ainsi que des crédits afférents.

Depuis 2008, il existe une gestion unifiée du personnel (GUP) portée par la métropole sans transfert de compétences. Brest métropole met ses services à disposition de la ville de Brest et du Centre Communal d'Action Sociale (CCAS) de Brest. La rémunération et les charges de personnel induites par les activités mises à disposition sont remboursées à l'euro - l'euro par la ville de Brest et le CCAS.

L'évolution des emplois permanents

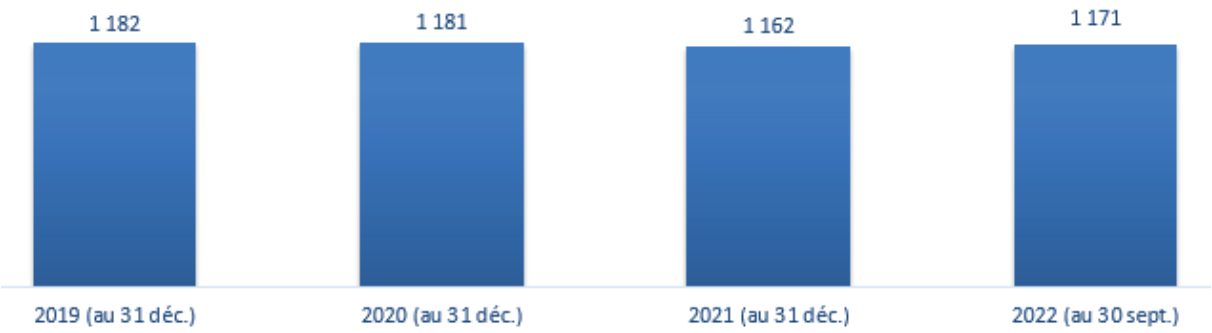


Figure : Evolution des emplois permanents de la ville de Brest

Sur le périmètre ville de Brest, le nombre d'emplois permanents est passé de 1 182 à 1 171 entre 2019 et fin 2022, ce qui correspond à une diminution de -0,9% (-11 emplois).

Sur la période, l'évolution du nombre de postes permanents est principalement due au transfert à la métropole des emplois rattachés à la plateforme d'accueil téléphonique.

En 2022, le nombre de postes permanents augmente de 9 emplois, suite à la création de la brigade de tranquillité urbaine.

En 2023, le budget primitif devra tenir compte d'un niveau d'emplois permanents permettant de prendre en compte les besoins nécessaires à l'évolution des missions et à l'organisation des services.

La structure des effectifs

L'évolution des effectifs sur emplois permanents

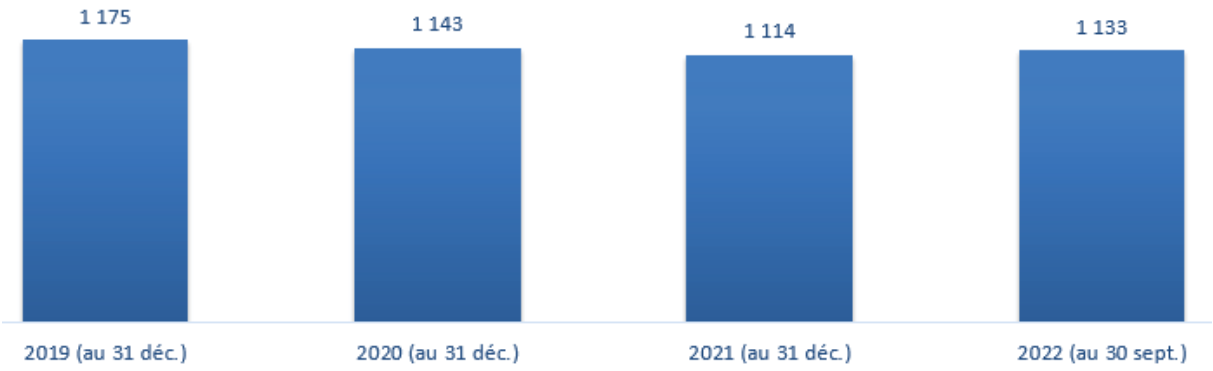


Figure : Evolution des effectifs sur emplois permanents

Les postes permanents ont vocation à être occupés par des agents titulaires ou par des agents contractuels permanents (lorsque le recrutement de fonctionnaires a été infructueux). Par ailleurs, il peut être fait appel à des contractuels non permanents pour remplacer les agents absents ou en cas de postes vacants : ceci correspond à l'effectif sur emploi permanent. De fait, ce décompte induit que, sur un même poste, deux agents peuvent être comptabilisés : le titulaire du poste et son remplaçant.

Sur le périmètre de la ville de Brest, entre le 31 décembre 2019 et le 30 septembre 2022, le nombre d'agents sur emplois permanents diminue de 3,6%, soit - 42.

En comparaison avec l'exercice 2021, au 30 septembre 2022, l'effectif sur postes permanents progresse de 1,7% (soit +19), les arrivées (106) étant supérieures aux départs (84), les changements de périmètre entre le 31 décembre 2021 et le 30 septembre 2022 étant négatifs (-3).

Les effectifs sur emplois non permanents

A cet effectif sur emploi permanent, s'ajoutent les autres agents contractuels (collaborateurs de cabinet, contractuels non permanents employés sur postes non permanent ou pour des besoins temporaires / saisonniers, contrats de projet, assistantes maternelles, agents horaires ou vacataires, emplois aidés et apprentis).

Autres agentes contractuelles et agents contractuels	**2019** *(au 31 déc.)*	**2020** *(au 31 déc.)*	**2021** *(au 31 déc.)*	**2022** *(au 30 sept.)*
Périmètre ville de Brest	444	458	464	418

La rémunération de l'effectif total correspond à la quasi-totalité des dépenses enregistrées au chapitre budgétaire 012, consacré aux charges de personnel et frais assimilés, qui comprennent également les salaires bruts et charges des intermittents du spectacle (mandatés hors logiciel de rémunération) et les intervenants extérieurs (rémunérés à l'évènement).

L'évolution des dépenses de personnel

Le tableau ci-dessous retrace les évolutions de la masse salariale par budget depuis 2017.
Ces dépenses globalisent les dépenses de personnel restées en propre à la ville de Brest, les dépenses liées à l'unification de la gestion des personnels (personnels exerçant sur des compétences municipales) et aux services mutualisés (stationnement 10% et mission dynamiques éducatives et jeunesse 75%)

données en milliers d'euros	CA 2018	CA 2019	CA 2020	CA 2021	CA 2022 (prev.)
Dépenses de personnel - budget principal chapitre 012	**49 285**	**49 431**	**50 575**	**51 447**	**53 639**
dont dépenses directes sur le budget de la ville de Brest	*32*	*68*	*48*	*10*	*8*
dont refacturation de la gestion unifiée ville de Brest	*48 639*	*48 745*	*49 925*	*50 801*	*53 022*
dont services mutualisés (mission dynamiques éducatives et jeunesse et stationnement	*614*	*618*	*602*	*637*	*609*
Evolution en %	*-2,77%*	*0,30%*	*2,31%*	*1,72%*	*4,26%*

Tableau : évolution des dépenses de personnel de la ville de Brest depuis 2018

Le compte administratif pour 2022 prévoit les dépenses de personnel en augmentation de 4,26 % impactées par des :

- Décisions nationales (augmentation du point d'indice sur 6 mois, réforme des grilles indiciaires des catégories B et C, indemnité inflation, organisations des élections, etc.) ;

- Décisions propres à la collectivité (déploiement du RIFSEEP, mise en place de la brigade de tranquillité urbaine (BTU), ouverture de la crèche de l'Europe, prime versée en décembre, etc.).

En matière de charges de personnel, le budget primitif 2023, au-delà des éléments récurrents comme le Glissement Vieillesse Technicité, devra tenir compte notamment de :

- Décisions nationales :
  - L'effet « année pleine » de l'augmentation du point d'indice (1er juillet 2022),
  - L'effet « année pleine » de la refonte des grilles des catégories B.
- Décisions propres à la collectivité :
  - Le renforcement de la brigade de tranquillité urbaine,
  - Le passage des non titulaires sur de nouvelles grilles indiciaires (effet année pleine).

Les éléments de rémunération

La rémunération :

La rémunération brute comprend le traitement brut, l'indemnité de résidence, le supplément familial de traitement, les primes ou indemnités, ainsi que la nouvelle bonification indiciaire (NBI).

Les montants versés au titre de la rémunération des agents affectés au périmètre de la ville de Brest pour l'année 2021 sont les suivants :

Périmètre Ville de Brest *(unification de la gestion du personnel ville de Brest)*	Rémunérations brutes annuelles	Dont Primes Totales (1)	Dont NBI
Fonctionnaires	27 609 787 €	4 753 887€	172 106 €
Contractuelles et contractuels permanents	888 408 €	179 076€	
Assistantes maternelles	701 858	25 938€	
Agentes et agents non permanents (2)	6 817 718 €	880 054€	
TOTAL	**36 017 770€**	**5 838 954 €**	**172 106 €**

(1) : y compris la NBI et la prime annuelle, sans les heures supplémentaires

(2) : y compris les emplois aidés (Parcours Emplois Compétences, les apprenties et apprentis…), les agentes et agents horaires et vacataires

Les services communs

Au 30 septembre 2022, 610 agents permanents exercent leurs missions dans le cadre des « services communs » constitués entre Brest métropole et la ville de Brest, notamment dans les secteurs de la Direction Générale des Services et du Pôle Ressources (Direction Patrimoine logistique, Direction des Ressources Humaines, Direction des Systèmes d'Information et des Télécommunications, Direction des Finances et de la Commande Publique, la Mission Stratégie Immobilière, etc…), mais également au sein du Pôle Solidarité Citoyenneté et Proximité (Direction Administration Générale et Affaires Juridiques, Direction de la Proximité ou la Direction Prévention des Risques et Tranquillité Urbaine).

Le coût complet des services communs est réparti entre Brest métropole et la ville de Brest selon des clés de répartition représentatives de l'activité de chaque service commun.

Tableau : évolution du coût des services communs et de la part facturée à la ville de Brest

En K€	2017	2018	2019	2020	2021
Coût complet total	**38 921**	**39 178**	**39 155**	**39 978**	**41 136**
Dont masses salariales	27 797	27 771	27 460	27 892	28 868
Dont autres dépenses de fonctionnement	11 124	11 406	11 695	12 085	12 268
Facture nette ville de Brest	**18 115**	**18 223**	**18 405**	**18 136**	**19 420**
Part ville de Brest dans la facturation des services communs	**47%**	**48%**	**47 %**	**45%**	**47%**

En 2021, le coût des services communs augmente pour la Ville (+7,1%) en lien avec la prise en charge complète des postes affectés à la direction de la Proximité (les emplois de la direction et ceux rattachés à la plateforme d'accueil téléphonique), intégrés en cours d'année 2020 aux services communs.

La durée effective du travail

La délibération du 5 juillet 2021 a validé le nouveau document de référence relatif au temps de travail dans les services de la Ville et du centre communal d'action sociale de Brest (hors résidences pour personnes âgées, ce qui sera fait d'ici la fin de l'année) ainsi que de Brest

métropole. Ce nouveau document fixe le temps de travail annuel à 1 607 heures par an à compter du 1er janvier 2022.

Ce document est la référence unique relative au temps de travail de la collectivité recensant les principes applicables à l'ensemble des agents, y compris lors de leurs périodes en télétravail, et définissant les orientations communes devant guider l'élaboration des organisations de service.

Il accorde toutefois aux services une latitude suffisante pour adapter leur fonctionnement aux besoins et aux attentes de leurs usagers. Les organisations du temps de travail dans les différents services sont donc adaptées pour respecter les 1607 heures dans la majorité des cas grâce à un allongement du temps journalier de travail, ce qui permettra de conserver le même nombre de jours de repos pour les personnels. Lorsque cet allongement n'est pas possible, des solutions alternatives sont prévues à travers des dérogations liées à l'atypisme fort des contraintes horaires et/ou à travers la mise en place de temps collectifs de travail (réunions, formations collectives, temps d'information…). L'ensemble des règlements de services actualisés ont été présentés au comité technique afin de permettre leur mise en œuvre au 1er janvier 2022.

La gestion prévisionnelle des ressources humaines

La gestion prévisionnelle des emplois et des compétences (GPEC) se définit comme une réflexion sur les moyens permettant de réduire l'écart entre les besoins de l'organisation (en termes de compétences requises nécessaires pour pouvoir atteindre un certain nombre de résultats fixés) et les ressources humaines (agentes et agents).

La collectivité s'inscrit dans cette démarche en s'appuyant d'une part sur le dialogue de gestion impliquant la Direction des Ressources Humaines et les autres directions, et d'autre part sur différents dispositifs tels que :

- L'accompagnement personnalisé des agentes et agents dans leur évolution professionnelle ou les transitions professionnelles (formations, réaffectation médicale, retour à l'emploi suite à longue absence, fin de détachement ou de mise à disposition, congé parental…). A ce titre, elle propose un suivi personnalisé et met en place des outils (stage d'observation, aide à l'élaboration d'un projet professionnel, atelier mobilité et simulation d'entretien) ainsi que des actions de formation en lien avec le service Formation et Dynamiques Internes. Ainsi, en 2021, 67 femmes et hommes ont été reçus par l'unité Orientation Professionnelle.

- Le suivi des effectifs, qui favorise notamment la transmission des savoirs et compétences. À cet effet, la collectivité a développé depuis 2019, en partenariat avec le CNFPT, un « parcours en management » à destination des encadrantes et encadrants de la collectivité. Il a pour ambition de permettre à l'ensemble des agentes et agents en situation d'encadrement de développer leurs compétences managériales et de faciliter leurs pratiques. 73 femmes et hommes ont été formés depuis 2019.

Par ailleurs, la collectivité co-construit son plan pluriannuel de formation en concertation avec les managers et les directions. Le plan de formation comprend des axes correspondant au développement des compétences collectives et individuelles lié à l'évolution de l'organisation et des services rendus.

- Le développement de la mixité via le rajeunissement des équipes et la valorisation de certains métiers principalement exercés jusqu'à récemment, par des hommes (métiers du sport, par exemple) ou par des femmes (métiers de l'enfance notamment).

- La période de préparation au reclassement (instituée par le décret n°2019-172 du 5 mars 2019) qui s'inscrit dans le thème plus large des parcours professionnels au sein de la collectivité, notamment sous l'angle « prévention de l'usure professionnelle ». Cette période de préparation au reclassement a en effet pour objet d'accompagner la transition professionnelle d'une agente ou d'un agent, qui fait la demande d'un reclassement, et de le préparer à l'occupation de nouveaux emplois compatibles avec son état de santé. Pour ce faire, cette période peut comporter, des périodes de formation, d'observation et de mise en situation sur un ou plusieurs postes.

Outre les différentes actions menées à l'attention des agentes et agents permanents, la collectivité s'engage également dans l'insertion et la formation des plus jeunes, notamment dans le cadre de contrats d'apprentissage, qui proposent une formation en alternance associant enseignement théorique en centre de formation d'apprentis (CFA) et au sein de l'université et formation pratique en collectivité.

Au sein des services de la ville de Brest, ces contrats préparent à des diplômes de différents niveaux (du niveau BAC au Master) où diverses filières sont représentées (notamment administrative et sportive). Ainsi, en 2022, la ville de Brest a recruté 5 apprentis, 2 apprentis sont en cours de recrutement pour 2022 et 1 apprentie débutera le 02 janvier 2023. En tout, avec ceux dont le contrat a commencé avant 2022 et ceux qui ont terminé à l'été 2022, 11 apprenties et apprentis ont été accueillis à la ville de Brest en 2022. Parmi ceux qui ont terminé à l'été 2022, un homme a poursuivi en contrat à Brest Métropole.

La collectivité entend également favoriser la mixité et la diversité en offrant la possibilité à des stagiaires de 3ème - en priorité issus des quartiers prioritaires de la ville - de découvrir une palette de métiers couvrant l'ensemble des compétences d'une commune : autant de possibilités de donner à voir et mieux connaître sa collectivité, d'aider les jeunes dans leur orientation, voire de susciter des vocations notamment sur des métiers en tension.

Enfin, les projections sur les départs en retraite sont également étudiées.

Fin 2022, l'analyse prospective de ces départs (tenant compte des réformes des retraites survenues depuis 2010 sur l'âge d'ouverture des droits à retraite) prévoit 121 femmes et 55

hommes, susceptibles de partir en retraite d'ici à 2027, soit 17,2 % de l'effectif permanent sur le périmètre de la ville de Brest :

Périmètre Ville de Brest	2023	2024	2025	2026	2027	Total
Femmes	21	28	23	27	22	121
Hommes	7	11	12	10	15	55
Total	28	39	35	37	37	176

A noter qu'au 30 septembre 2022, la ville de Brest compte 43 femmes et 8 hommes, ayant atteint l'âge légal de départ en retraite en 2022 ou précédemment, mais toujours en activité à cette date.

Sur le périmètre de la ville de Brest 33 femmes et 1 hommes sont partis en retraite au cours de l'année 2021. Depuis le début de l'année 2022, 19 femmes et 7 hommes ont fait valoir leurs droits à retraite et 12 agentes et agents ont d'ores et déjà prévu un départ sur le dernier trimestre 2022.

Pour l'année 2023, 13 femmes et 3 hommes ont déjà confirmé leur départ en retraite et 3 autres départs sont également prévus mais restent, à ce jour, à confirmer.

Ces départs sont l'occasion de réinterroger les besoins, d'ajuster les organisations déclinant, ainsi, de façon opérationnelle le principe d'adaptabilité des collectivités.

UNE CAPACITÉ D'ÉPARGNE CONSOLIDÉE FIN 2022

Entre 2017 et 2020, les soldes d'épargne de la ville de Brest se sont améliorés grâce à un désendettement combiné à une évolution maîtrisée des dépenses de fonctionnement, dans le contexte de contractualisation financière avec l'Etat, et à une progression des recettes de fonctionnement portée par la dynamique des droits de mutations (impôt très volatile soumis aux cycles du marché immobilier local).

En 2021, les soldes d'épargne ont été stabilisés en lien avec les dépenses exceptionnelles du départ du Tour de France.

En 2022, la capacité d'épargne de la ville de Brest sera de nouveau en progression.

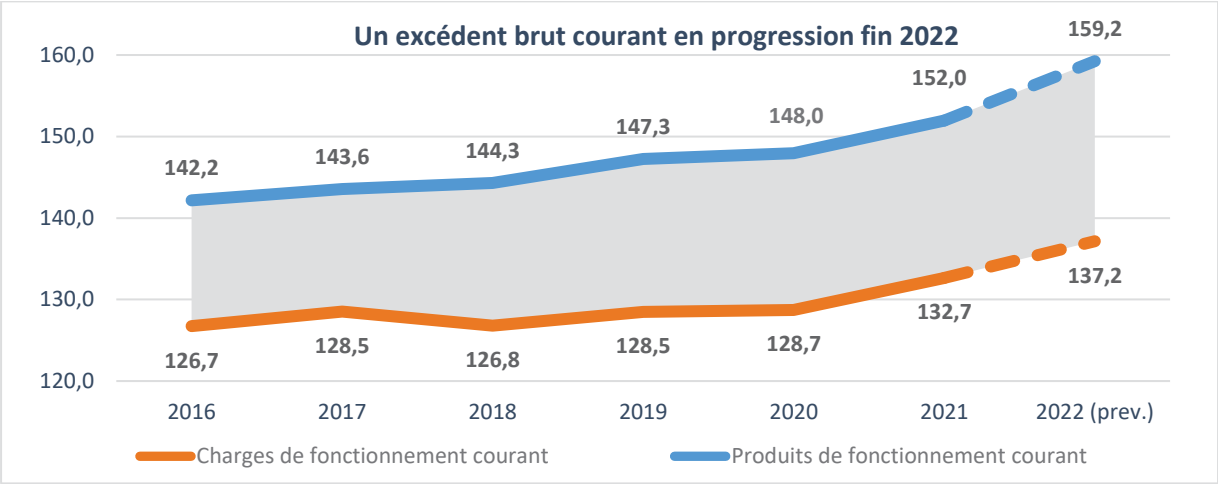


Figure : Evolution comparée des recettes et des dépenses de fonctionnement courant depuis 2016

L'épargne brute devrait se situer autour de 21,6 M€ au compte administratif 2022 (contre 18,9 M€ en 2021), soit l'équivalent de 13,5 % des recettes de fonctionnement.

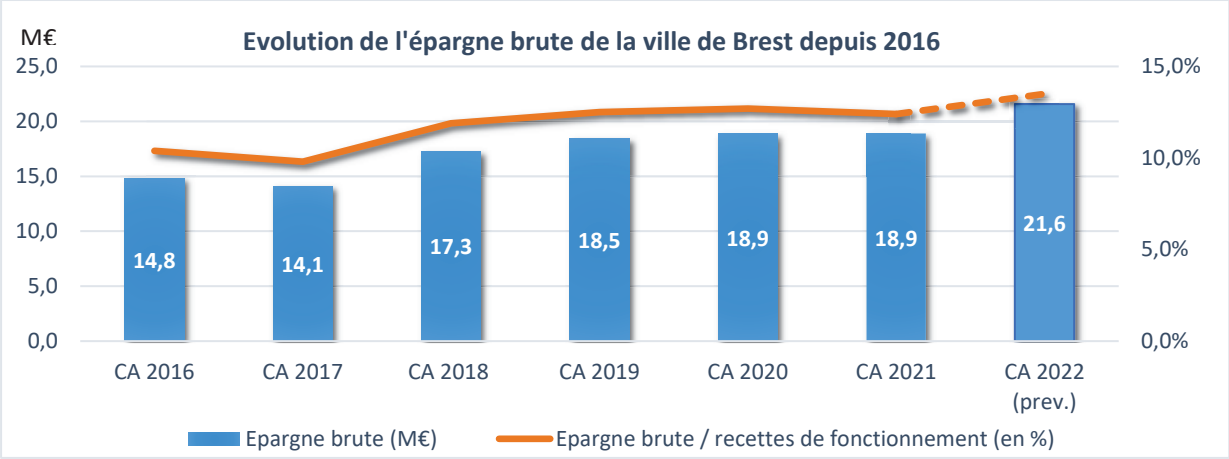


Figure : Evolution de l'épargne nette de la ville de Brest depuis 2016

L'épargne nette, après remboursement du capital de la dette, devrait se situer à 16,5 M€ au compte administratif 2022, permettant d'autofinancer 73 % des investissements de l'année.

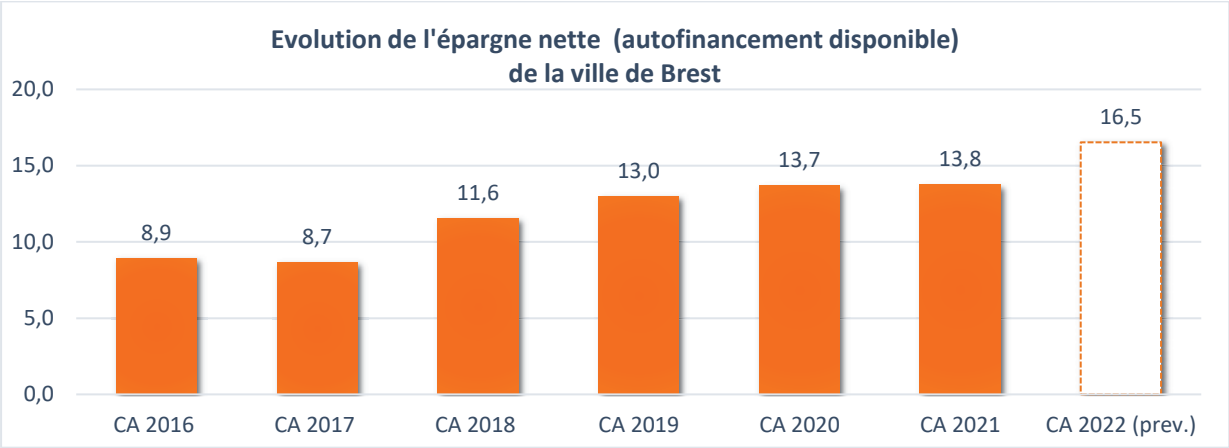


Figure : Evolution de l'épargne nette de la ville de Brest depuis 2015

UN NIVEAU D'INVESTISSEMENT 2022 EN PROGRESSION

Sur le mandat 2014-2020, près de 19 M€ ont été décaissés en moyenne chaque année pour assurer la conservation du patrimoine communal et réaliser de nouveaux équipements.

En 2021, le volume des investissements réalisés par la ville de Brest avait atteint 18,3 M€.

En 2022, la ville de Brest devrait réaliser un total de 22,1 M€ d'investissement soit une progression de près de 24 %, ce niveau résultant à la fois d'un effort accru mais aussi d'une hausse des coûts d'opération (impact difficilement mesurable mais au moins égal au niveau de l'inflation prévisionnel soit 5,3 %).

Déduction faite des recettes d'investissement perçues, l'effort net d'investissement effectivement supporté par la ville de Brest (financé par l'épargne nette et l'emprunt) s'élèverait à près de 18 M€ (contre 10 M€ au CA 2021).

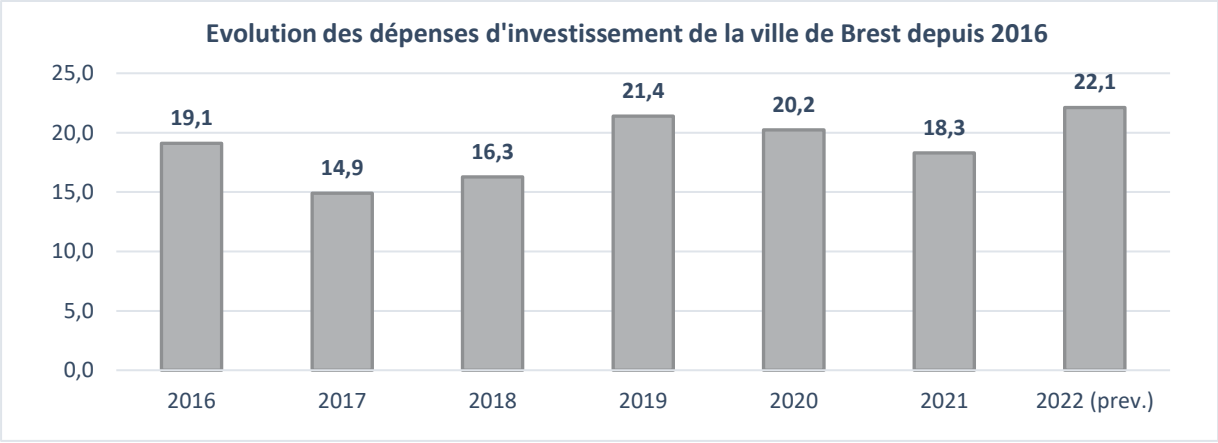


Figure : évolution des dépenses d'investissement de la ville de Brest depuis 2016

La structure de financement des investissements de 2022 reste saine, grâce à une prédominance des ressources propres : l'épargne nette devrait y contribuer à hauteur de 16,5 M€ (73 %), le

solde étant intégralement financé par les recettes d'investissement hors emprunt (subvention, FCTVA, produits de cessions, etc.) pour 4,5 M€ et un recours au fonds de roulement (1,7 M€).

Compte tenu des équilibres budgétaires, aucun emprunt n'a été nécessaire pour financer ces investissements.

UN DESENDETTEMENT EN 2022

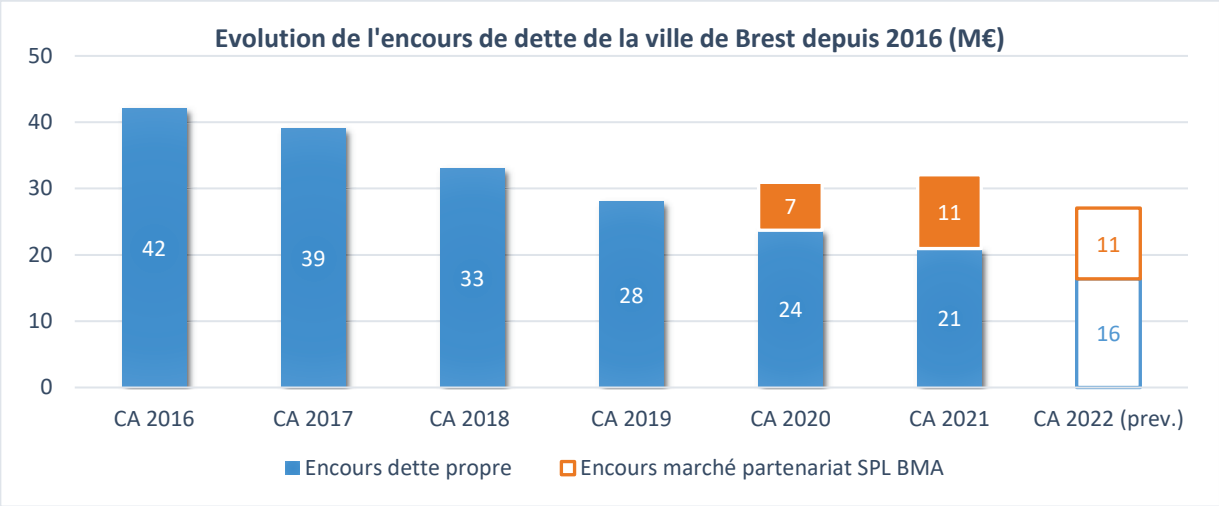


Figure : évolution de l'encours dette de la ville de Brest depuis 2016

Après une phase de désendettement entamée en 2011, le stock de la dette de la ville de Brest a progressé entre 2019 et 2021 (+ 4 M€), en lien avec la dette contractée par la SPL BMA dans le cadre du marché de partenariat pour la rénovation énergétique des écoles (10,9 M€ au 31 décembre 2021).

La fin de cette opération et l'absence de nouvel emprunt contracté par la ville de Brest entraîne une nouvelle baisse de l'encours de dette qui sera réduit à 27,1 M€ au total fin 2022 (dont 10,7 M€ dans le cadre du marché de partenariat pour la rénovation énergétique des écoles).

L'ÉVOLUTION DE LA CAPACITÉ DE DÉSENDETTEMENT DEPUIS 2016

Le principal indicateur de pilotage financier analysé par les partenaires de la ville de Brest est la capacité de désendettement (encours de la dette / épargne brute, exprimé en nombre d'années) qui doit rester inférieure à 8 ans pour préserver la qualité de signature de la collectivité.

Par ailleurs, la loi de programmation des finances publiques 2018-2022 a introduit à compter de 2018 un plafond national de référence pour les communes et les EPCI fixé à 12 années.

La capacité de désendettement de la ville de Brest évolue chaque année en-dessous de ce plafond. Aussi, la ville de Brest peut se prévaloir d'une très bonne solvabilité financière (estimée à 1,3 année au CA anticipé pour 2022 en intégrant la dette due à la SPL BMA).

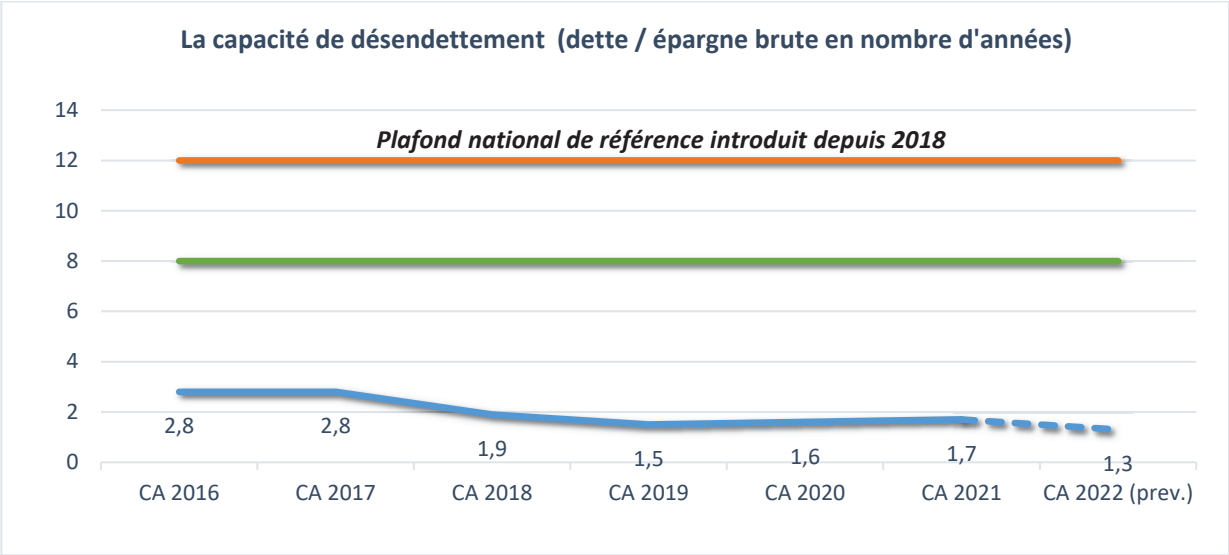


Figure : évolution du ratio de désendettement de la ville de Brest depuis 2016

UNE DETTE PEU RISQUÉE ET COMPÉTITIVE

Afin d'aider les emprunteurs publics à mieux appréhender les risques sur leurs emprunts, une charte de bonne conduite (CBC ou Charte Gissler) a été établie par le Ministère des Finances, avec les différentes associations d'élus et les banques. Pour les collectivités, cette charte est aujourd'hui reprise dans la circulaire du 25 juin 2010.

La répartition de l'encours de dette selon la Charte de Bonne Conduite doit être présentée en annexe des états de dette. Elle propose la classification suivante :

Charte de bonne conduite : classification des risques

Indices sous-jacents		Structures	
1	Indices zone Euro	A	Échange de taux fixe contre taux variable ou inversement Échange de taux structuré vers taux variable ou taux fixe Taux variable simple plafonné (cap) ou encadré (tunnel)
2	Inflation française ou inflation de la zone Euro Écart entre ces inflations	B	Barrière simple, pas d'effet de levier
3	Écart d'indices de la zone euro	C	Option d'échange (swaption)
4	Indices hors zone Euro Écart d'indices dont l'un est un indice hors zone Euro	D	Multiplicateur jusuqu'à 3 Multiplicateur jusqu'à 5 capé
5	Écart d'indices hors zone Euro	E	Multiplicateur jusqu'à 5
6*	Indexations non autorisées dans le cadre de la Charte (taux de change, indices actions…)	F*	Structures non autorisées par la Charte (cumulatif, multiplicateur > 5…)

* : Hors Charte

Figure : Charte de bonne conduite : classification des risques

La dette de la ville de Brest est à 96,8 % en risque 1A et à 3,2 % en risque 1B. Ainsi, au 31 décembre 2022, l'encours global de la dette présentera un risque très faible.

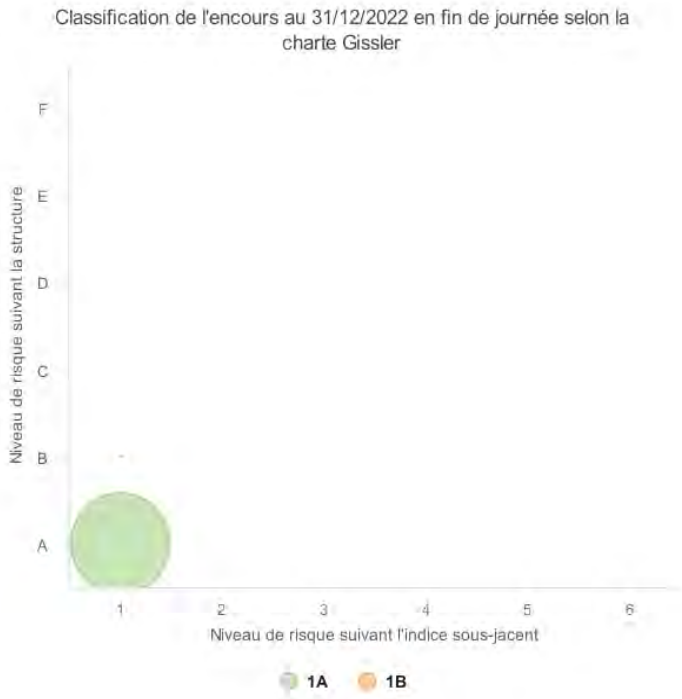


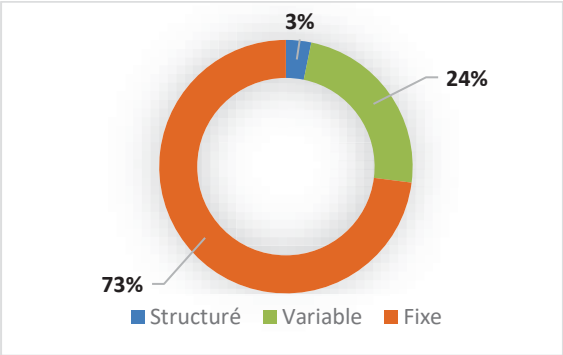
Figure : Matrice de risque de la charte de bonne conduite

Sources : Seldon Finance

La dette de la ville de Brest est également très compétitive, malgré un taux d'intérêt moyen en progression au 31 décembre 2022 de 1,33 % (contre 1,19 % fin 2022) pour une durée résiduelle moyenne de 11 ans et 6 mois. Cette progression s'explique par la remontée des taux d'intérêts impactant la dette contractée à taux variable. Le coût de la dette de la ville de Brest reste relativement faible. Cela découle à la fois des arbitrages opérés par la collectivité entre dette à taux fixe et dette à taux variable et par le fait que la ville a pu ne contracter aucun emprunt en 2022 alors même que les taux remontaient fortement depuis le début de l'année.

La dette à taux fixe représente 73 % de l'encours global. Ces emprunts, dont le coût est connu et peu sensible aux variations des marchés financiers, offrent une bonne vision et sécurisent partiellement l'encours de dette.

23,8 % de l'encours est indexé à taux variable (hors structuré). Cette part a permis de profiter des taux courts bas et de dynamiser le taux moyen de la dette globale lorsque les taux d'intérêts étaient à leur plus bas niveaux.



Type de risque	Capital restant dû	% de l'encours	Taux moyen
Variable	6,44 M€	23,8%	0,65%
Fixe	19,75 M€	73%	1,49,%
Structuré	0,87 M€	3,2%	2,94%
Total	**27,06 M€**	**100,0%**	**1,33%**

Figure : Répartition par type de risque de l'encours de la ville de Brest

)

La dette comporte 24 emprunts répartis auprès de 6 groupes bancaires :

- Le groupe Arkéa, le Crédit Coopératif et le groupe BPCE sont les trois principaux prêteurs de la ville de Brest avec respectivement 24%, 23% et 20% des financements;
- Le groupe Crédit Agricole avec 13 % dispose également d'une part importante de l'encours.

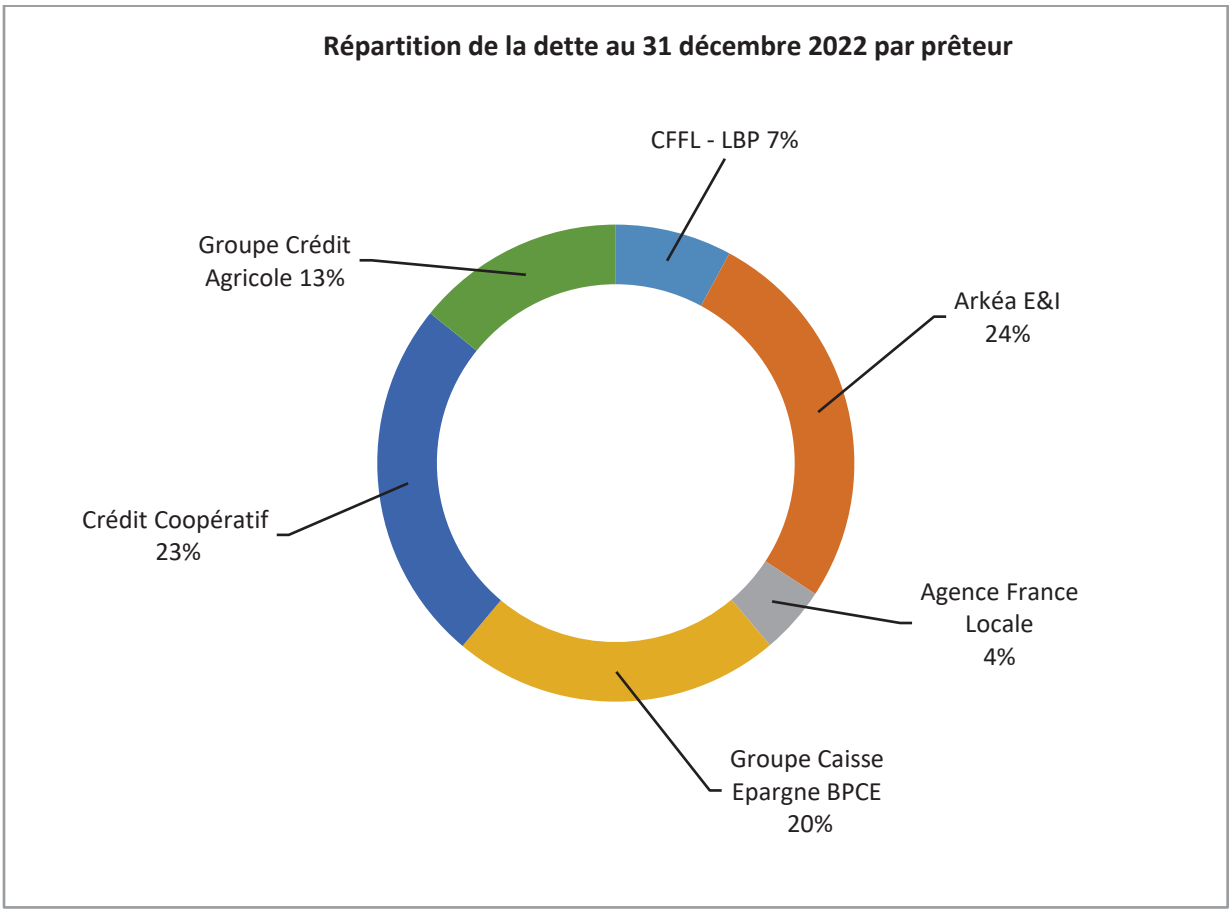


Figure : Répartition par prêteur de l'encours de la ville de Brest

Les établissements bancaires intervenant sur le marché du crédit aux collectivités locales sont systématiquement mis en concurrence lors de chaque demande de financement ou de refinancement.

Le cadrage budgétaire pour 2023

La stratégie budgétaire pour 2023 sera contrainte par la nécessité de :

- Financer les dépenses de fonctionnement contraintes (notamment l'évolution de la masse salariale et l'augmentation des coûts énergétiques) ;

- Limiter la progression des autres dépenses de fonctionnement autour de 1,7 % tout en garantissant le financement des charges nouvelles ;

- En recettes de fonctionnement, assurer la neutralité pour les contribuables brestois de la revalorisation des taux votés par la métropole, en baissant les taux communaux ;

- Préserver la capacité d'épargne ;

- Soutenir l'investissement.

Les objectifs de gestion visent à autofinancer environ 25 % des dépenses d'investissement (ce qui suppose de dégager au moins 8 M€ d'épargne nette au budget 2023) et à conserver un endettement soutenable (avec un ratio de solvabilité financière positionné dans la zone verte, soit sous les 8 années d'épargne brute nécessaires au remboursement de l'intégralité du stock de la dette).

PRÉSERVER LA CAPACITÉ D'ÉPARGNE DE LA VILLE DE BREST

Une progression des recettes de fonctionnement

Les recettes réelles de fonctionnement du budget 2023 sont prévues à hauteur de 160,6 M€, en progression de 4,3 % par rapport au BP 2022.

Une baisse des taux de fiscalité autorisée par la dynamique des bases

En matière de fiscalité locale, les hypothèses d'évolution des recettes tiennent d'abord compte de la dynamique des bases.

Celle-ci dépend de leur revalorisation forfaitaire et des évolutions physiques fondées sur les évolutions d'assiette fiscale constatées ces dernières années.

Concernant l'actualisation forfaitaire, les valeurs locatives des locaux d'habitation sont revalorisées de 7,1 % en fonction de l'indice des prix à la consommation harmonisé[8]constaté en novembre 2022.

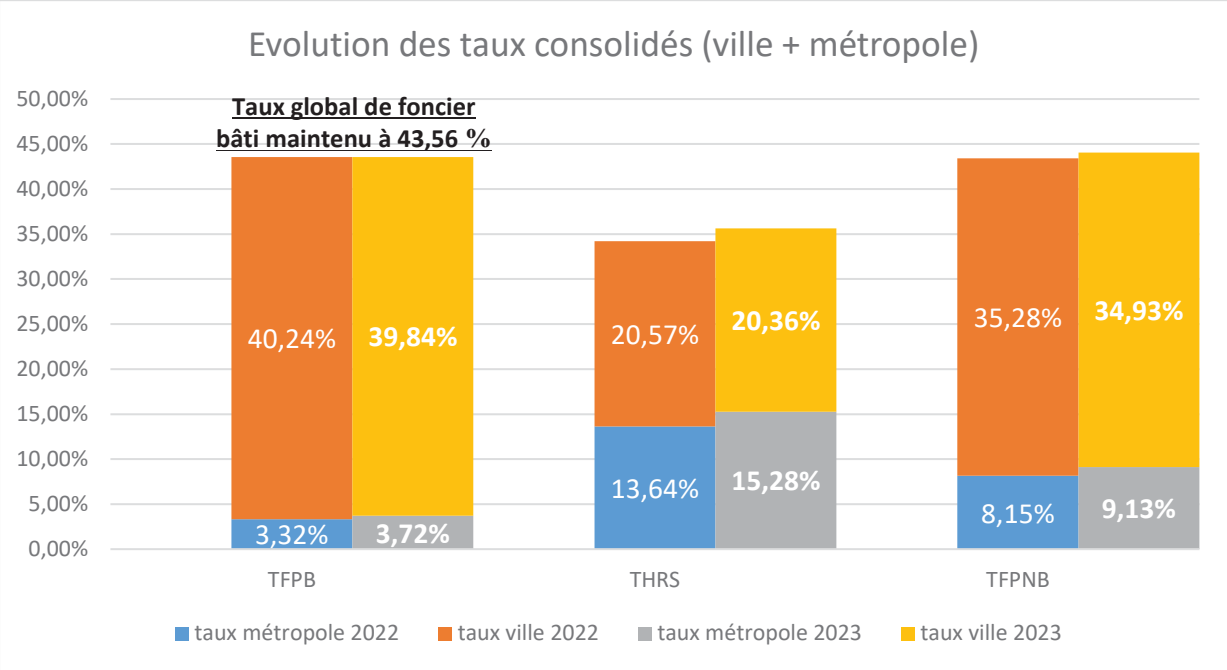
[8] L'indice des prix à la consommation harmonisé (IPCH) est l'indicateur permettant d'apprécier le respect du critère de convergence portant sur la stabilité des prix, dans le cadre du traité de l'Union Européenne (UE), traité de Maastricht. Cet indice est conçu exclusivement à des fins de comparaison internationale. La différence essentielle avec l'indice des prix à la consommation français tient dans le traitement de la protection sociale et de l'enseignement. En effet, dans l'IPCH, seule la part à la charge du consommateur est prise en compte.

Parallèlement, au regard des évolutions constatées les années précédentes, la progression physique des bases serait :

- Nulle pour la taxe d'habitation sur les résidences secondaires ;
- De + 0,5 % pour la taxe foncière sur les propriétés bâties.

Concernant les taux de fiscalité ménages votés par la ville de Brest, il est envisagé de baisser de 1,0 % le taux de foncier bâti afin d'assurer la neutralité pour les contribuables brestois de l'augmentation du taux voté par la métropole. Ceci correspond à une perte de produit fiscal de 0,9 M€.

En respect de la règle de lien entre les taux, les autres taux de fiscalité directe (Taxe d'habitation sur les résidence secondaire et foncier non bâti) devront baisser dans les mêmes proportions.



Au global, cela conduit à un produit fiscal de 95,5 M€ en prévision, soit une progression de 6,0 % (+ 4,9 M€) par rapport au produit quasi-définitif pour 2022 résultant des évolutions présentées ci-dessus.

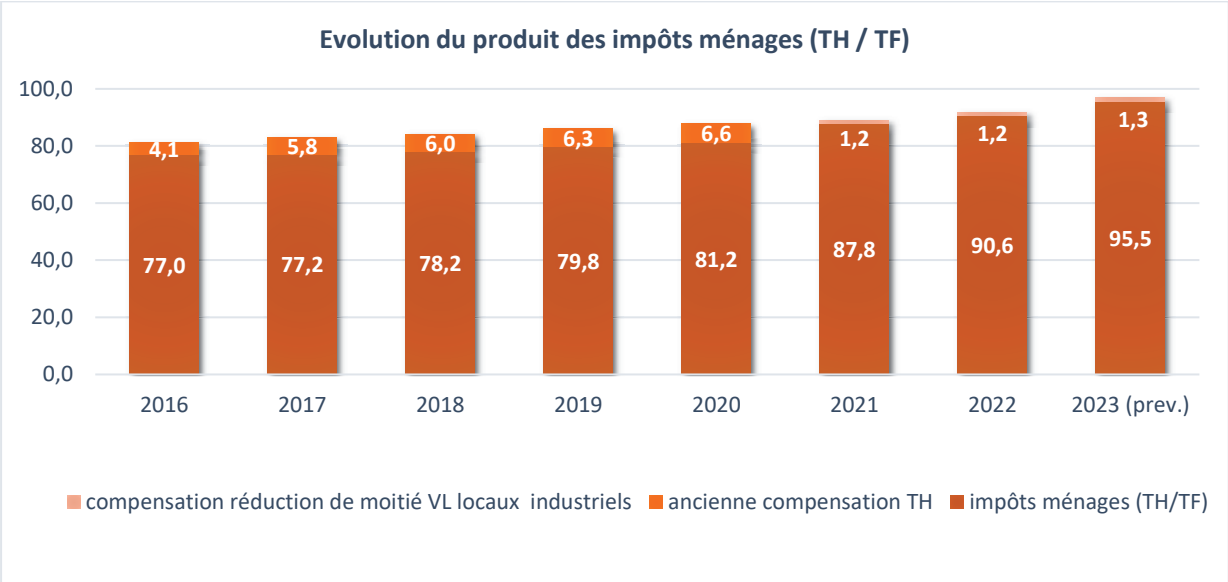


Figure : Evolution du produit des impôts ménages (taxe d'habitation et taxes foncières)

Les autres recettes d'origine fiscale évolueront de manière contrastée :

- Le produit de la taxe additionnelle aux droits de mutation est anticipé à 6,5 M€ pour 2023. Il s'agit d'une prévision prudente au regard des encaissements de 2022 (8,1 M€) mais qui s'explique par la volatilité de cet impôt dans un contexte de retournement du marché immobilier déjà constaté au niveau national depuis le milieu de l'année 2022 ;
- Le produit de la taxe locale sur la publicité extérieure (TLPE) est anticipé à 1,3 M€ (stable de BP à BP) ;
- Le reversement au titre du fonds de péréquation des ressources intercommunales et communales (FPIC) devrait diminuer de 0,5 % par rapport au reversement effectivement perçu en 2022 (à 1,6 M€).

Des reversements de Brest métropole en progression

Dans le cadre des relations financières entre la métropole et les communes, Brest métropole octroie deux types de reversements aux communes :

- ***La dotation de solidarité communautaire (DSC).***

Conformément aux dispositions du pacte fiscal et financier, Brest métropole alloue aux communes une dotation de solidarité communautaire d'un montant global de 350 K€ et réparti entre elles en fonction de trois critères (le potentiel financier par habitant, le revenu par habitant et l'effort fiscal).

Ainsi, pour 2023, la dotation reversée à la ville de Brest est prévue à hauteur de 0,243 M€ (soit le produit perçu en 2022).

- ***Le reversement de la taxe locale sur la consommation finale d'électricité (TLCFE).***

Par délibération du 22 juin 2012, Brest métropole a décidé de percevoir le produit de la taxe locale sur la consommation finale d'électricité (TLCFE) en lieu et place des communes, au titre de sa compétence d'autorité organisatrice de la distribution d'électricité (AODE).

Cependant, afin de neutraliser l'impact du transfert sur les budgets communaux, la métropole reverse donc à chaque commune le produit de TLCFE perçue, déduction faite d'une quote-part des charges supplémentaires supportées du fait de l'application de la nouvelle taxe à l'éclairage public et aux bâtiments métropolitains.

Pour 2023, le reversement de TLCFE à la ville de Brest sera en progression (+ 7,5 % par rapport au BP 2022) à 2,15 M€.

Les dotations de l'Etat

En 2023, la dotation globale de fonctionnement perçue par la ville de Brest devrait atteindre 32,6 M€, en baisse de 0,1 % par rapport à 2022. Cette évolution découlera :

- D'une stabilité de la dotation forfaitaire (à 21,6 M€) ;
- D'une baisse de la dotation nationale de péréquation (DNP) de 10,0 % à 2,5 M€ ;
- D'une croissance, comparable à celle enregistrée annuellement depuis 2017, de la dotation de solidarité urbaine (DSU) qui devrait donc passer de 8,2 M€ à 8,5 M€ en raison de la hausse de l'enveloppe nationale intégrée en loi de finances pour 2023.

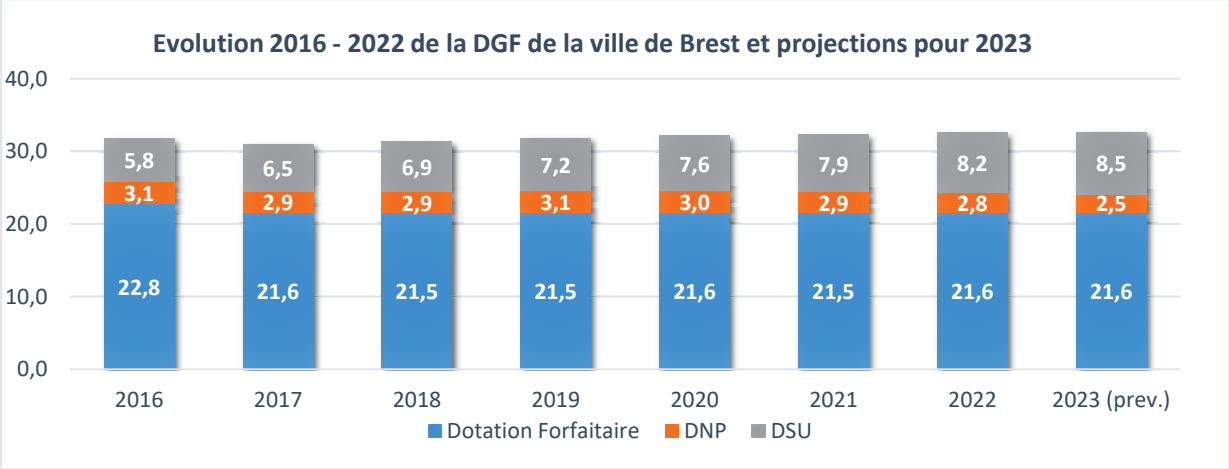


Figure : Evolution de la DGF large perçue par la ville de Brest depuis 2015 et projections 2021

Les autres recettes de fonctionnement

Les dotations de compensations fiscales versées par l'Etat (2,0 M€) devraient progresser (+ 8,8 %) en lien avec l'évolution des bases exonérées de foncier bâti.

Les subventions reçues en fonctionnement au titre des politiques publiques (caisse d'allocations familiales, conseil départemental, etc.) sont estimées à 11,2 M€, en progression de 2,2 % de BP à BP, tandis que les produits des services atteindraient 5,5 M€ (+ 1,9 % de BP à BP).

L'enjeu de la maîtrise des dépenses de fonctionnement dans un contexte contraint

La stratégie budgétaire pour 2023 vise à préserver la capacité d'épargne de la ville et à piloter l'investissement, notamment du point de vue de son financement.

Cette stratégie se confrontera à des évolutions contraintes concernant les postes de dépenses suivants :

- L'évolution de la masse salariale (71,9 M€ y compris services communs) en progression de 3,4 % en intégrant diverses mesures nationales (ex : effet de l'augmentation du point d'indice sur une année pleine) et locales (ex : évolution de la brigade de tranquillité urbaine) ;
- La revalorisation de la subvention au CCAS (6,0 M€ ; + 12,8 %) en lien avec l'évolution des charges (mise en œuvre du Ségur de la santé, augmentation des coûts énergétiques, etc.) ;
- Une hausse de 5,3 % du coût de la DSP restauration scolaire (4,0 M€) ;
- La progression importante (+ 67 %) des coûts énergétiques (3,3 M€) ;
- Les crédits dédiés à l'organisation de la course nautique des Ultims (0,5 M€) ;
- Une stabilité de l'attribution de compensation imputée en fonctionnement (19,0 M€), en l'absence de nouveaux transferts de charges ;
- La progression des frais financiers (0,6 M€).

Au global, le volume de ces dépenses contraintes représentera un peu plus de 105 M€, soit près des trois quarts du budget de fonctionnement de la ville de Brest.

Dans ces conditions, l'inscription des autres dépenses réelles de fonctionnement devra être contenue autour de 41 M€ (+ 1,6 % de BP à BP) soit une progression de 0,6 M€.

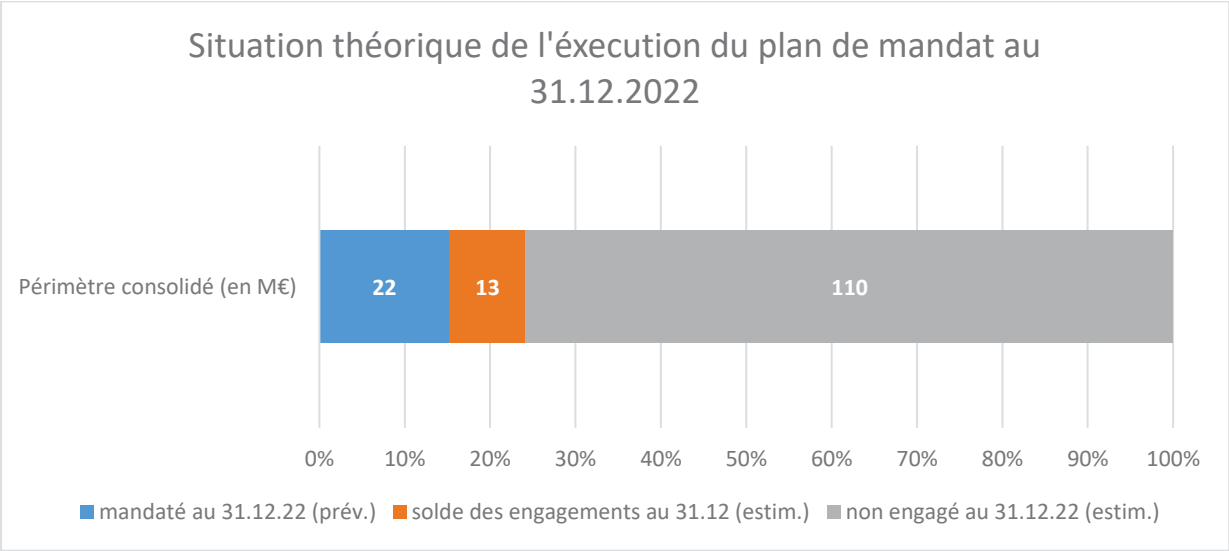
Au global, les dépenses réelles de fonctionnement devraient être en progression de 3,8 % de BP à BP (+ 5,5 M€).

Compte tenu des évolutions en dépenses et en recettes de fonctionnement, les soldes d'épargne du budget 2023 devraient se situer aux alentours de 14 M€ pour l'épargne brute et de 10 M€ pour l'épargne nette.

AMPLIFIER L'EFFORT D'INVESTISSEMENT DE LA VILLE DE BREST EN POURSUIVANT LA MISE EN OEUVRE DU PLAN DE MANDAT DES INVESTISSEMENTS

Fin 2021, La ville de Brest a adopté un Plan de mandat (PDM) prévoyant la réalisation de plus de 134 M€ sur la période 2022-2026 auxquels se sont ajoutés les reports de l'exercice 2021 (7,8 M€).

Au 31 décembre 2022, près d'un quart des crédits du plan de mandat (soit 35 M€) a donné lieu à un engagement de la collectivité dans le cadre de gestion en AP/CP.



Parallèlement, à l'issue de la tenue des comités budgétaires réunissant les services et leurs élus référents, la situation actualisée de la programmation pluriannuelle des investissements (PPI) 2023 – 2025 est basée sur une enveloppe de nouveaux investissements de 31,5 M€ en 2023 et 31,9 M€ en 2024 et 29,0 M€ en 2025.

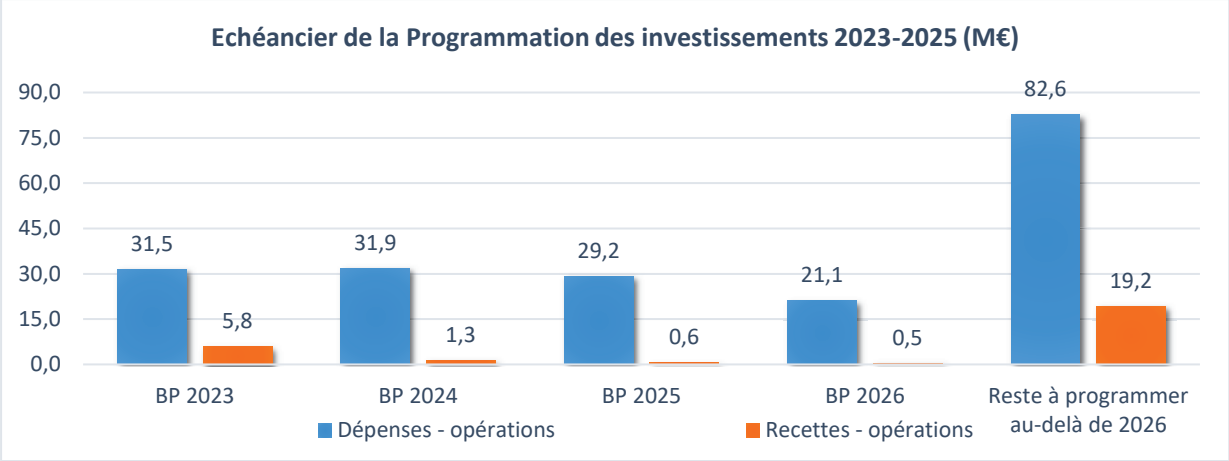


Figure : Echéancier de la Programmation des Investissements 2023-2025 (M€)

A cette programmation d'investissements nouveaux se rajouteront les lissages des crédits non réalisés en 2022 sur les autorisations de programme.

Parmi les principaux programmes d'investissement qui feront l'objet de crédits de paiement au budget 2023, on soulignera plus particulièrement :

- Le déménagement du Fourneau aux Capucins : 6,87 M€ ;
- La reconstruction du groupe scolaire Kerisbian : 2,81 M€ ;
- L'aménagement des halles St Louis : 2,35 M€ ;

- La maintenance du bâti dans les écoles : 1,42 M€, dont 0,40 M€ destinés au programme d'optimisation énergétique des bâtiments éducatifs réalisés en régie et 0,22 M€ à l'entretien et l'aménagement des cours d'école ;
- La Maison des associations de Pen ar Créac'h : 1,31 M€ ;
- Les travaux dans divers bâtiments municipaux : 1,19 M€, dont 0,30 M€ pour les installations de chauffage et ventilation,
- Etc.

MAITRISER L'ENDETTEMENT

La maîtrise de l'endettement est un enjeu essentiel de la politique financière pour préserver les capacités d'investissement futures et conserver une bonne qualité de signature aux yeux des partenaires financiers.

Ainsi, sur la période écoulée, la maîtrise de la dette municipale a contribué à préserver les marges de manœuvre de la ville de Brest.

L'ampleur du désendettement réalisé depuis 2010 (- 47 M€) préserve la capacité de la ville de Brest à recourir à l'emprunt pour financer la politique d'investissement.

Au BP 2023, l'emprunt nécessaire à l'équilibre du budget primitif devrait s'établir autour de 6 M€ ce qui, compte tenu du remboursement annuel de la dette existante (soit 4,3 M€ en intégrant le loyer en capital dû à la SPL BMA) pourrait conduire à un réendettement.

Cette inscription d'emprunt tient compte du résultat net prévisionnel de l'exercice 2022 qui sera repris dès le BP primitif. Il est estimé provisoirement à 8,4 M€.

L'emprunt réellement contracté en 2023 dépendra des taux de réalisations des inscriptions budgétaires en dépenses et en recettes ainsi que des besoins de trésorerie.

Les perspectives financières au-delà de 2023

La préparation du budget 2023 et, au-delà, la mise en œuvre du plan de mandat 2022-2026 s'inscrit dans une vision financière prospective. Le rapport sur les orientations budgétaires est donc l'occasion d'exposer les prévisions concernant l'évolution des grands équilibres financiers de la ville de Brest, compte tenu des perspectives d'évolution des ressources et des charges et de la réalisation des investissements.

Dans le contexte économique marqué par l'inflation et la remontée des taux d'intérêts, l'exercice prospectif revêt, cette année encore, un enjeu particulier.

L'objectif est d'évaluer la capacité de la ville de Brest à financer le plan de mandat tout en préservant les fondamentaux de gestion à plus long terme.

LES HYPOTHESES PROSPECTIVES

La finalité d'une prospective financière est de tracer une trajectoire réaliste à moyen terme en se fondant sur les hypothèses économiques et financières les plus vraisemblables à un moment donné, toutes choses égales par ailleurs.

Bien entendu, la prévision financière reste confrontée à des aléas, notamment :

- L'évolution de la situation sanitaire, toujours incertaine ;
- Les évolutions du marché immobilier local dans un contexte de possible de retournement au niveau national avec des conséquences sur le produit des droits de mutation perçu par la ville de Brest potentiellement fluctuant et qui atteint actuellement des niveaux records (le montant perçu en 2022 atteignant plus du double de celui perçu en 2015) ;
- Le niveau effectif de la contribution des collectivités locales au redressement des comptes publics ;
- La croissance des coûts des matériaux et le renchérissement des coûts des opérations ;
- L'influence des autres paramètres externes, que ce soient les facteurs macroéconomiques (ex : inflation, prix de l'énergie) ou les facteurs législatifs et réglementaires (ex : mesures nationales impactant la fonction publique, mesures intégrées chaque année en loi de finances, etc.) ;
- L'évolution des conditions de financement (progression des taux d'intérêt, accès aux offres).

En conséquence, la prospective financière 2023-2027 réalisée sur les comptes administratifs du budget de la ville de Brest a été construite autour d'hypothèses prudentes mais réalistes.

En matière de recettes de fonctionnement :

La prospective financière est conditionnée principalement par l'évolution des dotations d'Etat, l'assiette de la fiscalité locale et la dynamique des droits de mutations.

La dotation globale de fonctionnement (DGF) est supposée stable sur la période, la croissance de la dotation de solidarité urbaine compensant la réduction de la dotation nationale de péréquation.

Concernant l'attribution (1,6 M€ à inscrire en 2023) au titre du fonds de péréquation des ressources communales (FPIC), la prospective introduit une hypothèse de diminution de 0,5 % par an. Conséquence possible de la réforme des indicateurs financiers votée en loi de finances pour 2021, le risque de perte de l'attribution FPIC n'est pas simulée d'ici 2027. L'hypothèse que la ville devienne contributrice au fonds à compter de 2025 (0,4 M€) est quant à elle intégrée.

En matière de fiscalité :

- Les bases de foncier bâti évoluent physiquement de 0,5 % en 2022. Il convient d'y ajouter l'actualisation forfaitaire à hauteur de 2,0 % par an à compter de 2024 (donc évolution de 2,5 %/ an y compris actualisation forfaitaire) ;
- Le produit des droits de mutation diminuerait progressivement pour atteindre 6,5 M€ en 2025 puis progresserait à nouveau de 1,0 % par an ;
- Les reversements de fiscalité opérés par la métropole se stabiliseraient à hauteur de 0,243 M€ pour la dotation de solidarité communautaire et de 2,3 M€ pour la taxe sur l'électricité ;
- Les autres produits fiscaux (ex : taxe sur la publicité extérieure) seraient stables.

En matière de taux, seule la baisse des taux de fiscalité (- 1,0 %) envisagée en 2023 est simulée.

Hors fiscalité et DGF, les autres recettes de la ville de Brest sont supposées globalement stables à compter de 2023.

Au total, le scénario central en matière d'évolution des ressources prévoit **une progression des recettes de fonctionnement de 1,3 % en moyenne annuelle** sur la période 2023-2027.

En matière de dépenses de fonctionnement :

La prospective financière intègre **une hypothèse de stabilité en volume des dépenses réelles de fonctionnement (**contre - 0,7 % par an en moyenne sur la période 2017-2022). Elle correspond à une progression de 3,7 M€ par an. Aussi, les dépenses réelles de fonctionnement évoluent au rythme de l'inflation (+ 2,1 % en moyenne).

En matière d'investissement :

Les dépenses d'investissement sont positionnées à hauteur de 22,1 M€ par an en réalisations hors AC investissement (0,6 M€), ce qui correspond à une reconduction de l'effort réalisé en 2022.

Ces investissements seraient financés par des recettes définitives (FCTVA, subventions d'équipement) à hauteur de 6,3 M€ par an en moyenne, le besoin résiduel étant couvert par l'autofinancement, le recours au fonds de roulement, et la mobilisation d'emprunt pour 3,1 M€

par an en moyenne (hypothèse taux fixe 2,75 % sur 15 ans jusqu'en 2024 puis baisse progressive jusqu'à 2,3 % en 2027, annuités constantes).

Au total, les investissements sur la période 2023-2027 sont évalués à 110,5 M€ en réalisations.

A ces investissements, se rajouterait un nouveau marché de partenariat pour la rénovation énergétique d'écoles et d'équipements socio-culturels duquel découlerait une dette à rembourser à hauteur de 11,0 M€ à compter de 2025, selon des estimations provisoires.

UNE CAPACITÉ D'INVESTISSEMENT PRÉSERVÉE

Les tendances prospectives sont analysées à la lumière de trois indicateurs de gestion :

- **L'épargne nette**, c'est-à-dire la capacité d'autofinancement de la ville de Brest.
  L'objectif de la ville de Brest est de conserver une capacité d'autofinancement couvrant au moins un quart des dépenses d'investissement, ce qui implique de cibler une épargne nette supérieure à 5,5 M€ chaque année en prospective compte tenu des hypothèses de réalisation des investissements.

- **L'évolution du stock de la dette**. La ville de Brest dispose d'une réelle capacité de ré-endettement qui doit cependant être maîtrisé afin de tenir compte du profil d'amortissement de la dette existante et des tensions à venir sur les recettes issues des dotations.

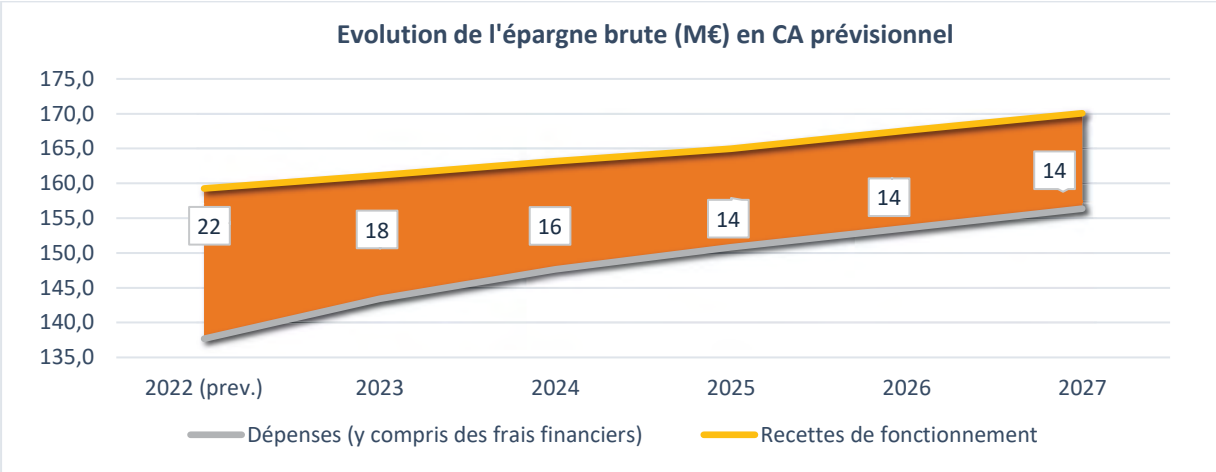
- **Le ratio de désendettement** est le rapport entre l'encours de la dette et l'épargne brute, exprimé en nombre d'années.
  L'objectif de la ville de Brest est de ne pas dépasser un ratio de désendettement à 4 ans à la fin du mandat afin d'anticiper les effets de la réforme des indicateurs tout en préservant les capacités d'investissement de la ville à moyen terme compte tenu d'un niveau d'épargne en réduction en comparaison avec la période récente.

Compte tenu des hypothèses retenues à ce jour, qui devront être ajustées dans le temps en fonction des évolutions de la conjoncture et des réformes législatives, on peut constater que l**es hypothèses simulées en matière de fonctionnement et d'investissement, bien qu'elles conduisent à une détérioration des indicateurs financiers par rapport à la situation 2022, sont conformes avec les objectifs de bonne gestion.**

Les résultats de la simulation financière sont synthétisés dans les graphiques ci-après :

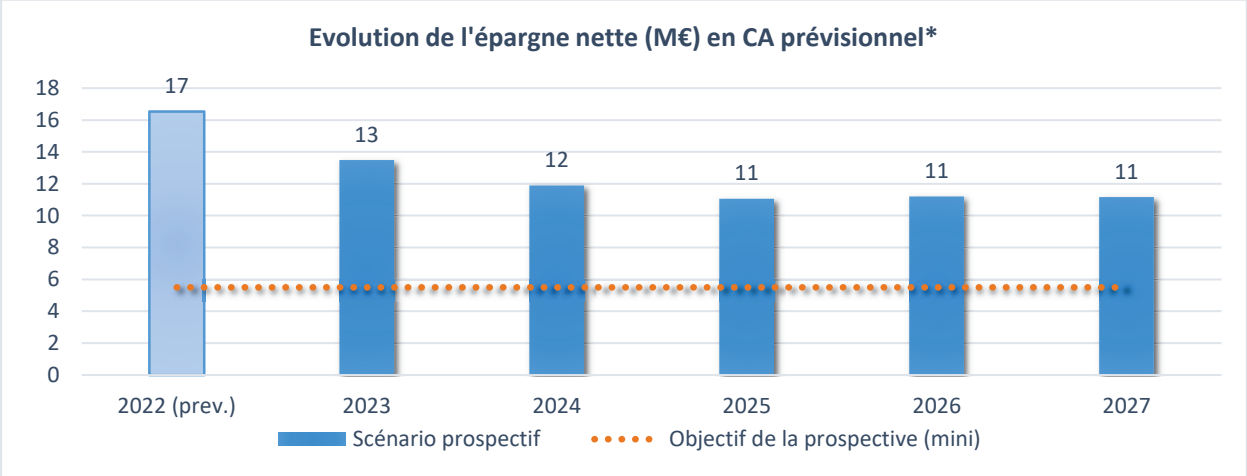
Impact sur l'épargne brute

La capacité d'autofinancement brute (ou épargne brute) est réduite d'un quart sur la période prospective (15 M€ en 2027 contre 20 M€ en 2022) compte tenu de l'hypothèse d'évolution des recettes et des dépenses de fonctionnement.



Impact sur l'épargne nette

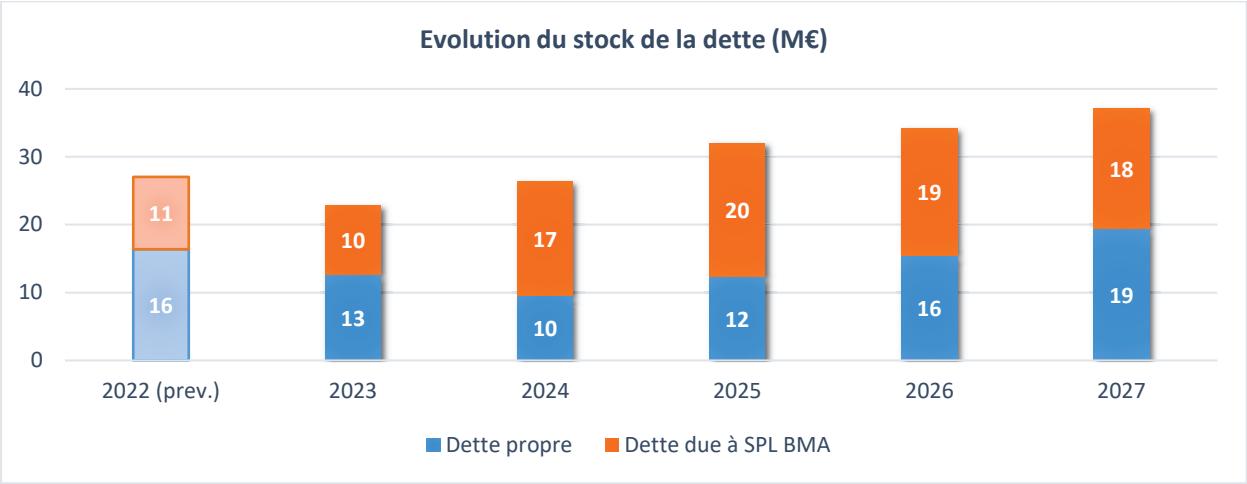
La capacité d'autofinancement nette (ou épargne nette) égale à 16,5 M€ fin 2022 se dégraderait pour atteindre 11 M€ en fin de mandat. L'indicateur d'épargne nette resterait donc supérieur à l'objectif minimal de la prospective (5,5 M€ par an).



** Après remboursement annuité due à la SPL BMA (marchés de partenariat pour la rénovation énergétique des écoles et des équipements socio-culturels)*

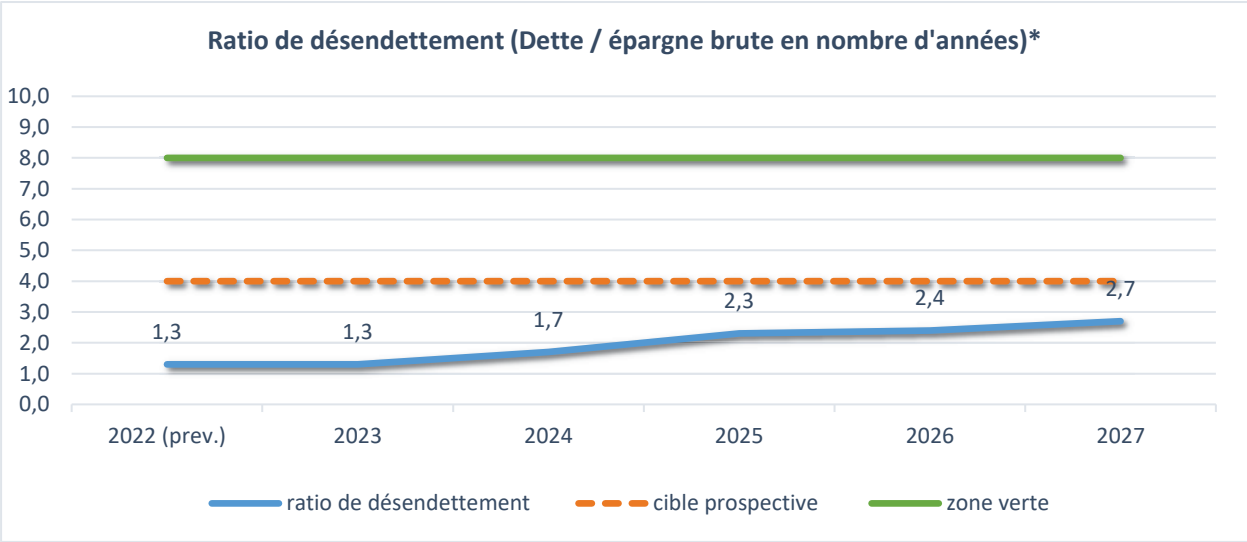
Impact sur la dette

Dans le scénario étudié, la ville de Brest se réendetterait régulièrement à compter de 2024. Elle consacrerait ainsi une part croissante de son épargne au remboursement de la dette.



Impact sur le ratio de désendettement

Le ratio de désendettement de la ville de Brest progresserait régulièrement pour atteindre 2,7 années fin 2027. Il resterait donc positionné dans la zone verte et en deçà de la cible maximale de la prospective (4 ans).



** Y compris dette due à la SPL BMA dans le cadre du marché de partenariat pour la rénovation énergétique des écoles*

La trajectoire du ratio de désendettement serait dégradée par rapport au graphique présenté ci-dessus dans le cas où la maîtrise des dépenses réelles de fonctionnement (stabilité en volume) ne serait pas assurée et le plafonnement des dépenses d'investissement autour de 22 M€/an en réalisation ne serait pas respecté.

ANNEXE : Projet de programmation Pluriannuelle des investissements 2023-2025

En K€

Situation au 16/01/23

Programmes de la PPI :

2023		2024		2025		Total PPI 2023-2025		Reste à programmer 2026		Reste à programmer au-delà de 2026	
D	R	D	R	D	R	Dépenses	Recettes	Dépenses	Recettes	Dépenses	Recettes
31 540	5 820	31 857	1 265	29 208	610	92 605	7 695	21 053	455	82 631	19 184

AP19-003VB : LE FOURNEAU AUX CAPUCINS

En K€

N° prog	Libellé	Direction	2023 D	2023 R	2024 D	2024 R	2025 D	2025 R	Total PPI 2023-2025 Dépenses	Total PPI 2023-2025 Recettes	Reste à programmer 2026 Dépenses	Reste à programmer 2026 Recettes	Reste à programmer au-delà de 2026 Dépenses	Reste à programmer au-delà de 2026 Recettes
1492	LE FOURNEAU AUX CAPUCINS	Direction Culture Animation Patrimoines	6 866	2 168	4 688	1 015	443		11 997	3 183				
TOTAL AP LE FOURNEAU AUX CAPUCINS			**6 866**	**2 168**	**4 688**	**1 015**	**443**		**11 997**	**3 183**				

AP22-001VB : EQUIPEMENTS SPORTIFS MUNICIPAUX

En K€

N° prog	Libellé	Direction	2023 D	2023 R	2024 D	2024 R	2025 D	2025 R	Total PPI 2023-2025 Dépenses	Total PPI 2023-2025 Recettes	Reste à programmer 2026 Dépenses	Reste à programmer 2026 Recettes	Reste à programmer au-delà de 2026 Dépenses	Reste à programmer au-delà de 2026 Recettes
1493	CENTRE SPORTIF DU PETIT KERZU - TRAVAUX DE RENOVATION	Direction des Sports et du nautisme	200						200					
1531	STADE FONTAINE MARGOT	Direction des Sports et du nautisme	33		160		352		545		870		3 397	690
1541	AMENAGEMENT DE TERRAINS DE TENNIS	Direction des Sports et du nautisme	170						170					
1542	CENTRE SPORTIF PROVENCE	Direction des Sports et du nautisme	150		600		1 800		2 550		650			
1544	TERRAIN DE SPORT SYNTHETIQUE, CREATION, RENOVATION	Direction des Sports et du nautisme			250		800	310	1 050	310		205		
1545	EQUIPEMENTS ET SALLES SOLS SPORTIFS	Direction des Sports et du nautisme	20		380		150		550					
1547	STADE MENEZ PAUL	Direction des Sports et du nautisme	150	620					150	620				
1548	GER EQUIPEMENTS ET SALLES REFECTION ENVELOPPE	Direction des Sports et du nautisme	940						940					
1550	CENTRE SPORTIF KERICHEN	Direction des Sports et du nautisme	48		114		628		790		1 175		12 950	6 700
1551	PARCOURS ET EQUIPEMENTS DE SPORT	Direction des Sports et du nautisme	10		60		10		80		60			
1554	GYMNASE BELLEVUE - REHABILITATION	Direction des Sports et du nautisme	100		400		970		1 470		30			
615	GER EQUIPEMENTS SPORTIFS	Direction des Sports et du nautisme	640		410		410		1 460		410			
773	PROJET FONCIER LEGION SAINT PIERRE	Direction des Sports et du nautisme	100		50		50		200					
80	GER EQUIPEMENTS STADE FRANCIS LE BLE	Direction des Sports et du nautisme	200		200		200		600		200			
TOTAL AP EQUIPEMENTS SPORTIFS MUNICIPAUX			**2 761**	**620**	**2 624**		**5 370**	**310**	**10 755**	**930**	**3 395**	**205**	**16 347**	**7 390**

AP22-002VB : EQUIPEMENTS EDUCATIFS

En K€

N° prog	Libellé	Direction	2023		2024		2025		Total PPI 2023-2025		Reste à programmer 2026		Reste à programmer au-delà de 2026	
			D	R	D	R	D	R	Dépenses	Recettes	Dépenses	Recettes	Dépenses	Recettes
1156	TRAVAUX DANS LES CRECHES MUNICIPALES ET ASSOCIATIVES	Direction Educations	315		160		160		635		160			
1218	MOB ET MAT DANS LES CRECHES ET HALTES GARDERIES	Direction Educations	65		65		65		195		65			
1316	MAINTENANCE DE LA CUISINE CENTRALE	Direction Educations	30		15		15		60		15			
1498	RECONSTRUCTION GROUPE SCOLAIRE KERISBIAN	Direction Educations	2 808		5 895		2 786		11 489		1 604			
1499	RESTRUCTURATION DE RESTAURANTS SCOLAIRES	Direction Educations	73		404		885		1 362					
1509	RENOVATION DE LA CRECHE DE KERIGONAN	Direction Educations	30		320		170		520					
1517	CRECHE IMMERSIVE EN BRETON	Direction Educations	50						50					
1520	RECONSTRUCTION ECOLE ELEMENTAIRE BUISSON	Direction Educations	68		360		250		678		82		7 161	
1526	RENOVATION ENERGETIQUE DANS LES ECOLES	Direction Educations	14		14		14		42		14		248	
1536	MAISON DES 1000 PREMIERS JOURS	Direction Educations			30		270		300		0			
1537	CRECHES CENTRE VILLE	Direction Educations	460		500		450		1 410					
1538	MAISON DES PARENTS LAEP	Direction Educations	50						50					
1540	MOBILITE AUX ABORDS DES ETABLISSEMENTS EDUCATIFS ET ASSOCIATI	Direction Educations					50		50		50			
237	TRAVAUX ET MOBILIER DES ESPACES PERI - EXTRASCOLAIRES	Direction Educations	40		40		40		120		40			
255	MATERIEL TECHNIQUE	Direction Educations	30		18		18		66		18			
256	ACQUISITION DE MOBILIER ET DE MATERIEL PEDAGOGIQUE	Direction Educations	96		96		96		288		96			
259	RENOVATION DU GROUPE SCOLAIRE KERICHEN	Direction Educations											8 000	
262	OPTIMISATION ENERGETIQUE BATIMENTS EDUCATIFS	Direction Educations	400		400		400		1 200		400			
73	MAINTENANCE DU BATI DANS LES ECOLES	Direction Educations	800		1 000		1 000		2 800		1 000			
75	ENTRETIEN ET AMENAGEMENT DES COURS D'ECOLES	Direction Educations	216		216		216		648		216			
86	MAINTENANCE DES OFFICES ET DES RESTAURANTS SCOLAIRES	Direction Educations	92		92		92		276		92			
880	TECHNOLOGIES NOUVELLES ET BCD DANS LES ECOLES	Direction Educations	200	50	200		150	50	550	100	150			
TOTAL AP EQUIPEMENTS EDUCATIFS			**5 837**	**50**	**9 825**		**7 127**	**50**	**22 789**	**100**	**4 002**		**15 409**	

AP22-004VB : EQUIPEMENTS CULTURELS

En K€

N° prog	Libellé	Direction	2023		2024		2025		Total PPI 2023-2025		Reste à programmer 2026		Reste à programmer au-delà de 2026	
			D	R	D	R	D	R	Dépenses	Recettes	Dépenses	Recettes	Dépenses	Recettes
1019	ACQUISITION MATERIEL D'ANIMATION	Direction Culture Animation Patrimoines	110		110		110		330		110			
1124	TRAVAUX ET EQUIPEMENTS DANS LES BIBLIOTHEQUES	Direction Culture Animation Patrimoines	150		150		150		450		150			
208	EESAB: TRAVAUX, MOBILIER,MATERIEL	Direction Culture Animation Patrimoines	287		100		100		487		100			
955	EQUIPEMENTS CULTURELS	Direction Culture Animation Patrimoines	737	100	455	20	640	20	1 832	140	455	20		
TOTAL AP EQUIPEMENTS CULTURELS			**1 284**	**100**	**815**	**20**	**1 000**	**20**	**3 099**	**140**	**815**	**20**		

AP22-005VB : EQUIPEMENTS MIS A DISPOSITION DES ASSOCIATIONS

En K€

N° prog	Libellé	Direction	2023		2024		2025		Total PPI 2023-2025		Reste à programmer 2026		Reste à programmer au-delà de 2026	
			D	R	D	R	D	R	Dépenses	Recettes	Dépenses	Recettes	Dépenses	Recettes
1435	LOCAUX POUR DIVERSES ASSOCIATIONS	Direction des Sports et du nautisme	60				60		120					
1504	MAISON DES ASSOCIATIONS DE PEN AR CREAC'H	Direction Educations	1 305		30		30		1 365		30			
1515	AUBERGE DE JEUNESSE	Direction Educations	27		15		60		102		60			
1539	TRAVAUX CENTRE SOCIAL KERANGOFF	Direction Educations									50		4 710	
247	RENOVATION PATRONAGE LAIQUE SANQUER	Direction Educations									250		750	
252	MAINTENANCE ET USAGES DES LOCAUX ASSOCIATIFS	Direction Educations	30		30		30		90		30			
258	USAGES DES EQUIPEMENTS SOCIO-CULTURELS	Direction Educations	70		70		70		210		70			
261	MAINTENANCE DES EQUIPEMENTS SOCIO-CULTURELS	Direction Educations	300		400		400		1 100		400			
TOTAL AP EQUIPEMENTS MIS A DISPOSITION DES ASSOCIATIONS			1 792		545		650		2 987		890		5 460	

AP22-006VB : RENOUVELLEMENT URBAIN

En K€

N° prog	Libellé	Direction	2023		2024		2025		Total PPI 2023-2025		Reste à programmer 2026		Reste à programmer au-delà de 2026	
			D	R	D	R	D	R	Dépenses	Recettes	Dépenses	Recettes	Dépenses	Recettes
1532	NPNRU BELLEVUE	Direction Educations	39		39		72		150		325		17 757	5 154
1533	NPNRU RECOUVRANCE	Direction Educations	114		282		3 582		3 978		5 978		21 632	6 640
TOTAL AP RENOUVELLEMENT URBAIN			153		321		3 654		4 128		6 303		39 389	11 794

AP22-007VB : MOYENS GENERAUX

En K€

N° prog	Libellé	Direction	2023		2024		2025		Total PPI 2023-2025		Reste à programmer 2026		Reste à programmer au-delà de 2026	
			D	R	D	R	D	R	Dépenses	Recettes	Dépenses	Recettes	Dépenses	Recettes
940	ACHAT POUR LE MANOIR DE KERBRIANT	Cabinet Ville de Brest	5		5		5		15		5			
1519	INNOVATION ENERGETIQUE ET DEVELOPPEMENT DES ENR	Direction de l'écologie urbaine	270		150		150		570		150			
1489	PARTICIPATION AU CAPITAL	Direction des finances et de la commande publique	68	270					68	270				
848	SUBVENTIONS AUX ASSOCIATIONS	Direction des finances et de la commande publique	5		5				10		5			
847	EQUIPEMENT EN INFORMATIQUE	Direction des systèmes d'information et télécommunications	896		1 086		863		2 845		682			
1130	TRAVAUX DANS DIVERS BATIMENTS MUNICIPAUX	Direction Patrimoine Logistique	885		1 121		573		2 579		663			
1220	MATERIEL D'ANIMATION	Direction Patrimoine Logistique	90		90		50		230		50			
1355	AMENAGEMENT RESTAURANT HOTEL DE VILLE	Direction Patrimoine Logistique	10		10				20					
1471	CHAUFFAGE ET VENTILATION DES BATIMENTS MUNICIPAUX	Direction Patrimoine Logistique	300		300		300		900		300			
165	TRAVAUX HOTEL DE VILLE	Direction Patrimoine Logistique	600		400		400		1 400		460			
205	TRAVAUX SUR EDIFICES CULTUELS	Direction Patrimoine Logistique	481		620		1 130		2 231		800			
314	RENOUVELLEMENT DU PARC DES VEHICULES	Direction Patrimoine Logistique	310	10	310	10	310	10	930	30	110	10		
736	ACQUISITION DE MOBILIER ET DE PETIT MATERIEL	Direction Patrimoine Logistique	42		42		42		126		42			
TOTAL AP MOYENS GENERAUX			3 962	280	4 139	10	3 823	10	11 924	300	3 267	10		

AP22-008VB : SANTE ET ACTION SOCIALE

En K€

N° prog	Libellé	Direction	2023		2024		2025		Total PPI 2023-2025		Reste à programmer 2026		Reste à programmer au-delà de 2026	
			D	R	D	R	D	R	Dépenses	Recettes	Dépenses	Recettes	Dépenses	Recettes
1266	TERRAIN D'ACCUEIL GENS DU VOYAGE	Direction de l'action sociale	2		5		5		12		5			
1508	ETABLISSEMENTS ACTION SOCIALE ET SANTE	Direction de l'action sociale	445		444		145		1 034		145			
1521	SOUTIEN AUX ASSOCIATIONS	Direction de l'action sociale	150		150		150		450		150			
1522	RESTRUCTURATION DES LOCAUX DU CCAS	Direction de l'action sociale	567						567					
1528	RESTRUCTURATION DU CHRS DU FOYER DU PORT	Direction de l'action sociale	20		62				82					
1529	RESTRUCTURATION EHPADS L .LE ROUX ET A.SALAUN	Direction de l'action sociale	2 000		1 250		1 000		4 250					
902	LOCAUX DU CREDIT MUNICIPAL	Direction de l'action sociale	215		150				365					
1530	INVEST EN FAVEUR DE LA PROMOTION DE LA SANTE	Mission Développement Social Urbain	143		32		32		207		32			
TOTAL AP SANTE ET ACTION SOCIALE			3 542		2 093		1 332		6 967		332			

AP22-009VB : CADRE DE VIE ET SERVICES URBAINS

En K€

N° prog	Libellé	Direction	2023		2024		2025		Total PPI 2023-2025		Reste à programmer 2026		Reste à programmer au-delà de 2026	
			D	R	D	R	D	R	Dépenses	Recettes	Dépenses	Recettes	Dépenses	Recettes
151	MAIRIES DE QUARTIER	Direction de la proximité	354		355		237		946		10			
152	NOUVELLE MAIRIE DE QUARTIER DE SAINT PIERRE	Direction de la proximité					1 300		1 300		547		2 786	
855	ACCOMPAGNEMENT DES PROJETS MULTI-MEDIAS ET PROJETS INNOVANT	Direction de la proximité	83		75		75		233		75			
885	CIMETIERES : TRAVAUX ET ACQUISITIONS	Direction de la proximité	261		261		201		723		201			
444	ACQUISITIONS ET CESSIONS FONCIERES	Direction des dynamiques urbaines	10	1 882	10	200	10	200	30	2 282	10	200		
1490	MAISON DE L'INTERNATIONAL	Direction du développement économique et international	11		11		11		33		11			
1506	HALLES SAINT LOUIS	Direction prévention des risques et tranquillité urbaine	2 350		5 350		3 010		10 710		350		2 540	
1507	RENFORCEMENT DE LA PROTECTION DES BÂTIMENTS VILLE DE BREST	Direction prévention des risques et tranquillité urbaine	950	700	250		250		1 450	700	250			
1553	DEPLOIEMENT COMPLEMENTAIRE DE SANITAIRES PUBLIQUES	Direction prévention des risques et tranquillité urbaine	389						389					
289	TRAVAUX D'OFFICE, PERILS & MAINTENANCE	Direction prévention des risques et tranquillité urbaine	185	20	60	20	60	20	305	60	60	20		
572	LOCAUX LIEU D'ACCUEIL DES VICTIMES	Direction prévention des risques et tranquillité urbaine	40						40					
60	TRAVAUX DANS LES HALLES ET MARCHES	Direction prévention des risques et tranquillité urbaine	130		35		35		200		35			
TOTAL AP CADRE DE VIE ET SERVICES URBAINS			4 763	2 602	6 407	220	5 189	220	16 359	3 042	1 549	220	5 326	

AP22-010VB : BUDGET PARTICIPATIF

En K€

N° prog	Libellé	Direction	2023		2024		2025		Total PPI 2023-2025		Reste à programmer 2026		Reste à programmer au-delà de 2026	
			D	R	D	R	D	R	Dépenses	Recettes	Dépenses	Recettes	Dépenses	Recettes
800	BUDGET PARTICIPATIF	Direction de la proximité	580		400		620		1 600		500		700	
TOTAL AP BUDGET PARTICIPATIF			580		400		620		1 600		500		700	