

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

SEANCE DU CONSEIL MUNICIPAL DU 12 FEVRIER 2021
DELIBERATION N° DE-2021-021

L'an deux mil vingt et un, le 12 février, le Conseil municipal dûment convoqué, s'est réuni à la Salle Lauga, sous la présidence de Monsieur Jean-René ETCHEGARAY, Maire. La séance a été ouverte à 17h30.

Nombre de conseillers municipaux en exercice : 45

Présents :

M. ETCHEGARAY, Mme DURRUTY, M. MILLET-BARBÉ, Mme LAUQUÉ, M. UGALDE, Mme HARDOUIN-TORRE, M. CORRÉGÉ, Mme LOUPIEN-SUARES, M. LACASSAGNE (jusqu'à 22h20), Mme MARTIN-DOLHAGARAY, M. LAIGUILLON, Mme CASTEL, M. ALQUIÉ, Mme MEYZENC, M. PARRILLA ETCHART, Mme DUHART, M. AGUERRE (jusqu'à 22h15), Mme BISAUTA (jusqu'à 22h00), Mme LARRÉ, M. SALANNE, M. PAULY, Mme LAPLACE (jusqu'à 23h25), M. DAUBISSE (à partir de 19h05), M. ALLEMAN (jusqu'à 20h30), M. SÉVILLA, Mme ZITTEL (jusqu'à 23h56), Mme LARROZE-FRANCEZAT, M. ERREMUNDEGUY, M. SUSPERREGUI, Mme DELOBEL, Mme CAPDEVIELLE, M. DUZERT, M. ESTEBAN, Mme LIOUSSE, Mme DUPREUILH, M. ETCHETO, Mme BROCARD, Mme HERRERA LANDA, M. ABADIE, M. BERGÉ.

Absents représentés par pouvoir :

M. LACASSAGNE à Mme LAUQUE (à partir de 22h20) ; M. AGUERRE à Mme CASTEL (à partir de 22h15) ; Mme BRAU-BOIRIE à M. LACASSAGNE (jusqu'à 22h20) ; Mme BISAUTA à Mme HARDOUIN-TORRE (à partir de 22h00) ; M. ARCOUET à M. UGALDE ; Mme LAPLACE à Mme LARRE (à partir de 23h25) ; M. DAUBISSE à M. ERREMUNDEGUY (jusqu'à 19h05) ; Mme MOTHES à Mme MARTIN-DOLHAGARAY ; M. ALLEMAN à M. ALQUIE (à partir de 20h30) ; Mme ZITTEL à M. SEVILLA (à partir de 23h56).

Absent(s) :

Mme BRAU-BOIRIE (à partir de 22h20), Mme BENSOUSSAN, M. BOUTONNET-LOUSTAU.

Secrétaire :

M. SUSPERREGUI

Entendu le rapport de Mme DURRUTY,

OBJET : FINANCES – Orientations budgétaires 2021 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) Un contexte économique toujours incertain en 2021

L'économie mondiale fait face à la pandémie de Covid 19 depuis désormais un an et les prévisions macro-économiques 2020 ont été complètement bouleversées. Les mesures de confinement prises par les différents gouvernements pour enrayer la pandémie ont provoqué une chute sans précédent de l'activité. Si les déconfinements de l'été 2020 ont permis un léger rebond, la deuxième vague de contamination de l'automne a contraint les gouvernements à réintroduire des mesures restrictives qui ont de nouveau fortement pesé sur la croissance du dernier trimestre. Au final, l'économie mondiale devrait reculer de 4,5 % en 2020, et la zone Euro de 7,3 %.

La crise sanitaire conduit à une crise économique et sociale avec une forte remontée du chômage, qui se traduit par une crise pour les finances publiques sous forme de déficit public et d'endettement accrus. En effet, les mesures de soutien massives à l'activité et au revenu des ménages prises par les institutions supranationales et les différents États, en France notamment, ont été financées par la dette.

Pour 2021, de nombreuses incertitudes subsistent quant au niveau de l'activité économique. Les gouvernements et les populations devront continuer à vivre avec le coronavirus. La vaccination devrait permettre à une échéance encore inconnue une reprise dans les secteurs les plus touchés par la crise, les transports et notamment le transport aérien, le tourisme, la restauration, la culture et l'événementiel.

1) Le taux de croissance en France.

Le gouvernement anticipe sur une croissance en France de 6 % en 2021 après un recul de 9,1 % en 2020. Ce recul de 9,1 points du PIB sur l'année est surtout la conséquence d'un recul de la demande et de la consommation des ménages qui a impacté les services marchands, en particulier les transports, l'hébergement et la restauration, les

commerces et les services. La construction, l'industrie et les autres services ont également été affectés, en particulier pendant le premier confinement. Les soutiens budgétaires massifs ont visé à protéger les revenus et le tissu productif, même si en la matière des disparités existent entre les ménages ou entre les entreprises. Ainsi, en moyenne annuelle, le pouvoir d'achat du revenu disponible brut des ménages ne baisserait « que » de l'ordre de 0,3 % en 2020.

Pour 2021, les prévisions économiques restent très dépendantes de l'évolution de la situation sanitaire. Outre que la vaccination devrait permettre de juguler l'épidémie et de lever les restrictions qui pèsent sur la vie économique et sociale, l'économie française devrait, en parallèle, bénéficier – au-delà des soutiens d'urgence – des différents plans de relance mis en place ces derniers mois.

À court terme néanmoins, la situation sanitaire continuera à impacter l'activité économique et il est probable que, pendant quelques mois encore, la reprise fluctue au gré des mesures de restrictions. Par ailleurs d'autres aléas, dont notamment les modalités du Brexit, sont susceptibles d'affecter les prévisions.

Une stabilisation progressive de la situation sanitaire permettrait de retrouver d'ici juin une activité économique proche de celle observée pendant l'été dernier. Le PIB rebondirait ainsi de + 3 % au premier trimestre 2021, puis de + 2 % au deuxième trimestre.

2) L'inflation

Depuis le début de la pandémie mondiale, l'inflation a fortement baissé en France, passant de 1,5 % en 2019 aux alentours de 0,5 % en 2020.

Cette baisse est principalement due à l'effondrement des prix de certains services, induit par une forte baisse de la demande, et à la variation des cours du pétrole.

Pour 2021, la reprise économique ne devrait pas engendrer un retour de l'inflation outre mesure. En effet, le comportement prudent des ménages durant cette période les incitant plus à l'épargne qu'à la consommation, il ne devrait pas y avoir de tension sur les prix. D'autre part, la hausse du chômage entretient la tendance déflationniste, car elle pèse sur les négociations salariales et donc sur les coûts de production.

3) Le taux de chômage

Sur le marché du travail, l'impact de la crise est considérable. Au premier semestre 2020, 715 000 personnes ont perdu leur emploi salarié. En deux trimestres, l'ampleur des destructions d'emploi a ainsi dépassé les 692 000 emplois créés entre le deuxième trimestre 2017 et le dernier trimestre 2019.

Cette destruction massive d'emploi ne s'est pas immédiatement traduite par une hausse des statistiques du chômage. En effet, le nombre de chômeurs se déclarant à la recherche d'un emploi ayant diminué pendant le confinement, le taux de chômage a baissé entre le dernier trimestre 2019 et le deuxième trimestre 2020. En outre, afin de soutenir les entreprises et limiter précisément la hausse du chômage, le gouvernement a favorisé le mécanisme du chômage partiel, qui a été largement mobilisé. Pour 2020, son coût est estimé à 31 milliards d'euros.

Néanmoins, au troisième et quatrième trimestre 2020, le nombre de chômeurs a augmenté de 628 000 personnes, et le taux de chômage est fortement remonté pour atteindre 9 % de la population active.

La reprise économique en 2021 ne devrait pas permettre d'enrayer cette remontée du taux de chômage, car de nouvelles suppressions d'emploi sont redoutées, notamment les faillites d'entreprises dans les secteurs les plus durement touchés par la crise devraient avoir un impact significatif. Il est ainsi anticipé un taux de chômage qui devrait culminer à 11 % en 2021 avant de redescendre à 8 % en 2022.

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

1) Les données macro-économiques de la Loi de finances initiale pour 2021

Sous le double effet de la baisse de l'activité et de l'intervention publique massive pour palier à cette même baisse d'activité, notamment la prise en charge du chômage partiel, le déficit public, initialement prévu à moins de 3 % en Loi de finances 2020, atteindra 11,3 % en 2020, et l'endettement public se situera à 119,8 %, selon la quatrième Loi de finances rectificatives 2020.

A ce jour, la Loi de finances prévoit un déficit public de l'ordre de 8,5 % pour 2021, et une dette publique s'élevant à 122,4 %.

Dans son avis du 28 septembre 2020 sur les projets de loi de finances et de financement de la sécurité sociale pour 2021, le Haut Conseil des Finances Publiques considère qu'en raison de l'épidémie de la Covid-19, les « incertitudes demeurent exceptionnellement élevées », mais que les prévisions du Gouvernement en terme de déficit public et de dette publique sont cohérentes avec le scénario macroéconomique retenu.

Si les règles de l'Union européenne sur la procédure de déficit excessif ont été mises en suspens jusqu'à l'an prochain, le Haut Conseil des Finances Publiques souligne également que les perspectives de croissance de l'économie française sont entourées d'aléas extérieurs défavorables. Outre les incertitudes sanitaires, il faut évoquer les conditions du retrait du Royaume-Uni de l'Union européenne (Brexit), la politique des tarifs douaniers de la part des États-Unis et d'autres risques qui tiennent aux tensions géopolitiques au Moyen-Orient (avec des répercussions possibles sur le prix du pétrole). Le Haut Conseil note également des vulnérabilités liées à la hausse de l'endettement mondial.

Le Haut Conseil estime nécessaire l'adoption, dès le printemps 2021, d'une loi de programmation des finances publiques fixant une nouvelle trajectoire d'évolution du PIB et des finances publiques.

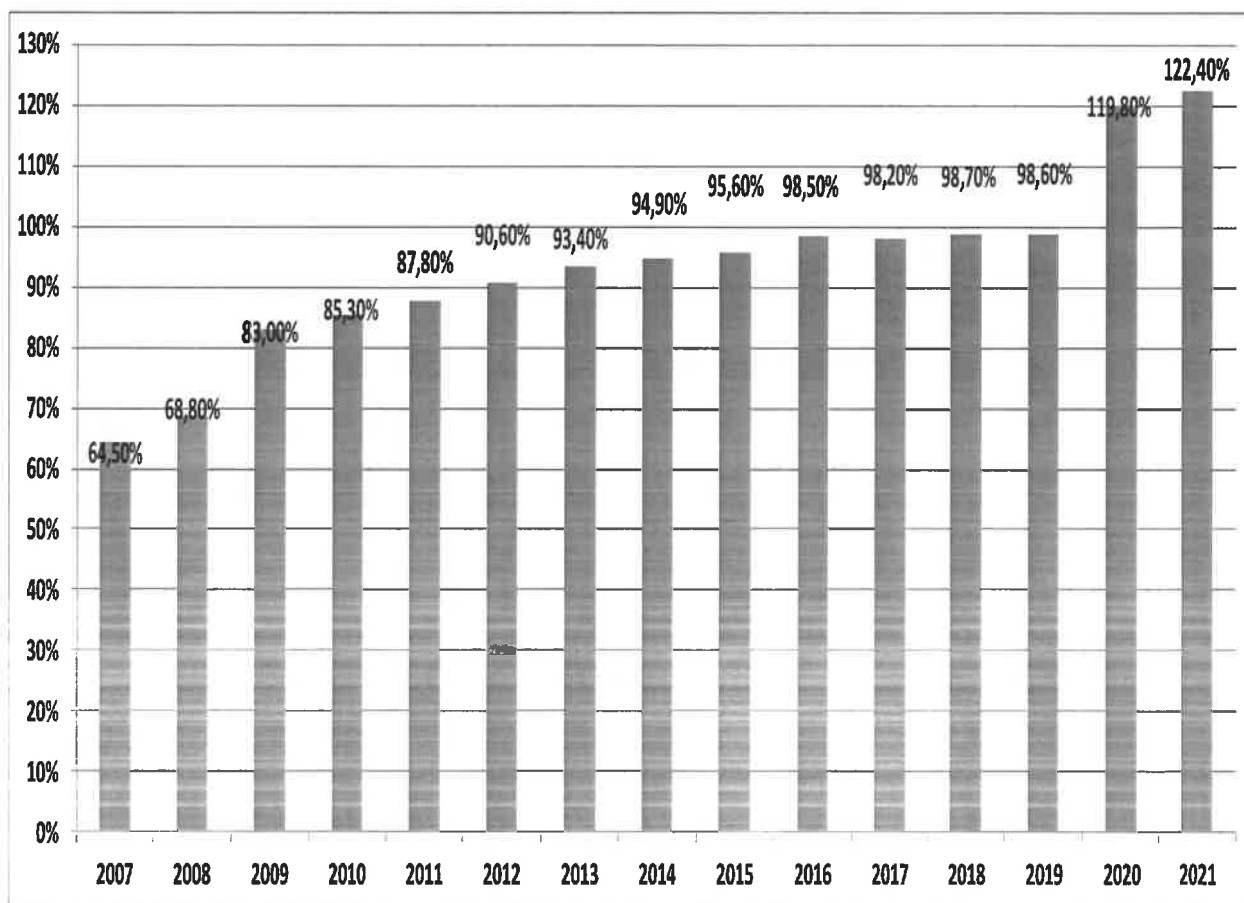
Evolution du déficit public

En % du PIB

EN % DU PIB	2017	2018	2019	2020	2021
Etat	-3,1%	-3,1%	-3,7%	-8,7%	-7,5%
Sécurité Sociale	0,2%	0,5%	0,5%	-2,6%	-1,0%
Collectivités locales	0,1%	0,1%	0,1%	0,0%	0,0%
Total	-2,8%	-2,5%	-3,1%	-11,3%	-8,5%

Evolution de l'endettement public depuis 2007

En % du PIB



2) L'essentiel des mesures de la Loi de Finances 2021

La Loi de finances pour 2021 est largement consacrée à la relance de l'économie. Elle déploie le plan « France relance » de 100 milliards d'euros annoncé en septembre 2020, pour répondre à la récession provoquée par l'épidémie de la Covid-19. Elle acte la baisse des impôts dits « de production » pour les entreprises et contient également 30 milliards d'euros de dépenses d'urgence pour les secteurs les plus touchés par la crise

(restauration, événementiel, loisirs, sport, soutien au secteur de la montagne ...) et les jeunes.

Les mesures en faveur de la croissance verte

Les principales mesures concernent la rénovation énergétique des bâtiments publics et privés (élargissement de la prime "MaPrimeRénov", crédit d'impôt pour les entreprises...), la décarbonisation de l'industrie et le développement de l'hydrogène.

Une autre série de mesures porte sur les mobilités. Les barèmes du bonus écologique pour les véhicules électriques neufs seront abaissés en juillet 2021, puis en janvier 2022. La prime à la conversion évoluera aux mêmes dates. Un nouveau crédit d'impôt pour l'installation de borne de recharge d'un véhicule électrique est créé.

Un malus automobile lié au poids du véhicule (à partir de 1,8 tonne) est instauré à partir de 2022. Le malus auto sur les véhicules les plus émetteurs de CO2 est, par ailleurs, renforcé sur trois ans. Le plafond du forfait mobilités durables déductible de l'impôt sur le revenu (institué par la loi d'orientation des mobilités en 2020) est relevé de 400 à 500 euros. Un crédit d'impôt destiné à encourager les entreprises agricoles à sortir du glyphosate sur 2021 et 2022 est mis en place.

Les mesures pour renforcer la compétitivité des entreprises

Les impôts de production (pesant sur la masse salariale, l'investissement, le capital productif notamment) sont réduits de 10 milliards d'euros à partir du 1er janvier 2021, de façon pérenne. Cette baisse s'accompagne de l'obligation pour les entreprises de plus de 50 salariés de produire avant fin 2022 certains indicateurs en matière de transparence de leur démarche écologique, de parité et de gouvernance.

La baisse de l'impôt sur les sociétés est poursuivie, avec l'objectif de ramener son taux à 25 % en 2022. Les TPE/PME et les entreprises de taille intermédiaire (ETI) bénéficient en outre de mesures dédiées pour renforcer leurs fonds propres.

Par ailleurs, 7 milliards d'euros de dépenses d'urgence sont mobilisés pour le fonds de solidarité pour les entreprises au moins jusqu'au mois de juin 2021.

Les mesures en faveur de l'emploi et de la cohésion sociale et territoriale

11 milliards d'euros sont consacrés au dispositif existant de chômage partiel et pour l'activité partielle de longue durée (APLD).

Dans le plan de relance, 4 milliards d'euros sont fléchés vers les jeunes et leur entrée dans la vie professionnelle (augmentation du nombre de formations qualifiantes, embauches en alternance soutenues...). Des crédits d'urgence sont aussi débloqués (garantie jeunes et bourses).

Pour les plus précaires, des financements sont prévus pour aider les associations de lutte contre la pauvreté. La disposition exceptionnelle adoptée dans la deuxième loi de finances rectificative du 25 avril 2020, qui porte à 1 000 euros la limite de versements retenus dans le cadre du dispositif « Coluche », est prolongée d'un an.

Enfin, il faut rappeler que la baisse des impôts des ménages se poursuit : en 2021, les 20 % des ménages les plus aisés vont voir leur taxe d'habitation diminuer d'un tiers. En 2023, la taxe d'habitation sur les résidences principales doit être supprimée pour tous les ménages. Le détail de la réforme de la taxe d'habitation est évoqué ci-après.

3) Les mesures concernant les collectivités locales

La crise sanitaire impacte et impactera les finances publiques locales tout autant que le budget de l'État et celui de la Sécurité sociale.

D'une part, les conséquences de la crise pour les finances locales sont estimées à environ 20 milliards d'euros sur trois ans. Perte de recettes, mesures d'urgence ou de soutien, les collectivités subissent aussi de plein fouet les conséquences de la baisse de l'activité économique en 2020 et 2021, et elles ont engagé des mesures en complément de celles de l'État pour lutter contre la crise sanitaire et soutenir les entreprises ainsi que les ménages.

D'autre part, compte-tenu du niveau d'endettement de la France, des mesures de redressement des finances publiques seront certainement nécessaires en sortie de crise. L'expérience de la crise financière de la fin des années 2010 a montré que les gouvernements successifs ont largement fait appel aux collectivités locales pour contribuer à la baisse de l'endettement public : gel, puis baisse des dotations ; plafonnement de l'évolution de leurs dépenses de fonctionnement ; suppression d'impôts locaux auxquels se substituent des dotations de l'État.

Les transferts financiers de l'État aux collectivités locales

Le total des concours financiers de l'État aux collectivités territoriales représente 51,9 milliards d'euros dans la loi de finances 2021, soit une progression significative de 5,7 % par rapport à 2020.

Cette évolution est toutefois à relativiser, car les concours financiers de l'État intègrent désormais la compensation de la réduction de 50 % des valeurs locatives de la taxe sur le foncier bâti et de la contribution foncière des entreprises des locaux industriels, qui représentent 3,3 milliards d'euros. En revanche, les compensations d'exonération de fiscalité, qui prenaient en compte la réforme en cours de la taxe d'habitation, diminuent de 1,1 milliards d'euros, du fait de la mise en place de la nouvelle fiscalité en 2021 et de la fin de période de transition de cette réforme.

Neutralisation faite de ces différentes compensations, les concours financiers de l'État aux collectivités baissent en réalité de 200 M€, soit - 0,4 %.

Il convient également de noter que cette évolution globale cache des disparités, car les concours financiers de l'État agglomèrent une série de transferts de nature distincte :

- Les prélèvements sur recettes au profit des collectivités locales s'élèvent à 41 milliards d'euros en 2021, contre 41,2 milliards d'euro en 2020 (hors compensations fiscales).

Il est à noter une très légère baisse (- 0,3 %) de la Dotation globale de fonctionnement à 26,75 milliards d'euros, une forte progression du Fonds de compensation de la TVA à 6,5 milliards d'euros (+ 9,12 %), soulignant une

forte hausse des investissements 2020 du bloc communal, et la création d'un fonds exceptionnel de 430 M€ pour compenser les pertes de recettes fiscales et domaniales des collectivités du fait de la crise sanitaire.

Concernant plus spécifiquement la dotation globale de fonctionnement, pour la 3^{ème} année consécutive, les dotations de péréquation qui la composent progressent de 90 M€ pour la dotation de solidarité urbaine et de 90 M€ pour la Dotation de solidarité rurale, mais cet abondement est financé en réalité par les communes elles-mêmes par le biais d'un écrêtement de la part forfaitaire des communes contributrices.

- Les crédits du budget général relevant de la mission « relations avec les collectivités territoriales » représentent 4 milliards d'euros (3,8 milliards d'euros en 2020). Ils sont composés entre autre de la Dotation globale de décentralisation (1,6 milliards d'euros), de la dotation d'équipement des territoires ruraux (1 milliard d'euros), des dotations de soutien à l'investissement local (570 M€), et de la dotation globale d'équipement des départements (212 M€).
- Enfin la part de TVA dévolue aux Régions est de l'ordre de 4,3 milliards d'euros.

La baisse des impôts de production

Les impôts dits « de production », acquittés par les entreprises, sont allégés de 10 milliards d'euros à compter de 2021.

Cette baisse s'inscrit dans le cadre du plan de relance de 100 milliards d'euros, et concerne :

- La suppression de la part régionale de la cotisation sur la valeur ajoutée des entreprises (CVAE). Cette baisse représente 7,5 milliards d'euros, soit la moitié de la CVAE payée par les entreprises. En contrepartie les Régions récupèrent une fraction supplémentaire de TVA, qui viendra s'ajouter à celle qu'elles perçoivent depuis 2018 à la place de la Dotation globale de fonctionnement.
- La baisse du plafonnement de la contribution économique territoriale. Cette contribution est composée de la CVAE (voir ci-dessus) et de la contribution foncière des entreprises, assise sur le foncier bâti et perçue par le bloc communal. A compter de 2021, la contribution économique territoriale sera plafonnée à 2 % de la valeur ajoutée de l'entreprise (contre 3 % jusqu'en 2020), le dégrèvement correspondant s'appliquant intégralement sur la contribution foncière. L'État compensera aux collectivités les dégrèvements correspondants.
- La révision de la valeur locative des établissements industriels, qui est divisée par deux. La valeur locative des établissements industriels est l'assiette qui permet de calculer pour une entreprise à la fois la cotisation foncière et la taxe sur le foncier bâti lorsque celle-ci en est propriétaire. Cette révision constitue une baisse de recettes (et donc une baisse d'impôt) de l'ordre de 1,54 milliards d'euros pour la cotisation foncière, et de 1,75 milliards d'euros pour la taxe sur le foncier bâti, pour concerner au total

32 000 entreprises. L'État compensera également intégralement au bloc communal les pertes de recettes correspondantes.

La Ville de Bayonne et la Communauté d'agglomération seront toutes deux directement impactées par la révision de la valeur locative des établissements industriels. Pour la Ville, la perte de recette en résultant est estimée à 124 K€, montant qui fera désormais l'objet d'une compensation annuelle.

La loi de finances 2021 contient également les mesures suivantes :

- exonération temporaire de contribution économique territoriale en cas de création ou d'extension de bâtiments ;
- simplification de la gestion de la taxe sur la consommation finale d'électricité et harmonisation des tarifs au niveau national entre 2021 et 2023 ;
- adaptation de la taxe d'aménagement en vue de lutter contre l'artificialisation des sols ;
- suppression des taxes à faible rendement (taxes funéraires notamment).

II – L'EXÉCUTION BUDGÉTAIRE 2020 DE LA VILLE DE BAYONNE

Il est précisé que les montants indiqués ci-après correspondent à des projections établies avant la clôture définitive des comptes 2020.

1. La section de fonctionnement

Pour la section de fonctionnement, le total des recettes de gestion (recettes de fonctionnement hors produits exceptionnels et financiers) devrait représenter, hors produits exceptionnels, 71,2 M€, soit un montant légèrement supérieur aux prévisions budgétaires (70,9 M€), mais en baisse de 4,2 % par rapport aux recettes du compte administratif 2019, soit - 3,2 M€.

L'évolution des principaux postes est la suivante :

- Le produit des impôts directs (taxes d'habitation et foncières) s'élève à 33,6 M€, en progression de 0,8 M€ par rapport à 2019, soit + 2,3 %. Cette progression prend en compte à la fois la revalorisation forfaitaire des valeurs locatives fixée en Loi de finances et l'évolution physique, qui traduit le dynamisme du territoire communal en termes de démographie et de construction. La crise sanitaire a fortement impacté le rôle général de la taxe d'habitation puisque les services fiscaux n'ont pu réaliser les rapprochements nécessaires pour sa constitution. Aussi, un rôle supplémentaire a été réalisé afin de compenser une partie de la baisse du produit de l'imposition constatée par rapport au prévisionnel 2020.
- Le produit de la fiscalité indirecte atteint 5,4 M€. L'impact de la crise sanitaire sur les droits de mutation s'avère finalement limitée. Alors qu'une baisse de 15 % était anticipée lors du vote du Budget primitif 2020, le produit constaté s'élève à 3,5 M€, soit une diminution de seulement - 3,6 %. En revanche la taxe de séjour accuse une forte diminution (- 26 %), soit une perte de recettes de 122 K€. La taxe sur l'électricité devrait baisser de 5 % (- 50 K€), tandis que la taxe locale sur la publicité extérieure progresse de 5 % (+ 30 K€).

- Les trois composantes de la DGF progressent globalement de 0,1 M€ pour un produit total de 7,6 M€, sous l'effet notamment de la progression de la Dotation de solidarité urbaine.
- Les produits des services et du domaine (chapitre 70) et les autres produits de gestion courante (chapitre 75) sont ceux qui sont le plus impactés par la crise sanitaire. En effet, le produit global des services et du domaine baisse de 3 M€, soit - 40 %. Les périodes de confinement et de fermeture de certains équipements, ainsi que les exonérations décidées par la Ville pour soutenir l'activité, ont engendré des pertes significatives de recettes pour le stationnement sur voirie (-20 %), les redevances d'occupation du domaine public (- 47 %), les loyers commerciaux et associatifs (- 43 %), la restauration scolaire (- 30 %), les crèches (- 19 %), les piscines (- 60 %), ainsi que pour les animations seniors (- 74 %).

Les dépenses de fonctionnement s'établissent à 62 M€ pour l'exercice 2020, avec un taux de réalisation de 97 %.

Elles ont également été impactées par la crise sanitaire et sont en baisse de 1,8 M€ par rapport au compte administratif 2019 (- 2,8 %).

En premier lieu, il faut souligner la forte baisse des charges à caractère général pour près de 2,3 M€ entre 2019 et 2020, soit - 15,2 %. Il s'agit notamment des crédits relatifs aux événements et animations prévus au budget primitif mais qui, compte tenu de la crise sanitaire, ont été annulés (Foire au jambon) ou dont le périmètre a été fortement restreint (Noël, animations seniors, spectacles culturels). Les dépenses correspondantes entre 2019 et 2020 ont ainsi baissé pour près de 900 K€. L'activité de certains services a également été interrompue par la crise sanitaire notamment pendant les périodes de confinement, et fortement ralentie pour une partie de l'année (restauration scolaire, piscines et installations sportives, crèches, Espace socioculturel Sainte-Croix), avec une baisse de 1,1 M€ des dépenses correspondantes. Enfin, la crise a eu un impact à la baisse sur les achats, la maintenance ou les prestations de services (- 300 K€).

Les dépenses de personnel se situent à 36,4 M€, soit une progression limitée à 1,3 %, qui correspond à l'évolution mécanique du glissement vieillesse-technicité, pour l'essentiel les évolutions d'échelons et de grade du personnel communal, ainsi qu'au versement d'une prime exceptionnelle aux agents qui se sont mobilisés lors du premier confinement (170 K€). A noter que cette progression est inférieure à celle envisagée au budget primitif 2020 (+ 1,8 %), la crise ayant engendré des différés de recrutement.

Les contributions et subventions totalisent 9,6 M€, soit une baisse de 7,7 % par rapport à 2019, liée essentiellement à l'annulation des Fêtes de Bayonne. La subvention versée au budget annexe des fêtes à ce titre s'élevait à 982 K€ en 2019. A noter que la subvention au CCAS a augmenté de 200 K€, afin qu'il puisse mettre en place toutes les mesures nécessaires à la gestion de la crise sanitaire.

Les dépenses exceptionnelles ont connu une forte progression : elles sont passées de 400 K€ en 2019 à 1,5 M€ en 2020, car la Ville a engagé près de 1,1 M€ pour faire face à la crise sanitaire, notamment l'achat des masques pour les bayonnais.

Au total, la baisse des recettes entre 2019 et 2020 a été plus marquée que celle des dépenses, se traduisant par un différentiel de l'ordre de 1,5 M€, qui vient impacter

d'autant l'autofinancement brut. Celui-ci diminue ainsi de 10,6 M€ en 2019 à 9,2 M€ en 2020.

2. La section d'investissement

En section d'investissement, les dépenses d'équipement mandatées s'élèvent à 19,3 M€ y compris les travaux en régie (en cours de valorisation, aux alentours de 600 K€).

Ce montant mandaté en investissement est supérieur à la moyenne des dépenses 2014 et 2019 qui se situe à 18,3 M€, alors que la crise sanitaire et le premier confinement ont fortement ralenti les chantiers.

Le taux d'engagement est de 90 %, et le taux de mandatement de 51 %. Ils se situent dans la moyenne de ceux observés les années précédentes, malgré le décalage des chantiers lié à la crise sanitaire.

Il faut ajouter à ces dépenses le solde du reversement à l'État de 500 K€ de taxes d'aménagement perçues indûment, et le remboursement pour 802 K€ d'annuités à l'EPFL Pays Basque, notamment dans le cadre du portage foncier des opérations du PNRQAD, ce qui porte le total à 20,5 M€.

Le financement de ces dépenses a été assuré par :

- des subventions reçues pour 1,1 M€,
- le produit des amendes de police pour 0,6 M€,
- le fonds de compensation de la TVA pour 2,9 M€,
- la taxe d'aménagement pour 0,5 M€,
- des remboursements d'annuité de l'Etablissement public foncier Pays Basque pour 1,3 M€,
- l'autofinancement net pour 2,3 M€,
- des emprunts nouveaux pour 8 M€,
- des recettes exceptionnelles de 500 K€ liées à la reddition des comptes du marché de gros entretien des installations thermiques,
- une diminution du fonds de roulement à hauteur de 3,3 M€.

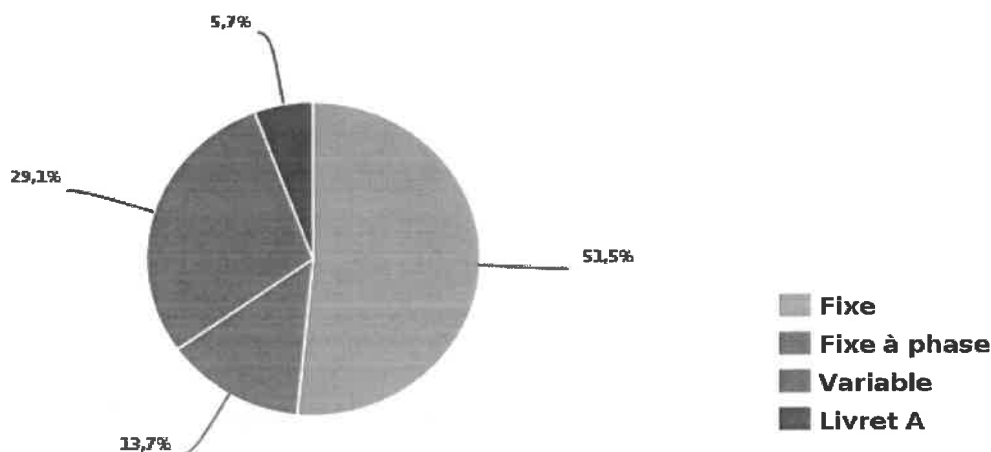
Afin de financer ses investissements, la commune a mobilisé deux nouveaux emprunts de 4 M€ chacun sur une durée de 20 ans, à taux fixes, respectivement de 0,55 % et 0,62 %.

Au 31 décembre 2020, le budget principal de la Ville comportait 42 emprunts pour un encours de 62,9 M€ contre 61,7M€ fin 2019. Le remboursement du capital de la dette a représenté 6,7 M€ et les charges d'intérêts 0,9 M€.

L'extinction de la dette ancienne, la renégociation d'emprunts et la réalisation de nouveaux emprunts à des conditions particulièrement intéressantes ont permis de diminuer à nouveau les frais financiers, d'environ 100 K€.

La Ville, grâce à sa gestion active de la dette, continue ainsi de bénéficier d'un taux moyen de dette particulièrement faible, de 1,37 %, contre 1,58 % au 31 décembre 2019.

Les emprunts à taux fixe représentent 65 % du portefeuille de dette, contre 35 % pour les emprunts à taux variables.



Il est à noter que l'ensemble des 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 dette de la Ville de Bayonne ne comporte aucun emprunt « toxique ».

Conclusion sur 2020 :

La Ville aborde ce nouvel exercice budgétaire sur des bases solides à la clôture de l'exercice 2020. En effet, malgré la crise sanitaire et une perte significative des recettes, l'autofinancement brut s'est maintenu à un niveau élevé et l'investissement est resté soutenu.

La capacité de désendettement de la commune passe de 5,8 années en 2019 moins de 7 ans en 2020, soit une valeur comparable à la moyenne nationale de la strate (7,3 ans), et surtout une durée sensiblement inférieure aux seuils de vigilance et d'alerte, qui se situent respectivement à 10 et 12 ans.

Le fonds de roulement s'établit à 7,9 M€, soit un niveau qui reste élevé au regard du besoin de trésorerie de la Ville.

III – LES ORIENTATIONS BUDGÉTAIRES POUR LA PERIODE 2021-2023

A. LE CADRE GENERAL

La préparation du budget 2021 s'inscrit, comme en 2020, dans le contexte de crise de la Covid-19. Si les finances de la Ville ont bien résisté à la crise en 2020, le contexte national des finances publiques amène à la plus grande prudence quant à la présentation de la prospective pluriannuelle financière.

En effet, le déficit public atteint des niveaux record et l'endettement public se situe à 120 % du PIB. Dans la durée, ce niveau d'endettement pourrait amener l'État, à l'horizon 2022-2023, à demander aux collectivités locales de contribuer à nouveau au

redressement des finances publiques, comme cela fut le cas après la crise financière de 2008-2009.

De ce fait, la prospective pluriannuelle financière est fondée sur des hypothèses d'évolution prudentes des recettes, et maîtrisées quant aux dépenses de fonctionnement.

L'objectif principal est de maintenir un autofinancement élevé sur la période, au-dessus d'un niveau plancher fixé à 8 M€.

S'agissant de l'endettement, il convient que son niveau soit compatible avec les capacités financières de la Ville, afin de préserver ses marges de manœuvre en termes d'investissement. Compte tenu de la capacité d'autofinancement de la Ville, un endettement maximum de 75 M€ apparaît soutenable.

Le plan pluriannuel d'investissement (PPI) 2021-2023 comprend des projets majeurs et structurants pour la Ville et son rayonnement. Le musée Bonnat-Helleu, la médiathèque du centre ou encore l'AB campus en constituent les projets phares. La Ville engagera également son programme de grands projets et continuera d'entretenir et d'améliorer le patrimoine existant, et de renouveler le matériel nécessaire au fonctionnement des services.

B. L'évolution des équilibres du budget principal 2021-2023

1. L'évolution de la section de fonctionnement

L'évolution des recettes

Concernant la fiscalité directe, l'année 2021 marque l'arrêt de la perception de la taxe d'habitation sur les résidences principales, avec un mécanisme de compensation par transfert de la part départementale de la taxe foncière. Sur les 18,3 M€ de produit de taxe d'habitation perçus jusqu'alors par la Ville, le produit supprimé en 2020 pour les contribuables bayonnais représente 15 M€. 82 % des foyers fiscaux sont d'ores et déjà exonérés, ce qui se traduit par un gain moyen de 890 € par foyer fiscal bayonnais.

Ainsi, à compter de 2021, le produit fiscal sera constitué essentiellement par le produit de la taxe sur le foncier bâti. Au taux communal actuel (19,03 % pour Bayonne) s'ajoutera le taux départemental (13,47 % pour le département des Pyrénées-Atlantiques), soit un taux globalisé de 32,50 % qui s'appliquera aux bases de foncier bâti de la Ville.

Toutefois, Bayonne fait partie des communes « sous-compensées », pour lesquelles le nouveau produit de foncier bâti issu de la réforme est inférieur au produit antérieur cumulé de taxe d'habitation et de taxe foncière. La Ville bénéficiera par conséquent d'une dotation de compensation, calculée à partir d'un coefficient correcteur qui permet de reconstituer ce produit antérieur.

Le montant de cette compensation sera de 8,8 M€ en 2021, et devrait évoluer au même rythme que l'évolution des bases de foncier bâti, soit en moyenne 2 % par an, correspondant à 1 % de revalorisation forfaitaire et 1 % de progression physique. Le produit fiscal, y compris la dotation de compensation, devrait ainsi se situer à 35,8 M€ en 2021 à taux de foncier bâti constant.

De ce fait, 2021 sera la douzième année où les taux de la fiscalité directe n'auront pas augmenté à Bayonne.

Dans le cadre de cette réforme, la Ville continuera de percevoir la taxe d'habitation sur les résidences secondaires qui représente 1,3 M€, ainsi que la majoration de 35 % appliquée à cette même taxe, dont le produit est de l'ordre de 500 K€.

Par la suite, il est envisagé de porter le taux de la majoration de 35 % à 45 % en 2023, lorsque tous les contribuables seront exonérés de taxe d'habitation sur leurs résidences principales. Suivant le même objectif qui avait présidé à l'instauration de cette majoration, au regard d'un marché de l'immobilier toujours plus tendu sur le territoire, il s'agit d'inciter les propriétaires à remettre sur le marché du locatif des logements actuellement sous occupés.

Au titre de la fiscalité indirecte, le produit de la taxe additionnelle sur les droits de mutation est anticipé autour de 3,4 M€ entre 2021 et 2023, soit la moyenne constatée entre 2018 et 2020.

La taxe de séjour, directement impactée par la crise sanitaire en 2020, le sera également en 2021, et son produit devrait être sensiblement équivalent, soit 300 K€. Pour 2022 et 2023, il est anticipé un produit de 450 K€, correspondant au niveau constaté en 2019.

La taxe sur l'électricité est relativement stable aux alentours de 1 M€, produit prévu entre 2021 et 2023. Quant à la taxe locale sur la publicité extérieure, nonobstant la variation des surfaces taxées, elle devrait rester également stable en 2021 et 2023, entre 500 et 600 K€.

Détail des évolutions :

M€	2021	2022	2023
Fiscalité indirecte	5,25	5,35	5,35
- Droits de mutation	3,40	3,40	3,40
- Taxe de séjour	0,30	0,45	0,45
- Taxe locale sur les publicités extérieures	0,55	0,50	0,50
- Taxe sur l'électricité	1,00	1,00	1,00

Pour la dotation globale de fonctionnement (7,6 M€ en 2020), la prise en compte de l'évolution de la démographie sur le territoire de la commune, qui est évaluée à environ 500 habitants supplémentaires par an (+ 0,9 %), devrait permettre une évolution de 1 % de la dotation de solidarité urbaine et de la dotation nationale de péréquation. Le produit progresserait dans cette hypothèse de 76 K€ tous les ans, pour s'approcher de 7,9 M€ en 2023.

Détail des évolutions :

M€	2021	2022	2023
Dotation Globale de fonctionnement	7,7	7,8	7,9
- Dotation forfaitaire	5,4	5,4	5,4
- Dotation de solidarité urbaine	1,5	1,6	1,7
- Dotation nationale de péréquation	0,8	0,8	0,8

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

Concernant les subventions et participations, il s'agit essentiellement des participations versées par la Caisse d'allocations familiales au titre des contrats petite enfance et enfance jeunesse, et des subventions reçues au titre de la politique de la ville et de la rénovation urbaine. Leur montant devrait rester globalement stable, aux alentours de 1,3 M€ entre 2021 et 2023.

Les produits des services et du domaine (y compris les loyers commerciaux et associatif), qui ont subi l'impact considérable en 2020 de la crise sanitaire, ne devraient pas retrouver leur niveau de 2019 avant 2022, soit 7,4 M€ à périmètre équivalent. En 2021, l'activité toujours réduite ou à l'arrêt de certains services pour une partie de l'année (piscines, animation séniors), les exonérations accordées au titre du domaine public ou des loyers pendant les périodes de fermetures administratives des bars et restaurants notamment, amputeront les recettes de près de 1,2 M€ par rapport à 2019. S'il ne devrait pas dépasser 6,2 M€, ce produit sera toutefois bien supérieur (près de 1,5 M€) à celui de 2020, les recettes de stationnement sur voirie, de restauration scolaire ou des crèches, ne devant a priori pas subir les longues périodes de confinement imposées en 2020.

Au total, les recettes de fonctionnement se situeront aux alentours de 73 M€ au BP 2021, en progression de 2,6 % par rapport au compte administratif 2020, rebond lié notamment aux produits des services et du domaine évoqués ci-dessus.

Sur la période 2021-2023, c'est la dynamique du produit de la taxe foncière, évaluée à près de 3 %, qui permettrait un niveau de recettes à plus de 75 M€ en 2022 et 76 M€ en 2023, à comparer aux 74,3 M€ du compte administratif 2019.

Détail des évolutions :

M€	2021	2022	2023
Recettes de fonctionnement	73,0	75,4	76,2

L'évolution des dépenses de fonctionnement

La Ville entend poursuivre la maîtrise de ses dépenses de fonctionnement sur la période 2021-2023, avec un objectif d'évolution de l'ordre de 1,5 % par an. Maîtriser l'évolution

des dépenses de fonctionnement constitue la condition du maintien de l'autofinancement brut et l'effort de gestion portera sur toutes les composantes des dépenses de fonctionnement.

Il s'agit tout d'abord des dépenses de personnel, qui représentent 57 % des dépenses de fonctionnement. L'évolution des dépenses de personnel est en grande partie mécanique sous l'effet des avancements d'échelon et de grade, qui représentent à eux-seuls 1 % d'augmentation de la masse salariale tous les ans. La maîtrise de la masse salariale passe donc par la stabilité 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. A noter qu'en 2021, « l'effet report » des recrutements opérés en 2020 générera une progression de la masse salariale de l'ordre de 2,3 %.

Il convient également de souligner que l'année 2021 sera celle de l'adoption d'un nouveau protocole relatif au temps de travail des agents municipaux, dans le cadre du passage aux 1 607 heures. La Ville et le CCAS ont souhaité saisir cette opportunité pour optimiser les modalités d'organisation de leurs services dans le double objectif de répondre au mieux aux besoins de la population et de favoriser le bien-être au travail des agents, et cela à travers une démarche associant très largement les agents et les organisations syndicales (cf. précisions apportées dans le document annexé).

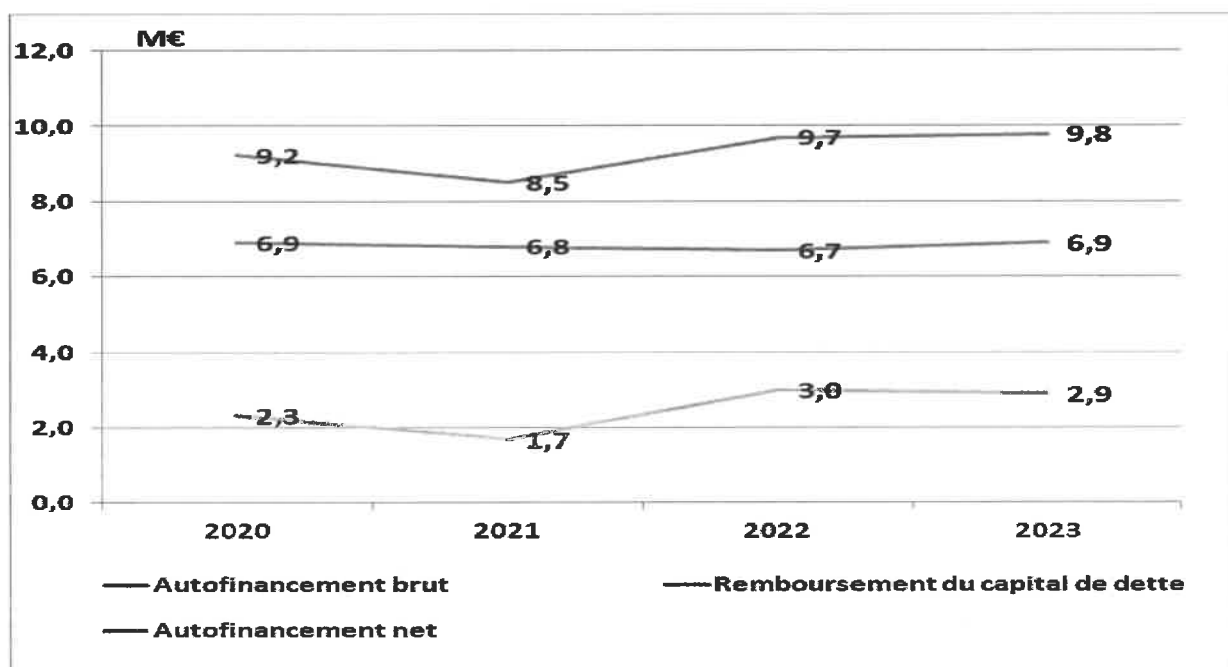
Les autres postes contribueront à contenir l'évolution des dépenses de fonctionnement :

- les crédits d'intervention des services devront respecter une évolution maximale de 1%. Cette progression limitée à l'inflation 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 par un dialogue de gestion permettant d'analyser les besoins réels et de réorienter si nécessaire les dispositifs d'intervention. Il est à noter que la Ville est membre du syndicat mixte du musée Basque et de l'établissement public de coopération culturelle de la scène nationale, et que les participations obligatoires versées à ces deux entités couvrent en large partie leurs charges fixes, dont la masse salariale des agents.
- la gestion active de la dette sera poursuivie afin de limiter les frais financiers et de bénéficier d'un marché de taux qui ne devrait pas connaître d'évolution majeure sur la période.

Détail des évolutions

M€	2021	2022	2023
Dépenses de fonctionnement	64,5	65,7	66,4
- Masse salariale	37,7	38,8	39,3
- Charges à caractère général	14,5	14,7	14,8
- Subventions et participations	10,3	10,4	10,5
- Attenuation de produits	0,3	0,3	0,3
- Charges exceptionnelles	0,5	0,3	0,3
- Provisions	0,3	0,3	0,3
- Intérêts de la dette	0,9	0,9	0,9

L'évolution de l'autofinancement (projection aux comptes administratifs prévisionnels pour 2021, 2022 et 2023)



Sur la période 2021-2023, l'évolution plus soutenue des recettes de fonctionnement par rapport aux dépenses de fonctionnement doit permettre de renforcer l'autofinancement autour de 10 M€.

2. Le plan pluriannuel d'investissement et son financement

Pour la période 2021-2023, 83 M€ d'investissement devraient être réalisés (payés) : 25 M€ en 2021, 28 M€ en 2022 et 30 M€ en 2023, cette répartition étant indicative et susceptible d'évoluer.

Ce plan pluriannuel d'investissement est structuré autour de quatre programmes « grands projets », que sont la Culture et le Patrimoine, la politique sportive, l'aménagement et la gestion de l'espace public, l'Éducation, la jeunesse et la petite enfance.

Pour chacun de ces programmes grands projets, les principales opérations qui sont ou seront engagées sur la période 2021-2023 sont détaillées ci-après, les montants indiqués correspondant au montant total prévisionnel hors taxes de l'opération :

Projets	Montant total opérations M€ HT	Subventions attendues M€	Décaissements prévisionnels 2021-2023 M€ HT
<u>Culture et patrimoine</u>			
Musée Bonnat-Helleu	26,6	11,8	17,3
Médiathèque	13,0	5,2	4,8
Pôle musiques amplifiées casemate Mousseroles	2,25	0,33	2,1
<u>Éducation, jeunesse et petite enfance</u>			
Ecole du Prissé	6,0	0,5	3,8
Ikastola Oiana	1,2		1,1
<u>Politique sportive</u>			
AB Stadium	2,1 (Subvention)		0,9
AB Campus	6,6	5,2	6,6
Salle réception rugby amateur	0,8		0,8
Gymnase Largenté	0,3(Subvention)		0,3
<u>Aménagements et gestion de l'espace public</u>			
Plan développement du vélo tranche 1	2,2	1,00	1,9
Sécurisation et aménagement des quais	1,25		1,25
Réaménagement secteur de la Poterne	2,15	0,23	1,9
Requalification quai des corsaires	1,00		0,8
Requalification rue Marengo	0,5		0,3
Aménagement carreau des halles	0,6		0
Enfouissement des réseaux	0,4		0,3
Aménagement place Pasteur	1		1
Requalification rue Thiers	0,5		0
Parcours de découverte	0,2		0,2

En parallèle, la Ville poursuivra son programme d'amélioration et d'entretien du patrimoine bâti et des espaces publics, ainsi que d'acquisition, et de renouvellement du matériel. Il devrait représenter au total 7,5 M€ en moyenne par an.

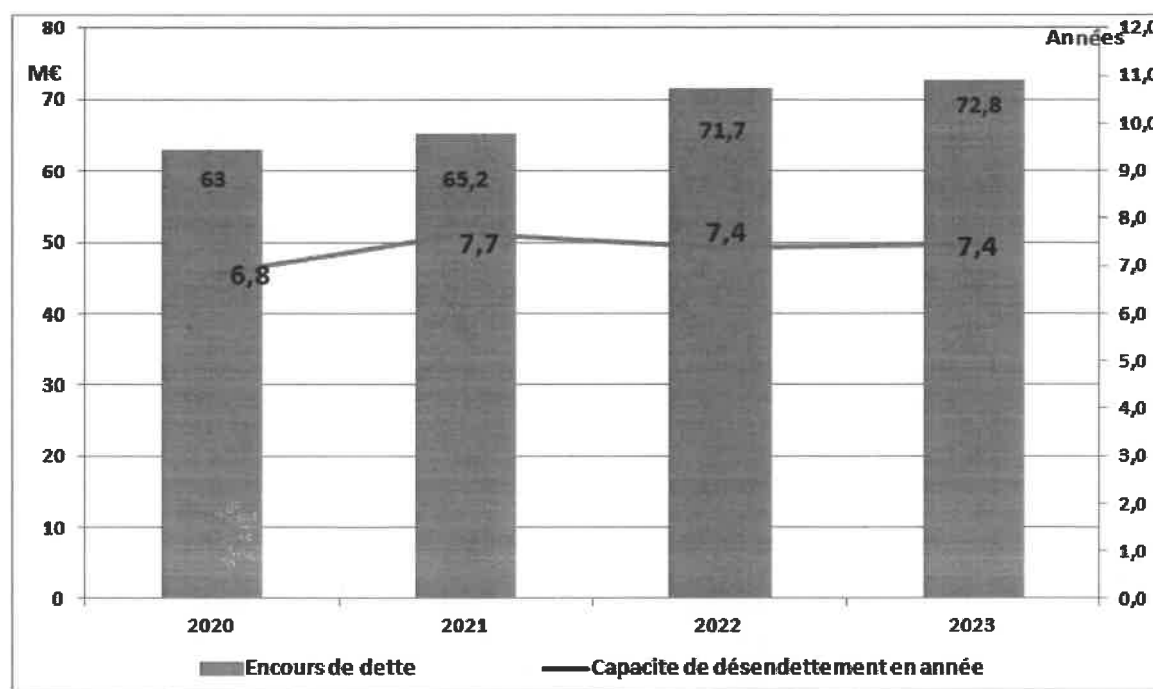
En outre, la Ville poursuivra sa politique de rénovation du centre ancien par la mise en œuvre du Plan national de requalification des quartiers anciens dégradés et l'opération programmée d'amélioration de l'habitat (OPAH), ainsi que des opérations de maîtrise foncière en faisant appel à l'Etablissement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

Le financement prévisionnel de ces dépenses repose pour la période 2021-2023 sur les ressources suivantes (les montants correspondent au cumul sur la période) :

- Un niveau de subventionnement conséquent de 19,6 M€
- Des ressources propres pour un total de 17 M€ :
 - taxe d'aménagement : 1,9 M€
 - fonds de compensation de la TVA, ce dernier étant basé sur les dépenses d'investissement réalisées en année n-1 : 9,8 M€
 - amendes de police : 1,8 M€
 - remboursements attendus de l'Etablissement Public foncier local : 3,5 M€
- Un autofinancement net de 7,7 M€
- Une prévision de cessions foncières à hauteur de 6,0 M€
- Une variation du fonds de roulement de 2,4 M€.

Enfin, le financement des investissements devrait se traduire par un recours à l'emprunt pour un total de 30,3 M€ sur les trois années, représentant environ 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 2021-2023 de 83 M€, dont le financement est assuré par les ressources détaillées ci-dessus pour un montant équivalent de 83 M€.



La capacité de désendettement de la Ville progresserait à 7,6 ans en 2021, pour se stabiliser ensuite sur la période. L'évolution de ce ratio est liée au volume d'investissement réalisé, avec un financement par l'emprunt qui se situera à hauteur de 36 %.

C. LES BUDGETS ANNEXES

1. Le budget des Fêtes traditionnelles et de la temporada

L'organisation de l'édition 2021 des Fêtes de Bayonne sera bien évidemment conditionnée au reflux de la pandémie de la Covid-19.

Dans l'hypothèse où les Fêtes pourraient se dérouler normalement, les modalités d'organisation seraient proches de celles mises en œuvre lors de la dernière édition en 2019. Le budget global des Fêtes représenterait alors un montant de l'ordre de 2,9 M€.

Les dépenses engagées au titre des animations, de la logistique et de la propreté, de la sécurité et des secours, s'équilibreraient comme précédemment par les recettes d'occupation du domaine public, les partenariats, le bracelet des fêtes et la subvention d'équilibre du budget principal, qui s'élevait à 982 K€ en 2019.

Le dispositif de vente du Pass'Fêtes continuera d'être optimisé, le cas échéant, au vu des éditions 2018 et 2019, avec l'objectif d'abaisser encore la subvention d'équilibre apportée par le budget principal.

S'agissant de la Temporada 2021, sa tenue dépendra également de l'évolution de la situation sanitaire. En tout état de cause, si la jauge autorisée devait limiter les recettes de billetterie, son budget sera ajusté en fonction, la ligne de conduite restant celle d'un financement des frais d'organisation par ces mêmes recettes de billetterie.

2. Le budget des parcs de stationnement

L'activité de la régie du stationnement en 2020 aura été fortement impactée par la crise sanitaire se traduisant par une diminution des droits de stationnement de l'ordre de 0,5 M€, soit un produit attendu de 2,9 M€, et le versement par le budget principal d'une subvention exceptionnelle d'équilibre dont le principe a été acté lors du vote du budget primitif et qui devrait représenter 120 K€.

En investissement, les dépenses d'équipement atteignent un niveau élevé à 3,4 M€ et ont nécessité de recourir à l'emprunt à hauteur de 1 M€. Les crédits reportés sur l'exercice 2021 s'élèvent à 1,365 M€, principalement fléchés sur la fin des travaux de réhabilitation du parc de la gare et financés au moyen de l'emprunt.

L'encours de dette s'élève à 4,2 M€ contre 3,7 M€ au 31 décembre 2019 (483 K€ de capital ont été remboursés et 1 M€ empruntés). Sous l'effet de la baisse des produits d'exploitation, l'autofinancement se contracte sensiblement, de 1,1 M€ en 2019 à 0,6 M€ en 2020. De ce fait, le ratio de désendettement se situe à 7 années fin 2020, contre 3,6 années en 2019, cette évolution traduisant la dégradation conjoncturelle du résultat d'exploitation.

Pour 2021, les dépenses d'équipement devraient être moins élevées et consacrées à la clôture des chantiers engagés précédemment et à la poursuite du renouvellement du matériel péager.

En fonctionnement, les dépenses de personnel progresseront de façon assez significative en raison de la modification de l'affectation d'une partie des agents de la direction du stationnement entre budget principal et budget annexe, seuls les ASVP devant désormais relever du budget principal. La progression des autres dépenses de gestion devrait être contenue.

Pour les recettes d'exploitation, compte tenu de la poursuite de la crise sanitaire, il est possible que l'équilibre du fonctionnement nécessite la reconduction d'une participation exceptionnelle du budget principal. Une meilleure fréquentation des parcs de stationnement d'ici au vote du budget primitif pourrait toutefois conduire à réviser à la hausse la prévision des recettes d'exploitation et ainsi assurer l'équilibre sans subvention du budget principal.

* * *

Monsieur le Maire met aux voix le fait que le débat sur les orientations budgétaires 2021 a eu lieu sur la base du présent rapport.

Ont signé au registre les membres présents.

Adopté à l'unanimité

Par délégation du Maire
Marc Wittenberg
Directeur général des services

Jean-René ETCHEGARAY
Maire de Bayonne

Structure et évolution des effectifs et des charges de personnel

Annexe au rapport des Orientations budgétaires pour l'année 2021

En préambule, il convient de souligner que les « Lignes directrices de gestion » des ressources humaines ont été formalisées en fin d'année dernière et adoptées par le Comité technique le 18 décembre 2020. Ces lignes directrices de gestion présentent l'intérêt d'exposer une vue d'ensemble de la politique RH de la collectivité. Elles ont également pour objet de favoriser certaines orientations en s'assurant de leur cohérence d'ensemble, de les affirmer et d'anticiper les impacts prévisibles ou potentiels des mesures envisagées.

I – STRUCTURE et EVOLUTION DES EFFECTIFS

A – La structure des effectifs au 31 décembre 2020

(Données tous budgets confondus)

La Ville de Bayonne a géré 3 budgets en 2020 : un budget principal, un budget parcs de stationnement, un budget fêtes traditionnelles.

Seuls les deux premiers comptent des personnels permanents, le budget fêtes traditionnelles et temporairement fonctionnant grâce à du personnel municipal dont le temps de travail fait l'objet d'une refacturation.

Répartition par statut des effectifs payés :

	823	titulaires et stagiaires
	<u>18</u>	contractuels (dont 3 collaborateurs de cabinet)
soit	841	agents permanents
et :		
	68	auxiliaires
	<u>5</u>	apprentis
soit	73	agents non permanents

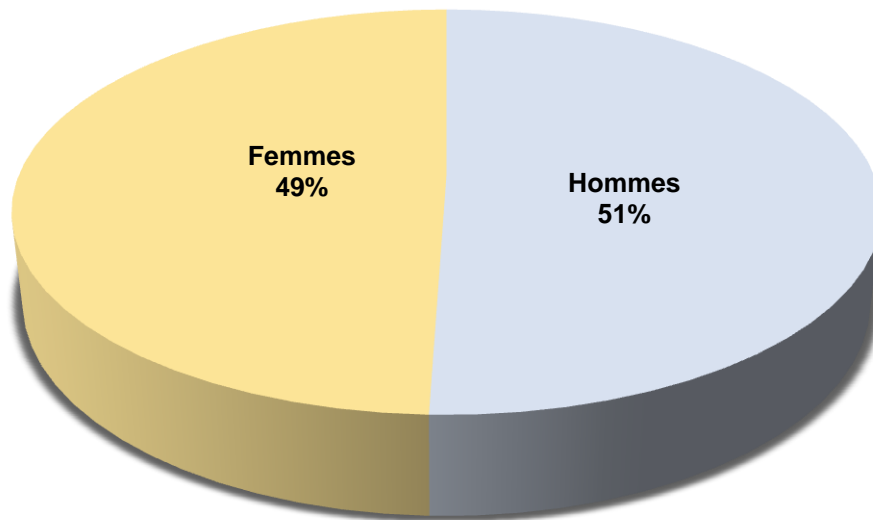
Au 31 décembre 2020, 914 agents publics ont donc été payés par la Ville de Bayonne.

Répartition des effectifs permanents par budget et par sexe :

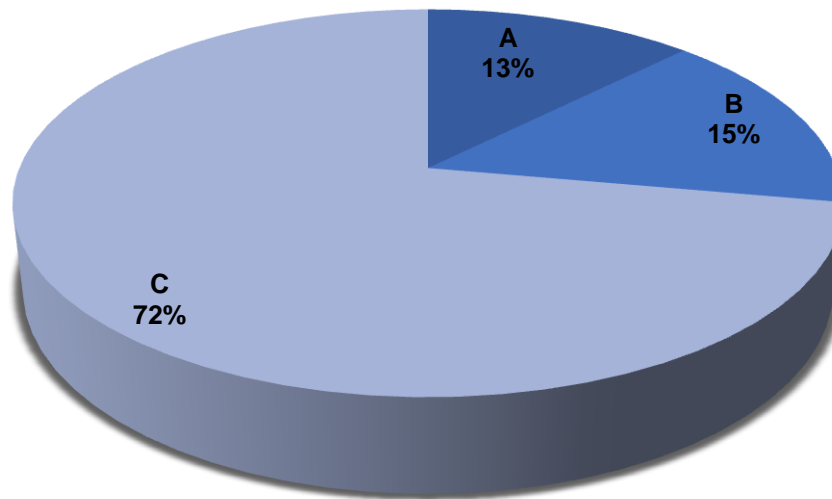
	Hommes	Femmes	Total
Budget principal	400	413	813
Budget parkings	25	3	28
Total	425	416	841

VILLE DE BAYONNE

Répartition des effectifs permanents par sexe :



Répartition des effectifs permanents par catégorie hiérarchique

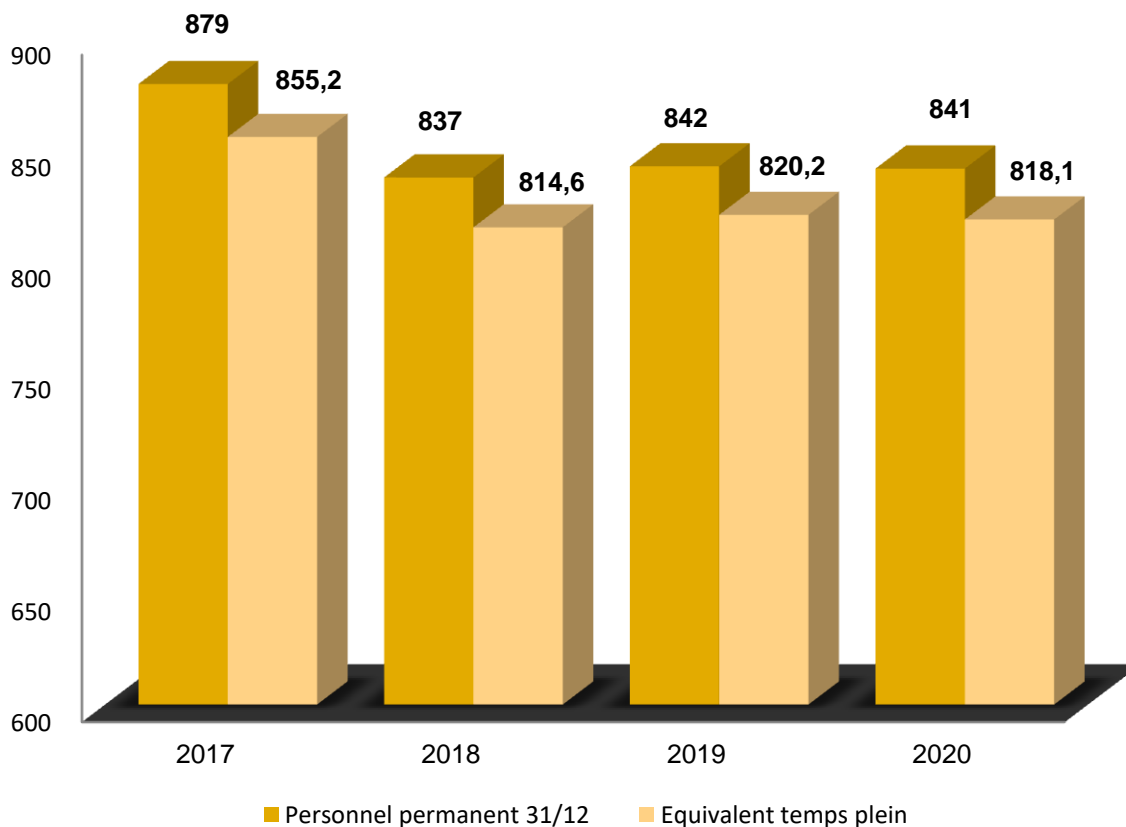


Données nationales 2018 (Fonction publique territoriale) : A = 10 % B = 15 % C = 75 %

VILLE DE BAYONNE

B – L'évolution des effectifs permanents depuis 2017

Tous budgets confondus :



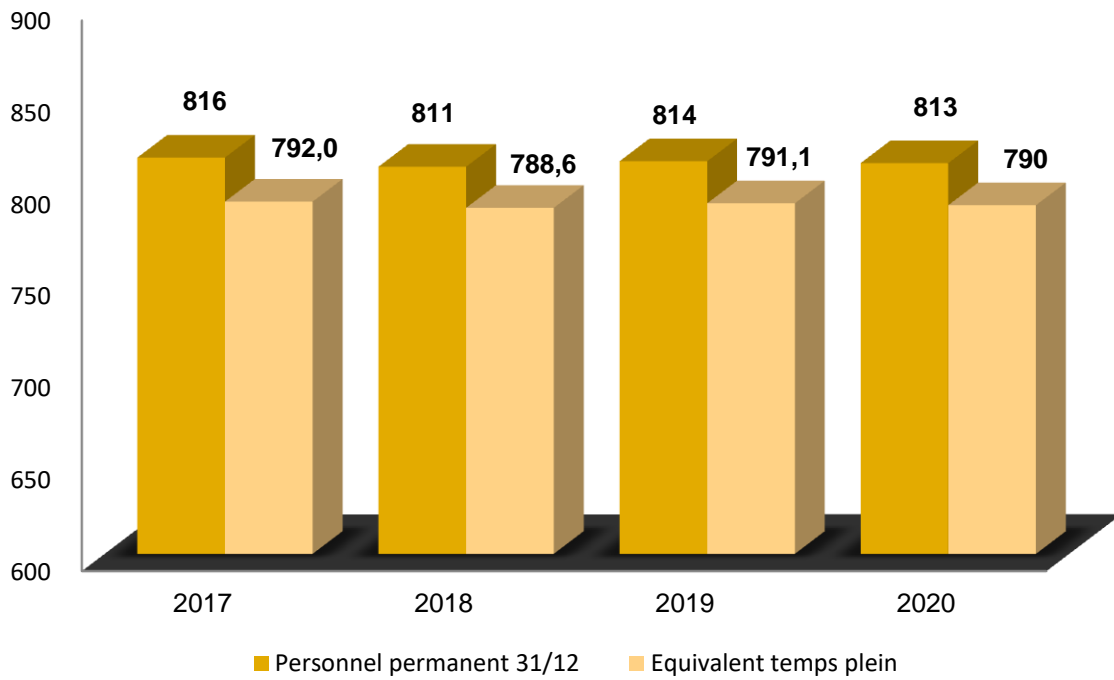
La baisse des effectifs entre 2017 et 2018 est la conséquence du transfert de la Régie des eaux à la Communauté d'Agglomération (37 agents concernés).

En 2019, la progression du nombre d'agents permanents résulte de recrutements à la police municipale (+ 3 postes) et du transfert de l'animation seniors du CCAS vers la Ville (+2 postes).

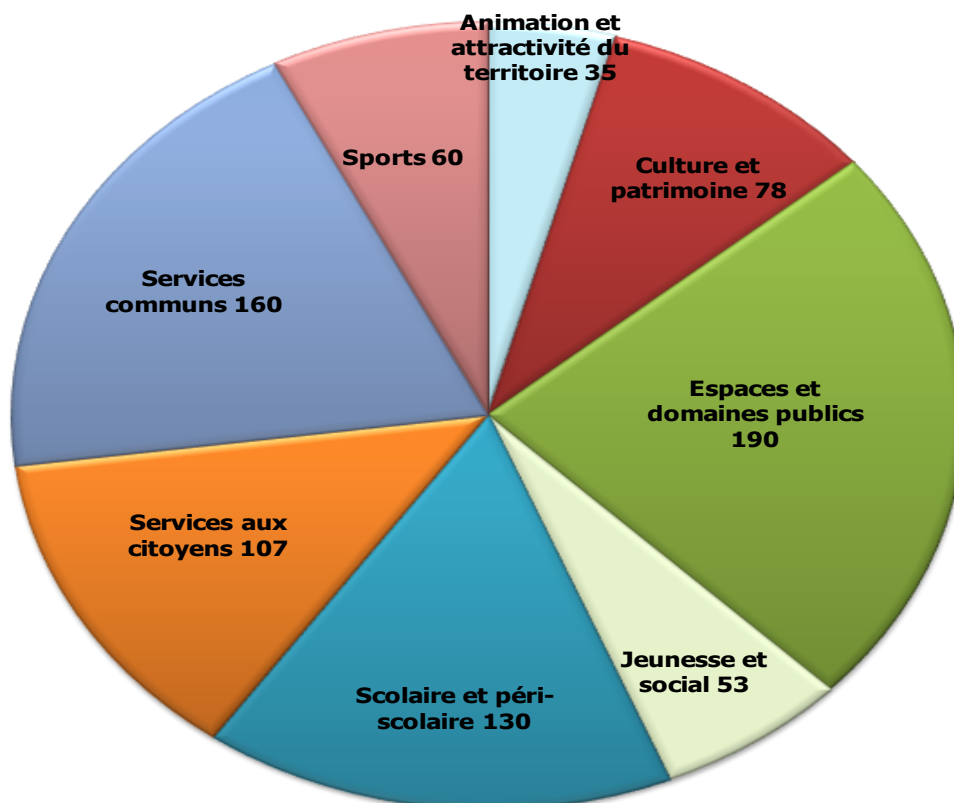
On notera une stabilité des effectifs entre 2019 et 2020.

VILLE DE BAYONNE

Budget principal seulement :



Répartition du personnel permanent payé au 31 décembre 2020 par domaine



VILLE DE BAYONNE

C – L'évolution prévisionnelle des effectifs

La Ville de Bayonne entend poursuivre sa politique de stabilisation des effectifs en 2021. Chaque départ continuera à faire l'objet d'une étude permettant de déterminer la pertinence d'un remplacement, d'un redéploiement, d'un reclassement voire d'une suppression de poste.

L'objectif recherché est que toute création de poste soit compensée, dans la mesure du possible, par une suppression ou un redéploiement.

1 – Une politique active de gestion des ressources humaines

Pour atteindre ces objectifs, la Ville a mis en œuvre, depuis plusieurs années, une politique active de gestion des ressources humaines, qui s'appuie sur les trois principaux axes suivants.

a – La gestion prévisionnelle des emplois, des effectifs et des compétences (GPEEC)

La poursuite de la démarche de GPEEC au sein de la Ville de Bayonne doit permettre de contribuer à l'amélioration de la qualité du service rendu à la population, notamment en ajustant les moyens, qualitativement et quantitativement, aux objectifs et priorités fixés par la municipalité.

Un travail très important de définition de l'ensemble des postes de travail a été engagé depuis 2016 à travers l'établissement de fiches métiers, servant ensuite de référentiel à la rédaction des fiches de poste.

A ce jour, pratiquement toutes les fiches de postes ont été réalisées. La troisième campagne d'entretiens professionnels dont les grilles sont alimentées par les fiches de postes nouvellement réalisées est en cours.

b – Une démarche d'optimisation de l'organisation et du temps de travail

La loi de la transformation de la fonction publique du 6 août 2019 prévoit de mettre fin aux régimes dérogatoires à la durée légale du travail. Les collectivités dont le temps de travail annuel est inférieur à 1 607 heures (ce qui est le cas de Bayonne), disposent d'une année après le renouvellement de leurs instances pour délibérer et se mettre en conformité avec la législation.

Cette obligation légale s'inscrit dans la continuité de la feuille de route signée en juillet 2018 avec les représentants du personnel. Comme le prévoyait cette feuille de route, des premiers ajustements ont été réalisés avec les services pour aligner le temps de travail des agents sur le protocole en vigueur. La seconde phase de cette feuille de route prévoyait une étude des conditions d'un passage à 1 607 heures.

A l'occasion du début de mandature, moment charnière dans le fonctionnement de la collectivité, la Ville a décidé de faire de cette obligation légale une opportunité pour

- réinterroger les politiques publiques et en particulier le niveau de service rendu ;
- intégrer les nouveaux projets de la mandature ;
- établir une prospective financière du fonctionnement et par suite définir une trajectoire pour les effectifs sur la période 2021-2026.

VILLE DE BAYONNE

La Ville et son CCAS se sont ainsi lancés en 2020 dans une démarche commune pour mener une réflexion approfondie sur les modalités d'organisation du temps de travail, en vue de les optimiser et de les rendre conformes à la législation.

Compte-tenu de l'ampleur du travail à réaliser et de la nécessité de disposer d'une expertise approfondie, il a été décidé de recourir à une prestation d'assistance à maîtrise d'ouvrage. Le cabinet KPMG, missionné à cet effet, a réalisé au cours du dernier trimestre 2020 des entretiens auprès de l'ensemble des directions. Le diagnostic a ensuite été restitué à l'ensemble des parties prenantes : élus, cadres et partenaires sociaux. Des groupes de travail vont se dérouler au cours du premier semestre 2021 pour aborder chacune des problématiques particulières et proposer des scénarios d'évolution.

Cette démarche doit aboutir à la définition de nouvelles règles d'organisation et de gestion et permettre d'élaborer le nouveau protocole du temps de travail à la Ville de Bayonne qui sera soumis au conseil municipal avant l'été.

c – Une action sociale renforcée

La Ville entend maintenir et conforter l'action sociale en faveur des agents municipaux en accentuant d'effort budgétaire qui lui est consacré.

A ce titre, la Ville et son CCAS ont conclu, à compter du 1^{er} janvier 2021, une nouvelle convention de participation concernant la prévoyance des agents municipaux. Les taux de cotisation de la nouvelle convention, signée avec la MNT, ayant connu une hausse significative, la Municipalité a décidé d'augmenter la participation de la Ville pour la porter de 10 € à 12,5 € par agent et par mois afin de soutenir le niveau d'adhésion des agents à la couverture de prévoyance.

Il est rappelé que la participation de la Ville à l'action sociale en faveur des agents se décline de la manière suivante :

- Participation à la complémentaire santé : 100 000 €
- Participation à la prévoyance : 125 000 €
- Intervention d'une assistance sociale : 32 000 €
- Participation aux titres restaurants : 250 000 €

2 – Les évolutions prévues en 2021

Les effectifs du Musée Bonnat-Helleu vont augmenter progressivement dans les prochaines années dans la perspective de sa réouverture au public. Pour 2021, il est prévu de remplacer les départs à la retraite en cours par de nouveaux profils correspondant aux futurs besoins du musée, sur la base de l'organigramme ciblé adopté par le Comité technique fin 2019.

A la Direction du stationnement, deux agents de surveillance de la voie publique seront recrutés en cours d'année, notamment en lien avec la mise en place de la zone bleue dans le quartier de Marracq.

Par ailleurs, il est envisagé de renforcer les effectifs de la police municipale notamment en vue de la création d'une brigade de nuit.

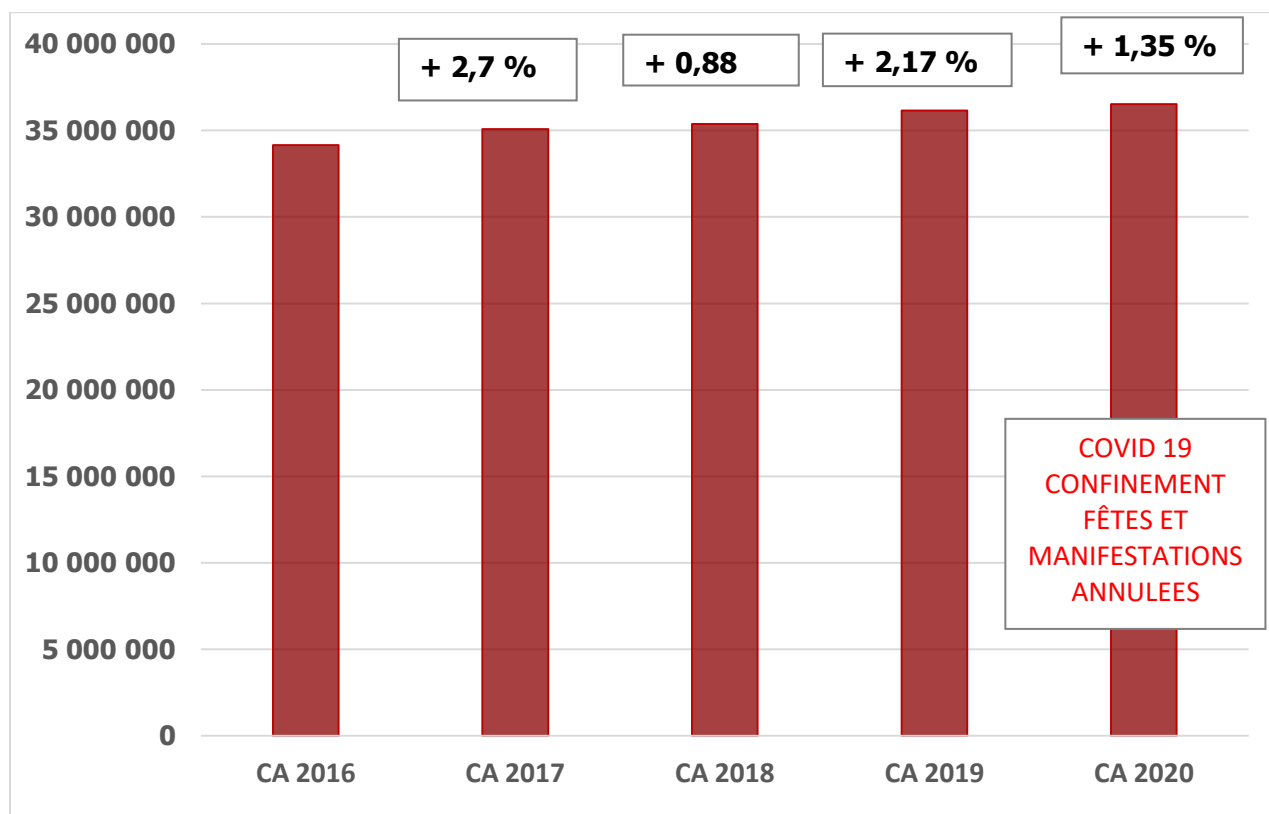
Le recrutement de deux agents de catégorie A est également prévu en 2021 pour appuyer la mise en place des conseils de quartier ainsi que pour permettre à la collectivité de développer ses politiques publiques dans certaines thématiques ne disposant pas de service

VILLE DE BAYONNE

ressource propre jusqu'alors (égalité femmes-hommes lutte contre les discriminations, handicap et ville inclusive, santé).

II – EVOLUTION DES DEPENSES DE PERSONNEL

Depuis 2016, la masse salariale a progressé en moyenne de 1,8 % par an, comme l'illustre le graphique suivant.



A ce sujet, il convient de rappeler que l'évolution de la masse salariale des collectivités locales est largement déterminée par des mesures décidées au niveau national, en termes de déroulement de carrière et de charges patronales, notamment des cotisations retraites, ainsi que par la politique mise en œuvre par le gouvernement (évolution ou gel des points d'indice).

Rappel des principales décisions ayant impacté substantiellement la masse salariale depuis 2017 :

- 2017 Augmentation de la valeur du point au 1^{er} février 2017 : 158 000 €
Transfert animation Office de Tourisme : 86 000 €
Mise en œuvre du PPCR (1) pour tous les grades : 270 000 €

- 2018 Baisse des charges (transfert SS vers CSG + pôle emploi) : - 60 000 €
Instauration du jour de carence : - 60 000 €
Transfert animation seniors CCAS : 126 000 €

VILLE DE BAYONNE

- 2019 Suite à la mise en œuvre du PPCR : 135 000 €
Développement du dispositif d'action sociale : 40 000 €
Action cœur de Ville : 90 000 €
Hausse effectifs et primes Police municipale : 60 000 € (245 000 en année pleine)
Services civiques : 15 000 € (34 000 en année pleine)
Chantier Musée Bonnat-Helleu (DPI) : 50 000 €
Indemnité de départ volontaire : 50 000 €
- 2020 Suite de la mise en œuvre du PPCR : 65 000 €
Le confinement lié à la crise sanitaire et l'annulation des manifestations ont entraîné une baisse des dépenses de près de 500 000 € (baisse des heures supplémentaires, du recours au personnel extérieur...)
La prime versée aux agents au titre de leur engagement lors de la crise sanitaire s'est élevée à 170 000 €

Pour l'année 2021, la construction du Budget primitif devra intégrer les éléments détaillés ci-après.

A – Les mesures nationales en 2021

La poursuite du protocole national « Parcours Professionnel Carrières et Rémunérations » (PPCR) en 2021 représente un coût de 95 000 € pour sa dernière année d'application. Depuis 2017, le PPCR a eu pour effet de reclasser les agents titulaires et stagiaires en revalorisant leurs carrières et d'instituer une cadence unique d'avancement d'échelon. Il a entraîné également un transfert primes/points permettant aux agents de cotiser à la retraite sur une partie des primes sans impacter leur rémunération, grâce à une majoration indiciaire.

Par ailleurs, le gouvernement a annoncé la poursuite du gel du point d'indice pour 2021. Il est rappelé que cette mesure de gel est effective depuis 2010 (à la seule exception d'une revalorisation de 1,2% intervenue en 2016-2017).

L'instauration en 2021 d'une indemnité de précarité pour les contrats courts devrait entraîner un surcoût pour la collectivité estimé à 60 000 €.

B – Le déroulement de la carrière des agents

Depuis le 1^{er} janvier 2017, les avancements d'échelon s'opèrent désormais sur une durée d'ancienneté qui correspond à l'ancienne durée maximum. Plus de 300 agents seront concernés en 2021, pour un coût estimé à 200 000 €.

En complément, le développement de la carrière des agents conduit à opérer chaque année des avancements de grade. Ces avancements ont bénéficié en grande majorité aux agents de catégorie C. La Ville souhaite poursuivre en 2021 ses efforts en direction de cette catégorie et a inscrit une enveloppe de 80 000 € pour l'ensemble des avancements de grades et promotions internes de cette année.

C – Le régime indemnitaire

VILLE DE BAYONNE

Depuis le 1^{er} septembre 2017, le régime indemnitaire, comme la réglementation le prévoit, a été transposé. Les derniers textes règlementaires permettant la transposition de tous les cadres d'emplois sont parus en 2020.

Désormais tous les agents de la Ville de Bayonne (excepté les policiers municipaux qui bénéficient d'un dispositif spécifique) perçoivent le RIFSEEP (régime indemnitaire tenant compte des fonctions, des sujétions, de l'expertise et de l'engagement professionnel) qui vient remplacer les anciennes primes.

D – Les mesures ponctuelles

L'organisation des élections régionales et départementales aura un impact d'environ 100 000€ sur la masse salariale en 2021.

La Ville de Bayonne va poursuivre en 2021 sa politique en faveur de l'apprentissage. Au 1^{er} janvier, la Ville emploie cinq apprentis à des niveaux de formation et dans des domaines variés.

E – Les évènements exceptionnels

Il est apparu nécessaire de redéfinir l'affectation des agents de la direction du stationnement entre le budget principal et le budget annexe des parcs de stationnement. Les modalités de répartition étaient en effet très anciennes et ne tenaient pas compte, notamment, de l'évolution très significative de la création de parcs de surface sur l'activité et le chiffre d'affaire de la régie du stationnement. Désormais seuls les agents de surveillance de la voie publique seront affectés sur le budget principal, les autres agents relevant du budget annexe.

Enfin et surtout, l'évolution de la pandémie de la Covid-19 constitue une inconnue majeure pour cet exercice de préparation budgétaire. Pour l'année 2020, les différentes mesures mises en œuvre par le gouvernement, dont le confinement, ont eu un impact important sur la réalisation du budget RH de la Ville du fait de la baisse des heures supplémentaires, de la baisse des vacances et du recours au personnel extérieur. A ce stade, la prévision budgétaire 2021 est bâtie sur une hypothèse d'absence de fermeture des écoles et de maintien des Fêtes de Bayonne.

Sous ces réserves, et compte-tenu de l'ensemble des éléments présentés ci-dessus, la prévision budgétaire des charges de personnel représenterait 37,6 M€ pour l'année 2021, en progression de 2,3 % par rapport au budget primitif 2020.

III – AUTRES DONNÉES RELATIVES AUX RESSOURCES HUMAINES

1 - Le temps de travail

Le temps de travail effectif de référence annuel pour les agents municipaux est de 1 577 heures, en application d'accord conclu en 2020, étant précisé qu'une démarche est engagée pour porter cette durée à 1 607 heures comme le prévoit désormais la réglementation (cf. précisions ci-avant).

2 - Les avantages en nature

VILLE DE BAYONNE

- **Logement**

26 agents bénéficient d'un logement pour nécessité absolue de service.

Cet avantage est calculé en fonction du salaire brut de l'agent et du nombre de pièces composant le logement.

- **Repas**

Seuls trois agents des écoles bénéficient de la gratuité de leur repas le midi.

Cet avantage est calculé sur la base de 4,90 € par repas.

- **Véhicule**

Un agent bénéficie d'un véhicule de fonction.

Il est précisé que tous ces avantages sont soumis aux cotisations sociales et rentrent dans l'assiette de l'imposition sur le revenu.