

COMMUNE DE BAYONNE
Département des Pyrénées-Atlantiques - Arrondissement de
Bayonne

SEANCE DU CONSEIL MUNICIPAL DU 23 JUILLET 2020
DELIBERATION N° 67

L'an deux mil vingt, le vingt-trois juillet, le Conseil municipal dûment convoqué, s'est réuni à la Maison des Associations, allée de Glain, sous la présidence de de M. Jean-René ETCHEGARAY, Maire. La séance a été ouverte à 17h40.

*Nombre de conseillers
municipaux en exercice :*
45

*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-BARBÉ, Mme LAUQUÉ, M. UGALDE, Mme HARDOUIN-TORRE, M. CORRÉGÉ, Mme LOUPIEN-SUARES, M. LACASSAGNE, Mme MARTIN-DOLHAGARAY, M. LAIGUILLON, Mme CASTEL, M. ALQUIÉ, Mme MEYZENC, M. PARRILLA ETCHART, Mme DUHART, M. AGUERRE Mmes BRAU-BOIRIE, BISAUTA, M. ARCOUET, MM. SALANNE, PAULY, Mme LAPLACE, M. DAUBISSE (jusqu'à son départ à 23h10) , Mme MOTHES, MM. ALLEMAN (jusqu'à son départ à 23h10), SÉVILLA, Mme LARROZE-FRANCEZAT, MM. ERREMUNDEGUY, SUSPERREGUI, Mmes DELOBEL, CAPDEVIELLE, MM. DUZERT, ESTEBAN, Mmes LIOUSSE, DUPREUILH, M. ETCHETO, Mmes BROCARD (à partir de 18h50), HERRERA LANDA, M. BERGÉ.

Absents représentés par pouvoir :

Mme LARRÉ par M. PARRILLA ETCHART ; M. DAUBISSE par M. ARCOUET (après son départ à 23h10) ; M. ALLEMAN (après son départ à 23h10) par M. ETCHEGARAY ; Mme ZITTEL par Mme HARDOUIN-TORRE ; Mme BENSOUSSAN par M. AGUERRE ; M. BOUTONNET-LOUSTAU par M. LAIGUILLON ; M. ABADIE par Mme HERRERA LANDA.

Absente :

Mme BROCARD (jusqu'à 17h50 pendant le rapport n°2).

Secrétaire :

M. SUSPERREGUI.

Entendu le rapport de Mme Durruty,

OBJET : FINANCES – Exercice 2020 – Orientations budgétaires pour le budget principal et les budgets annexes.

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.

En outre, 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

A) Le contexte économique : COVID 19, un choc inédit.

Les prévisions macro-économiques qui avaient permis de bâtir la Loi de Finances 2020 votée par le Parlement en fin d'année 2019 ont été balayées par la crise sanitaire du COVID 19.

Cette crise sanitaire conduit à une crise économique sous forme de récession mondiale, se traduisant par un taux de croissance négatif, un déficit et un endettement publics records en 2020.

De ce fait, cette crise sanitaire aura des conséquences sur les finances locales non seulement en 2020, mais également en 2021, voire au-delà.

1) Le taux de croissance

L'hypothèse de croissance en France était estimée, par le Gouvernement comme par les différents instituts d'études économiques, à 1,3 % en 2020 avant la crise sanitaire, en recul par rapport à celle enregistrée en 2019 (1,7 %). Pour autant, la croissance française était censée résister dans un contexte mondial et européen morose en 2019, marquée notamment par la guerre commerciale entre la Chine et les Etats-Unis, l'absence d'accord sur le Brexit et la crise entre l'Iran et les Etats-Unis.

En France, l'année 2019 avait en effet été marquée par une croissance résiliente face à ces risques extérieurs. Les indicateurs de confiance mettaient en évidence une divergence assez nette entre la France et le reste de la zone Euro sur l'ensemble de l'année 2019. L'activité française avait été portée par la demande intérieure, avec le dynamisme de l'investissement des entreprises et une consommation des ménages relativement solide.

Mais la crise sanitaire du COVID 19 et le confinement ont provoqué un arrêt brutal et massif de l'activité, jamais enregistré dans l'histoire récente, pouvant s'apparenter aux chocs connus lors des guerres. Pendant la période de confinement, les pays ont été confrontés à un choc d'offre majeur par l'arrêt de la production, mais également à un choc de demande par la chute de la consommation et des exportations.

Pour les entreprises, l'arrêt de l'activité s'est traduit par une perte sèche du chiffre d'affaire, qui en grande partie ne sera pas rattrapée, des problèmes de trésorerie, et des difficultés de financement auprès des banques. Suivant les secteurs, la reprise pourrait prendre plusieurs mois, voire plusieurs années, comme pour l'industrie aéronautique, impactée par l'arrêt du trafic aérien dont le niveau de début 2020 ne devrait de nouveau atteint qu'à un horizon de trois à cinq ans. La restauration, l'hôtellerie, et l'événementiel figurent également parmi les secteurs les plus touchés. Si les mesures budgétaires gouvernementales permettent d'éviter des défauts à court terme, il est probable qu'elles ne suffiront pas à enrayer la chute de l'activité et des chiffres d'affaire. Enfin, les investissements vont également chuter, avec un effet à moyen terme sur de nombreux secteurs, comme l'immobilier, le bâtiment et l'industrie.

Pour les ménages, cette crise provoque des pertes de revenus notamment pour les indépendants et les salariés en chômage partiel. Ainsi, la consommation pourrait mettre du temps à repartir. A ces pertes s'ajoutent les contraintes liées à la levée progressive du confinement et à la nécessaire adaptation des comportements des consommateurs. De plus, les ménages qui le peuvent vont augmenter leur taux d'épargne de précaution face à cette situation incertaine.

Ainsi, outre l'effet immédiat de la crise sur la croissance en 2020, celle-ci pourrait être très affectée pendant plusieurs mois, et l'effet rebond lié à la fin des mesures de confinement n'est pas certain. Le scénario le plus vraisemblable est celui d'une reprise lente. Pour 2020, en France, la chute de l'activité de près de 35 % du PIB pendant les deux mois de confinement, soit 140 Milliards d'euros en moins au total, activité qui reprend très progressivement depuis le mois de mai. Au total, l'impact de la crise est une récession estimée entre 9 et 10 %.

2) L'inflation

Concernant le taux d'inflation 2020, celui retenu initialement dans la loi de finances 2020 était de 1,2 %. Les conséquences sur les prix de la crise sanitaire devraient être dans un premier temps désinflationnistes, avec la chute des prix des matières premières et du pétrole, ainsi que la faiblesse de l'activité. Mais à moyen terme, la monétisation des dettes des Etats, une reprise lente de la production, ou encore la relocalisation des activités dites stratégiques dans le domaine de la santé ou de l'agro-alimentaire, pourraient alimenter une tendance inflationniste.

Pour 2020, la prévision révisée de l'inflation suite à la crise s'établit à 0,6 %.

3) Le taux de chômage

Le nombre de demandeurs d'emploi sans aucune activité (catégorie A) a reculé de près de 121 000 (soit - 3,3 %) en 2019 pour atteindre 3,553 millions sur l'ensemble du territoire.

Là encore, la crise sanitaire aura des conséquences fortes, qui se mesureront précisément d'ici à la fin de l'année 2020 et au premier semestre 2021. Dans l'immédiat, les mesures de chômage partiel mises en place par le gouvernement ont bénéficié à plus de 8 millions de

salariés. Il est à craindre qu'une partie des salariés en chômage partiel basculent en chômage suite à la baisse de l'activité.

B) L'impact de la crise sur les finances publiques

1) La loi de finances initiales pour 2020

Il convient de rappeler que la loi de programmation des finances publiques 2018-2022, adoptée en décembre 2017 (document qui constitue toujours le cadre de référence), prévoyait les trajectoires de déficit public et de dette publique suivants :

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

Dette publique 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

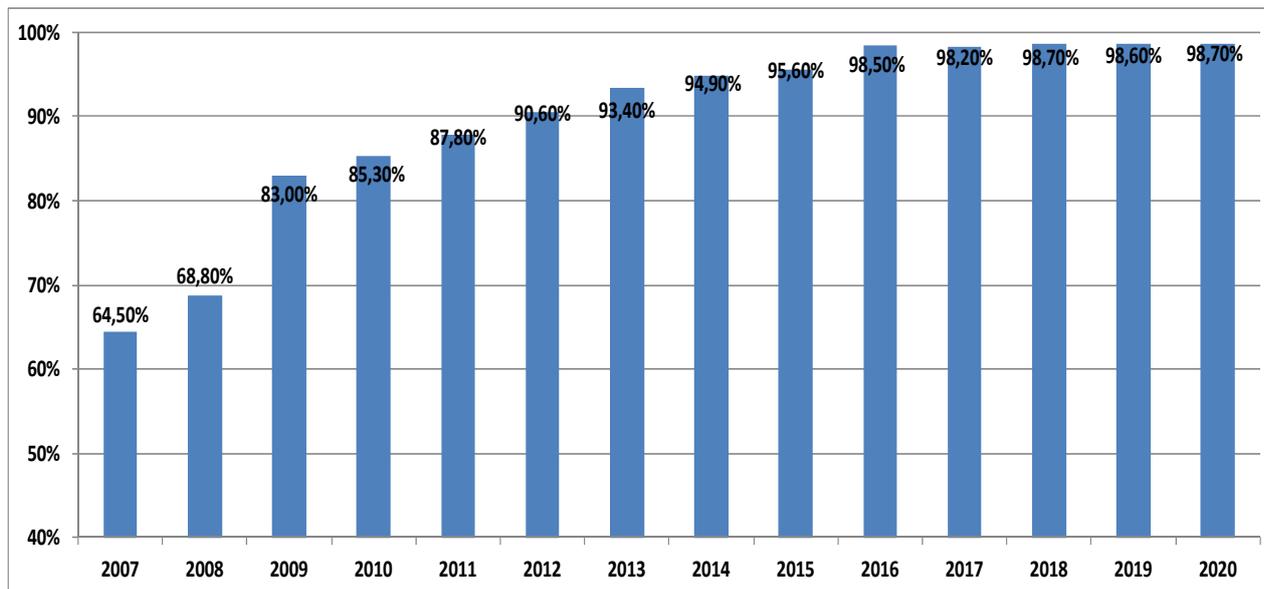
Ces trajectoires avaient déjà été significativement infléchies en 2019 par les mesures d'urgences économiques et sociales adoptées le 24 décembre 2019 destinées à soutenir le pouvoir d'achat des ménages (suite à la crise des « gilets jaunes »).

Ainsi, le déficit public est ressorti à 3,1 % en 2019 contre une prévision de 2,9 % en loi de programmation, et il était inscrit dans la loi de finances initiale 2020 à hauteur de 2,2 % du PIB contre 1,5 % dans la loi de programmation. De même, la dette publique aurait dû être ramenée à 96,1 % du PIB en 2020, mais la loi de finances 2020 initiale prévoyait qu'elle en représenterait 98,7 %.

Dans ces conditions, les objectifs d'un quasi-équilibre budgétaire à l'horizon 2022 et d'une réduction du poids de la dette à 91,4 % du PIB paraissent déjà fortement compromis.

Évolution de la dette publique avant la crise sanitaire

(en % du PIB)



2) Les répercussions du coronavirus sur les finances de l'État : les lois de finances rectificatives pour 2020

Pour s'adapter au nouveau contexte économique et apporter en urgence les mesures pour lutter contre la crise, le gouvernement a présenté au Parlement trois Lois de finances rectificatives depuis le mois de mars.

Concernant le volet des dépenses d'une part, les mesures d'urgence mise en œuvre par le gouvernement ont un coût très significatif, puisqu'elles sont passées de 400 milliards d'euros dans la loi de finances initiale à 457 milliards d'euro dans la loi de finances rectificative n°3, incluant notamment 30 milliards au titre de la prise en charge du chômage partiel pour les salariés.

Concernant les recettes, la chute de la croissance de 10 % aura des conséquences considérables sur les rentrées fiscales, dont la baisse est estimée à 66 milliards d'euros.

Au total, le déficit du budget de l'État, initialement prévu à 2,2 %, ressort à 222 milliards d'euros, soit 11,1 % du PIB en 2020, sous l'effet mécanique de la chute de ce même PIB, des pertes de recettes fiscales qui en découlent et des dépenses nouvelles engagées par le gouvernement pour faire face à la crise. L'endettement public est porté quant à lui à 120 % du PIB.

3) Les conséquences possibles sur les finances locales

Les conséquences sur les finances publiques locales de la crise sanitaire sont deux ordres.

Dans un premier temps, les collectivités vont devoir elles-mêmes faire face à des pertes de recettes. La fiscalité économique pour les régions, la taxe intérieure sur la consommation des produits énergétique, la TVA, la cotisation à la valeur ajoutée des entreprises qui concerne

également les départements et l'intercommunalité, les droits de mutation sur les transactions immobilières pour les départements et les communes, ou encore les produits d'exploitations des services pour ces mêmes communes, seront lourdement affectés par la chute de l'activité économique.

Les collectivités ont également décidé d'engager des mesures d'urgence pour faire face à la crise et venir en aide aux entreprises par l'abondement du fonds de solidarité, mesures d'urgence comme l'achat massif de masques de protection par exemple, ou encore localement le soutien à l'activité et aux associations.

Ainsi, en 2020 et 2021 à cause d'un effet retard notamment pour ce qui concerne certaines recettes fiscales, un effet de ciseau imprévu affectera significativement l'autofinancement des collectivités. Certaines feront le choix de laisser remonter temporairement leur taux d'endettement, d'autres de baisser ou de décaler leurs investissements.

Dans un deuxième temps, l'État, qui doit faire face à un rebond significatif de son endettement, alors que le Président de la République et le gouvernement souhaitent engager un plan massif de dépenses sociales notamment en faveur de l'hôpital public et de l'emploi des jeunes qui arrivent sur le marché du travail, pourrait demander aux collectivités un effort afin de contribuer à la maîtrise des dépenses publiques.

Si les « contrats de Cahors », qui plafonnaient à 1,2 % l'évolution de leurs dépenses de fonctionnement, sont suspendus pour 2020, nul doute que l'État voudra engager une discussion avec les collectivités locales sur les modalités de poursuite ou de reconduction de ces contrats de manière à s'assurer de la maîtrise de l'évolution de leurs dépenses et la baisse de leur niveau d'endettement.

4) Les principales mesures de la loi de finances initiale 2020 qui concernent les communes

Les principales mesures destinées aux communes figurant dans la loi de finances initiale 2020, n'ont pas été remises en question par les lois de finances rectificatives votées dans le cadre du COVID-19.

Pour les particuliers, la loi de finances 2020 prévoit :

- une réduction de 5 milliards d'euros de l'impôt sur le revenu. La première tranche imposable est ramenée de 14 à 11% et le reste du barème est ajusté afin de concentrer les gains de la mesure sur les contribuables les plus modestes. Les ménages relevant des taux d'imposition les plus élevés (41% et 45%) ne sont pas concernés ;
- l'exonération de cotisations salariales des heures supplémentaires (comme en 2019) ;
- la défiscalisation et une exonération de toute cotisation sociale et contribution de la prime exceptionnelle, qui est reconduite en 2020 ;
- une nouvelle revalorisation de la prime d'activité à hauteur de 0,3 % et une hausse de près de 10% des crédits dédiés à cette prime ;
- la suppression intégrale de la taxe d'habitation pour 80% des foyers fiscaux. Pour les 20 % de foyers restants, la suppression s'échelonne de 2021 à 2023. La suppression de la taxe d'habitation a pour corollaire la réforme du financement des collectivités territoriales à compter de 2021. En remplacement de la taxe d'habitation, les communes disposeront de l'actuelle part départementale de la taxe foncière, tandis que les intercommunalités et les départements bénéficieront d'une part de la TVA. Cette réforme fiscale est développée ci-après dans le présent rapport.

- En matière de logement, le prêt à taux zéro (PTZ) pour les logements neufs en zones B2 et C, dites « détendues » en raison d'un bon équilibre entre l'offre et la demande, est prolongé d'un an. Dans l'ancien, le dispositif fiscal "Denormandie" est reconduit et étendu à l'ensemble du territoire des communes concernées au lieu des seuls centres-villes. La liste des travaux éligibles à ce dispositif est complétée.

Pour les entreprises, les mesures adoptées sont les suivantes :

- une baisse de l'impôt sur les sociétés qui passe de 33,3 % à 31 % pour les grandes entreprises et de 31 % à 28 % pour les petites et moyennes entreprises ;
- la suppression progressive de certaines niches fiscales (gazole non routier, déduction forfaitaire spécifique) ;
- des mesures pour lutter contre la fraude à la TVA dans le commerce en ligne.

S'agissant de la transition écologique, la loi contient plusieurs mesures :

- la transformation sur deux ans, en 2020 et 2021, du crédit d'impôt de transition énergétique (CITE) en une nouvelle prime. En 2020, cette prime doit bénéficier à 40 % des foyers les plus modestes, les 40 % suivants pouvant encore recourir au CITE. Les 20 % des ménages les plus aisés sont désormais exclus du dispositif ;
- une évolution de la prime de conversion, recentrée sur les véhicules les moins polluants et les ménages modestes ;
- une augmentation des crédits en faveur du bonus automobile de 50 % par rapport à 2019 pour accompagner le développement du marché des véhicules électriques.

Pour ce qui concerne les prestations sociales, l'allocation aux adultes handicapés (AAH) est revalorisée de 0,3 % (après les revalorisations intervenues en 2018 et 2019).

5) Les principales mesures de la LF 2020 concernant les collectivités locales et le bloc communal

Les transferts financiers de l'État aux collectivités

Le total des concours financiers de l'État aux collectivités territoriales représente 49,1 milliards d'euros dans la loi de finances 2020, soit une progression de 0,6 % par rapport à 2019. A noter toutefois que cette évolution globale cache des disparités, car les concours financiers de l'État agglomèrent une série de transferts de natures distinctes :

- Les prélèvements sur recettes (PSR) au profit des collectivités locales, s'élèvent à 41,25 milliards d'euros en 2020, ils sont en hausse de 1,7 % par rapport à 2019. Il est à noter une quasi stabilité de la Dotation globale de fonctionnement (- 0,4 %) à 26,8 milliards d'euros, une forte progression du Fonds de compensation de la TVA à 6 milliards d'euros (+ 6,2 %), anticipant ainsi la hausse des investissements 2019 du bloc communal, et une montée en charge des compensations d'exonérations de fiscalité locale qui représentent 2,7 milliards d'euros, notamment sous l'effet de l'exonération de cotisation foncière des entreprises pour celles réalisant un très faible chiffre d'affaires.

A noter également les ajustements à la baisse, comme il est désormais constaté depuis de nombreuses années, des dotations de compensation de la réforme de la taxe professionnelle (2,9 milliards d'euros soit -2 %) ou de la dotation pour transferts de compensations d'exonérations de fiscalité directe locale (451 M€ soit - 9,7 %). Si ces baisses impactent essentiellement les régions et les départements,

elles ne laissent pas d'inquiéter quant à l'évolution future de la dotation de compensation de la réforme de la taxe d'habitation pour les communes qui seront dites « sous-compensées ».

- Les crédits du budget général relevant de la mission relations avec les collectivités territoriales (mission RCT), représentent 3,8 milliards d'euros. Ils sont composés de la Dotation globale de décentralisation (1,5 milliards d'euros), de la Dotation d'équipement des territoires ruraux (1 milliard d'euros), et des dotations de soutien à l'investissement local (0,8 milliards d'euros).
- Enfin la part de TVA dévolue aux régions est de l'ordre de 4,4 milliards d'euros.

Les principales mesures intéressant le bloc communal

Les principales mesures du PLF 2020 concernant les communes sont relatives :

- à la Dotation globale de fonctionnement : les dotations de solidarité urbaine (DSU), de solidarité rurale (DSR) augmenteront chacune de 90 M€. Comme en 2018 et en 2019, le financement de la progression des dotations de péréquation est opéré intégralement par écrêtement de la dotation forfaitaire, c'est-à-dire en pratique par les communes elles-mêmes.
- à la mise en œuvre du nouveau mode d'actualisation du coefficient des bases d'imposition de la taxe d'habitation et des taxes foncières : depuis 2018, les valeurs locatives foncières sont majorées suivant un nouveau mode de calcul qui tient compte de l'évolution réellement constatée de l'indice des prix à la consommation. Le calcul pour la revalorisation des bases de la fiscalité locale en 2019 avait abouti à une revalorisation de l'ordre de 2,2 %. En 2020, il est prévu une augmentation différenciée de l'évolution des bases compte-tenu de la réforme fiscale en cours, soit 0,9 % pour les bases de taxe d'habitation et 1,1 % pour les bases de taxes foncières.

D'autres dispositions intéressent également les communes :

- La loi de finances introduit deux nouveautés applicables à partir du 1er janvier 2020 à la taxe de séjour. D'une part les auberges collectives sont désormais chargées de collecter et de reverser la taxe de séjour, suivant les tarifs qui s'appliquent aux hôtels et résidences de tourisme et meublés une étoile. D'autre part, les plateformes internet intermédiaires de paiement, qui ont désormais obligation de collecter la taxe de séjour, devront la reverser deux fois par an, au plus tard le 30 juin et le 31 décembre.
- Le report de l'automatisation du FCTA : la loi de finances 2018 a instauré l'automatisation du Fonds de compensation de la TVA en recourant à une procédure de traitement automatisé des données budgétaires et comptables. L'entrée en vigueur de la réforme, prévue initialement en 2019, a déjà fait l'objet d'un report au 1^{er} janvier 2020. Afin d'assurer la neutralité budgétaire de cette automatisation, sa mise en œuvre est à nouveau reportée d'un an au 1^{er} janvier 2021.
- La révision des valeurs locatives des locaux d'habitation et simplification des procédures d'évaluation des locaux professionnels

Dans le cadre de la démarche de modernisation et de fiabilisation des bases de la fiscalité locale, la loi de finances 2020 prévoit la révision des valeurs locatives des locaux d'habitation. Pour ces locaux, en effet, les valeurs locatives obsolètes se basent sur le loyer théorique annuel du marché locatif au 1^{er} janvier 1970. Une revalorisation forfaitaire a lieu chaque année pour tenter d'atténuer l'absence de révision, mais l'objectif est de remettre de la cohérence avec le marché locatif actuel. La loi de finances 2020 prévoit tout d'abord une révision initiale, visant une remise à plat générale de ces bases fiscales. Il sera ainsi demandé aux propriétaires bailleurs de locaux d'habitation de déclarer les loyers effectivement facturés au cours du 1^{er} semestre 2023. De nouveaux tarifs seront déterminés en fonction de la moyenne des loyers au sein de secteurs d'évaluation pour chaque catégorie d'habitation. Sur cette base, le Gouvernement présentera au Parlement un rapport, avant le 1^{er} septembre 2024, pour identifier les impacts pour les contribuables, les collectivités locales et l'État, ainsi que pour préciser la mise en œuvre sur le marché locatif social. En 2025, de nouveaux secteurs géographiques et tarifs seront fixés sur la base de nouvelles valeurs locatives des locaux d'habitation. Les impositions établies à compter du 1^{er} janvier 2026 tiendront compte de cette révision. Par la suite, un dispositif de mise à jour des évaluations sera mise en œuvre tous les deux ans à compter de 2026 afin de tenir compte des valeurs du marché locatif et ainsi d'éviter une nouvelle obsolescence de ces valeurs.

6) La suppression de la taxe d'habitation sur les résidences principales et la réforme du financement des collectivités

Le dégrèvement progressif de la taxe d'habitation

Ce dégrèvement se poursuit pour 80 % des ménages en moyenne (85 % pour la commune de Bayonne). Après un dégrèvement de 30 % en 2018 et de 65 % en 2019, il sera de 100 % en 2020 pour les ménages concernés. Dans un premier temps, ce dégrèvement est compensé à l'euro près par l'État aux collectivités locales. A l'identique de 2018 et 2019, l'impact budgétaire sera donc neutre pour le budget 2020, la Ville de Bayonne bénéficiera du produit de taxe d'habitation sur une base revalorisée forfaitairement de 0,9 %, à laquelle s'ajoutera l'accroissement physique de cette même base. Entre 2021 et 2023, à ce stade de la réforme, il est prévu qu'une nouvelle exonération progressive soit mise en place pour les 20 % de ménages encore soumis à son paiement (30 % en 2021, 65 % en 2022 et 100 % en 2023). Le Président de la République a annoncé toutefois dernièrement que cette exonération pour les ménages les plus aisés pourraient s'étaler sur une durée plus longue, à charge pour le gouvernement d'amender le mécanisme prévu en l'état actuel.

La réforme fiscale

Les communes ne percevront plus la taxe d'habitation dès 2021. Cette recette sera affectée au budget de l'État en 2021 et 2022. A compter de 2021, la taxe foncière sur les propriétés bâties des départements est transférée aux communes. En 2021, le taux de foncier bâti de la commune sera égal à la somme du taux de foncier bâti communal et départemental. A noter également qu'en 2021, les communes ne pourront pas faire varier ce nouveau taux ainsi calculé. A partir de 2022 et pour les années suivantes, les communes conservent leur pouvoir de vote de taux sur la base de ce taux global.

Ce transfert de taxe foncière des départements va créer des disparités car il ne compensera pas parfaitement le produit de taxe d'habitation perdu pour chaque commune prise individuellement. Pour les communes dont la part de foncier bâti du département est inférieur

au produit de taxe d'habitation (communes dites « sous-compensées »), ce qui est le cas de Bayonne, il sera appliqué au nouveau produit total de foncier un coefficient correcteur. Ce coefficient est figé, mais le montant corrigé évoluera en fonction de la dynamique des bases de foncier bâti.

A titre d'exemple pour la commune de Bayonne, (simulation transmise par le Ministère des comptes publics sur la base des données 2018), le produit 2018 de fiscalité directe (taxe d'habitation et foncier bâti) est de 31,6 M€, et le nouveau produit de foncier bâti total (parts communale et départementale) serait de 22,8 M€. Afin d'atteindre 31,6 M€, il serait appliqué au nouveau produit de 22,8 M€ un coefficient correcteur de 1,385. Ce coefficient correcteur sera calculé définitivement en 2021, à partir des éléments de référence 2020.

7) La mise en œuvre de la loi de programmation des finances publiques et la contractualisation budgétaire avec les collectivités locales

Il est rappelé qu'en application des dispositions de la loi de programmation des finances publiques 2018-2022, les collectivités territoriales contribuent à l'effort de réduction du déficit public et de maîtrise de la dépense publique. Pour ce faire, trois objectifs ont été assignés aux collectivités : la maîtrise de leurs dépenses de fonctionnement, avec un taux maximal d'évolution annuelle des dépenses entre 2018 et 2020 fixé à 1,2% ; le désendettement, grâce à une réduction du besoin de financement ; l'amélioration sensible de leur capacité de désendettement. Sur ce dernier point, la loi prévoit désormais un plafond de 12 ans pour les communes, dit seuil d'alerte, et un seuil de vigilance qui est fixé à 10 ans.

Les résultats 2019 de la Ville de Bayonne sont détaillés dans le paragraphe suivant, mais il peut déjà être constaté qu'au regard des éléments posés par la loi de programmation des finances publiques, et pour la deuxième année consécutive, le contrat budgétaire conclu avec l'État est parfaitement respecté puisque les dépenses de fonctionnement ont évolué en deçà de 1,2 %, et que la capacité de désendettement se situe nettement en dessous du seuil de vigilance (5,8 ans).

Pour la suite, les contrats arrivant à terme en 2020, l'État pourrait modifier le contenu de la loi de programmation en 2021, compte-tenu de l'importance du déficit public et du taux d'endettement qui atteint désormais 120 % du PIB. Plusieurs pistes sont évoquées, comme la signature de nouveaux contrats qui seraient étendus à toutes les communes et pas uniquement celles dont le budget de fonctionnement est supérieur à 60 M€, la prise en compte dans le calcul de l'évolution des dépenses de fonctionnement des budgets annexes, ou encore un abaissement des seuils d'alerte ou de vigilance concernant l'endettement.

II – LES ORIENTATIONS BUDGÉTAIRES POUR LA PERIODE 2020-2022

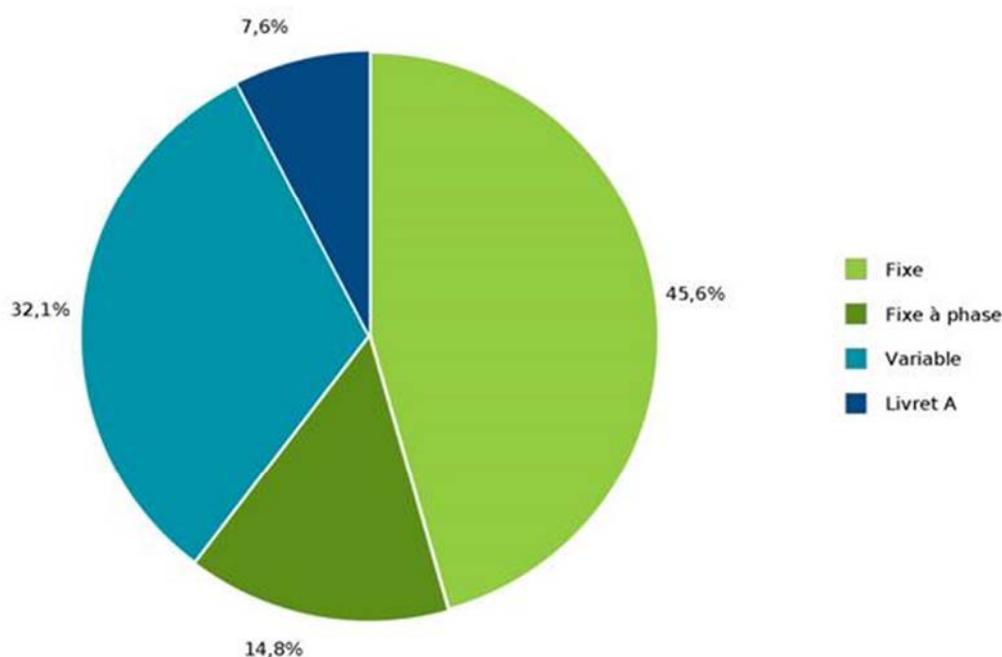
A) Le cadre général

La préparation du budget 2020 s'inscrit bien évidemment dans le contexte de crise du COVID-19 qui a bousculé la préparation et le vote du budget 2020, tant en terme de calendrier que d'équilibre. En effet, les recettes des collectivités sont fortement impactées, et les mesures d'urgence pour faire face à la crise ont nécessité d'engager des dépenses nouvelles.

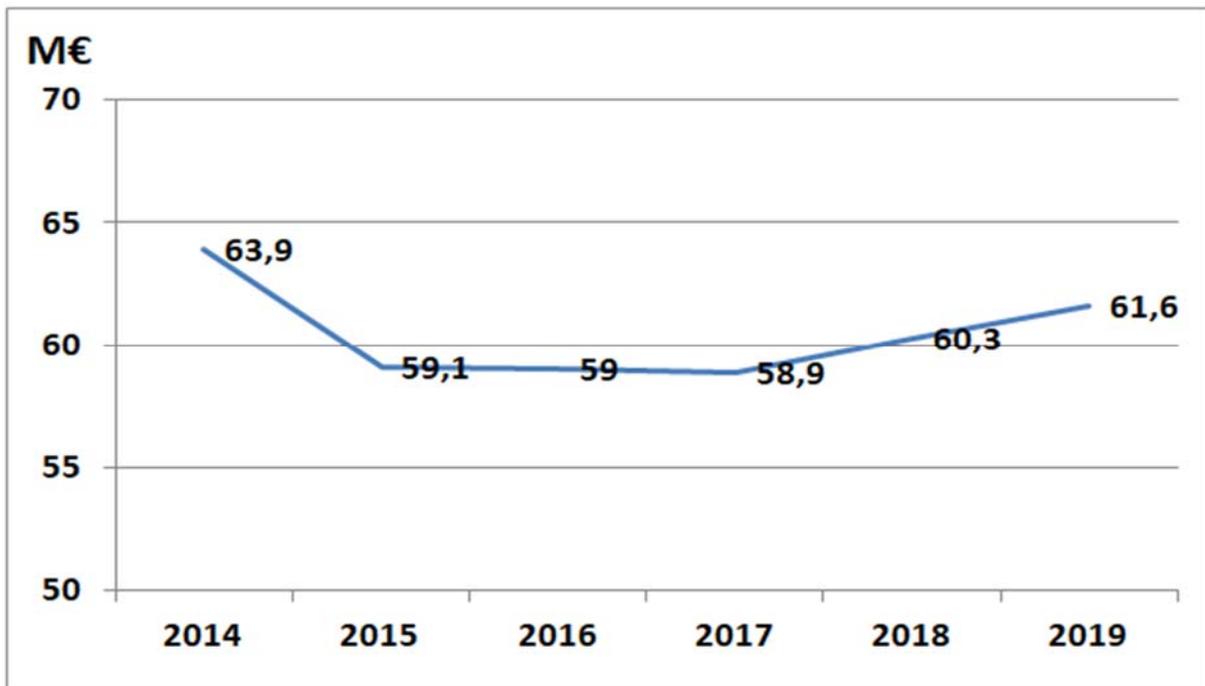
Toutefois la commune aborde cet exercice 2020 sur des bases solides à la clôture de l'exercice 2019. Les principales caractéristiques du compte administratif 2019 sont les suivantes :

- une bonne maîtrise des dépenses de fonctionnement, associée à la progression des recettes, qui permet une forte progression de l'autofinancement brut de la commune, qui atteint 10,7 M€ contre 9,3 M€ en 2018 (+ 15 %). Après remboursement du capital de la dette en 2019, l'autofinancement net se situe à 3,9 M€.
- les dépenses d'équipement mandatées s'élèvent à 22,7 M€ contre 21,7 M€ en 2018, soit une progression de près de 5 % des investissements.

Par ailleurs, il est souligné que le taux moyen de la dette passe de 2 % à 1,58 % au 31 décembre 2019. La Ville, grâce à sa gestion active de la dette, continue de bénéficier du maintien des taux à des niveaux particulièrement faibles. La répartition entre les taux fixes et les taux flottants est respectivement de 62 % - 38 %.



Le capital restant dû au 31 décembre 2019 est de 61,6 M€. Compte-tenu du renforcement de l'épargne brute, la capacité de désendettement de la commune s'améliore, passant de 7 années en 2017 à 6,5 années en 2018 et 5,8 années en 2019. Cette durée est inférieure de moitié au seuil d'alerte évoqué plus haut, qui se situe pour mémoire à 12 années.



Enfin, le fonds de roulement est conforté, il passe de 8,5 M€ à 11,2 M€ au 31 décembre 2019.

La situation financière de la Ville reste donc très satisfaisante. Conformément aux recommandations de la Chambre régionale des comptes, l'autofinancement a été renforcé sur les derniers exercices. L'endettement est maîtrisé, sachant que le niveau d'investissement reste pour autant élevé.

B) L'évolution des équilibres du budget principal 2020-2022

La période qui s'ouvre devra tenir compte du contexte national avec la pression qui va peser sur les comptes publics compte tenu de la forte poussée de l'endettement de l'État dans le contexte COVID, de la mise en œuvre des recettes de substitution à la taxe d'habitation, et de la définition par le gouvernement de la nouvelle loi de programmation des finances publiques à l'horizon 2021.

1) L'évolution de la section de fonctionnement

L'évolution des recettes :

Concernant la fiscalité directe, l'évolution du produit sera marquée par la réforme de la taxe d'habitation. 2020 sera la dernière année d'un produit fiscal comprenant la taxe d'habitation, soit 35,4 M€ (y compris les compensations d'exonérations et d'abattement décidés par l'État).

A compter de 2021, le produit fiscal sera constitué par la taxe foncière augmenté du produit départemental sur le territoire de la commune (addition du taux communal et du taux départemental), auquel sera appliqué un coefficient correcteur de 1,38 pour Bayonne afin de compenser la perte de produit de la taxe d'habitation. En effet, Bayonne fait partie des communes « sous-compensées », pour lesquelles le nouveau produit issu de la réforme est inférieur au produit antérieur. La dotation de compensation sera de 9,2 M€ ; elle évoluera à compter de 2022 au même rythme que l'évolution des bases de foncier bâti, soit en moyenne

2 % par an (correspondant à 1 % de revalorisation forfaitaire en loi de finances et 1 % de progression physique). Le produit fiscal y compris la dotation de compensation devrait ainsi se situer à 36,1 M€ en 2021 et 36,8 M€ en 2022.

Au titre de la fiscalité indirecte, le produit de la taxe additionnelle sur les droits de mutation va subir l'effet de la crise en 2020 : un recul de 15 % par rapport à la moyenne de 3,2 M€ constaté entre 2017 et 2020 est attendu. Sur la base de cette hypothèse, un produit de 2,75 M€ est prévu en 2020, et il est ensuite anticipé une reprise pour 2021 et 2022 avec un produit de 3 M€.

Concernant les autres taxes de la fiscalité indirecte, la taxe locale sur l'électricité et la taxe locale sur les publicités extérieures devraient rester stables sur la période, soit respectivement 1 M€ et 550 K€. En revanche, la taxe de séjour est fortement impactée par le COVID-19. Perçue pour près de 500 K€ en 2019, son niveau devrait se situer à 250 K€ maximum en 2020, à la fois sous l'effet du confinement et de la reprise progressive de l'activité touristique. Pour 2021 et 2022, il est anticipé une taxe de séjour au niveau de 2019 soit 500 K€.

Pour la dotation globale de fonctionnement (7,5 M€ en 2019), la prise en compte de l'évolution de la démographie sur le territoire de la commune, dans le calcul de la dotation de solidarité urbaine et de la dotation nationale de péréquation, devrait permettre une évolution de 2 % en 2020, 2021 et 2022. Le produit annuel supplémentaire attendu est de l'ordre de 150 K€ (sous réserve du maintien des règles actuelles de calcul).

L'attribution de compensation de la Communauté d'Agglomération du Pays Basque est figée à 14,9 M€, sous réserve de nouveaux transferts de compétence.

Les produits des services et du domaine, dont le montant était de 7,8 M€, vont subir un impact considérables en 2020 sous l'effet de la fermeture des services pendant le confinement, de leur réouverture progressive, et des différentes mesures d'exonération décidées par la commune. La perte devrait être de l'ordre de 2 M€, pour se situer à 5,8 M€. Ces produits devraient retrouver leur niveau antérieur à compter de 2021.

Au total, les recettes de fonctionnement au BP 2020 se situeront aux alentours de 70,6 M€, en baisse de 3,8 % par rapport au compte administratif, pour retrouver en 2021 leur niveau de 2019, et retrouver par la suite une progression de 1,6 % en 2022.

L'évolution des dépenses

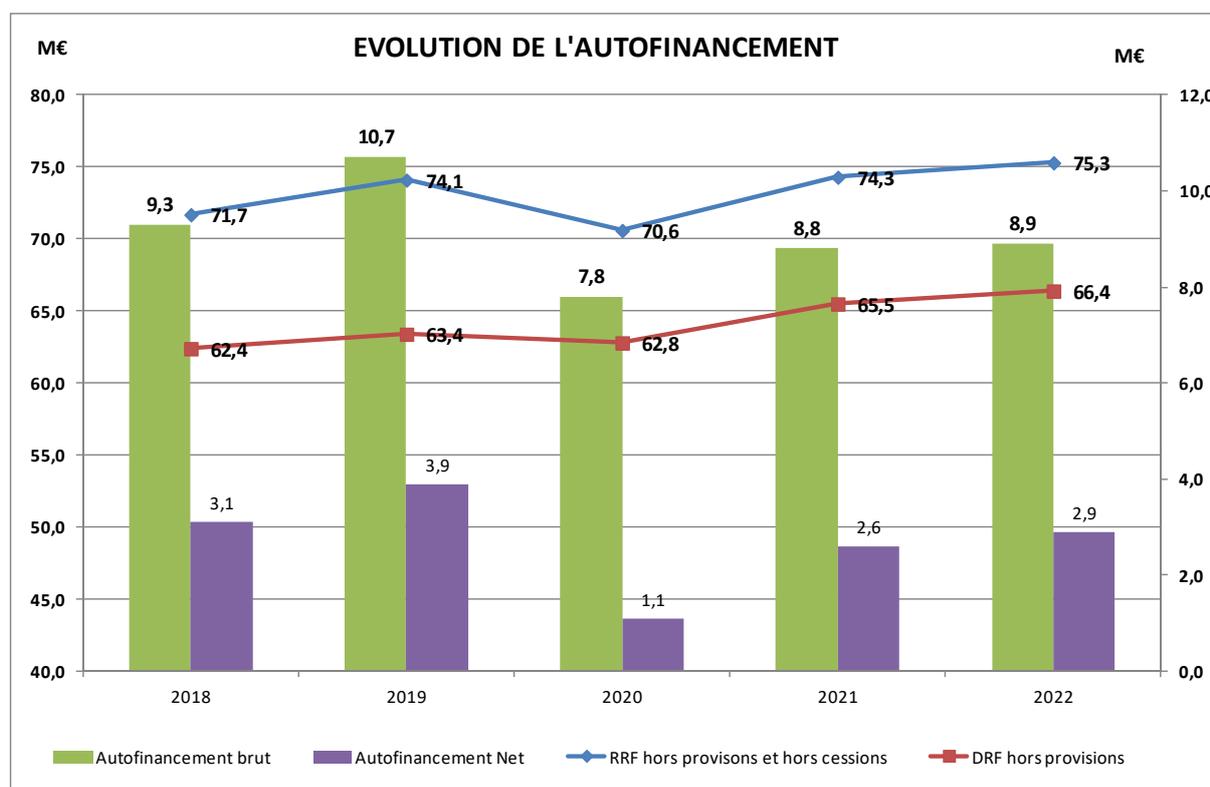
2020 aurait dû être la dernière année du contrat entre l'État et les collectivités, limitant la progression des dépenses de fonctionnement à 1,2 %, mais avec la crise sanitaire et les dépenses supplémentaires qu'elles ont supportées, celui-ci ne s'appliquera pas. Toutefois, afin de continuer à maintenir un autofinancement élevé, permettant de financer le plan pluriannuel d'investissement, la Ville entend poursuivre la maîtrise de ses dépenses de fonctionnement sur la période 2020-2022, avec un objectif d'évolution de l'ordre de 1,5 % par an.

S'agissant des dépenses de personnel, qui représentent 57 % des dépenses de fonctionnement, la Ville poursuivra sa politique de stabilisation des effectifs, en privilégiant les redéploiements, les reclassements et l'évolution des organisations au sein des services dans le sens d'une meilleure adaptation aux besoins. Il est souligné que l'ensemble des éléments variables tels que les heures supplémentaires et complémentaires, ou le recours aux auxiliaires et au personnel extérieur, font l'objet d'un suivi permanent afin d'en garantir la stabilité.

Les autres postes contribueront à contenir l'évolution des dépenses de fonctionnement :

- les crédits d'intervention des services devront se maintenir suivant une évolution aux alentours de 1 %. Cette progression limitée s'obtiendra grâce à une gestion rigoureuse des achats, des fluides, des prestations de service.
- l'enveloppe budgétaire globale relative aux contributions et aux subventions au secteur associatif et aux satellites sera contenue à la fois grâce à la démarche de critérisation des aides, et un dialogue de gestion permettant d'analyser les besoins réels et d'orienter les dispositifs d'intervention.
- enfin la gestion active de la dette sera poursuivie, afin de limiter les frais financiers et de bénéficier d'un marché de taux qui ne devraient pas connaître d'évolution majeure sur la période.

L'évolution de l'autofinancement (projection aux comptes administratifs prévisionnels pour 2020, 2021 et 2022).



Le renforcement de l'autofinancement brut s'est poursuivi en 2019 avec 10,7 M€. En 2020, celui-ci sera fortement impacté par la crise sanitaire et la baisse des recettes évoquées plus haut. Pour autant, il se maintiendra sur la période à un niveau élevé pour approcher de nouveau en 2022 près de 9 M€. Il permettra de couvrir le remboursement du capital de dette et de dégager un autofinancement net contribuant au financement des investissements.

2) Le plan pluriannuel d'investissement et son financement

La Ville entend poursuivre son plan pluriannuel d'investissement sur la période 2020-2022.

Malgré la crise sanitaire, les investissements en 2020 se maintiendront à un niveau élevé, afin de ne pas prendre de retard sur les projets en cours ou ceux à engager, et de continuer à soutenir l'activité locale dans un contexte de crise économique.

Pour la période 2020-2022, 75 M€ d'investissement devraient être réalisés (payés), dont près de 70 M€ en maîtrise d'ouvrage directe : 22 M€ en 2020, 26 M€ en 2021 et 27 M€ en 2022 (cette répartition étant indicative et susceptible d'évoluer).

Ce plan pluriannuel d'investissement sera structuré autour de cinq programmes grands projets, afin de poursuivre l'attractivité de la ville, son développement, en la dotant des équipements et des infrastructures d'une Ville centrale de près de 60 000 habitants, au sein de l'agglomération Pays Basque.

Pour chacun de ces programmes grands projets, les principales opérations qui sont ou seront engagées sur la période 2020-2022 sont indiquées ci-dessous, les montants estimés correspondent à l'intégralité de chaque projet et sont exprimés hors taxes :

- Culture et du patrimoine :
 - o Musée Bonnat-Helleu 26,6 M€
 - o Médiathèque du centre 11,8 M€
 - o Pôle musiques amplifiées casemate Mousseroles 2 M€

- Éducation, jeunesse et petite enfance :
 - o Ecole du Prissé 6 M€
 - o Ecole de la Citadelle 3,3 M€
 - o Ikastola Oiana 1 M€

- Politique sportive :
 - o Stade Jean Dauger et centre de formation : 3,5 M€
 - o Terrains de tennis Sainte Croix : 3 M€
 - o Salle réception rugby amateur à la Floride : 0,8 M€

- Aménagements et la gestion de l'espace public :
 - o Plan développement du vélo tranche 1 : 2,25 M€
 - o Sécurisation et aménagement des quais : 3,5 M€
 - o Réaménagement secteur la Poterne : 1,8 M€
 - o Requalification et franchissement des remparts : 2,3 M€
 - o Requalification esplanade Roland Barthes : 0,8 M€
 - o Aménagement carreau des halles : 0,5 M€
 - o Requalification place Pasteur : 0,67 M€
 - o Requalification rue Thiers : 0,5 M€

- Rayonnement et animations :
 - o Sécurisation des arènes : 1,7 M€
 - o Rénovation des halles : 0,8 M€

En parallèle, la Ville poursuivra son programme d'amélioration, d'entretien et d'acquisition, relatif aux bâtiments communaux, aux espaces publics et aux matériels et mobiliers. Il devrait représenter 5 M€ en moyenne par an.

En outre, la Ville poursuivra sa politique de rénovation du centre ancien par la mise en œuvre du Plan national de requalification des quartiers anciens dégradés et l'OPAH, ainsi que des opérations de maîtrise foncière en faisant appel à l'Etablissement public foncier local Pays Basque.

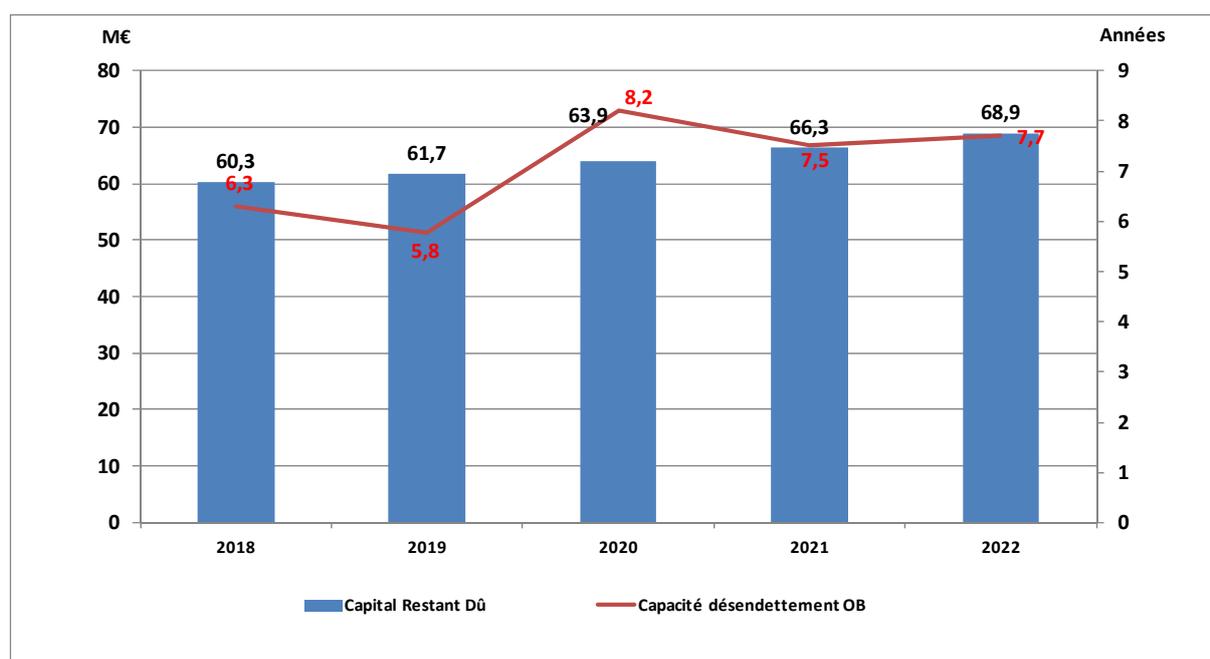
Il est précisé que les montants de ces investissements mentionnés ci-dessus sont communiqués sous réserve des ajustements de coûts et de calendrier susceptibles d'intervenir d'ici le vote des budgets 2021 et 2022.

Le financement prévisionnel de ces dépenses repose notamment sur :

- un niveau de subventionnement très conséquent de 9 M€, notamment pour ce qui concerne le financement du musée Bonnat-Helleu et de la médiathèque ;
- des ressources propres évolutives, taxe d'aménagement, cessions immobilières et fonds de compensation de la TVA, ce dernier étant basé sur les dépenses d'investissement réalisées en année n-1, il devrait atteindre en moyenne 3 M€ par an sur la période.

Enfin, le financement des investissements devrait se traduire par un recours à l'emprunt pour un total de 25 M€, qui représentera donc un tiers du financement des investissements programmés sur la période.

L'évolution de l'endettement : le graphique ci-dessous prend en compte le plan pluriannuel d'investissement 2020-2022, dont le financement est assuré par l'autofinancement brut, les recettes propres d'investissement (FCTVA, subventions d'équipement reçues) un total de cessions ainsi que la mobilisation de nouveaux emprunts.



La capacité de désendettement, qui se situe en dessous de 6 ans en 2019, soit moins de la moitié du seuil d'alerte préconisé par la loi de programmation des finances publiques (12 ans), devrait remonter mécaniquement en 2020 sous l'effet de la baisse des recettes de fonctionnement, pour se stabiliser ensuite à 7,5 ans en 2021 puis 7,7 ans en 2022.

La santé financière de la Ville lui permet donc d'absorber le choc que constitue la crise sanitaire avec une perte de recettes conséquente entre 2019 et 2020, tout en maintenant un niveau d'investissement élevé et un niveau d'endettement acceptable en dessous de 8 années, au regard des seuils nationaux qui sont respectivement de 10 ans pour le seuil de vigilance et 12 ans pour le seuil d'alerte.

C) LES BUDGETS ANNEXES

1) Le budget des Fêtes traditionnelles et de la temporada

La crise sanitaire ne permet pas l'organisation des fêtes de Bayonne en 2020. Toutefois, un budget primitif sera présenté, il convient en effet d'inscrire les crédits budgétaires des dépenses engagées dans le cadre de l'organisation du concours de l'affiche des fêtes notamment.

2) Le budget des parcs de stationnement

L'année 2019 a été marquée par le retour d'un cycle d'investissement pour les parcs de stationnement. Ce cycle d'investissement se poursuivra avec l'achèvement des travaux de restructuration du parc de la gare, dans le cadre de la création du pôle d'échange multimodal et le renouvellement de l'ensemble du matériel péager.

En 2020 les inscriptions budgétaires pour ces projets devraient s'élever à 5 M€ au total dont 2,8 M€ de dépenses engagées à reporter.

Pour ce qui concerne l'équilibre du fonctionnement, 2020 est marqué par la crise sanitaire.

La gratuité des parcs de surface à enclos a été instaurée pendant le confinement afin de faciliter le stationnement des résidents et de ceux qui ont poursuivi leur activité. Quant aux parcs bâtis, ils ont été beaucoup moins fréquentés durant cette période.

Ainsi, exceptionnellement, les recettes d'exploitation ne devraient pas être suffisantes en 2020 pour financer l'évolution des charges de gestion et dégager un autofinancement qui permet à la fois d'assurer le renouvellement des équipements et d'autofinancer les futurs investissements. Une subvention exceptionnelle prévisionnelle du budget principal viendra conforter l'équilibre du budget des parcs de stationnement en 2020.

Monsieur le Maire met aux voix le fait que le débat sur les orientations budgétaires 2020 a eu lieu sur la base du présent rapport.

Ont signé au registre les membres présents.

ADOPTION A L'UNANIMITE

Jean-René ETCHEGARAY
Maire de Bayonne