

Débat d'Orientation Budgétaire 2020

DOB 2020 – Sommaire

PREAMBULE

1. Le contexte de préparation du BP 2020.....	4
1.1. Ralentissement synchronisé de l'économie mondiale et faible inflation	4
1.2. Le projet de loi de finances pour 2020 engage la réforme de la fiscalité locale	5
1.2.1 Suppression de la taxe d'habitation généralisée	5
1.2.2 Transfert de la taxe sur le foncier bâti du Département.....	5
1.2.3 Révision des valeurs locatives des locaux d'habitation :	6
1.3. L'impact du projet de loi de finances sur le budget communal.....	6
2. Les principales orientations pour 2019 et les projections budgétaires 2019-2020.....	7
2.1. Les principales orientations de la Ville.....	7
2.1.1 Poursuivre les efforts de gestion engagés depuis plusieurs années.....	7
2.1.2 Apporter des inflexions dans le BP 2020 par rapport au BP 2019 à structure et périmètre constants.....	8
2.1.3 Préserver, autant que possible le niveau global des services rendus à la population et celui des subventions au secteur associatif.....	8
2.1.4 Maintenir, comme priorité, les investissements dans les quartiers.....	9
2.1.5 Poursuivre l'effort d'investissement à un niveau soutenu : de l'ordre de 18 millions d'euros en 2019.....	9
2.1.6 Améliorer le cadre de vie de la population burgienne et réaliser les projets majeurs du mandat.....	9
2.2. La situation financière à court et moyen terme.....	9
2.2.1 La situation financière au CA 2018 et l'évolution prévisible à fin 2019.....	9
2.2.2 La projection budgétaire 2020 et sur les années suivantes.....	10
2.2.2.1 L'évolution des dépenses, des recettes de fonctionnement et de l'épargne.....	10
2.2.2.2 L'effort d'équipement.....	12
2.2.2.3 L'évolution de la dette à moyen terme.....	12
2.2.2.4 L'évolution des dépenses de personnel.....	13
3. Conclusion.....	17

PREAMBULE

Chaque année, le projet de loi de finances définit les modalités des contributions financières de l'État à l'exercice par les collectivités territoriales de leurs compétences et encadre leurs marges de manœuvre.

Après trois années (2014 à 2017) marquées par une diminution aussi forte que brutale des dotations de l'État, amorcée dès 2013, la loi de finances pour 2018 et la loi de programmation des finances publiques de 2018 à 2022 ont mis en place un mécanisme d'encadrement de la dépense des plus grandes collectivités à hauteur de + 1,2 % maximum par an et engagé la suppression de la taxe d'habitation pour 80 % des contribuables, dans un premier temps, avant sa suppression complète en 2023.

Calendrier de la suppression de la taxe d'habitation sur les résidences principales, le seuil entre les 80 et les 20% ciblés est de 27 432 € de revenu de référence (personne seule)

Année	Dégrèvement			Exonération		
	2018	2019	2020	2021	2022	2023
Suppression pour 80% des foyers	30%	65%	100%	100%	100%	100%
Suppression pour 20% des foyers				30%	65%	100%

Source : Jaune budgétaire du PLF 2020, Direction du Budget

Les mesures de baisse des recettes et d'encadrement des dépenses des collectivités durant ces six années ont affecté leur relation de confiance avec l'État. Imposées plus que concertées, ces mesures gouvernementales réduisent les marges de manœuvre des collectivités territoriales. Elles font peser de grosses incertitudes sur le niveau et la pérennité d'une part importante des ressources municipales.

La loi de finances pour 2020, qui s'inscrit dans le cadre de la loi de programmation 2018-2022, prévoit la généralisation de la suppression de la taxe d'habitation à l'échéance 2023. En guise de compensation, le bloc communal se voit attribuer, dès 2021, la part de taxe foncière jusqu'à présent dévolue aux conseils départementaux. Le gouvernement présente cette redistribution en faveur du bloc communal comme une garantie du dynamisme de ses recettes fiscales. Pour tenter de remédier à d'éventuelles sous-compensations, l'État prévoit des coefficients correcteurs.

Il projette également une révision des critères et indicateurs servant à déterminer les clefs de répartition de la dotation forfaitaire, en particulier, l'indicateur de richesse.

Ce sont autant de sources d'incertitudes sur l'évolution de la dotation qui sera allouée à chaque collectivité. Le précédent de la taxe professionnelle démontre l'absence de garantie dans la durée et de réévaluation dynamique des compensations par L'État de la fiscalité locale.

De surcroît, la refonte des valeurs locatives des locaux d'habitation, projetée de longue date et souhaitée par les associations d'élus pour une mise en œuvre en 2022 est reportée à 2026, ce qui fait craindre à terme « une remise en cause d'autres impôts locaux » (A. Homé, rapporteur de la commission des finances de l'AMF).

Enfin, en l'état actuel des débats parlementaires, le Projet de loi de finances 2020 prévoit de reconsidérer le mécanisme d'exonération de droit de la taxe sur le foncier bâti de deux ans dont bénéficient les constructions neuves à usage d'habitation. Jusqu'à présent, cette taxe pouvait être totalement supprimée par délibération du conseil municipal. C'est le cas pour la Ville depuis 1992. A l'avenir, la commune ne pourra que réduire, et non plus supprimer, le montant dans une proportion comprise entre 40 % et 90 % de la base imposable des locaux d'habitation et 40 % pour les locaux professionnels, ce qui restreint sa marge de manœuvre en la matière.

Côté dépenses, la ville est susceptible d'être assujettie au dispositif d'encadrement des dépenses de fonctionnement, en cas d'élargissement du seuil de déclenchement en 2021 ou 2022.

C'est dans ce climat général d'instabilité des règles du jeu, de défiance et d'incertitudes sur les ressources futures des communes qu'est préparé le projet de budget 2020 de la ville de Bourg-en-Bresse.

Nonobstant ce contexte national grevé d'incertitudes, les orientations de ce budget primitif 2020 s'inscrivent dans la ligne de conduite définie au début de mandat 2014-2020 qui vise à concilier la prise en compte des besoins croissants et évolutifs de la population burgienne en services publics de proximité, la préservation de leur environnement et une gestion saine des dépenses et recettes de la collectivité.

1. Le contexte de préparation du BP 2020

Après une loi de finances 2019 dans la continuité des mesures engagées et sans nouveautés majeures, le projet de loi de finances pour 2020 en cours de discussion (donc encore sujet à des ajustements ou modifications avant son adoption) pose les bases d'au moins trois réformes d'ampleur : la suppression totale de la taxe d'habitation pour tous les contribuables, le nouveau panier fiscal des collectivités ainsi qu'une future révision générale des valeurs locatives des locaux d'habitation.

Ces réformes engendrent de fortes incertitudes quant à leur impact à terme sur les finances communales. C'est notamment le cas concernant le dispositif de remplacement de la taxe d'habitation, sachant qu'à l'heure actuelle, peu de simulations ont été réalisées par l'État. Si le projet de loi de finances pour 2020 prévoit une compensation intégrale de l'ancienne taxe d'habitation, il laisse planer un risque à partir de 2022, en l'état actuel des modes de calcul, sur les dotations de l'État et la péréquation. En effet, comme ce fut le cas lors de précédentes réformes et notamment celle de la taxe professionnelle, les effets induits par ce nouveau panier fiscal risquent d'impacter les indicateurs de richesse de façon préjudiciable aux collectivités les moins riches. Une réforme des indicateurs financiers est également annoncée pour 2020 sans que l'on puisse, à ce stade, entrevoir l'impact sur les budgets futurs.

1.1. Ralentissement synchronisé de l'économie mondiale et faible inflation

Dans un environnement international très perturbé (guerre commerciale entre la Chine et les États-Unis, la tourmente politique au Royaume-Uni et les risques accrus du Brexit sans accord,...), générateur d'incertitudes, le FMI et l'OCDE soulignent la plus faible croissance mondiale observée depuis la crise financière de 2008. Dans ce contexte, les politiques monétaires, particulièrement accommodantes (taux d'intérêt faibles), s'efforcent de soutenir la demande domestique, nationale et internationale. L'activité de la zone Euro ralentit. La situation se dégrade en Allemagne et plus encore en Italie.

La France, semble mieux résister en 2019 que ces deux partenaires européens. Sa situation économique et sociale est toutefois mitigée : ses indicateurs économiques marquent un certain fléchissement par rapport aux prévisions initiales. Après avoir enregistré une croissance nominale de + 2,2 % en 2017 et de + 1,7 % en 2018, les prévisions de croissance du PIB pour les années 2019 et 2020 en France sont en effet en retrait. Elles s'établissent respectivement à + 1,4 % et + 1,3 %. Ces prévisions pourraient même se révéler trop optimistes si l'on tient compte des effets du Brexit qui pourraient affecter l'économie nationale d'un demi-point de croissance.

Le taux de chômage diminue, mais il reste élevé avec un taux de 8,4 % de la population active. Du côté des ménages, la confiance s'est redressée en 2019 après une fin d'année 2018 chaotique sur fond de mouvements sociaux.

Après avoir connu un net ralentissement en 2019, l'inflation est estimée dans le cadre du projet de loi de finances 2020 à + 1,2 %.

En rupture avec le dispositif introduit par la loi de finances 2017 qui instaurait une indexation automatique des valeurs locatives basée sur l'indice des prix harmonisé (IPCH) du mois de novembre, le projet de loi de finances initial prévoyait de ne pas appliquer cette revalorisation aux bases de taxe d'habitation afin de figer les équilibres fiscaux avant la mise en œuvre de la réforme du panier fiscal des collectivités. Face à la levée de bouclier des divers élus locaux, les bases de taxe d'habitation seront finalement revalorisées forfaitairement à 0,9 % pour compenser l'inflation.

Les bases de taxe foncière et de taxe sur le foncier non bâti devraient donc être revalorisées selon le mécanisme prévu se référant à l'IPCH de novembre dont l'évolution, après avoir connu un niveau exceptionnel en 2018 à + 2,2 %, devrait s'établir à + 0,9 %.

Enfin, s'agissant du déficit public, celui-ci a été arrêté à 2,5 % du PIB en 2018. Il est à nouveau revu à la hausse en 2019 (+ 3,1 %) et prévu à + 2,2 % en 2020. L'amélioration anticipée en 2020 s'expliquerait par le ralentissement de la progression des dépenses de fonctionnement et notamment celles de la Sécurité sociale et des administrations publiques locales en lien avec la fin d'un cycle électoral.

1.2. Le projet de loi de finances pour 2020 engage la réforme de la fiscalité locale

Ce projet confirme la fin de la taxe d'habitation sur les habitations principales et pose les bases d'une réforme du panier fiscal des collectivités et d'une révision des valeurs locatives de locaux d'habitation

1.2.1. Suppression de la taxe d'habitation généralisée

Le projet de loi de finances pour 2020 introduit, en effet, de nouvelles mesures de suppression progressive et définitive (entre 2021 et 2023) de la taxe d'habitation (TH) pour les 20 % de contribuables restants dont le niveau de revenus ne leur avait pas permis (ou que partiellement) de bénéficier du dispositif amorcé en 2018 et aboutissant à un dégrèvement total en 2020 pour 80 % de la population la plus modeste.

Ainsi en 2023, la taxe d'habitation sur les résidences principales aura totalement disparu, seule subsistera une taxe d'habitation sur les résidences secondaires et autres locaux meublés non affectés à l'habitation principale (THRS).

Au titre des mesures transitoires pour 2020 et jusqu'à disparition totale de la taxe d'habitation, les collectivités ne pourront pas modifier leurs taux de taxe d'habitation ou d'abattements figés au niveau de 2019.

La compensation de la perte de recettes sur le produit de la taxe d'habitation est calculée en 2020 sur la base des taux 2017, faisant ainsi peser sur les contribuables la charge des éventuelles augmentations de taux votées par certaines collectivités en 2018 et 2019, ce qui n'est pas le cas pour la Ville qui n'a pas augmenté ses taux depuis 2016.

1.2.2. Transfert de la taxe sur le foncier bâti du Département

A partir de 2021, en lieu et place de la taxe d'habitation, le bloc communal, donc la Ville, percevra la taxe foncière sur les propriétés bâties (TFPB) anciennement dévolue aux Départements. Ceux-ci, en compensation, se verront affectés le produit d'une fraction de la TVA.

Afin de garantir un niveau des recettes identique et dynamique, le projet de loi de finances pour 2020 introduit un mécanisme correcteur destiné à corriger les écarts de compensation entre la perte de recettes de la taxe d'habitation (TH) et le montant de la taxe foncière sur la propriété bâtie (TFPB) transférée des départements aux communes.

La recette ainsi compensée aux communes devrait intégrer le produit issu des bases de TH 2020 (pour la seule part des habitations principales) au taux de 2017, mais aussi les compensations fiscales de l'État liées à la TH 2020 (qui seront supprimées en 2021) et la moyenne des rôles supplémentaires de 2018 à 2020.

En fonction de l'écart entre l'ancien et le nouveau produit fiscal, un coefficient correcteur sera mis en place selon que la commune est en situation de sous-compensation (c'est à dire que le produit issu du transfert de la TFPB départementale ne suffit pas à couvrir la perte de recettes de TH) ou de surcompensation, dans le cas contraire.

Selon les premières simulations effectuées, la Ville de Bourg, comme 238 autres communes du département de l'Ain, serait en situation de sous-compensation, alors que 119 autres communes bénéficieraient d'une surcompensation.

Toutefois, au moment où est établi le présent rapport, les modalités de calcul et de versement du complément résultant de l'application du coefficient correcteur ne sont pas encore définies, contrairement au cas des communes bénéficiaires d'une surcompensation.

Le transfert de la taxe foncière départementale au bloc communal se veut dynamique : bien que le coefficient correcteur soit figé, la commune pourrait décider de l'évolution annuelle des bases et des taux. Les communes conservent la possibilité de délibérer sur le taux de la TFPB ainsi transférée. En revanche, pour pouvoir délibérer sur le taux des abattements ou d'exonérations relatifs à la TFPB, elles devront attendre 2022.

1.2.3. Révision des valeurs locatives des locaux d'habitation :

La révision des valeurs locatives des locaux professionnels est entrée en vigueur en 2017. Le projet de loi de finances pour 2020 pose les bases d'une révision générale touchant cette fois-ci l'ensemble des locaux d'habitation. Il est prévu, comme ce fut le cas pour les locaux professionnels, de déterminer des secteurs d'évaluation, des catégories et des grilles tarifaires. L'entrée en vigueur de ces nouvelles mesures est cependant renvoyée à l'année 2026, contrairement au souhait des associations d'élus qui demandaient sa mise en œuvre dès 2022 « pour agir efficacement contre les inégalités et éviter toute remise en cause d'autres impôts locaux » (Antoine Homé, rapporteur de la Commission des finances de l'AMF).

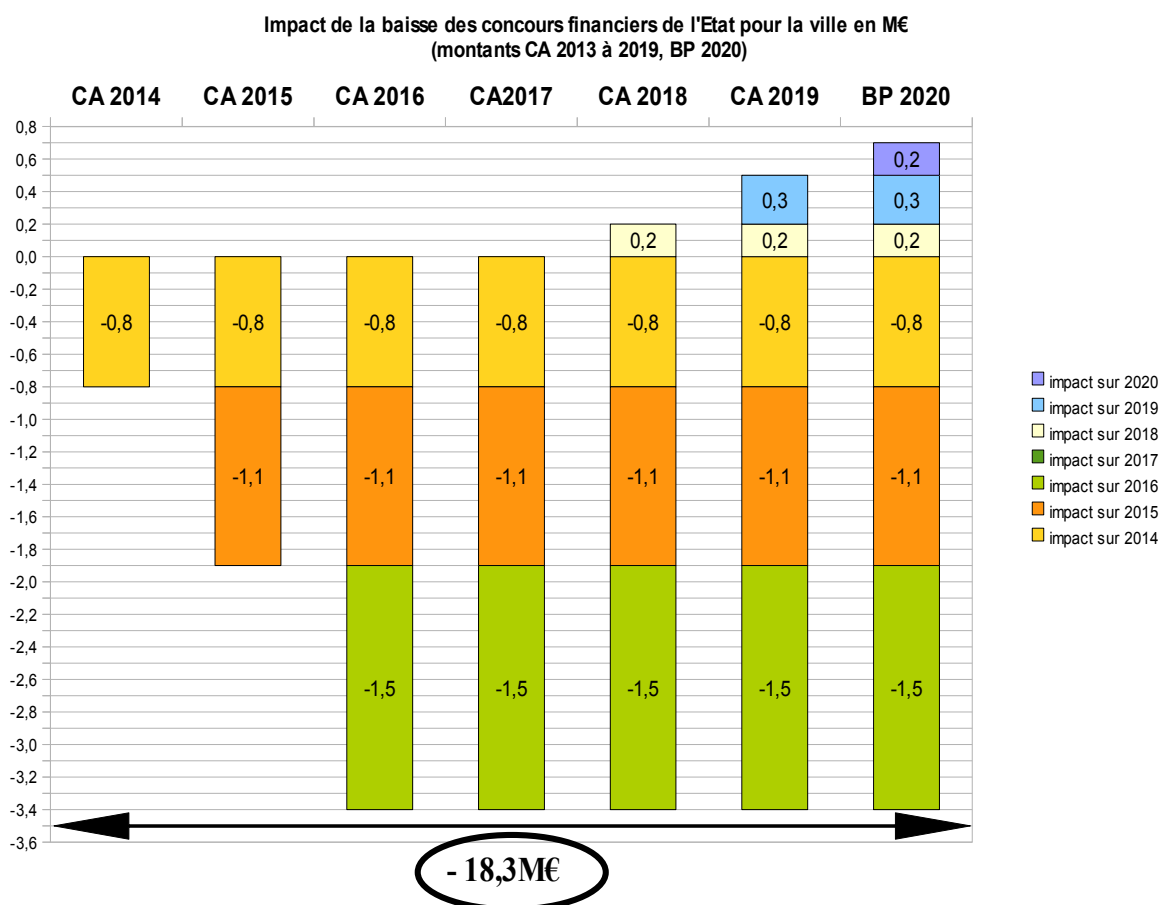
1.3. L'impact du projet de loi de finances sur le budget communal

Concernant la ville, la dotation forfaitaire, principale contribution de l'État, devrait subir, comme en 2019, une diminution de - 0,2 % au titre de l'écrêtement (péréquation), soit une nouvelle perte de ressources de 100 K€ par rapport au montant perçu en 2019 (- 8,3 K€ de BP à BP). La ville devrait percevoir 5 383 K€ au titre de la dotation forfaitaire de 2020.

L'État prévoit à nouveau une augmentation de l'enveloppe globale de la dotation de solidarité urbaine. Pour la ville, la DSU devrait augmenter de 167 K€ (+ 7,6 %) pour s'élever à 2 360 K€. Cette hausse résulte de la prise en compte du niveau des revenus des habitants, de la proportion de logements sociaux et de bénéficiaires de l'allocation logement.

S'agissant des compensations fiscales, la part la plus importante représentée par les compensations de taxe d'habitation est calculée sur les bases exonérées 2019. Les compensations fiscales devraient connaître une hausse estimée à 28 K€ de BP à BP mais en hausse de 6 K€ par rapport au réalisé 2019.

Comme le montre le graphique ci-dessous, sur la période 2014 à 2019, les dotations de l'État ont été diminuées de 18,3 M€ en cumul depuis 2013.



Pour ce qui concerne la revalorisation forfaitaire par l'État des bases fiscales, celle-ci étant désormais indexée à l'inflation constatée à fin novembre, son niveau (compte tenu de l'estimation de l'inflation à fin novembre 2019) est anticipé à + 0,9 % (contre + 2 % au BP 2019).

2. Les principales orientations pour 2019 et les projections budgétaires 2019-2020

Malgré la très forte diminution des contributions de l'État aux finances de la ville de Bourg-en-Bresse (perte cumulée en recette de 18,3 millions d'euros en sept ans), l'équipe municipale aura eu à cœur de maintenir le niveau et la qualité des services offerts à la population burgienne au cours du mandat municipal 2014-2020.

Pour faire face à cette diminution des contributions de l'État aussi forte que brutale, la municipalité a fait le choix de réduire sensiblement les dépenses de fonctionnement et de préserver la capacité d'investissement de la collectivité sans alourdir la dette, grâce à un partage raisonné des efforts entre les contribuables, les personnels et le réseau associatif.

Ces efforts ont produit leurs fruits. La ville est aujourd'hui en capacité d'équilibrer son budget de fonctionnement et d'investir dans la réalisation des projets de mandat sans être contrainte de recourir au levier fiscal, tout en maintenant son soutien financier au secteur associatif au même niveau global qu'en 2017, 2018 et 2019.

Au cours de l'exercice 2020, la ville va maintenir un volume global d'investissements particulièrement élevé pour répondre aux enjeux et besoins de proximité, achever la réalisation des projets majeurs du mandat 2014-2020, préparer le lancement de nouveaux projets avec un recours modéré à l'emprunt, compatible avec sa capacité d'autofinancement, conservant ainsi la maîtrise de l'évolution de la dette à moyen terme.

Côté recettes, l'État a décidé de supprimer progressivement la taxe d'habitation pour la quasi-totalité de la population, sous forme de dégrèvement et donc de compenser cette perte de ressources des communes. Les expériences passées incite à la prudence quant à la pérennité et la stabilité de ce type de compensation, même si, à ce jour, l'État a honoré son engagement en 2018 et 2019.

En l'absence de visibilité sur la ligne de conduite de l'État à moyen terme sur ces deux volets (compensation de la suppression de la taxe d'habitation et modalité de répartition de l'effort des collectivités territoriales au redressement des comptes publics), la ville s'était vu contrainte de différer la réalisation de certains projets pour donner la priorité à des projets qui répondent aux besoins de proximité exprimés par les Burgiens. La collectivité a pu finalement conforter sa capacité d'autofinancement et préserver les ressources nécessaires au lancement et à la réalisation de ces projets comme la salle des fêtes familiales, l'espace social de proximité de la Madeleine géré par l'association le Plateau (agréé comme espace de vie sociale par la CAF) ainsi que le programme de rénovation urbaine du quartier du Pont des chèvres. Ces projets désormais lancés n'obèrent pas la capacité de la ville à réaliser les projets du futur mandat 2020-2026, sans recours à une augmentation de la fiscalité locale, sous réserve que les réformes projetées par l'État en matière de finances des collectivités territoriales (Cf. le point 1.2), n'affectent pas les finances de la ville de manière sensible.

2.1. Les principales orientations de la Ville

Pour 2020, la ville persiste dans sa volonté d'offrir des services publics de qualité et de les améliorer sans recourir aux leviers fiscaux ou tarifaires au-delà de la seule compensation de l'inflation. Pour ce faire, elle entend :

2.1.1 Poursuivre les efforts de gestion engagés depuis plusieurs années

A structure constante, la collectivité prévoit de contenir ses dépenses réelles de fonctionnement. Le budget de fonctionnement sera en évolution de + 1,1 % (+ 0,9 % à structure constante).

Cet objectif répond à un double impératif :

- Veiller au meilleur usage possible de l'argent public, notamment dans le fonctionnement des locaux et autres équipements, l'entretien du matériel, le choix et le suivi des consommables et l'usage des modes de déplacements ;
- Consolider la capacité d'autofinancement de la ville et la maîtrise de l'évolution de la dette.

La poursuite des efforts de gestion engagés permettra ainsi de préserver l'essentiel des services offerts à la population burgienne et d'assurer la maîtrise durable de l'équilibre du budget tout en contenant la dette à un niveau soutenable.

2.1.2 Apporter des inflexions dans le BP 2020 par rapport au BP 2019 à structure et périmètre constants

Dans la continuation des orientations du début du mandat, mais avec certaines inflexions, à structure constante, il s'agit donc de contenir l'évolution des dépenses en fonction de l'évolution des recettes.

Côté recettes de fonctionnement :

Sous réserve de l'adoption, en l'état, des mesures contenues dans le projet de loi de finances 2019, le total des contributions de l'État aux ressources de la ville (hors impact du FPIC) devrait être en légère hausse de BP à BP. Le produit de la revalorisation nominale des bases des taxes locales décidée par le Parlement, strictement fonction de l'inflation constatée, devrait être de l'ordre de 0,9 %. La variation naturelle des bases du foncier bâti est estimée à + 0,9 % et celle de la taxe d'habitation à + 0,15 %. Le produit global de la fiscalité directe augmentera uniquement pour ces deux seules raisons, de l'ordre de 400 K€.

Au total, la ville devrait voir ses recettes de fonctionnement augmenter de 1,3 % par rapport à 2019 de BP à BP (augmentation de 1,1 % à structure constante).

Il est donc également prévu :

- de ne pas augmenter les taux de la taxe d'habitation et des taxes foncières pour l'exercice 2019,
- de limiter, strictement, l'ajustement de certains tarifs à l'évolution de l'inflation.

Côté dépenses de fonctionnement,

La priorité consiste à contenir la dépense et, pour ce faire :

- Limiter l'évolution des charges à caractère général à + 2 % (soit + 0,3 % à structure constante), en contenant l'augmentation du poste énergie et en assumant le choix de préserver et même d'améliorer le niveau global des services rendus à l'instar de l'augmentation de la capacité d'accueil de la petite enfance. L'extension assumée de la superficie aménagée en espaces verts nécessite des coûts d'entretien supplémentaires.
- Contenir l'évolution de la masse salariale de BP à BP à 1,5 %, augmentation due pour partie à l'impact en année pleine des 4 créations d'emplois pour l'ouverture de l'EPE Jarrin, offrant treize places supplémentaires, et au phénomène du glissement vieillissement-technicité ;
- Maintenir le niveau global des subventions au secteur associatif par rapport au budget 2019, tout en procédant aux ajustements nécessaires dans certains domaines, au vu des besoins.

2.1.3 Préserver, autant que possible le niveau global des services rendus à la population et celui des subventions au secteur associatif

En cette période où de nombreuses collectivités opèrent des coupes sévères dans les services rendus à la population (accueil et prise en charge des enfants dès leur plus jeune âge, activités périscolaires, culturelles, sportives, de loisirs, soutien aux familles en difficulté, activités pour les aînés, ...) et dans les subventions attribuées au secteur associatif, la municipalité persiste dans son choix de préserver l'ensemble de ses services et les moyens d'action de ses partenaires.

Dans le cadre de la lutte contre le dérèglement climatique, l'accroissement des surfaces dédiées aux espaces verts et du nombre d'arbres plantés dans l'espace public implique l'allocation et la mobilisation de moyens supplémentaires, notamment en entretien. Le choix de maintenir l'offre de services globale et même d'améliorer l'offre d'accueil des plus jeunes enfants est également facteur d'une augmentation assumée des charges à caractère général et des charges de personnel.

2.1.4 Maintenir, comme priorité, les investissements dans les quartiers

Sont considérés comme prioritaires les projets importants pour la vie quotidienne des Burgiens dans les quartiers (voiries et équipements publics).

2.1.5 Poursuivre l'effort d'investissement à un niveau soutenu : de l'ordre de 18 millions d'euros en 2019

C'est-à-dire à hauteur de ce qui est nécessaire pour améliorer les infrastructures, en particulier par la rénovation des voiries, et rendre plus fonctionnels, plus accessibles et plus économes en énergie les équipements publics, tout en veillant à la compatibilité de l'effort avec la préservation d'un niveau satisfaisant de capacité d'autofinancement.

2.1.6 Améliorer le cadre de vie de la population burgienne et réaliser les projets majeurs du mandat

Aménagement et entretien des infrastructures et équipements de la ville :

Près de 5 millions d'euros seront consacrés d'une part, prioritairement, à l'entretien et au réaménagement des voiries et trottoirs et, dans une moindre proportion, à l'entretien du patrimoine bâti. Les principaux aménagements concerneront le boulevard Edouard Herriot, la rue Montesquieu, la rue Montholon, l'avenue Jean-Marie Verne, et la poursuite de la « débitumisation » des cours d'école.

L'achèvement des projets structurants du mandat 2014-2020 et la préparation des futurs projets répondant à des besoins identifiés et priorités :

L'essentiel des investissements sera consacré aux projets structurants pour l'avenir avec notamment et sans que cette énumération soit exhaustive, l'achèvement de l'aménagement du boulevard Edouard Herriot et de la construction de la maison de la culture et de la citoyenneté, l'aménagement des espaces publics autour du Carré Amiot, la construction de la salle des fêtes familiales à Curtafray et de l'espace de vie et d'animation sociale de proximité en bordure du parc de la Madeleine qui sera réaménagé après ces travaux, la rénovation des vestiaires de la Chagne, l'achèvement du plan de déploiement de la vidéo-protection sur le secteur centre-ville, une troisième tranche de travaux d'isolation thermique et d'accessibilité des bâtiments communaux, et deux des opérations inscrites dans le PRRU : l'ETAC, la rénovation du gymnase Henri Villard.

2.2. La situation financière à court et moyen terme

2.2.1 La situation financière au CA 2018 et l'évolution prévisible à fin 2019

L'augmentation des recettes réelles de fonctionnement plus prononcée que celle des dépenses réelles de fonctionnement a permis d'améliorer le niveau de l'épargne en 2018 en la portant à 7 584 K€ (+ 11,3 %), ce qui a conduit à contenir la dette à 44 248 K€ fin 2018 tout en réalisant 12 447 K€ d'investissements (+ 4,6 %).

Le budget 2019 a été construit sur la base de la poursuite des efforts de gestion afin de maintenir une épargne de bon niveau utile à la réalisation prévue d'un montant très élevé d'investissements résultant de la mise en œuvre des projets emblématiques du mandat.

Bien que les comptes ne soient pas encore arrêtés, il est possible de mettre en évidence les tendances fortes envisagées pour la fin 2019.

L'évolution des recettes réelles de fonctionnement (hors produits de cession) devrait être sensiblement plus importante que celle des dépenses réelles de fonctionnement alimentant une épargne en hausse remarquable à structure constante (de l'ordre de + 9,4 %) pour atteindre près de 8 300 K€ (après neutralisation de l'impact du résultat excédentaire des budgets eau assainissement reversé à CA3B pour 536 K€ qui vient artificiellement, par écriture comptable, alourdir les charges de la section de fonctionnement), soit un gain par rapport au BP 2019 d'environ 2 310 K€ et de 710 K€ par rapport au compte administratif 2018.

A la faveur de cette épargne en progression, il a été possible de limiter le recours à l'emprunt à seulement 3 500 K€ (contre 6 200 K€ prévu au BP 2019), alors même que les dépenses d'équipement seront très probablement réalisées pour un niveau très élevé et exceptionnel aux alentours de 18 M€, ce qui aboutit à une baisse de l'endettement de 3,6 % à 42 640 K€ (contre 44 250 K€ fin 2018).

En conséquence, la réalisation probable d'un montant d'investissements proche de 18 M€ en 2019, en hausse de plus de 44 % par rapport à 2018, a été compatible avec une amélioration de l'épargne et la diminution de la dette. La capacité de désendettement s'améliore de ce fait (inférieure à 6 ans), soit - 11,9 % par rapport à l'exercice 2018, après la baisse constatée de 10 % entre 2017 et 2018.

2.2.2 La projection budgétaire 2020 et sur les années suivantes

Si les contours du budget 2020 peuvent être appréhendés avec une relative sécurité et sans grand changement de périmètre (en particulier pas de transfert de compétences entre la ville et CA3B), il en va bien évidemment autrement pour les années qui suivent en raison des incertitudes liées au contexte national des relations financières entre l'État et les collectivités locales qui ont été évoquées dans le préambule du présent rapport.

2.2.2.1 L'évolution des dépenses, des recettes de fonctionnement et de l'épargne

Il est prévu de contenir l'évolution globale des dépenses de fonctionnement en-dessous de l'inflation prévisionnelle 2020 (chiffrée à 1,2 % en loi de finances) sans remettre en cause l'essentiel des services offerts à la population, voire en améliorant leur qualité.

Les charges à caractère général devraient augmenter mais seulement de + 0,3 % (facialement de 2 %) si l'on neutralise l'impact de transferts entre chapitres et surtout la nouvelle prise en charge par la Ville de travaux pour le compte de concessionnaires, en application du nouveau règlement de voirie, réalisés à hauteur de 108 K€ environ et qui leur est facturée (recette en contrepartie).

Bien qu'il évolue faiblement, ce chapitre intègre une politique très volontariste en matière de propreté urbaine (plan propreté, entretien et location de sanisettes supplémentaires) et de développement durable (en particulier pour arroser et entretenir les arbustes plantées en grand nombre ces deux dernières années).

L'augmentation de la masse salariale restera contenue à + 1,5 % de BP à BP du fait de l'impact, en année pleine, des cinq créations d'emplois nécessaires à l'augmentation de la capacité d'accueil des espaces petite enfance, aux missions d'état civil et de l'effet GVT.

Les dépenses réelles de fonctionnement devraient ainsi augmenter globalement d'environ + 0,9 % à structure constante (et augmenter facialement de 1,1 % de BP à BP), compte tenu de la réalisation, nouvelle à partir de cette année, de travaux pour le compte de concessionnaires (France Télécom, EDF,...).

Comme pour le BP 2019, l'évolution des recettes de fonctionnement restera en 2020 limitée du fait de la combinaison de plusieurs facteurs dont l'absence de réévaluation de la dotation forfaitaire de l'État et l'évolution modérée (+ 0,9 % par l'État pour tenir compte de l'inflation) du produit de la fiscalité directe.

Le forfait post-stationnement et le produit de stationnement en voirie ouverte (à la différence du produit de stationnement sur les parkings fermés : budget annexe) sont également inscrits à la baisse, par alignement sur le réalisé prévisionnel 2019, compte tenu du renforcement du recours à la gratuité et du nombre plus important d'arrêts minute.

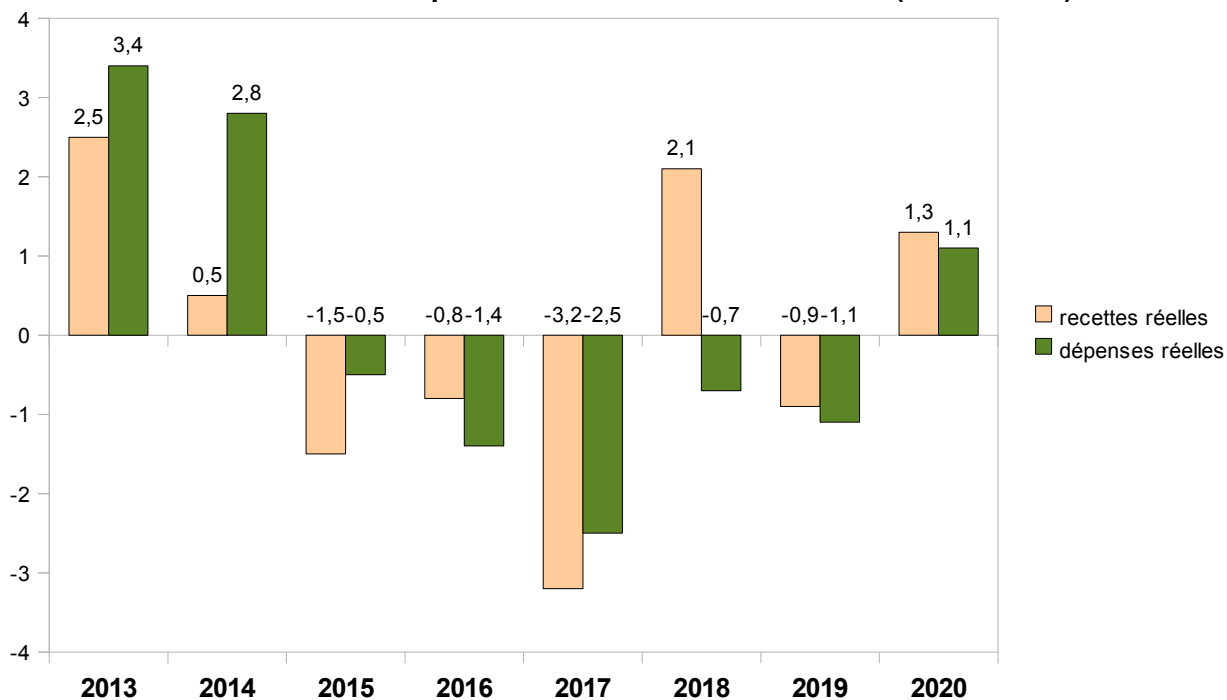
La taxe additionnelle aux droits de mutation est à l'inverse prévue en augmentation compte tenu du réalisé prévisionnel 2019 nettement supérieur à la prévision initiale (voir la DM2).

L'ensemble des autres recettes de fonctionnement devrait peu varier par rapport au BP 2019.

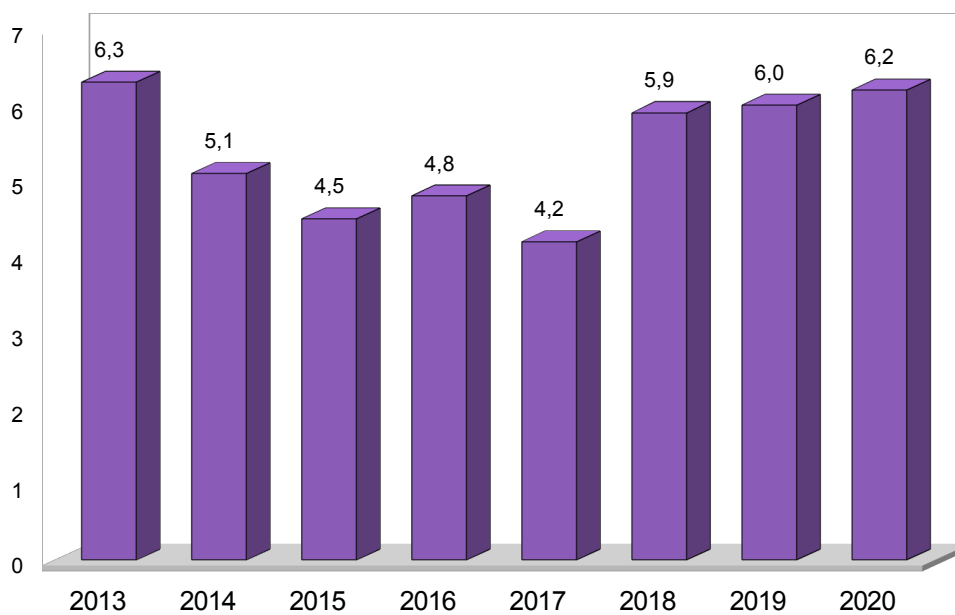
Compte tenu de l'ensemble de ces éléments, les recettes réelles de fonctionnement augmenteraient de + 1,1 % globalement à structure constante (compte tenu de la neutralisation de l'impact de la recette issue de remboursement par les concessionnaires de travaux réalisés par la Ville pour leurs comptes), soit une hausse faciale de 1,3 % de BP à BP.

L'évolution plus favorable, de BP à BP, des recettes réelles par rapport aux dépenses réelles, entraînerait mécaniquement une hausse de la capacité d'autofinancement (+ 3,6 %) à 6 200 K€, soit + 213 K€ par rapport à 2019 ; il convient d'être particulièrement prudent quant à l'évolution de la CAF en 2021 et en 2022, eu égard aux incertitudes évoquées dans le préambule du présent rapport.

Evolution des recettes et dépenses de fonctionnement en % (de BP à BP)



Evolution de la capacité d'autofinancement (épargne) en M€ de BP à BP



2.2.2.2 L'effort d'équipement

Depuis 2018, la ville connaît une accélération importante de la mise en chantiers d'investissements et de réalisations contenues dans le plan de mandat, en conformité avec ce qui avait été annoncé dès 2014.

Dans ce cadre, le volume de réalisations attendu sur l'exercice 2019 (qui n'est pas encore clos) sera très probablement d'un niveau exceptionnel pouvant atteindre les 18 M€.

Après l'effort d'équipement de 2018 et 2019, celui de 2020, bien que s'agissant d'une année de transition entre deux mandats, maintient cette dynamique d'investissement avec un volume total de 16 M€ environ permettant de poursuivre les chantiers en cours et, pour la plupart, de les achever.

Le montant des autorisations de programmes (AP) inscrit à 55,8 M€ au BP 2019 sera mis à jour pour prendre en compte l'évolution et l'actualisation des nouveaux projets ; les crédits de paiement (CP) qui seront inscrits au BP 2020 au titre des AP ou sur des programmes d'investissement courants hors AP seront proportionnés aux besoins de cet exercice, estimés comme indiqué plus haut à 16 M€.

Ces crédits de paiement comprendront les financements nécessaires à la réalisation des projets nouveaux du mandat, mais consacreront aussi une part importante, supérieure à 5 M€, aux investissements récurrents de voirie et de bâtiments afin de maintenir ou d'améliorer le patrimoine existant, en particulier sur la voirie.

Cet effort d'investissement, qui se poursuit donc en 2020, est rendu possible par le maintien à un bon niveau de la capacité d'autofinancement (voir plus haut) mais aussi grâce au volume des subventions attendues qui reste soutenu (environ 4,1 M€, portant notamment sur quelques projets phares comme la MCC, pour un montant de 1,9 M€) et le produit de cessions (3,8 M€ dont la vente du Carré Amiot prévue pour 1,6 M€).

Ces financements seront complétés par un recours à l'emprunt plutôt modéré.

2.2.2.3 L'évolution de la dette à moyen terme

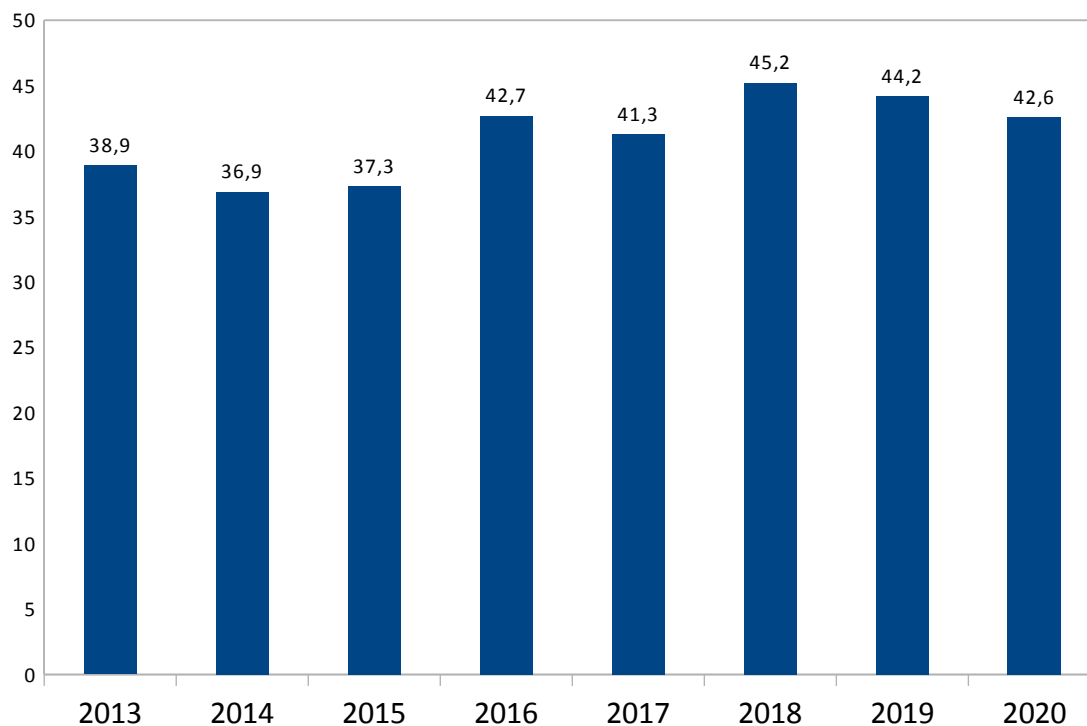
L'endettement total, incluant les emprunts de la SPL était de 44 250 K€ fin 2018 sur le budget principal, la dette des budgets annexes s'élevant à 950 K€ pour les lotissements, 336 K€ pour l'aérodrome et 729 K€ pour les parcs de stationnement.

L'emprunt réalisé en 2019 sur le budget principal atteindra 3 500 K€ tandis que le remboursement de la dette ancienne sur le même exercice sera de 5 105 K€, ce qui aboutira à un endettement de 42 643 K€ fin 2019 : la dette aura ainsi diminué de 3,6 % entre 2018 et 2019.

La ville vient de nouveau emprunter à taux fixe en 2019 (taux de 0,65 % sur une durée de 15 ans), choisissant de poursuivre sa politique de maîtrise du risque de taux.

Pour 2020, il est prévu de compléter le financement des dépenses d'équipement par un emprunt estimé à hauteur de 5 100 K€, soit un niveau inférieur de 17,7 % au montant inscrit au BP 2019 (6 200 K€) ; la réalisation effective sera déterminée en fin d'exercice, en prenant en considération le niveau d'obtention des autres modes de financement (autofinancement, subventions, cessions).

Evolution de la dette au 01/01 en M€ (budget principal) avec SPL



L'épargne nette qui traduit la capacité de la ville à financer ses investissements après couverture du remboursement de sa dette annuelle resterait positive fin 2019 à plus de 3 M€ et également en 2020 à un peu plus de 1 M €.

Enfin la capacité de désendettement, qui mesure en années la durée théorique de remboursement de la dette avec l'épargne, devrait ressortir à 5,1 années fin 2019 et être proche de 6,9 ans à fin 2020 en cas de réalisation de la totalité de l'emprunt prévisionnel, niveaux en phase avec les projections réalisées en début de mandat, et toujours nettement en-dessous des seuils d'alerte communément fixés à 12 ans.

2.2.2.4 L'évolution des dépenses de personnel

La maîtrise des dépenses de personnel, principal poste du budget implique de contenir leur évolution naturelle liée au phénomène de glissement vieillesse-technicité (GVT) et de réduire, au strict nécessaire, les dépenses nouvelles résultant de l'absorption de charges nouvelles.

Ces préoccupations incitent à étudier au cas par cas, les solutions permettant de modifier ou d'adapter l'organisation des services, notamment à l'occasion de départ d'agents ou de l'automatisation de certaines tâches grâce à l'évolution des techniques. Ce levier est actionné en permanence dans un objectif de stabilisation globale des effectifs.

Les effectifs

787 postes permanents sont inscrits au tableau des emplois au 31/12/2019.

La répartition des effectifs est la suivante :

Par filière

Filière administrative	25%
Filière technique	47%
Filière culturelle	7%
Filière sportive	1%
Filière sociale	8%
Filière médico-sociale	6%
Filière sécurité	4%
Filière animation	2%

Par catégorie

A	12 %	Hommes	28%
		Femmes	72%
B	15%	Hommes	37%
		Femmes	63%
C	73 %	Hommes	40%
		Femmes	60%

La structuration des effectifs par filière reste stable. Par contre, l'évolution de la catégorie B vers la catégorie A s'explique par l'intégration réglementaire, au 1er février 2019, en catégorie A des agents des cadres d'emplois des éducateurs de jeunes enfants et des assistants socio-éducatifs dans le cadre de la mise en œuvre du PPCR.

Le transfert des compétences eau et assainissement au 1er janvier 2019 a entraîné le transfert de 45 agents de la régie de l'eau et de l'assainissement à la Communauté d'agglomération, ainsi que le transfert de 3 agents des services supports.

Les effectifs intègrent les 5 créations de postes décidées lors du vote du budget 2019 à savoir un emploi à l'état civil pour tenir compte de la prise en charge des PACS et faire face à l'accroissement de la fréquentation et quatre emplois liés à la création de l'EPE Jarrin et l'augmentation de la capacité d'accueil en résultant.

La reprise de la gestion de la halte-garderie de la Reyssouze nécessitera le remboursement à la CAF de la mise à disposition de trois agents à compter de septembre 2020. La CAF versera en contrepartie au budget Ville la recette équivalente à sa participation actuelle au fonctionnement de la structure, rendant ainsi l'opération neutre pour les finances communales. Lors des départs des agents CAF, la Ville créera progressivement les emplois correspondants afin de gérer la halte-garderie de la Reyssouze avec du personnel Ville.

Enfin, le service des espaces verts est confronté à un net accroissement des surfaces (« débitumisation » des cours d'école, aménagement urbain...) et du nombre d'arbres à entretenir. Il conviendra de réfléchir aux moyens humains à mobiliser pour y faire face soit par l'accroissement limité des effectifs, soit par le concours de prestataires externes (crédits sur le chapitre des charges à caractère général).

La rémunération

S'agissant de l'évolution de la masse salariale, la collectivité s'est mise en conformité avec la réglementation en instaurant le RIFSEEP. Suite à une concertation avec les organisations syndicales (12 réunions de travail entre 2017 et 2018), par délibération en date du 25 juin 2018, la Ville a mis en œuvre le RIFSEEP (Régime Indemnitaire tenant compte des Fonctions, des Sujétions, de l'Expertise et de l'Engagement Professionnel). Le protocole d'accord porte sur 3 ans de 2018 à 2020. L'ajustement des montants pour l'ensemble des cadres d'emplois a été concentré sur 2 ans, en 2018 et en 2019.

Cet accord prévoit que 2020 sera une année sans nouvelle évolution mais durant laquelle des négociations devront être ouvertes concernant l'évolution du RIFSEEP tant dans sa structure que dans ses montants.

La maîtrise des effectifs depuis 2014 permet de contenir l'évolution de la masse salariale.

Le budget prévisionnel 2020 en matière de personnel est évalué à 34 890 K€, soit une hausse de 1,5 %, ce qui le situe au niveau de la simple progression automatique de la masse salariale liée au GVT (Glissement Vieillesse-technicité), aux revalorisations obligatoires et à l'effet en année pleine des cinq emplois créés.

L'évolution de la masse salariale demeure donc contenue au plus strict besoin, permettant ainsi de maîtriser l'augmentation globale des charges de fonctionnement.

Le budget présenté absorbe les dépenses de personnel suivantes, notamment :

- le Glissement Vieillesse-Technicité (G.V.T.)
A noter l'avancement de grade et la promotion interne de 78 agents en 2020 et 210 avancements d'échelon à cadencement unique, dispositif d'avancement instauré avec le PPCR (Parcours Professionnels, Carrières et Rémunérations),
- la poursuite du PPCR, dispositif reporté d'un an et qui s'étale jusqu'en 2021,
- l'effet en année pleine de la création de 4 postes pour l'ouverture de l'équipement petite enfance JARRIN et la création d'un poste à l'état civil.
- le remboursement de trois postes mis à disposition par la CAF pour la gestion de la halte-garderie de la Reyssouze entre septembre et décembre 2020
- l'intégration des heures supplémentaires prévisionnelles liées aux élections municipales et au passage d'une étape du Tour de France

La structure des charges de personnel est la suivante :

- la rémunération annuelle brute des fonctionnaires et non titulaires sur emploi permanent reste stable à 49 %
- les primes et indemnités y compris heures supplémentaires : 10 %
- la nouvelle bonification indiciaire : 1,30 %
- les charges patronales, remplaçants, saisonniers, assistantes maternelles, périscolaires,... : 37 %

Montants au 1er janvier 2020

	Catégorie C	Catégorie C+ (agents de maîtrise)	Catégorie B	Catégorie A
GRADE 1	2197,52	Grade 2492,48 Pôle 2826,17 Act ou serv niv 3 3843,26	Grade 3001,04 Pôle 3400 Act ou serv niv 3 4400 Mis ou Serv niv 2 5154	Grade 3738,42 Pôle 4111 Act ou serv niv 3 5383 Mis ou Serv niv 2 6857 Direction 13670,37
GRADE 2	2278,9	Grade 2797,61 Pôle 3334,71 Act ou serv niv 3 4354,82	Grade 3051,89 Pôle 3450 Act ou serv niv 3 4450 Mis ou Serv niv 2 5204	Grade 3980 Pôle 5128 Act ou serv niv 3 6959 Mis ou Serv niv 2 7162 Direction 13670,37
GRADE 3	2319,58		Grade 3153,5 Pôle 3808 Act ou serv niv 3 4806 Mis ou Serv niv 2 5560	Act ou serv niv 3 7027 Mis ou Serv niv 2 7365 Direction 13670,37

Le temps de travail

La nécessaire cohérence fonctionnelle des services, ainsi que l'équité de traitement des agents ont conduit la Ville à proposer une base d'organisation du temps de travail commune à l'ensemble des activités de la mairie, soit 35 ou 37 heures hebdomadaires effectuées sur 5 jours ouvrés, du lundi au vendredi.

La spécificité de certaines missions nécessite cependant que soient envisagées des organisations de temps de travail dérogatoires.

En 2019, 433 agents travaillent selon un cycle hebdomadaire, 54 en cycle saisonnier, 111 en cycle annuel et 103 selon d'autres modalités, 11 agents travaillent de nuit et 75 le week-end.

La loi n°2019-828 du 6 août 2019 de transformation de la fonction publique comprend la fin de toutes dérogations à la durée hebdomadaire de travail de 35 heures. La collectivité devra dans le délai d'un an à compter du renouvellement du conseil municipal, soit au plus tard en mars 2021, vérifier le respect des 1 607 heures par an et définir, le cas-échéant, de nouvelles règles qui entreront en application au plus tard le 1er janvier 2022.

3. Conclusion

En 2020, dans un contexte national de désarroi et d'exaspération d'une partie grandissante de la population, révélateurs des aspirations à une croissance plus respectueuse de l'environnement et dont les fruits, si modestes soient ils, seront plus justement répartis, la ville entend :

- . assurer les services de proximité dont a besoin l'ensemble de la population burgienne et répondre à de nouveaux besoins (petite enfance, actions sociales et espaces verts) et sécuriser l'espace public,

- . atténuer les effets des inégalités sociales par une politique tarifaire redistributive au bénéfice des familles et des habitants les plus fragilisés et par le soutien aux associations qui œuvrent pour la solidarité (cantine scolaire, centre de loisirs, ...),

- . soutenir le dynamisme du secteur associatif, dans tous les domaines, notamment social, culturel, sportif et de loisirs pour un mieux vivre ensemble,

- . poursuivre la réalisation des équipements structurants pour l'avenir, y compris ceux de proximité dans les différents quartiers (parcs, voirie...),

- . promouvoir une ville durable.