

COMMUNE DE BAYONNE
Département des Pyrénées atlantiques - Arrondissement de Bayonne

SEANCE DU CONSEIL MUNICIPAL DU 8 FEVRIER 2018
DELIBERATION N° 9

L'an deux mil dix huit, le huit février, le Conseil municipal dûment convoqué, s'est réuni au lieu ordinaire de ses séances, sous la présidence de Monsieur Jean-René ETCHEGARAY, Maire. La séance a été ouverte à 17h37.

*Nombre de conseillers
municipaux en exercice :*
43

*Certifié exécutoire compte
tenu du dépôt au titre du
contrôle de légalité et de
l'affichage en mairie le*

.....

Le Maire

Présents : M. ETCHEGARAY, Mme DURRUTY, M. MILLET-BARBE, Mme BISAUTA, M. SOROSTE, Mme LAUQUE, MM. UGALDE, LACASSAGNE, Mmes DUHART, CASTEL, Mme MARTIN DOLHAGARAY, MM. AGUERRE, ESMIEU, Mme LANGLOIS jusqu'à 20h30 , MM. SALDUCCI, POCQ, ARCOUET, SALANNE, Mmes MEYZENC à partir de 17h55 ; M. ESCAPIL-INCHAUSPE, Mme BENSOUSSAN, M. BOUTONNET, Mme LARRE, Mmes ARAGON, CAPDEVIELLE, HERRERA LANDA, MM. DUZERT, ETCHETO, BERGE, PALLAS, ARTIAGA, IRIART et Mme WAGNER.

Absents représentés par pouvoir :

M. NEYS par Mme DURRUTY, Mme JUZAN par Mme DUHART, Mme LANGLOIS par M. LACASSAGNE à partir de 20h30, M. LALANNE par M. ESMIEU, Mme BRAU-BOIRIE par M. MILLET-BARBE, Mme MEYZENC par M. SOROSTE jusqu'à 17h55, Mme TAIEB par M. POCQ, M. LAIGUILLON par M. SALDUCCI, Mme CANDILLIER par M. ARCOUET, Mme BELBARAKA par M. ETCHEGARAY, M. DAUBISSE par Mme LAUQUE, Mme PICARD FELICES par Mme HERRERA LANDA.

Secrétaire :

M. BOUTONNET

Entendu le rapport de M. Soroste,

OBJET : FINANCES – Budget principal et budgets annexes – Orientations budgétaires pour l'exercice 2018.

En vertu de l'article L.2312-1 du code général des collectivités territoriales, un débat doit avoir lieu sur les orientations générales du budget dans un délai de deux mois précédant le vote de celui-ci.

Afin d'appréhender au mieux les conditions d'élaboration du budget primitif, le rapport présenté doit permettre au conseil municipal d'être informé de l'évolution des données économiques nationales et des orientations de l'État pour le secteur public local, de prendre connaissance de la situation financière de la Ville, d'avoir une première approche des équilibres budgétaires envisagés et de connaître l'évolution attendue des grands postes de recettes et de dépenses. Il doit exposer les engagements pluriannuels envisagés et éclairer l'assemblée délibérante sur la structure et la gestion de la dette.

En application de la loi « NOTRe », ce rapport comporte également, pour les villes de plus de 10 000 habitants, un certain nombre d'informations relatives à la gestion des ressources humaines : structure et évolution prévisionnelle des effectifs et des dépenses de personnel, éléments relatifs aux rémunérations, aux avantages en nature et au temps de travail. Ces informations sont présentées sous la forme d'une annexe.

De plus, le rapport d'orientation budgétaire doit être transmis au préfet du département et au président de l'établissement public de coopération intercommunale auquel adhère la commune et doit être publié, la mise en ligne sur le site de la collectivité étant notamment requis.

I – LE CONTEXTE NATIONAL ET LOCAL

Après une période de quatre années caractérisée par une baisse continue et extrêmement importante des dotations, 2018 marque un tournant dans l'élaboration des budgets des collectivités locales avec l'apparition d'une forme de pilotage de leurs dépenses et de leur endettement par l'État.

A cet effet, outre l'habituelle loi de finances annuelle, la nouvelle loi de programmation des finances publiques pour la période 2018-2022 détermine les objectifs à atteindre non seulement pour les finances de l'État mais aussi pour celles des collectivités territoriales et des organismes de sécurité sociale et fixe le cadre normatif dans lequel ceux-ci devront s'inscrire.

Par ailleurs, conséquence de la loi NOTRe, des évolutions budgétaires spécifiques continueront à traduire la mise en œuvre de nouveaux transferts de compétences entre la commune et la communauté d'agglomération.

A. LA LOI DE PROGRAMMATION DES FINANCES PUBLIQUES (LPPF) 2018-2022

1. Le fondement de la LPPF

Chaque année, le Parlement vote la loi de finances à l'automne mais il n'existe une loi de programmation des finances publiques (LPPF) que tous les deux à trois ans. Celle votée en décembre 2017, pour la période 2018-2022, et publiée au Journal officiel du 23 janvier 2018 après validation par le Conseil constitutionnel, constitue la cinquième du genre depuis que la réforme constitutionnelle du 23 juillet 2008 a instauré cette pratique. Sa singularité ne repose pas uniquement sur sa durée mais principalement sur son caractère coercitif inédit pour les collectivités territoriales, bien que son contenu ait été adouci au fil de la discussion parlementaire.

Le texte trouve ses origines dans la situation de notre pays au regard des règles de l'Union européenne en matière de déficit et de dette publique, celui-ci ayant déclaré un déficit excessif (supérieur à 3 % du PIB) douze fois sur les quinze dernières années. Contrairement à ses prédécesseurs, le Président de la République n'entend pas solliciter, de la Commission européenne, un énième report de la date d'application par la France des critères de Maastricht. Si l'année 2016 s'est terminée à -3,4 % et 2017 devrait se clore à -2,9 %, le gouvernement s'est donc fixé une trajectoire exigeante pour les cinq prochaines années, en visant, pour l'ensemble du secteur public, un quasi-équilibre budgétaire à l'horizon 2022 et une réduction du poids de la dette de 96,8 % du PIB à 91,4 %.

Sachant que pour sa part l'État ne sera pas en capacité de s'inscrire dans cette tendance, au regard en particulier des baisses d'impôts à intervenir en 2018 et surtout 2019 (effet de la fin du CICE), il entend faire porter la majeure partie des efforts sur la sécurité sociale et les administrations publiques locales. Les deux tableaux ci-dessous illustrent ce propos :

Déficit public en % du PIB						
	2017	2018	2019	2020	2021	2022
Ensemble du secteur public	-2,9	-2,8	-2,9	-1,5	-0,9	-0,3
dont Etat	-3,2	-3,4	-3,9	-2,6	-2,3	-1,8
dont Sécurité sociale	+0,2	+0,5	+0,8	+0,8	+0,8	+0,8
dont collectivités	+0,1	+0,1	+0,1	+0,3	+0,5	+0,7

Dettes publiques en % du PIB						
	2017	2018	2019	2020	2021	2022
Ensemble du secteur public	96,7	96,9	97,1	96,1	94,2	91,4
dont Etat	78,3	79,4	81,1	81,7	81,6	80,8
dont Sécurité sociale	9,7	9,0	8,0	6,9	5,9	4,8
dont collectivités	8,7	8,4	8,1	7,5	6,7	5,8

2. Les objectifs assignés aux collectivités territoriales

La LPFP 2018-2022 fixe trois objectifs majeurs destinés à faire contribuer les collectivités territoriales et leurs groupements à l'effort de réduction du déficit public et de maîtrise de la dépense publique en vue de concrétiser les évolutions présentées auparavant et de dégager les excédents à même de compenser l'essentiel du déficit de l'État.

a. Objectif n° 1 : la maîtrise des dépenses de fonctionnement.

La croissance des dépenses réelles de fonctionnement est plafonnée à 1,2 % par an en valeur (inflation comprise) et à périmètre constant, taux pouvant être augmenté ou réduit sur la base de trois critères, chacun permettant une modulation maximale de +/- 0,15 % :

- la croissance démographique entre le 1^{er} janvier 2013 et le 1^{er} janvier 2018,
- le niveau de revenu moyen par habitant,
- les efforts de gestion déjà réalisés entre 2014 et 2016.

b. Objectif n° 2 : le désendettement.

La réduction du besoin de financement (qui correspond à la différence entre le montant des emprunts contractés et le remboursement de la dette) du secteur public local est fixée à 2,6 Md€ par an, et ce de manière croissante. Ainsi, en partant d'un solde positif estimé pour 2017 à 3 Md€, les collectivités devraient bonifier cet excédent en le portant à 5,6 Md€ en 2018, 8,2 Md€ en 2019 et jusqu'à 16 Md€ en 2022, soit 13 Md€ de plus qu'aujourd'hui. Pareille trajectoire détaillée ci-dessous interpelle car elle aurait pour effet, outre un désendettement en encours de l'ordre de 30 % sur la période, la fin de l'appel à l'emprunt en 2022.

c. Objectif n° 3 : la capacité de désendettement.

La prévention des risques de surendettement est renforcée, la loi prescrivant un plafond de capacité de désendettement (dette rapportée à l'autofinancement brut) de 12 ans pour les communes.

Il est précisé que ces dispositions s'apprécient en prenant en compte les budgets principaux et annexes des collectivités.

3. Le dispositif de contractualisation

L'article 29 de la LFPF définit le mécanisme mis en œuvre afin de décliner les objectifs collectifs au niveau individuel : la contractualisation avec l'État. Entrent dans le champ de ce dispositif les 322 collectivités les plus importantes, à savoir les régions, les départements et par ailleurs les communes et EPCI dont les dépenses réelles de fonctionnement constatées dans le compte de gestion du budget principal au titre de l'année 2016 sont supérieures à 60 M€ .

Le contrat à conclure avec le représentant de l'État, au plus tard avant la fin du premier semestre 2018 et après approbation de l'organe délibérant, portera sur les années 2018 à 2020 et définira la trajectoire financière assignée à la collectivité pour cette période.

Si la loi fixe clairement la norme d'évolution des dépenses de fonctionnement (objectif n° 1) et le plafond de référence pour la capacité de désendettement (objectif n° 3), en revanche rien n'est paradoxalement précisé sur la manière dont sera conventionné l'objectif de désendettement à l'échelon local (objectif n° 2), ce qui peut surprendre vu l'ampleur des ambitions affichées. Le texte prévoit par ailleurs la possibilité de conclure un avenant modificatif à la demande de l'une des parties.

Il convient également d'indiquer que la contractualisation revêt un caractère volontaire. Les collectivités qui ne voudraient pas conclure un tel contrat se verront notifier d'office leur trajectoire financière par le préfet.

Ce nouveau dispositif s'accompagne ensuite d'un contrôle annuel de l'exécution du contrat sur la base des comptes de gestion, débouchant sur l'application d'une procédure de bonus/malus.

Ainsi, si les dépenses de fonctionnement augmentent plus vite que l'objectif :

- pour les collectivités ayant contractualisé, il est opéré une reprise financière sur les recettes fiscales de 75 % du dépassement dans la limite de 2 % des recettes réelles de fonctionnement du budget principal de l'année considérée ;
- pour celles qui n'ont pas contractualisé, le prélèvement de l'Etat porte sur 100 % du dépassement avec un plafond identique, l'allègement de la sanction ayant pour but d'inciter à la contractualisation.

Inversement, le respect de la trajectoire d'évolution des dépenses de fonctionnement donnera accès à une majoration du taux de subvention pour les opérations bénéficiant de la dotation de soutien à l'investissement local, sans plus de précisions quant à l'enveloppe dévolue à ce mécanisme.

Il est ici rappelé que la loi ne fait pas mention, par contre, de quelque mesure coercitive que ce soit, en cas de non-respect des objectifs relatifs au besoin de financement.

Enfin, en lien avec ce qui précède, et conformément à l'article 13 de la LPFP, les prévisions et réalisations des objectifs contractualisés constitueront la trame des futurs débats d'orientations budgétaires.

4. Les concours de l'État aux collectivités

Aux termes de l'article 16 de la loi de programmation des finances publiques, d'ici à 2022, les concours financiers de l'État aux collectivités, hors fonds de compensation de la TVA, sont figés à 38,1 Md€.

Ceci signifie que, comme s'y était engagé le Président de la République, après une baisse continue et progressive de la dotation globale de fonctionnement entre 2014 et 2017, le gouvernement écarte actuellement toute réactivation de la contribution des collectivités au redressement des finances publiques sous cette forme. Les concours de l'État devraient donc rester stables pour la période 2018-2022.

B. LA LOI DE FINANCES 2018

La loi de finances (LF) pour 2018 est construite sur une hypothèse économique de croissance du PIB de 1,7 % en 2018 (pour 2017, elle vient d'être confirmée à 1,9 % pour 1,7 % attendu).

L'objectif est que le déficit public s'inscrive pour la seconde année consécutive en dessous du seuil des 3 % du PIB, à 2,8 % exactement, la trajectoire de la dette ne connaissant pour sa part aucune amélioration à près de 97 %, la décroissance étant espérée à partir de 2020.

1. Les différents concours de l'État pour le bloc communal

La loi de finances pour 2018 entérine la stabilité de la dotation globale de fonctionnement (DGF) pour le bloc communal (communes et leurs groupements) avec, en son sein, une nouvelle augmentation des enveloppes destinées à la péréquation. Ainsi, après un abondement de 180 M€ en 2017, la dotation de solidarité urbaine (DSU) voit ses crédits accrus de 110 M€, ce qui sera favorable pour Bayonne.

Par ailleurs, la loi pérennise la dotation de soutien à l'investissement local (DSIL) qui avait été créée sous forme exceptionnelle en 2016, afin d'inciter les collectivités locales à poursuivre leur effort d'investissement dans un contexte de ponction sur les dotations, puis reconduite en 2017. De ce fait, sont définitivement spécifiés dans le code général des collectivités territoriales, les projets éligibles à ce fonds : transition énergétique, mises aux normes, mobilité, logement, télécoms, bâtiments scolaires, tous équipements induits par la croissance de la population ainsi que ses critères de répartition. La Ville a en particulier sollicité la DSIL et obtenu un concours au titre du volet énergétique pour la restructuration du musée Bonnat-Helleu.

Pour l'année 2018, 615 M€ sont inscrits. Il est à noter qu'une sous-enveloppe de 50 M€, initialement prévue par le gouvernement pour récompenser les collectivités respectant les contrats d'objectifs financiers, a été réallouée par les parlementaires à la dotation d'équipement des territoires ruraux.

2. La réforme de la taxe d'habitation

Mesure phare du programme présidentiel, le dispositif réformant la perception de la taxe d'habitation est défini par l'article 5 de la loi de finances pour 2018.

Pour l'instant, la loi s'en tient au seul dégrèvement progressif sur 3 ans, à savoir 30 % en 2018, 65 % en 2019 et 100 % en 2020, des cotisations de taxe d'habitation pour les contribuables dont le revenu fiscal de référence est inférieur à 27 000 € pour une personne seule, 43 000 € pour un couple, majoré de 6 000 € par demi-part supplémentaire. Un mécanisme de lissage du taux de dégrèvement vient atténuer les effets de seuil lorsque le dépassement du plafond de revenus n'excède pas 1 000 € pour un célibataire et 2 000 € pour un couple. Au terme de la réforme, c'est ainsi 80 % des contribuables assujettis qui n'acquitteraient donc plus de cotisation, ce pourcentage étant plus proche de 85 % pour Bayonne au regard des projections faites en fonction des revenus. Il est précisé que le produit de TH pour la commune s'élève à environ 17 M€.

S'agissant d'un dispositif de dégrèvement, l'Etat se substituera purement et simplement au contribuable pour acquitter la cotisation de TH. Les collectivités restent donc assurées de percevoir la croissance du produit résultant de l'évolution des bases taxables (revalorisation des bases et augmentation du nombre de logements), le calcul s'effectuant sur la base des taux et des abattements en vigueur en 2017. Le coût estimé pour l'Etat sur les trois ans devrait ainsi avoisiner les 20 Md€. Si ce dernier accepte de supporter l'effet de croissance des bases, en revanche, il ne prendra pas en charge les hausses de pression fiscale décidées par les collectivités : celles-ci seront donc répercutées sur les contribuables qui devront s'acquitter du montant différentiel.

Il convient de rappeler que cette réforme a été validée par le Conseil constitutionnel qui a considéré que le principe d'égalité des citoyens devant les charges publiques et celui de l'autonomie fiscale des collectivités étaient respectés par la réforme.

Enfin, les travaux confiés à la mission « Richard-Bur » sur les finances locales se poursuivent et doivent déboucher sur des propositions pour l'après 2020, le devenir de la taxe d'habitation et une possible refonte plus large de la fiscalité locale.

3. Les mesures relatives aux ressources humaines

La loi de finances 2018 comporte un certain nombre de mesures relatives à la gestion budgétaire des ressources humaines.

La première d'entre elles consiste en le rétablissement du jour de carence dans la fonction publique pour lutter contre le micro-absentéisme. Comme indiqué dans le rapport spécifique aux frais de personnel, au regard de l'expérience passée, le gain pour la commune devrait être faible.

Par ailleurs, afin de compenser la hausse du taux de contribution sociale généralisée (CSG) de 1,7 point, un double mécanisme a été imaginé :

- pour les agents : suppression de la contribution exceptionnelle de solidarité de 1 % et versement d'une indemnité compensatoire couvrant le solde ;
- pour la collectivité : réduction de 1,62 point du taux de cotisation patronale d'assurance maladie.

Ce dispositif vise ainsi à neutraliser les effets de la réforme pour le secteur public.

Enfin, la LF pour 2018 acte le report d'un an des mesures statutaires, indiciaires et indemnitaires prévues par l'accord « Parcours professionnels, carrières et rémunérations » (PPCR) applicables initialement à compter du 1^{er} janvier 2018. Cette décision vient donc minorer, pour cette année, la hausse mécanique des charges de personnel.

C. LE PERIMETRE DES COMPETENCES COMMUNALES

L'impact des transferts de compétences constitue de son côté un élément essentiel à prendre également en compte dans la préparation budgétaire 2018.

Ainsi, le mouvement engagé par la Communauté d'Agglomération Pays Basque se poursuit. Après le tourisme et la politique linguistique, elle a décidé de prendre la compétence « eau potable et assainissement » à compter du 1^{er} janvier 2018. De ce fait, les budgets annexes de l'eau et de l'assainissement non collectif sont transférés à l'intercommunalité.

De même, la prise de compétence « Gemapi » (gestion des milieux aquatiques et prévention des inondations) par la communauté d'agglomération conduira à intégrer, au sein du calcul de l'attribution de compensation, la participation de la commune au syndicat mixte de la Nive maritime, ce dernier devant être dissous.

Par ailleurs, en sens inverse, le conseil municipal a approuvé l'exercice par la Ville de la compétence « animations seniors », mise en œuvre jusqu'au 31 décembre 2017 par le centre communal d'action sociale. Cette opération se traduira par une neutralisation de son effet : la subvention versée au CCAS sera ainsi réduite à hauteur des nouvelles charges supportées par le budget principal de la commune (frais de personnel et charges à caractère général).

II – L'EXÉCUTION BUDGÉTAIRE 2017

Pour la section de fonctionnement, il est précisé que les montants indiqués ci-après correspondent à des projections établies avant la clôture définitive des comptes 2017.

Le total des recettes de gestion devrait représenter globalement 69,5 M€, soit un montant supérieur aux prévisions budgétaires (68,5 M€) ainsi qu'au réalisé 2016 (69 M€).

L'évolution des principaux postes est la suivante :

- Le produit des impôts directs (taxes d'habitation et foncières) s'élève à 30,95 M€, en progression de 0,75 M€ par rapport à 2016 (+ 2,5 %).
- Le produit de la fiscalité indirecte dépasse 4,5 M€, soit une hausse importante de 13 %, due quasi exclusivement à une progression des droits de mutation, qui s'établissent à un niveau record de 2,8 M€ (+ 0,5 M€).
- Les dotations de l'État proprement dites connaissent une nouvelle baisse significative en raison de la participation des collectivités territoriales au plan de redressement des finances publiques. Le montant global constaté de 7,1 M€, contre 7,7 M€ en 2016, correspond à la recette inscrite au budget primitif 2017.
- Les autres participations et compensations fiscales, dont l'attribution provenant de la communauté d'agglomération, sont conformes aux prévisions.
- Les produits des services et du domaine (chapitre 70) et les autres produits de gestion courante (chapitre 75) devraient connaître globalement peu d'évolution à l'instar des exercices précédents, hormis celui du stationnement payant sur voirie attendu en baisse.

Ainsi, l'érosion des recettes constatée sur les exercices précédents est stoppée, la bonne progression des recettes fiscales, liée au dynamisme du marché immobilier et à l'augmentation démographique, compensant la baisse des dotations de l'État pour 2017.

Il convient également de rappeler que la création de la CAPB au 1^{er} janvier 2017 aura eu une incidence très bénéfique pour la Ville de Bayonne, avec la suppression de la contribution au Fonds de péréquation des ressources communales et intercommunales (FPIC), représentant un gain financier de 562 K€.

Pour les dépenses de fonctionnement, le taux de réalisation prévisionnel est de 97 %. Conformément à l'orientation arrêtée lors du vote du BP 2017, l'évolution des dépenses courantes est globalement maîtrisée, avec une légère diminution en valeur de 0,1 % par rapport au CA 2016.

L'évolution des principaux postes est la suivante :

- Les dépenses de personnel atteignent 35,1 M€, en progression certes importante comme prévue par rapport à 2016, mais bien contenue au regard de l'enveloppe votée au BP (35,4 M€). Il est rappelé que cette augmentation est le résultat de mesures nationales et d'un élargissement des compétences communales en matière de tourisme.
- Les achats et charges externes sont bien maîtrisés à 14,1 M€, soit une baisse de 0,1 M€ sur 2016 (- 1,1 %).
- Les contributions et subventions totalisent 10,6 M€, soit un montant conforme aux crédits votés.
- Les frais financiers enregistrent une nouvelle baisse importante (- 9 %), et sont ramenés à 1,4 M€.

Cette rigueur de gestion, conjuguée à la progression des recettes de fonctionnement, permet d'améliorer significativement la capacité d'autofinancement brute, qui devrait retrouver le niveau des années 2014 et 2015 et représenter au moins 8,8 M€ contre 8,4 M€ en 2016.

En section d'investissement, les dépenses d'équipement réalisées s'élèvent à 16,5 M€ (13,9 M€ en 2016), avec des taux de mandatement de 55 % et d'engagement de 94 %. Le financement de ces dépenses a été assuré par des subventions pour 2,8 M€, par le produit des amendes de police pour 1,5 M€, par des recettes propres d'investissement pour 5,6 M€ (FCTVA, taxe d'aménagement), des cessions à hauteur de 2 M€ et par l'autofinancement net pour 2,7 M€. Le recours à l'emprunt a été de 6 M€, correspondant quasiment au montant du capital remboursé : 6,1 M€.

L'endettement de la Ville est donc stable d'une année sur l'autre, avec un encours de 58,9 M€ au 31 décembre 2017. Le taux d'intérêt moyen de la dette continue de baisser : 2,18 % contre 2,36 % fin 2016, en raison de la persistance de niveaux très bas sur les marchés financiers. En termes de répartition de la dette, la stratégie vise prioritairement à sécuriser l'encours avec 59 % de taux fixes, tout en conservant une part significative de taux variables, soit 41 %, pour continuer à tirer parti de la situation très favorable des taux courts de référence.

Il est rappelé que la dette de la Ville de Bayonne ne comporte aucun emprunt « toxique ». Tous les emprunts contractés sont classés « 1 A » au sens de la charte Gissler, c'est-à-dire présentant le risque financier le plus faible (l'échelle de classement allant de 1 à 6 pour le risque sur les indices et de A à F pour le risque sur la structure du prêt).

La conjugaison de la stabilité de l'endettement et du maintien d'un bon niveau d'autofinancement se traduit par un ratio de désendettement qui repassera sous les 7 ans, proche de celui constaté fin 2015 (6,7 ans). Ce ratio consacre les efforts de gestion réalisés depuis le début du mandat et illustre une situation budgétaire particulièrement satisfaisante à ce jour, en dépit de la trajectoire très négative des concours de l'État.

III – LES ORIENTATIONS BUDGÉTAIRES

A. LE CADRE GENERAL

La préparation des prochains budgets s'inscrit tout d'abord dans le cadre général fixé par la Municipalité pour le mandat :

⇒ réalisation du plan pluriannuel d'investissement régulièrement actualisé ;

⇒ maintien d'une situation financière satisfaisante, avec des objectifs clairement exprimés : plafond d'endettement de 70 M€ et autofinancement brut au moins égal au remboursement du capital de la dette, de manière à conserver un ratio de solvabilité ne dépassant pas la limite des 12 ans ;

⇒ stabilisation de la pression fiscale, ce qui signifie que les équilibres financiers doivent être obtenus idéalement sans accroissement des taux d'imposition.

Après la période 2014-2017 marquée par la très forte baisse des dotations et s'étant traduite, pour la commune, par une perte de recettes cumulée de 11 M€, la prospective financière des années 2018-2020 doit s'adapter au nouveau contexte né de la contractualisation avec l'État.

Toutefois, au moment où le débat d'orientations budgétaires est organisé, plusieurs inconnues majeures subsistent pour Bayonne :

- Sur quelles perspectives de modulation la commune peut-elle compter et par conséquent à quel niveau l'évolution des dépenses de fonctionnement sera-t-elle fixée ? Sur ce point, il apparaît que la croissance démographique entre le 1^{er} janvier 2013 et le 1^{er} janvier 2018 (de 46 191 à 50 566 habitants) permette de bénéficier d'un bonus de 0,15 %, à l'inverse des deux autres critères.

- A ce titre, quels retraitements seront acceptés afin de préserver un périmètre de dépenses constant ?

- S'il est acté que la capacité de désendettement prévisionnelle ne dérogera pas à la limite inscrite dans la LPPF (12 ans), comment l'effort collectif de réduction du besoin de financement sera-t-il décliné à l'échelle de la collectivité ?

- De quelle marge de manœuvre disposera le représentant de l'État dans la discussion et avec quelles conséquences pour le volume des investissements envisagé d'ici la fin de l'actuel mandat municipal ?

Faute de visibilité suffisante sur ces points, la « feuille de route » budgétaire a été établie avec la prudence qui s'impose, en faisant porter les ajustements nécessaires sur les dépenses de fonctionnement, sans pour autant se départir des objectifs tracés dans le programme porté par la Municipalité.

B. LE BUDGET PRINCIPAL

1. Les prévisions d'investissement et leur financement

Alors même que de nombreuses collectivités ont revu à la baisse leurs dépenses d'équipement pour compenser la contraction de leurs ressources, la Ville a fait le choix de maintenir un niveau élevé d'investissement, permettant de mener à bien les projets majeurs et de faire face aux défis d'une ville en mutation, qui se transforme, et dont la population continue de croître, dépassant à présent 50 000 habitants.

Pour la période triennale (2018-2020) qui débute, cette tendance se renforcera, le volume global d'investissement étant en effet estimé à 68 M€. Cet effort soutenu sur la seconde partie du mandat restera cependant compatible avec le respect des équilibres financiers définis auparavant.

Les principales opérations inscrites au plan pluriannuel d'investissement actualisé et donnant lieu à une exécution totale ou partielle durant les trois années à venir sont les suivantes (les montants estimés correspondent à l'intégralité de chaque projet et sont exprimés hors taxes) :

- 21 M€ pour l'extension et la rénovation du musée Bonnat-Helleu, musée des beaux-arts de Bayonne (correspondant à un coût prévisionnel de travaux de 16,9 M€) ;
- toujours dans le domaine culturel, la refonte du système d'information de la médiathèque et la première tranche des travaux de sa rénovation, le tout pour 3,3 M€, ainsi que l'aménagement du Centre d'interprétation de l'architecture et du patrimoine pour 1,1 M€ ;
- 1,3 M€ dans le secteur de l'éducation pour le projet spécifique d'extension et de modernisation de l'école du Prissé auquel viendront s'ajouter les crédits affectés au programme pluriannuel d'investissement « Ecoles publiques 2020 » ;
- en matière sportive, 1,25 M€ consacrés aux derniers aménagements du site de la Floride, 1,25 M€ pour la création de nouveaux terrains près du stade Didier Deschamps et 0,5 M€ pour la réalisation de travaux d'amélioration des conditions d'accueil à la piscine Lauga ;
- 0,9 M€ pour la construction de la maison de quartier du Séqué et l'aménagement de ses abords ;
- 5 M€ pour les travaux de confortement du pont Saint-Esprit ;
- en termes d'aménagement des espaces publics, 1,4 M€ pour le secteur îlot de la Monnaie/Château Vieux/place Jacques Portes, 0,8 M€ pour le Carreau des Halles et 1,25 M€ pour les travaux complémentaires à la réalisation du réseau de Tram'bus.

En outre, le PPI intègre les crédits prévus annuellement pour le gros entretien des bâtiments et de la voirie, avec notamment la mise en œuvre de l'agenda d'accessibilité programmée (Ad'AP) et le programme de renouvellement de l'éclairage public ainsi que pour la concrétisation de la politique de réhabilitation du centre ancien (portage foncier et subventions aux propriétaires).

Ainsi, sous réserve des ajustements de coûts et de calendrier susceptibles d'intervenir d'ici au vote du budget primitif, la prévision d'inscription des dépenses d'équipement, hors reports, avoisinera 30 M€ pour l'exercice 2018. Elle devrait ensuite refluer à 22 M€ pour 2019 et 16 M€ en fin de mandat.

Le financement prévisionnel de ces dépenses repose sur :

- un niveau de subventionnement particulièrement important, les montants attendus et dans leur quasi-intégralité accordés à ce jour atteignant plus de 13 M€ sur les programmes détaillés ci-dessus ;
- des cessions immobilières dont les recettes sur la période devraient atteindre 9 M€, en particulier au titre de la poursuite de l'urbanisation des secteurs du Séqué et du Prissé ;
- des ressources propres évolutives, taxe d'aménagement et fonds de compensation de la TVA, ce dernier étant basé sur les dépenses d'investissement réalisées en année n-1.

La seule véritable inconnue réside aujourd'hui dans la ressource constituée par les amendes de police. En effet, avec la dépenalisation du stationnement payant sur voirie et l'institution du forfait post-stationnement (FPS), la commune ne percevra plus en 2019, au sein du produit redistribué de toutes les amendes de police, celles relatives au non-paiement de la redevance de stationnement largement majoritaires dans le total perçu (pour rappel : 1,5 M€ en 2017).

2 L'évolution de l'endettement et de la situation financière

L'effort d'investissement ambitieux pour les trois années à venir se traduira, après une période de décroissance, par une remontée régulière de l'encours de dette. En tenant compte d'un taux d'exécution réaliste des programmes inscrits au PPI, cet encours dépasserait légèrement 62 M€ au 31 décembre 2018, pour atteindre 63,5 M€ l'année suivante et 67 M€ en fin 2020. Il est ainsi à noter que le montant de la dette se situerait toujours au-dessous du plafond de 70 M€ destiné à assurer la soutenabilité de l'encours à long terme.

Quand bien même les taux à moyen et long terme ont repris le chemin de la hausse en 2017, surtout en début d'année, les collectivités ont continué de bénéficier de taux d'intérêt particulièrement faibles. En effet, les index à court terme sont restés en territoire négatif, l'Euribor 3 mois se situant ainsi en décembre dernier à - 0,40 %. Dans ces conditions, la Ville a souscrit deux emprunts de 3 M€ chacun sur 20 ans, l'un à taux fixe et l'autre à taux variable, l'objectif étant en priorité de continuer à sécuriser l'encours tout en saisissant les opportunités proposées par le marché.

Dans un contexte de regain de croissance économique et d'optimisme de la Banque Centrale Européenne (BCE), les taux de référence à 10 ans pourraient poursuivre leur remontée progressive en 2018. En revanche, les taux courts devraient se maintenir en dessous de zéro, dans la mesure où la BCE vient de préciser qu'une hausse de ses taux directeurs ne devrait intervenir que « bien après » la sortie progressive de sa politique d'assouplissement quantitatif prévue fin 2018.

Du côté des conditions financières proposées, une baisse des marges bancaires a été observée depuis mi-2017 et s'est confirmée en fin d'année (par exemple : 40 points de base sur 15 ans et 60 pb sur 20 ans). Ce phénomène s'explique en partie par le ratio de couverture qui se situe à un niveau de quatre à cinq fois les volumes recherchés par les collectivités, dans un contexte d'abondance de liquidités. De plus, cette tendance pourrait s'accroître. En effet, les exigences de la LPFP conduisant d'une part à améliorer la qualité de signature des emprunteurs et d'autre part à réduire la demande de financements, plaident dans un premier temps pour une augmentation de la concurrence favorable aux emprunteurs.

En termes de gestion future de la dette, la politique de la Ville consistera, dans ce contexte attractif, à s'adapter à une remontée des taux afin de la rendre la moins sensible possible pour les frais financiers, dont l'augmentation pourrait négativement impacter l'évolution des dépenses de fonctionnement.

Enfin, la prospective pluriannuelle permet de s'assurer de la compatibilité du ratio de désendettement avec le plafond de 12 ans fixé par la FFPF. Ainsi, en prenant en compte une capacité d'autofinancement brute égale au remboursement de la dette, hypothèse par expérience plus défavorable que la réalisation budgétaire, on obtient un ratio de désendettement théorique de 8,6 années en 2018 et compris entre 9 et 10 années les exercices suivants.

Cette trajectoire illustre une situation financière satisfaisante, dans une période pourtant marquée par un niveau élevé d'investissement. Elle devra in fine, même si aucune procédure coercitive n'est prévue par la LPFP, faire l'objet de la contractualisation à venir.

3. Le maintien des équilibres de fonctionnement

Pour la fiscalité directe locale (taxe d'habitation et taxes foncières), l'engagement de la Municipalité reste celui de la stabilité fiscale pour les contribuables bayonnais, avec une non-augmentation des taux d'imposition en 2018, pour la 9^{ème} année consécutive.

La prospective fiscale prend en compte la revalorisation des bases, indexée sur l'inflation réelle entre les indices des mois de novembre n-1 et n-2, soit 1,1 % pour 2018, ainsi que l'augmentation en volume au vu des livraisons de programmes immobiliers connues. Conjugés au produit supplémentaire attendu de la majoration de TH pour les résidences secondaires (taux porté de 20 à 35 %), ces deux facteurs nourrissent l'évolution dynamique des bases d'imposition, estimée cette année à 2,8 % pour la taxe d'habitation et 2,6 % pour la taxe foncière sur le bâti. Le produit fiscal est ainsi évalué à 31,9 M€ pour 2018, en progression de 1 M€ par rapport au montant effectivement perçu en 2017 (+3,2 %). Les projections effectuées permettent de tableer ensuite sur des recettes minimales de 32,5 M€ en 2019 et 33,2 M€ en 2020.

Au titre de la fiscalité indirecte, le produit 2017 de la taxe additionnelle sur les droits de mutation, soit 2,8 M€, consacre une année exceptionnelle due à la très bonne santé du marché immobilier, tant national que local. Faute de pouvoir disposer d'un véritable outil permettant de quantifier les futures transactions et même si les voyants restent au vert malgré un léger retournement de tendance en fin d'année, une estimation prudente de recette est envisagée. A l'instar des années précédentes, son montant sera ajusté en fonction des réalisations.

Dans le même cadre, la taxe de séjour devrait connaître une accélération de son produit à compter principalement de 2019. En effet, la société Airbnb s'est volontairement engagée à en étendre la collecte automatique en 2018 à l'ensemble des villes ayant instauré cette taxe au réel et la loi de finances rectificative 2017 (article 45) oblige les plateformes intermédiaires de paiement à en faire de même à compter du 1^{er} janvier 2019 pour les loueurs non professionnels.

En ce qui concerne les dotations de l'État, la dotation forfaitaire sera stable sur la période 2018-2020 par rapport à 2017, soit 5,5 M€ quand la Ville bénéficiera d'une revalorisation régulière de sa dotation de solidarité urbaine (DSU) : de 1,16 M€ en 2017 à 1,24 M€ en 2018 pour atteindre 1,40 M€ en 2020.

Pour les reversements de la communauté d'agglomération, la pérennisation des sommes auparavant perçues au titre de la Dotation de solidarité communautaire (4,7 M€) a permis de porter le montant de l'attribution de compensation à 15,3 M€ en 2017. Ce montant sera corrigé à la marge en 2018 du transfert de la compétence Gemapi, tel que la commission locale d'évaluation des charges transférées le déterminera, cette modification étant toutefois sans incidence sur l'équilibre budgétaire puisque la participation correspondante au syndicat mixte de la Nive maritime disparaîtra.

Sur la base de ces projections, et en retenant comme hypothèse une relative stabilité des autres ressources, le montant des recettes de gestion devrait dépasser sensiblement 69 M€ au Budget primitif 2018, soit un niveau supérieur à celui du BP 2017, à savoir 68,2 M€.

Pour les dépenses de fonctionnement, la prospective se heurte aux incertitudes liées à la contractualisation avec l'Etat comme déjà indiqué. Les scénarios sont en effet multiples au regard du rythme d'évolution qui sera retenu, tant pour 2018 que pour les deux années suivantes, rendant ainsi, au stade des orientations budgétaires, l'estimation chiffrée des dépenses difficile à réaliser dans toutes leurs composantes.

Cependant, concernant les dépenses de personnel, poste principal puisque représentant plus de 55 % des dépenses de fonctionnement, il peut être précisé que la Ville entend poursuivre sa politique de stabilisation des effectifs. Hormis la prise de nouvelles compétences et l'intégration des agents concernés, comme par exemple le rattachement à compter du 1^{er} janvier dernier du pôle animations seniors à la commune en lieu et place du CCAS, les procédures de redéploiement et de reclassement sont privilégiées lors de tout mouvement de personnel.

Grâce à ces dispositions et compte tenu des évolutions incompressibles issues du statut, l'enveloppe globale allouée en 2018 devrait s'élever à 35,7 M€, contre 35,2 M€ au budget primitif 2017. La progression ressort ainsi à 1,4 % de BP à BP et à 1 % à périmètre constant.

Les données plus complètes relatives à la structure et à l'évolution des effectifs et des dépenses de personnel font l'objet d'une annexe au présent rapport.

Pour les autres postes de dépenses de fonctionnement, les grands objectifs suivants ont été fixés :

- stabilité des crédits d'intervention des services sur la base du budget primitif 2017, les arbitrages s'effectuant au regard des missions jugées prioritaires et des dépenses incompressibles dues au dimensionnement du patrimoine communal ;
- maintien de l'enveloppe budgétaire relative aux contributions et aux subventions au secteur associatif, la démarche de critérisation permettant de proposer des ajustements entre bénéficiaires ;
- prise en compte, pour les frais financiers, des conséquences d'une possible remontée des taux d'intérêt sur l'encours à taux variables.

Ces objectifs devront permettre à la commune de conserver en 2018 une capacité d'autofinancement brute au moins égale au remboursement du capital de la dette, que les projections chiffrent à 6,6 M€, contre 6,1 M€ en 2017. Ainsi, la Ville continuera à respecter l'un des grands équilibres retenus pour qualifier sa situation financière.

C. LES BUDGETS ANNEXES

1. Le budget des fêtes traditionnelles et de la temporada

Après une édition 2016 marquée par les conséquences des attentats du mois de juillet, les fêtes 2017 ont retrouvé une fréquentation proche des années précédentes. Les recettes sont restées toutefois en léger retrait par rapport aux prévisions et de nouvelles dépenses ont dû être financées, en particulier pour sécuriser la Journée des enfants. De ce fait, la subvention d'équilibre apportée par le budget principal s'établira finalement à 1,54 M€, contre 1,41 M€ en 2016.

Les modalités d'organisation de l'édition 2018 ne sont pas encore arrêtées. Elles dépendent en partie des demandes formulées par les services de l'État mais aussi de la recherche de nouvelles sources de financement permettant de diminuer le coût net des fêtes traditionnelles. C'est dans cette optique, et en fonction des éléments connus à cette date, que le budget primitif sera élaboré.

S'agissant de la temporada, l'approche budgétaire est différente puisque l'objectif est que cette activité se finance de manière autonome ; son budget est donc présenté par principe en équilibre, les recettes de billetterie devant couvrir les frais engagés pour l'organisation des spectacles taurins. Sous réserve de confirmation, la programmation devrait subir des modifications : déplacement de la corrida à cheval du samedi au dimanche des fêtes, suppression d'une novillada non piquée et report de la corrida des fêtes au sein des spectacles de la Féria de l'Atlantique en septembre. Pour 2018, le montant du budget devrait être comparable aux montants votés précédemment, soit une enveloppe de 1,3 M€ comprenant notamment 0,6 M€ pour les rémunérations des professionnels et 0,2 M€ pour l'achat des taureaux.

2. Le budget des parcs de stationnement

Hormis l'institution du forfait post-stationnement qui concerne seulement le stationnement sur voirie et qui impactera essentiellement le budget principal, la régie du stationnement ne devrait pas connaître de modification de son parc ou de sa grille tarifaire cette année.

En investissement, les principales opérations programmées concernent l'aménagement du parc Boufflers pour l'accueil futur des animations foraines lors des fêtes de Bayonne sur ce site, la reconfiguration du parc De Gaulle dans le cadre de l'arrivée du Tram'Bus et les travaux de restructuration du parc de la gare, dans le cadre de la création du pôle d'échange multimodal. Les inscriptions budgétaires pour ce projet devraient s'élever à 0,8 M€ en 2018 et 1,7 M€ en 2019.

Pour ce qui concerne l'équilibre du fonctionnement, les recettes d'exploitation (3,6 M€ en 2017) sont suffisantes pour financer l'évolution des charges de gestion et dégager un autofinancement important (estimé à 1,3 M€ pour 2017), permettant à la fois d'assurer le renouvellement des équipements et d'autofinancer en grande partie les futurs investissements.

Monsieur le Maire met aux voix le fait qu'un débat sur les orientations budgétaires 2017 a bien eu lieu, sur la base d'un rapport.

Ont signé au registre les membres présents.

ADOPTION A L'UNANIMITE

Jean-René ETCHEGARAY
Maire de Bayonne