

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

SEANCE DU CONSEIL MUNICIPAL DU 14 FEVRIER 2019
DELIBERATION N° 13

L'an deux mil dix neuf, le quatorze février, le Conseil municipal dûment convoqué, s'est réuni au lieu ordinaire de ses séances, sous la présidence de Monsieur Jean-René ETCHEGARAY, Maire. La séance a été ouverte à 17h40.

*Nombre de conseillers
municipaux en exercice :*
43

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

Présents : M. ETCHEGARAY, Mme DURRUTY, M. MILLET-BARBE, Mme BISAUTA (jusqu'à 20h35), M. SOROSTE, Mme LAUQUE, MM. NEYS, LACASSAGNE, Mmes DUHART, CASTEL, MARTIN-DOLHAGARAY, M. ESMIEU, Mme LANGLOIS, MM. SALDUCCI, POCQ (jusqu'à 22h40), ARCOUET, SALANNE, Mme MEYZENC (à partir de 18h15), M. ESCAPIL-INCHAUSPE (à partir de 18h40), Mme CANDILLIER (à partir de 20h15), MM. BOUTONNET, DAUBISSE, Mme LARRE, MM. MASSONDE, PARILLA-ETCHART, Mmes ARAGON, CAPDEVIELLE, HERRERA LANDA, MM. DUZERT, ETCHETO (jusqu'à 22h20), BERGE, PALLAS, ARTIAGA, IRIART et Mme LEUENBERGER.

Le Maire

Absents représentés par pouvoir :

Mme BISAUTA par M. SOROSTE (à partir de 20h35), M. UGALDE par Mme LAUQUE, M. AGUERRE par M. LACASSAGNE, Mme JUZAN par Mme DUHART, Mme BRAU-BOIRIE par M. MILLET-BARBE, Mme MEYZENC par M. ETCHEGARAY (jusqu'à 18h15), M. ESCAPIL-INCHAUSPE par Mme DURRUTY (jusqu'à 18h40), Mme TAIEB par M. MASSONDE, M. LAIGUILLON par M. SALDUCCI, Mme CANDILLIER par M. ARCOUET (jusqu'à 20h15), Mme BENSOUSSAN par M. BOUTONNET, M. ETCHETO par Mme CAPDEVIELLE (à partir de 22h20), Mme PICARD-FELICES par M. ETCHETO (jusqu'à 22h20).

Absents : M. POCQ (à partir de 22h40), Mme PICARD-FELICES (à partir de 22h20)

Secrétaire :

M. BOUTONNET

Entendu le rapport de M. Soroste

OBJET : FINANCES – Exercice 2019 – 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

Les indicateurs macro-économiques permettent de bâtir les prévisions de la Loi de Finances votée par le Parlement, notamment le volet relatif aux recettes des collectivités pour l'année à venir : Dotation globale de fonctionnement et indexation des bases de la fiscalité locale notamment.

1) Le taux de croissance

L'hypothèse de croissance est estimée dans le projet de Loi de Finances 2019 (PLF), de même que par les différents Instituts d'études économiques, à 1,7 % en 2018 et 2019, en recul par rapport à celle constatée en 2017 (2,2 %).

Ce recul s'inscrit dans un contexte mondial moins favorable. Ce ralentissement concernerait tout d'abord les États-Unis, pour lesquels la prévision de croissance est de 1,9 % en 2019 après 2,8 % en 2018, sous les effets conjugués de la hausse du dollar, des tarifs douaniers, de la hausse des taux d'intérêts directeurs, et de l'atteinte des limites des capacités de production. Dans la zone Euro, la croissance se tasse également, conséquence de l'augmentation du prix du pétrole, des incertitudes liées au Brexit, des menaces sur les comptes publics italiens ou, dans un degré moindre, des difficultés de recrutement en Allemagne.

En France, l'année 2018 aura été marquée par un calendrier fiscal défavorable au pouvoir d'achat des ménages et donc à la croissance (hausse de la CSG, des taxes sur le tabac et le carburant, fractionnement de la suppression de la taxe d'habitation). Les mesures prises pour 2019 devraient à l'inverse permettre d'influencer favorablement la consommation des ménages, avec notamment la poursuite de baisse de la taxe d'habitation, la baisse des cotisations sociales salariées, ainsi que les mesures fiscales d'urgence mises en œuvre par la loi du 24 décembre 2018 portant mesures d'urgence économiques et sociales (revalorisation de la prime d'activité, exonération de cotisations sociales et défiscalisation des heures supplémentaires, prime de fin d'année, annulation de la hausse de la CSG pour certaines catégories de retraités).

A noter que cette prévision de croissance en France comporte des risques de trajectoire identifiés, en raison de la volatilité du prix du pétrole et du comportement incertain des ménages et des entreprises.

2) L'inflation

Concernant le taux d'inflation 2019, si celui retenu dans le PLF 2019 est de 1,4 %, les différents Instituts projettent quant à eux un taux de 1,8 %. Pour 2018 l'inflation définitive devrait se situer à 1,6 % contre 1 % en 2017. Cette remontée en 2018 se constate dans les différents pays développés ; essentiellement liée à l'augmentation du prix du pétrole, elle est accentuée en France par l'augmentation du prix du tabac et la fiscalité environnementale.

3) Le taux de chômage

Le ralentissement de la croissance entre 2017 et 2018 a eu un effet sur le nombre de création d'emploi et le taux de chômage, qui passe de 8,9 % en 2017 à 9,1 % en 2018. Dynamique en 2017, avec 270 000 postes créés, l'emploi total devrait continuer de croître en 2018, mais moins fortement, avec la création de 200 000 postes. En 2019, l'emploi total poursuivrait sa progression avec la création de 170 000 postes, et une stabilisation du taux de chômage aux alentours de 9 %.

B) La loi de Finances pour 2019

1) La situation des finances publiques

La Loi de programmation des finances publiques (LPPF) 2018-2022, adoptée en décembre 2017, 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

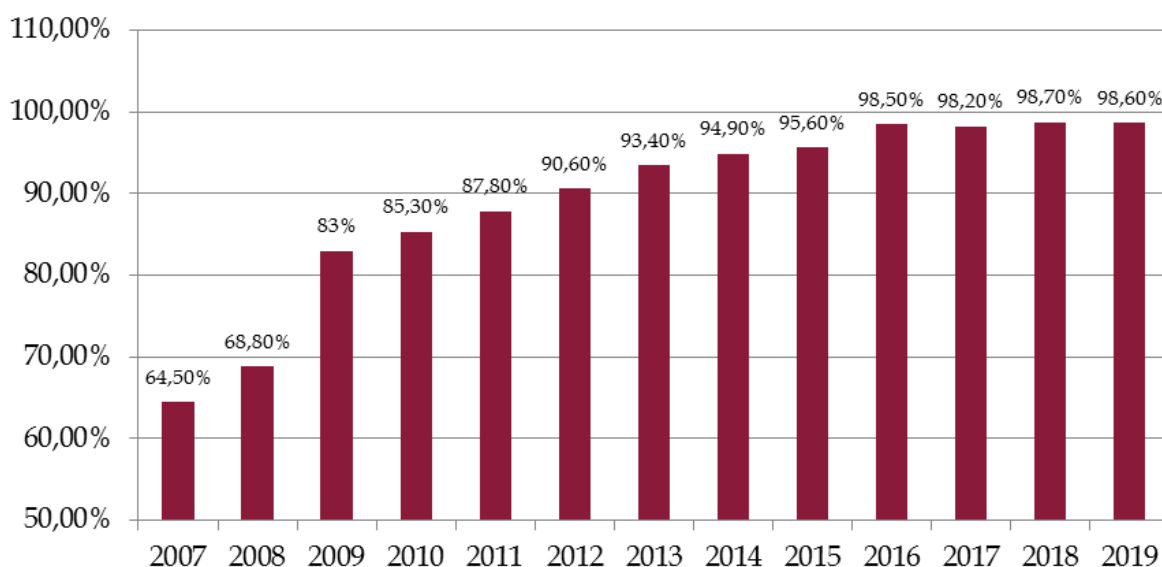
Si l'année 2016 s'est terminée avec un déficit de 3,4 %, celui-ci a représenté 2,7 % du PIB en 2017, selon la dernière estimation de l'INSEE, légèrement en dessous de la trajectoire prévue dans la Loi de programmation des finances publiques (2,8 %). Pour 2019, le déficit public était initialement présenté à 2,8 % dans le projet de Loi de Finances. Toutefois, les mesures d'urgences économiques et sociales adoptées le 24 décembre (voir supra) le porteront au-delà du seuil de 3 % fixé par les critères européens.

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

La dette publique devrait atteindre 98,7 % du PIB à fin 2018, au lieu de 96,9 % annoncé, et frôler de nouveau les 99 % en 2019 (en tenant compte des mesures de la loi du 24 décembre 2018).

Évolution de la dette publique

(en % du PIB)



Source : PLF 2019

Dans ce contexte, il conviendra aux collectivités de rester particulièrement vigilantes, car l'État entend faire porter la majeure partie des efforts de réduction du déficit sur la sécurité sociale et les administrations publiques locales.

2) Les tendances prévisionnelles d'évolution pour 2019 des dépenses de l'État et de la Sécurité sociale

Les dépenses de l'État en 2019 : la progression prévue dans la Loi de Finances 2019 est de l'ordre de 0,8 %. Cette hausse est contenue grâce à des mesures d'économies, dont les principales sont réalisées sur les aides au logement (« contemporanéisation » des aides), la diminution du nombre de contrats aidés, la revalorisation en-deçà de l'inflation de la plupart des prestations sociales - hormis le minimum vieillesse, la prime d'activité, l'allocation adultes handicapés et le RSA qui seront revalorisés à hauteur de l'inflation - et la réduction du nombre de poste de fonctionnaires (un peu plus de 4 000).

Les dépenses de Sécurité sociale : les dépenses de Sécurité sociale ralentiraient en 2019, avec une progression de 1,9 %, contre 2,8 % en 2018. Cette moindre progression serait liée à la maîtrise des prestations sociales, à une stabilisation de l'évolution des retraites, et à des efforts d'économies dans le champ de l'assurance chômage. En revanche, l'évolution des dépenses de santé 2018-2019 devrait connaître une légère progression, compte-tenu du besoin de financement des hôpitaux.

3) Les principales mesures de la LF 2019 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 48,65 milliards d'euros dans la Loi de Finances 2019, soit une progression de 0,8 % par rapport à 2018. A noter toutefois que cette évolution globale cache des disparités, car les concours financiers de l'État agglomère une série de transferts de natures distinctes :

- La dotation globale de fonctionnement, qui représente 55,4 % de ces concours, est stable à 27 milliards d'euros, tout comme la dotation d'équipement des territoires ruraux (1 milliard d'euros), la dotation générale de décentralisation (1,54 milliards d'euros), où les diverses dotations d'équipements scolaires (1 milliard d'euros).
- Le FCTVA et les compensations d'exonérations fiscales progressent respectivement de 0,7 % et de 5,8 %, mais ils constituent des remboursements aux collectivités et non des ressources supplémentaires.
- Seule la fraction de TVA dévolue aux Régions progresse réellement, de 4 %.

Les principales mesures intéressant le bloc communal

Les deux principales mesures du PLF 2019 concernant les communes sont relatives :

- A la Dotation globale de fonctionnement : les dotations de solidarité urbaine (DSU), de solidarité rurale (DSR), augmenteront chacune de 90 M€. Ces niveaux d'augmentation traduisent un retour à un rythme plus modéré que ces dernières années dans la montée en charge de la péréquation. La forte progression des enveloppes DSU et DSR avait en effet permis de limiter pour les communes bénéficiaires l'effet de la contribution au redressement des finances publiques appliquée sur la dotation forfaitaire entre 2014 et 2017. Comme en 2018, le financement de la progression des dotations de péréquation est opéré intégralement par écrêtement de la dotation forfaitaire, c'est-à-dire par les communes elles-mêmes.
- A la mise en œuvre du nouveau mode d'actualisation du coefficient des bases d'imposition de la taxe d'habitation et des taxes foncières : A compter de 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 aboutit à une revalorisation de l'ordre de 2,2 %. Cette évolution soutenue des bases va engendrer à la fois une hausse des produits fiscaux pour les collectivités bénéficiaires et un renchérissement du coût du dégrèvement de la taxe d'habitation pour l'État dans le cadre de la suppression de celle-ci.

Ces deux mesures, revalorisation des dotations de péréquation et nouveau mode de calcul de la revalorisation des bases de la fiscalité locale, vont soutenir le dynamisme des recettes de la commune de Bayonne en 2019 (voir infra partie III).

D'autres dispositions intéressent également les communes :

- Suite de la suppression de la « demi-part fiscale des veuves » : en 2014, de nombreuses personnes âgées s'étaient retrouvées assujetties à la taxe d'habitation. Une prorogation de cette exonération pour les foyers concernés est appliquée depuis, qui s'appliquera également en 2019.
- La loi de finances rectificative pour 2017 est venue introduire un certain nombre de nouveautés applicables à partir du 1er janvier 2019 à la taxe de séjour, qui concernent essentiellement les logements proposés en location sur les plateformes internet, avec l'obligation de collecter la taxe de séjour. Il est précisé que cette disposition sera opposable à l'ensemble des plateformes intermédiaires de paiement agissant pour le compte de loueurs non professionnels. Du reste, certaines d'entre elles parmi les plus actives, Airbnb et HomeAway, qui procédaient déjà à la collecte sur un panel restreint de communes touristiques, ont annoncé qu'elles généralisaient celle-ci à l'ensemble du territoire.
- La taxe sur les friches commerciales a finalement été maintenue. Supprimée dans un premier temps par l'Assemblée Nationale, le Sénat l'a rétablie, estimant que cette taxe est de plus en plus instaurée par les communes dans le cadre des politiques de revitalisation de centre-ville.

4) La suite de la suppression de la taxe d'habitation

L'application de l'article 5 de la loi de Finances pour 2018 a introduit la suppression de la taxe d'habitation pour 2020, sous conditions de revenus, par la mise en place d'un dégrèvement se cumulant aux abattements, exonérations et dégrèvements existants.

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

S'agissant d'un dispositif de dégrèvement pour 2018 et 2019, l'État se substitue purement et simplement au contribuable pour acquitter la cotisation de taxe d'habitation. Les collectivités restent donc assurées de bénéficier, pour ces deux années, de la croissance du produit fiscal résultant de l'évolution des bases taxables (revalorisation des bases et augmentation du nombre de logements), le calcul s'effectuant sur la base des taux et des abattements en vigueur en 2017. Le coût estimé pour l'État sur trois ans devrait ainsi avoisiner les 20 Md€. Si ce dernier accepte de supporter l'effet de croissance des bases, en revanche, il ne prendra pas en charge les hausses de pression fiscale décidées par les collectivités : celles-ci seront donc répercutées sur les contribuables qui devront s'acquitter du montant différentiel.

Il convient de rappeler que cette réforme a été validée par le Conseil constitutionnel qui a considéré que le principe d'égalité des citoyens devant les charges publiques et celui de l'autonomie fiscale des collectivités étaient respectés par la réforme. Toutefois, le Conseil Constitutionnel a émis une réserve quant au premier point (principe d'égalité des citoyens pour ceux qui ne bénéficient pas du dégrèvement), dans l'attente de la réforme de la fiscalité locale qui sera mise en débat par le Gouvernement au 1^{er} semestre 2019.

A ce stade, trois scénarios de remplacement de la taxe d'habitation se dégagent, sur la base du rapport « Richard-Bur ». Le premier passe par une compensation de la suppression de la taxe d'habitation par le transfert d'un impôt national (TVA, CSG), avec fractions de taux national individualisées, ce qui reviendrait à une dotation « déguisée », dont le mécanisme d'indexation serait à préciser. Le deuxième scénario est celui du transfert de l'intégralité de la taxe sur le foncier bâti des départements aux communes. Toutefois, ce transfert ne couvrira pas l'intégralité de la perte de taxe d'habitation, et la différence devrait alors être compensée par une dotation. Dans ce scénario se posera également la question de la répartition éventuelle de la taxe sur le foncier bâti des départements entre les communes et les EPCI. Enfin, le troisième scénario consiste à ajouter au transfert de la taxe sur le foncier bâti des départements, non pas une dotation, mais la CVAE départementale. Si, pour certaines communes, le cumul de la taxe sur le foncier bâti et de la CVAE ne couvriraient pas le montant de la taxe d'habitation, une dotation viendrait alors compléter le dispositif.

Quelque soit le scénario qui sera retenu, la ou les recettes fiscales de substitution à la taxe d'habitation, ainsi que les dotations complémentaires qui seraient attribuées aux communes, risquent fortement ne pas avoir la même dynamique que les bases actuelles de la taxe d'habitation, qu'il s'agisse de la revalorisation forfaitaire des bases adoptée en Loi de Finances, ou de la création physique de matière imposable (logements neufs ou extensions de logements anciens). Dans le cas concret du scénario numéro deux appliqué à la commune de Bayonne, la taxe foncière départementale transférée ne couvrira pas l'intégralité de la perte de taxe d'habitation. Si la différence est compensée par une dotation qui n'évolue pas, il s'en suivrait une perte annuelle de recette pour la commune, estimée à 200 000 €.

Il est également à noter qu'à ce stade, la suppression de la taxe d'habitation ne toucherait que les résidences principales ; de ce fait, elle serait maintenue pour les résidences secondaires, ainsi que la majoration facultative des résidences secondaires des zones tendues, qui est appliquée par la Ville de Bayonne. Mais la taxe d'habitation sur les résidences secondaires sera certainement mise au débat de la réforme fiscale, compte-tenu du manque de lisibilité qu'aurait son maintien. Si la taxe d'habitation sur les résidences secondaires est supprimée, il faudrait en mesurer également les conséquences sur la dynamique des ressources de la commune.

5) La mise en œuvre de la LPFP et de la contractualisation

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 fait, trois objectifs ont été assignés aux collectivités.

Le premier est la maîtrise de leurs dépenses de fonctionnement, concrétisé par la signature de contrats conclus à l'issue d'un dialogue avec le Préfet, contrats qui concernent les régions, les départements, les communes et EPCI dont les dépenses réelles de fonctionnement sont supérieures à 60 M€. Le contrat signé par la Ville de Bayonne en 2018 prévoit un taux maximal d'évolution annuelle des dépenses entre 2018 et 2020 de 1,2%.

Le second objectif de la Loi de programmation est le désendettement des collectivités, grâce à une réduction du besoin de financement, fixé désormais au niveau national à 2,6 milliards d'euros par an.

Enfin, le troisième objectif, qui découle des deux premiers, est une amélioration sensible de la capacité de désendettement des collectivités, autrement dit le rapport entre l'encours de dette et l'autofinancement dégagé par la section de fonctionnement. Exprimé en années, ce ratio mesure la durée que mettrait la collectivité à rembourser sa dette, si elle y consacrait l'intégralité de son autofinancement. La loi a prescrit un plafond de 12 ans pour les communes.

Les résultats 2018 de la Ville 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, la gestion financière de la commune garantit la maîtrise de l'évolution des dépenses de fonctionnement, permettant par là-même d'assurer le financement des investissements tout en maintenant l'endettement à un niveau tout à fait supportable.

II – L'EXÉCUTION BUDGÉTAIRE 2018

Il est précisé que les montants indiqués ci-après correspondent à des projections établies avant la clôture définitive des comptes 2018.

Pour la section de fonctionnement, le total des recettes de gestion devrait représenter, hors produits exceptionnels, 71,6 M€, soit un montant supérieur aux prévisions budgétaires (71,1 M€) ainsi qu'au réalisé 2017 (70,4 M€).

L'évolution des principaux postes est la suivante :

- Le produit des impôts directs (taxes d'habitation et foncières) s'élève à 31,5 M€, en progression de 0,7 M€ par rapport à 2017 soit + 2,3 %. Cette progression prend en compte à la fois l'évolution nominale des bases (revalorisation en Loi de Finances) et l'évolution physique, qui marque le dynamisme du territoire communal en termes de démographie et de construction.
- Le produit de la fiscalité indirecte approche les 5 M€, soit une hausse importante de 6,5 %, due quasi exclusivement à une progression des droits de mutation, qui dépassent les 3 M€. Cette évolution traduit le dynamisme du marché de l'immobilier.
- Les trois composantes de la DGF progressent globalement de 0,4 M€ pour un produit de près de 7,3 M€, sous l'effet de la progression de la Dotation nationale de péréquation, résultant de la création de la Communauté d'Agglomération Pays Basque. D'autres communes ayant constaté à l'inverse une baisse de leur dotation, la Commission locale d'évaluation des charges transférées (CLECT) a acté le principe d'une révision de l'attribution de compensation, afin de neutraliser ces variations. L'attribution de compensation de la Ville de Bayonne a ainsi été diminuée de 0,35 M€, à 14,9 M€.
- Les produits des services et du domaine (chapitre 70) et les autres produits de gestion courante (chapitre 75) devraient connaître globalement peu d'évolution pour se situer aux alentours de 8 M€.

Ainsi, la progression des recettes fiscales et des droits de mutation, liées à l'attractivité du territoire et à la démographie, permettent une hausse globale des recettes de 1,7 % en 2018.

Les dépenses de fonctionnement, calculées suivant le périmètre de la contractualisation (hors charges exceptionnelles et atténuation de produit), seront sensiblement au niveau de 2017. La Ville a donc respecté son engagement de maîtrise des dépenses de fonctionnement prévue dans le contrat avec l'État, dont le taux plafond est de + 1,2 %, Conformément aux orientations indiquées pour la trajectoire financière de la commune, l'évolution des dépenses de fonctionnement courantes est donc plus que maîtrisée.

Le taux d'exécution des dépenses de fonctionnement est de l'ordre de 97 % pour un montant de 62,5 M€, identique à celui de 2017, ce qui confirme la validité des prévisions du budget primitif et des décisions modificatives.

Dans le détail, les dépenses de personnel se situent à 35,38 M€, soit une progression limitée à 0,9 %, qui correspond à l'évolution mécanique du glissement vieillesse-technicité, pour l'essentiel les évolutions d'échelons et de grade du personnel communal.

Les contributions et subventions totalisent 10,1 M€, soit une baisse de 4 % par rapport à 2017. La forte baisse de la subvention d'équilibre au budget des Fêtes et de la Temporada, budget annexe qui a bénéficié de la nouvelle ressource « Pass Fêtes », est à l'origine de ce recul.

Les frais financiers enregistrent également une nouvelle baisse importante (-12,9 %), et sont ramenés à 1,3 M€.

Les charges à caractère général devraient atteindre 15 M€.

Ainsi, la maîtrise des dépenses de fonctionnement, associée à la progression des recettes (+ 1,7 %), permet de maintenir la capacité d'autofinancement brute de la commune, qui devrait atteindre au moins 9,3 M€.

En section d'investissement, les dépenses d'équipement mandatées s'élèvent à 24 M€, contre 19,4 M€ en 2017, soit une progression de près de 25 % des investissements.

Dans une note récente, l'Observatoire des finances et de la gestion publique locale précise que l'investissement des communes et des EPCI a progressé de 7 % en 2018. La Ville de Bayonne se situe donc bien au-delà de cette tendance.

Le programme de travaux a été mandaté pour 17,6 M€ en 2018, soit un montant sensiblement supérieur à l'exercice précédent (12 M€ en 2017). Le taux de mandatement en investissement est de 58 % et le taux d'engagement de 92 %.

Le financement de ces dépenses a été assuré par :

- des subventions reçues pour 4,1 M€,
- le produit des amendes de police pour 1,7 M€,
- le fonds de compensation de la TVA pour 2,2 M€,
- la taxe aménagement pour 1,8 M€,
- des cessions pour 0,6 M€, et 0,4 M€ de remboursements d'annuité de l'Établissement public foncier Pays Basque.

Afin de compléter ce financement, la commune a mobilisé deux emprunts pour un montant cumulé de 8 M€. Le remboursement de la dette ayant représenté 6,5 M€, l'endettement de la Ville a donc légèrement progressé (+ 1,5 M€) pour atteindre 60,3 M€ (58,8 M€ au 31/12/2017).

Le taux moyen de la dette passe en dessous de 2 %, à 1,97 % exactement. La Ville, grâce à sa gestion active de la dette, continue de bénéficier du maintien des taux à des niveaux bas. La répartition entre les taux fixes et les taux flottants est respectivement de 48 % - 52 %.

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

Il est souligné que, 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. Cette durée est inférieure de près de moitié au seuil d'alerte évoqué plus haut, qui se situe pour mémoire à 12 années.

La situation financière de la commune reste donc très satisfaisante, au regard notamment de ce dernier ratio. L'année 2018 valide les orientations prises les années précédentes en termes de gestion, à savoir une évolution contenue des dépenses de fonctionnement afin de préserver l'autofinancement et permettre le financement d'un plan pluriannuel d'investissement ambitieux, tout en maîtrisant le recours à l'emprunt et donc le niveau d'endettement de la commune.

III – LES ORIENTATIONS BUDGÉTAIRES

A. LE CADRE GENERAL

La préparation du budget 2019 s'inscrit tout d'abord dans le cadrage financier général fixé par la Municipalité pour le mandat et qui vient d'être parfaitement illustré par la gestion 2018.

Pour la dixième année consécutive, la pression fiscale ne sera pas accrue.

La progression des dépenses de fonctionnement devra rester compatible avec les objectifs fixés par le contrat budgétaire signé avec le représentant de l'État.

La Ville devrait connaître une baisse modérée de l'autofinancement brut, qui restera pour autant toujours supérieur au remboursement du capital de la dette, permettant ainsi un recours raisonnable à l'emprunt pour financer la poursuite d'un plan pluriannuel d'investissement ambitieux.

L'endettement ne devrait pas dépasser 68 M€ à l'horizon 2021, en-deçà donc du plafond de 70 M€ fixé comme objectif par la Municipalité, et la capacité de désendettement devrait rester inférieure à 10 ans.

Ces éléments sont détaillés ci-dessous.

B. LE BUDGET PRINCIPAL

1. En 2019, le maintien des équilibres de fonctionnement

L'évolution des recettes :

Concernant la fiscalité directe, l'évolution du produit de taxe d'habitation et des taxes foncières sera fonction de l'évolution des bases.

Comme indiqué précédemment, la revalorisation des bases en Loi de Finances 2019, suivant les nouvelles modalités de calcul, sera de 2,2 %. L'évolution physique des bases, qui a été en 2018 de 1,5 % pour la taxe d'habitation et 1,2 % pour la taxe foncière, est estimée à 1,2 % en 2019 pour la taxe d'habitation et 1,2 % pour la taxe foncière.

Ainsi, le produit de la fiscalité directe devrait se situer à 32,5 M€ en 2019.

Au titre de la fiscalité indirecte, le produit 2018 de la taxe additionnelle sur les droits de mutation, se situe à 3,2 M€, ce qui constitue un montant record jamais constaté les années précédentes. Pour 2019, la prévision est de 2,5 M€, anticipant un possible ralentissement des transactions immobilières.

Si le produit de la taxe de séjour devrait connaître une dynamique, notamment en raison de l'engagement de la société Airbnb à en étendre la collecte automatique en 2018 à l'ensemble des villes ayant instauré cette taxe au réel. Son produit global, aux alentours de 300 000 €, reste toutefois relativement modeste et n'est pas de nature à influencer significativement les équilibres budgétaires.

Pour ce qui est de la dotation globale de fonctionnement (7,3 M€ en 2018), 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, devrait permettre une évolution de 2,7 % en 2019.

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 est de 8 M€, resteront stables sur la période, hormis la revalorisation indiciaire des tarifs communaux.

Au total, les recettes de fonctionnement au BP 2019 se situeront aux alentours de 72,2 M€, soit une progression de 1,7 % par rapport au réalisé 2018.

L'évolution des dépenses

S'agissant des dépenses de personnel, qui représentent 55 % des dépenses de fonctionnement, la Ville entend poursuivre 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.

A cet égard, le résultat 2018 est éloquent, la progression de la masse salariale ayant été limitée au seul glissement vieillesse-technicité. Pour 2019, ce dernier représentera près de 1 % de la masse salariale. Cet exercice budgétaire verra en outre la mise en œuvre de la réforme des parcours professionnels, carrières et rémunérations (PPCR) pour les agents de catégories A, ainsi que le renforcement des mesures en matière d'action sociale souhaité par la Municipalité. Au total, l'augmentation prévisionnelle des dépenses de personnel est estimée

à 1,3 %. Des données plus complètes relatives à la structure et à l'évolution des effectifs et des dépenses de personnel font l'objet d'une annexe au présent rapport.

Pour les autres postes de dépenses de fonctionnement, les objectifs fixés sont identiques à ceux retenus en 2017 et 2018, qui ont permis de contenir l'évolution des dépenses de fonctionnement :

- stabilité des crédits d'intervention des services sur la base du budget primitif 2018, les arbitrages s'effectuant au regard des missions jugées prioritaires et des dépenses incompressibles dues au dimensionnement du patrimoine communal ;
- maintien de l'enveloppe budgétaire globale relative aux contributions et aux subventions au secteur associatif, la démarche de critérisation étant poursuivie par la Ville de Bayonne ;
- prise en compte d'une baisse des frais financiers, au regard du capital restant du au 31/12/2018, des mobilisations d'emprunt prévues en 2019, et d'un marché des taux qui ne devrait pas subir d'évolution notable en 2019.

2. Les prévisions 2019 d'investissement et leur financement

La volonté est de maintenir un niveau élevé d'investissement, après 24 M€ réalisés en 2018, afin de permettre de mener à bien les projets majeurs et de faire face aux défis d'une ville en mutation dont la population continue de croître, dépassant à présent 52 000 habitants.

Pour la période 2019-2021, le niveau d'investissement total devrait se situer aux alentours de 80 M€, avec la répartition prévisionnelle suivante : 32 M€ en 2019, 26 M€ en 2020 et 22 M€ en 2021. Ce niveau est calibré pour permettre de financer les grands projets tout en respectant les équilibres financiers.

Dans le domaine culturel, les principaux investissements qui seront engagés ou poursuivis cette année (*les montants indiqués ci-après correspondent à la seule année 2019*) sont l'extension et la rénovation du musée Bonnat-Helleu (3 M€), le lancement des travaux de rénovation de la médiathèque (1 M€), les travaux d'aménagement du Centre d'interprétation de l'architecture et du patrimoine (1,6 M€), ainsi que la réalisation du pôle de musique amplifiée aux remparts de Mousserolles (0,4 M€). Les églises Saint-Esprit et Saint-André bénéficieront de travaux de consolidation et de rénovation pour 0,5 M€.

Dans le domaine de l'Éducation, l'extension et la modernisation de l'école du Prissé sera engagée (0,3 M€) ainsi que divers travaux de réhabilitation ou d'agrandissement de bâtiments scolaires intégrés au PPI « Ecoles Publiques 2020 », programmés pour un montant total de 1,3 M€.

Les projets structurants en matière de voirie, d'aménagement des espaces publics, de renouvellement du matériel d'éclairage public, ou d'enfouissement des réseaux, seront poursuivis pour un montant total de près de 6,2 M€.

Dans le domaine du Sport, l'aménagement du site de la Floride se poursuivra avec la création des vestiaires (1 M€) ; deux terrains synthétiques seront créés au stade Didier Deschamps (1,7 M€), et divers travaux de rénovation et de mises aux normes seront menés pour 1 M€.

La construction de la Maison de quartier du Séqué sera prochainement lancée pour un montant de 1,6 M€.

Enfin, diverses réhabilitation des bâtiments communaux sont également programmées, ainsi que l'entretien annuel du patrimoine communal, l'acquisition et le renouvellement du matériel, l'ensemble de ces investissements représentant près de 8 M€.

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 sont indiqués sous réserve des ajustements de coûts et de calendrier susceptibles d'intervenir d'ici le vote des budgets primitifs 2019 et 2020.

Le financement prévisionnel de ces dépenses repose sur :

- un niveau de subventionnement très conséquent, les montants attendus et dans leur quasi-intégralité accordés à ce jour atteignant plus de 4,5 M€ sur les programmes détaillés ci-dessus ;
- des cessions immobilières dont les recettes devraient atteindre 8,5 M€, en particulier au titre de la poursuite de l'urbanisation des secteurs du Séqué et du Prissé ;
- des ressources propres évolutives, taxe d'aménagement et fonds de compensation de la TVA, ce dernier étant basé sur les dépenses d'investissement réalisées en année n-1, il devrait atteindre 3,3 M€.

Enfin, le financement des investissements devrait se traduire par un recours à l'emprunt pour un montant légèrement supérieur à celui de 2018, pour un montant estimé à ce stade à 8 M€.

3. L'évolution de la situation financière sur la période 2019-2021

Conformément aux dispositions de la loi Notre, ce rapport relatif aux orientations budgétaires comporte également les résultats d'une prospective financière, c'est-à-dire l'évaluation des ressources et des charges à moyen terme, de manière à dépasser le strict cadre de l'annualité budgétaire. Contrairement au choix opéré par certaines communes de se limiter à l'année 2020, il est apparu plus pertinent de conserver un horizon financier de trois ans, soit la période 2019-2021.

Concernant l'évolution de l'autofinancement brut, les hypothèses suivantes ont été retenues au-delà de 2019 pour les recettes de fonctionnement :

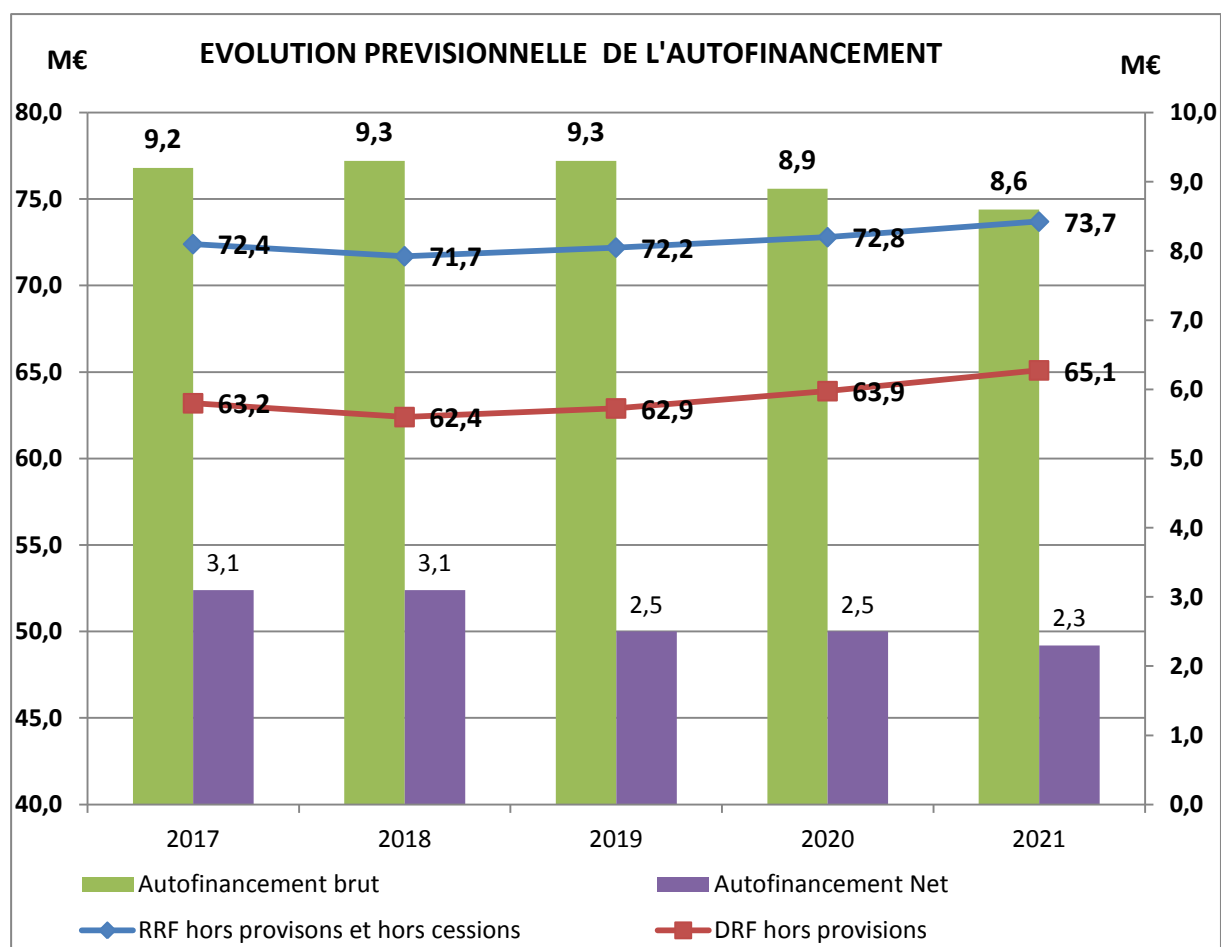
- Fiscalité :
 - taux de revalorisation de 1,3 % en Loi de Finances pour 2020 et 2021.
 - Evolution physique des bases : elle est estimée à 1 % pour les seules taxes foncières en 2020 et 2021.
 - La recette de substitution à la taxe d'habitation à compter de 2020 générera pour la première année un produit équivalent à 2019, mais dont on ne peut préjuger de la progression en 2021 ; il est de ce fait considéré comme stable.
- Fiscalité indirecte : l'hypothèse retenue est celle d'un ralentissement des transactions immobilières, se traduisant par un fléchissement des droits de

mutation, avec un produit de 2,3 M€ en 2020 et 2021, soit un niveau comparable à ceux constatés avant 2017.

- Dotations : pour ce qui est de la dotation globale de fonctionnement, 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, devrait permettre une évolution de 2,3 % par an sur la période en 2020 et 2021.
Cette dynamique de la DGF ne joue désormais que sur un peu plus de 10 % des recettes totales de fonctionnement.
- Les recettes d'exploitation et du domaine sont considérées comme stables, hormis la revalorisation indiciaire des tarifs.

En regard, pour ce qui est des dépenses de fonctionnement sur cette période 2019-2021, l'analyse prospective prend en compte les hypothèses suivantes ;

- Dépenses de personnel : progression maximale de 2 % en 2020 et 2021.
- Subventions : stabilité.
- Charges à caractère général : prise en compte des dépenses supplémentaires de fonctionnement du musée Bonnat-Helleu à compter de sa réouverture.

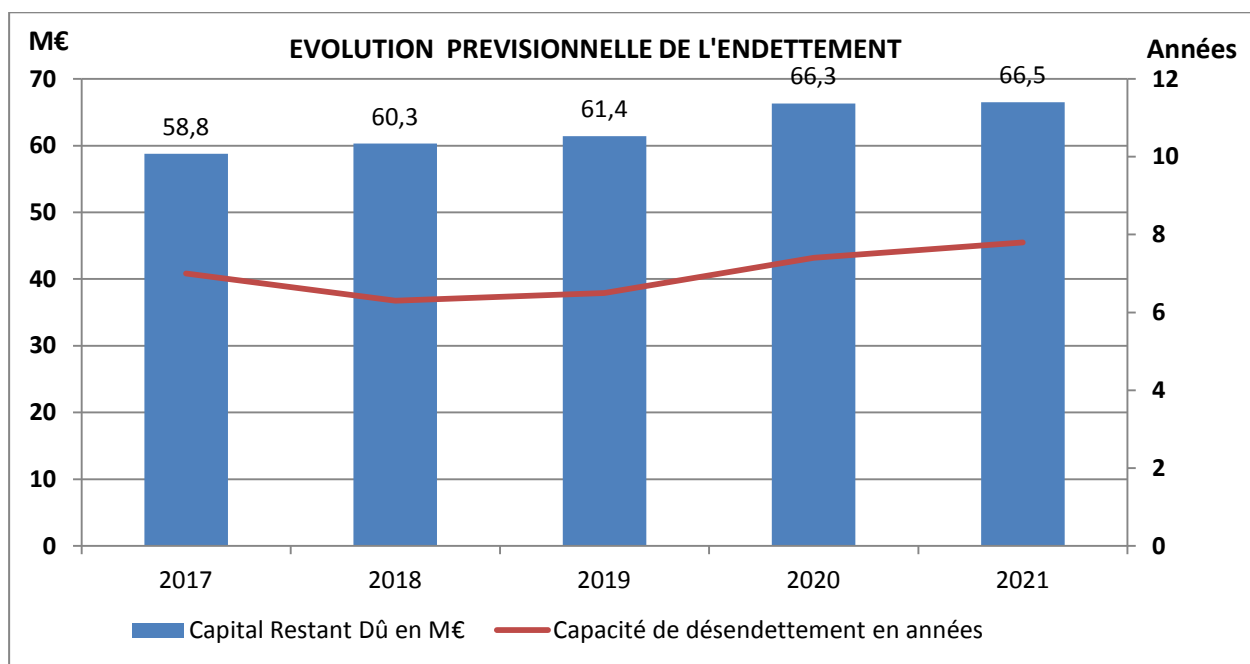


Malgré une progression limitée des recettes de fonctionnement (autour de 1 %), la maîtrise de l'évolution des dépenses de fonctionnement devrait permettre de maintenir l'autofinancement brut au dessus de 8 M€ en 2021, montant restant suffisant pour couvrir le remboursement du capital de la dette.

Le Plan pluriannuel d'investissement sera de l'ordre de 80 M€ entre 2019 et 2021, les principales opérations programmées au-delà de 2019 étant les suivantes (les montants estimés correspondent à l'intégralité de chaque projet et sont exprimés hors taxes) :

- Musée Bonnat-Helleu : 21 M€
- Médiathèque : 12 M€
- Remparts Mousserolles : 1,5 M€
- Ecole du Prissé (extension) : 6 M€
- Icastola Oihana : 1,16 M€
- Salle de réception rugby amateur : 0,8 M€
- Agenda d'accessibilité : 4,3 M€
- Programme d'économie d'énergie éclairage public : 3,0 M€
- Réaménagement du secteur de la Poterne : 1,9 M€

L'évolution de l'endettement : le graphique ci-dessous prend en compte le Plan pluriannuel d'investissement 2019-2021, dont le financement est assuré par l'autofinancement brut, les recettes propres d'investissement (FCTVA, subventions d'équipement reçues) un total de cessions estimé à 13,5 M€ et la mobilisation de nouveaux emprunts.



Après une progression entre 2019 et 2020, l'endettement se situerait autour de 67 M€ en 2021 et la capacité de désendettement de la commune serait de 8,3 années.

Il est à noter enfin que sur la période 2015-2020, la Ville aura investi près de 130 M€, soit plus que sur la période 2009-2014 (128 M€), au moment même où elle subissait une baisse de la DGF de 35 %.

Ces investissements ont été réalisés sans augmentation de la pression fiscale, et en maîtrisant le niveau d'endettement largement en dessous du seuil d'alerte des 12 années de capacité de désendettement.

C. LES BUDGETS ANNEXES

1. Le budget des Fêtes traditionnelles et de la temporada

L'édition 2018 des Fêtes de Bayonne a été marquée par la mise en place du Pass Fêtes, qui s'est traduite par la perception d'une nouvelle recette à hauteur de 1,34 M€. Le coût du dispositif s'étant élevé à 601 K€, la vente des bracelets aura dégagé un gain de 739 K€ qui a permis de ramener le coût net des Fêtes à 1,073 M€.

Les modalités d'organisation de l'édition 2019 devraient être proches de celles mises en œuvre en 2018. Le budget des Fêtes représentera ainsi un montant de l'ordre de 2,5 M€. Le dispositif de vente du Pass Fêtes sera optimisé au vu de la première expérience réalisée en 2018, avec l'objectif de ramener la subvention d'équilibre en dessous de 1 M€.

S'agissant de la Temporada, son budget devrait être également comparable à celui de la saison 2018, soit 1,3 M€, la ligne de conduite restant celle d'un financement des frais d'organisation par les recettes de billetterie.

2. Le budget des parcs de stationnement

La régie du stationnement ne devrait pas connaître de modification de périmètre ou de sa grille tarifaire.

Pour autant, l'année 2019 sera marquée par le retour d'un cycle d'investissement. Les principales opérations programmées concernent :

- l'amélioration de l'accessibilité du parc Boufflers, sa modernisation, en même temps qu'une nouvelle configuration permettant l'accueil des animations foraines lors des fêtes de Bayonne,
- la requalification et la reconfiguration du parc De Gaulle dans le cadre de l'arrivée du Tram'Bus,
- les travaux de restructuration du parc de la gare, dans le cadre de la création du pôle d'échange multimodal.

Les inscriptions budgétaires pour ces projets devraient s'élever à 6,8 M€ au total en 2019.

Pour ce qui concerne l'équilibre du fonctionnement, les recettes d'exploitation depuis plusieurs années sont suffisantes 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 en grande partie les futurs investissements. Pour 2019, il est à noter que la réalisation des travaux du Tram'Bus viendra très probablement impacter ces recettes d'exploitation, sans toutefois que l'équilibre financier du budget annexe soit remis en question.

Monsieur le Maire met aux voix le fait que le débat sur les orientations budgétaires 2019 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