



↳ www.bourgenbresse.fr ↴

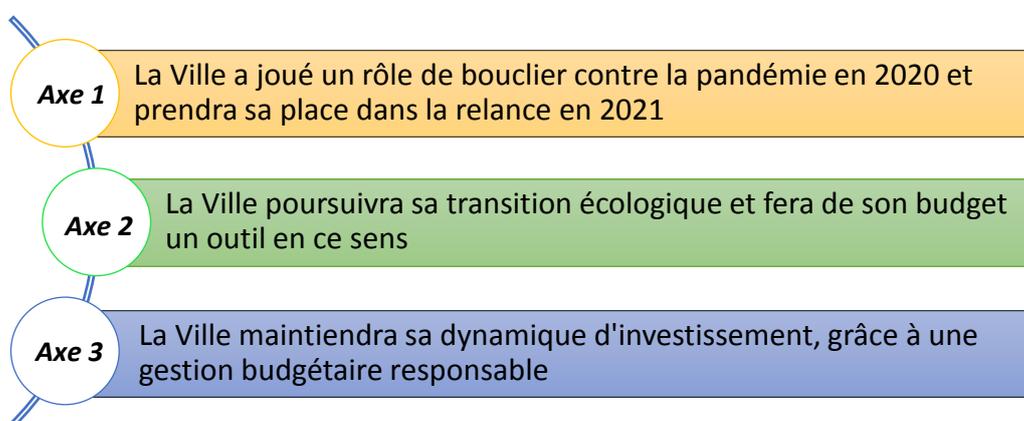
Débat d'Orientation Budgétaire 2021

Conseil municipal du 1^{er} février 2021

Synthèse des orientations budgétaires 2021 : la Ville agit dans la crise et prépare l'avenir

Afin d'établir son budget 2021, qui sera soumis au vote en mars prochain, la Ville doit se doter d'orientations structurantes qui guideront cet exercice. Elle doit aussi considérer les facteurs extérieurs (conjoncture économique, décisions de l'Etat, évolution de la situation sanitaire) qui influenceront sur ses recettes comme sur ses politiques durant l'année à venir. Elle doit enfin faire tenir ces orientations et ces facteurs dans une trajectoire budgétaire soutenable.

En 2021, les incertitudes liées au contexte sanitaire et économique enjoignent à la prudence. Cependant, dans ce contexte, chacun a d'autant plus besoin de points de repères et de perspectives. C'est pourquoi la Ville doit se donner les moyens de préparer l'avenir tout en assurant ses missions au quotidien. Dans cet esprit, pour l'élaboration de son budget 2021, la Ville se fixe les orientations suivantes :



La traduction financière de ces orientations tient en un graphique qui résume la résilience et le caractère sain de la trajectoire budgétaire communale. La capacité d'autofinancement sera maintenue à son niveau du budget primitif 2020. En un mot : stabilité.

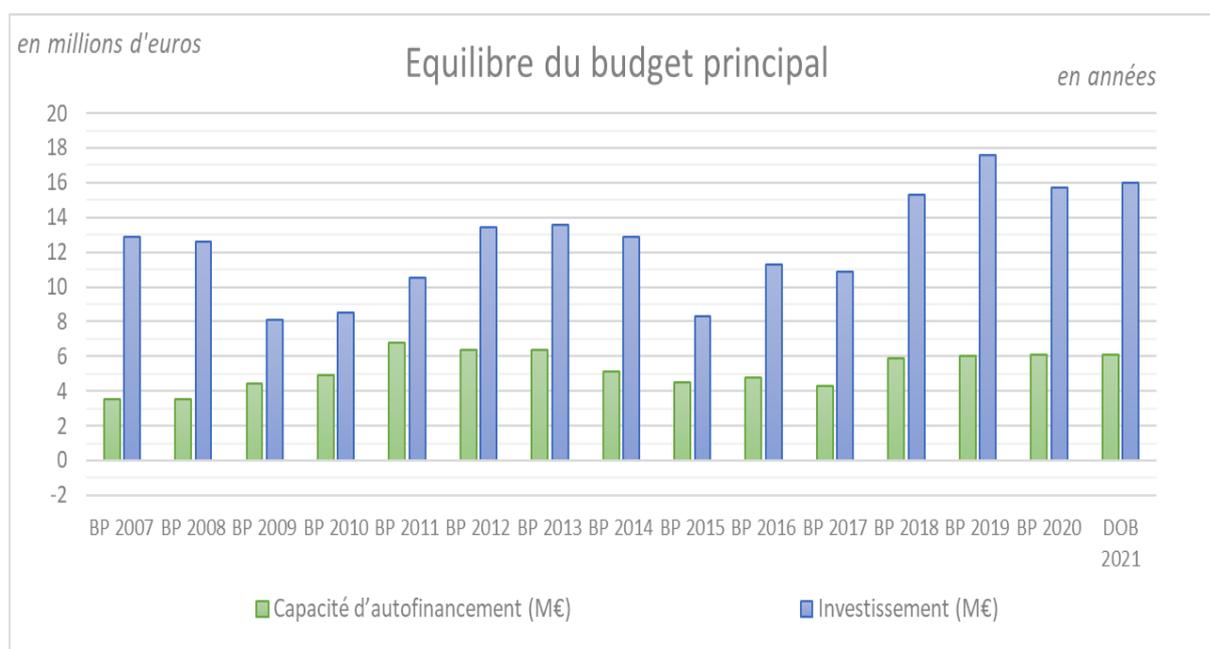


Table des matières

Synthèse des orientations budgétaires 2021 : la Ville agit dans la crise et prépare l'avenir	2
I. Un contexte mouvant, incertain et que l'Etat ne facilite pas.....	4
1.1. Une situation économique de récession et de reprise tardive	4
1.2. Une loi de finances qui n'a pas pour effet de favoriser réellement l'action des collectivités	4
1.2.1. La réforme de la fiscalité : des pertes d'autonomie et de recettes pour la Ville, dès 2021	5
1.2.2. Des dotations de l'Etat tout juste maintenues.....	6
II. Les orientations de la préparation budgétaire : trois axes structurants.....	7
2.1. Axe 1 - La ville a joué un rôle de bouclier en 2020 et prendra sa place dans la relance en 2021	7
2.1.1. La Ville, garante de la cohésion sociale	8
2.1.2. La Ville, au côté des commerçants et indépendants.....	9
2.1.3. La Ville, en appui aux associations, culturelles et sportives.....	11
2.1.4. La Ville, actrice dans la crise	12
2.2. Axe 2 - la Ville poursuivra sa transition écologique et fera de son budget un outil en ce sens	13
2.2.1. Le mouvement actuel en faveur de la budgétisation environnementale dans les collectivités.....	13
2.2.2. Tracer et amplifier l'action écologique de la Ville dans son budget	14
2.3. Axe 3 – La Ville maintiendra sa dynamique d'investissement pour l'avenir, grâce à une gestion budgétaire responsable.....	14
2.3.1. L'objectif de maintenir le niveau d'autofinancement	14
2.3.2. Une capacité d'investissement forte et soutenable.....	14
III. Traduction budgétaire détaillée des orientations 2021.....	15
3.1. Equilibre général : la maîtrise des charges permet d'investir plus en s'appuyant sur un autofinancement préservé.....	15
3.2. Evolution maîtrisée des dépenses de fonctionnement.....	16
3.3. Evolution des recettes de fonctionnement.....	17
3.4. Maintien de l'autofinancement : la condition de l'ambition d'investissement	17
3.5. Evolution de la dette, une tendance à la baisse progressive	17
3.6. Focus sur les effectifs de la Ville.....	18

I. Un contexte mouvant, incertain et que l'Etat ne facilite pas

1.1. Une situation économique de récession et de reprise tardive

Plus que jamais, l'étude du contexte et de la conjoncture économiques est une science périlleuse.

Néanmoins, identifier les sources potentielles d'impacts sur les finances de la Ville est un impératif de bonne gestion. Deux thématiques sont à cet égard prépondérantes.

- *La trajectoire économique et la fiscalité*

Après une récession de 11 % en 2020, la France anticipe une reprise tardive, au second semestre 2021. Pour la Ville, l'impact est double.

Premièrement, l'inflation intervient dans le calcul des recettes fiscales (principalement taxe foncière maintenant que la taxe d'habitation est supprimée). En effet, les bases d'impositions sont revalorisées par l'Etat chaque année en tenant compte de cette donnée. En 2020, crise oblige, l'inflation a été faible. Sous la pression des associations d'élus, l'Etat avait semblé ouvrir la porte à un geste en faveur des collectivités. Cependant, cette ouverture n'a pas eu de suite et le coefficient sera de seulement + 0,2 %.

Deuxièmement, l'activité économique en elle-même influe sur les recettes fiscales. Cet effet est néanmoins faible, les impôts de flux économique, comme la cotisation sur la valeur ajoutée des entreprises étant perçus par les autres échelons de collectivité. Pour la Ville, l'effet se situe sur les bases de taxe foncière. Par prudence, les indicateurs retenus sont ceux d'une progression modeste.

- *La trajectoire sanitaire et les produits des services*

Les mesures gouvernementales de fermetures partielles ou totales des équipements se traduisent directement par des pertes de recettes pour la Ville.

Sont notamment concernées les recettes des équipements culturels (environ 230 000 € en année normale), sportifs (environ 220 000 €), de loisirs (environ 80 000 €), sociaux (environ 510 000 €), scolaires et périscolaires (environ 1 000 000 €) et de stationnement (environ 1 100 000 €).

La Ville s'est adaptée à cette réalité en maintenant ouverts ses équipements au maximum des possibilités offertes par le respect des mesures sanitaires. De plus, certains partenaires de la Ville, comme la Caisse d'allocations familiales ont accru leur soutien, compensant une part des pertes.

Le budget 2021 devra intégrer les impacts de la pandémie pour maintenir ses équilibres même en cas de tension sur les recettes des services, qui représentent une part importante pour ces services mais limitée à l'échelle des recettes globales de la Ville (moins de 5 % des recettes réelles de fonctionnement).

1.2. Une loi de finances qui n'a pas pour effet de favoriser réellement l'action des collectivités

Le projet de loi de finances pour 2021 n'apporte guère de réponses aux incertitudes sur les risques qu'encourent les collectivités, à la fois en terme de pérennité et de dynamisme de leurs recettes fiscales et de dotations.

1.2.1. La réforme de la fiscalité : des pertes d'autonomie et de recettes pour la Ville, dès 2021

La suppression tout juste compensée de la taxe d'habitation : une année blanche pour la Ville

Les mesures relatives à la suppression de la taxe d'habitation annoncées en projet de loi de finances 2020 (et confirmées par la loi de finances pour 2021) s'appliquent dès cette année : 2021 sera, en effet, marquée par le transfert aux communes de la taxe foncière sur les propriétés bâties (TFPB), anciennement dévolue aux départements, en substitut de la taxe d'habitation sur les résidences principales.

Afin de pallier aux écarts de recettes entre le produit anciennement perçu (de taxe d'habitation sur les résidences principales) et le produit de taxe foncière sur la propriété bâtie à percevoir, les textes prévoient un mécanisme correcteur censé garantir un niveau de recettes identique et dynamique.

Cependant, ce dispositif incite à la prudence pour deux raisons.

Premièrement, pour 2021, le produit 2020 est garanti à l'euro près, alors que sans la réforme, le produit 2021 n'aurait pas seulement été égal mais supérieur à celui de 2020 en raison de l'accroissement mécanique des bases. Pour la Ville, c'est une année blanche : aucune progression, même faible, des recettes.

Deuxièmement, pour les prochaines années, les réserves et inquiétudes émises lors du précédent DOB restent d'actualité, voire s'exacerbent. En effet, aucune simulation actualisée ni étude d'impact de la réforme n'a été réalisée par l'Etat à l'heure actuelle et le coefficient correcteur applicable n'est toujours pas connu par la Ville. Si les premières indications fournies par les services préfectoraux se confirment la Ville se verrait appliquer cette compensation car la recette de TFNB à récupérer serait inférieure au produit TH.

Les incertitudes sur les effets économiques de la pandémie : quelle dynamique des bases de la Ville ?

Les recettes de fiscalités évoluent selon deux données : le taux et la base. Comme en 2020, la Ville ne procédera pas en 2021 à des modifications de ses taux, la seule donnée qui évoluera, sans aucune action de la Ville, sera la base. Les bases fiscales changent chaque année selon deux tendances. La première est une évolution « physique » : y a-t-il plus ou moins de contribuables qu'avant ? la deuxième est légale : l'Etat applique chaque année un coefficient en fonction de l'inflation aux bases fiscales.

- *L'évolution physique des bases : la compensation de la réduction décidée par l'Etat, mais autant d'autonomie perdue*

Dans le cadre de la crise sanitaire et afin de diminuer la fiscalité sur les entreprises, l'Etat a prévu dès cette année de diminuer de moitié les bases de TFB (et de CFE) des locaux industriels. Cette mesure qui conduit à la baisse des recettes fiscales fera l'objet, elle aussi, d'une compensation en 2021, calculée sur la base de la somme des taux communaux et départementaux de TFB 2020. Même si cette compensation est présentée comme dynamique puisqu'elle prendra en compte l'évolution des bases fiscales, cette mesure réduit une fois de plus les leviers fiscaux de la Ville et pose à nouveau la question de son devenir et de l'évolution annuelle de ses ressources

- *L'évolution légale de la fiscalité à un niveau historiquement bas*

Alors même que lors des échanges avec les associations d'élus l'Etat avaient laissé entendre que la revalorisation légale pourrait être l'occasion d'un soutien, il n'en sera rien. L'inflation ayant été très faible, la revalorisation des bases sera à un niveau historiquement bas de + 0,2 %.

Pour la Ville, la différence entre une revalorisation de 1 % et celle de 0,2 % représente un manque à gagner de 93 000 €.

En parallèle du coup porté aux grands impôts locaux (taxes d'habitation et foncières), l'Etat poursuit son travail de sape des « petites taxes »

Deux réformes touchent directement l'autonomie fiscale de la Ville, dont l'une résulte en plus en une perte de recettes.

- *La suppression unilatérale d'une taxe locale*

Premièrement, l'Etat a décidé de supprimer en 2021 une taxe locale, dont le tarif est décidé par les communes. Evoquant un objectif de simplification, l'Etat ne critique ni le bien-fondé de cette taxe (qui associe les opérateurs funéraires à l'entretien des cimetières), ni son fonctionnement (simple, le tarif étant lisible). En dépit de cela, il supprime cette taxe qui n'est pas la sienne sans concertation et sans en compenser la perte financière pour la Ville qui s'élève à 13 000 € annuels. Evidemment, la taxe étant payée par les opérateurs et répercutés par eux sur les familles, la logique voudrait au moins que les opérateurs ajustent leurs tarifs à la baisse, mais c'est avant tout un vœu que l'on peut formuler sans aucune garantie... au niveau national, la perte pour les collectivités s'élève à 5,8 M€.

- *La renationalisation d'une taxe locale*

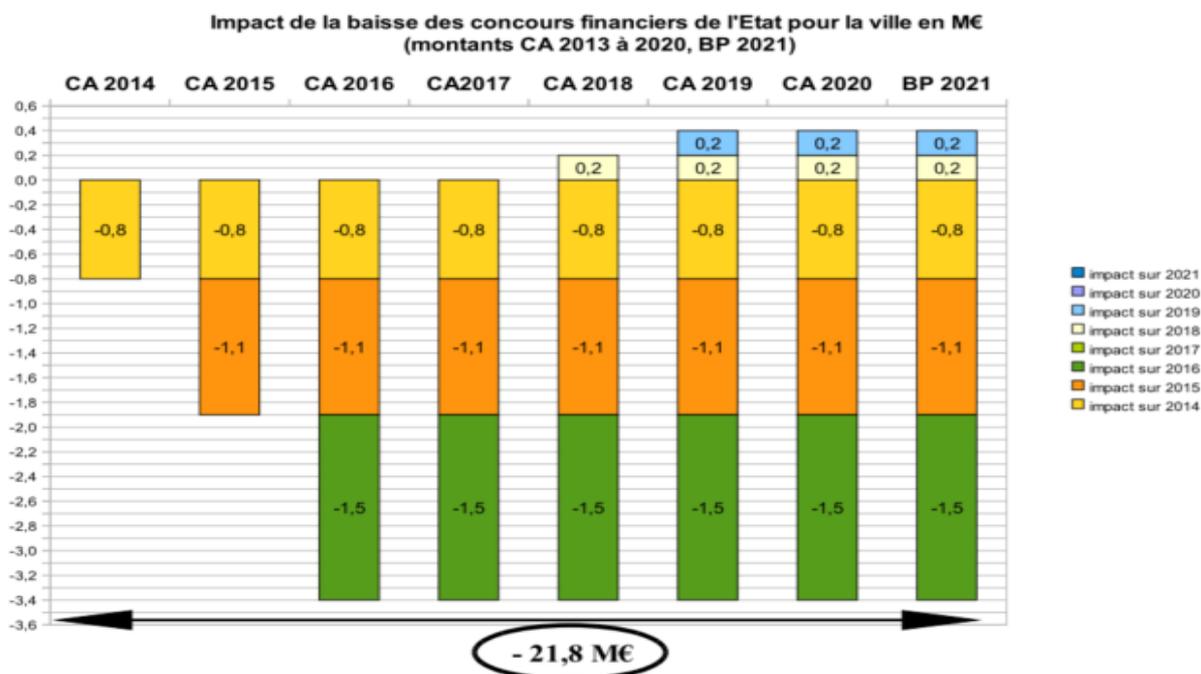
Deuxièmement, l'Etat, dans la lignée d'une réforme européenne, a décidé de nationaliser à partir de 2023 une taxe locale sur la consommation énergétique, la TCCFE (taxe communale sur la consommation finale d'électricité). A court terme pour la Ville, l'opération est neutre, le produit est compensé par l'Etat par une fraction de la taxe nationale (TICFE : taxe intérieure sur consommation finale d'électricité). Mais il s'agit d'une perte d'autonomie car la précédente taxe était gérée localement.

1.2.2. Des dotations de l'Etat tout juste maintenues

Après la baisse massive de la dotation globale de fonctionnement (perte en 3 ans de 3,4 M€ annuels), les trois dernières années sont celles de la stabilité. La DGF s'accroît en effet au global d'une centaine de milliers d'euros par an pour la Ville, voire, cette année devrait être figée ; sur les 3,4 M€ perdus, seuls 0,4 M€ ont été récupérés. Ainsi, depuis 2014, la perte globale pour la Ville s'établit à 21,8 M€.

Dans le détail des enveloppes, on constate la neutralité globale de la DGF :

- La dotation forfaitaire, principale contribution de l'État, devrait subir, comme depuis 3 ans, une diminution d'environ 200 000 € au titre de l'écrêtement (péréquation).
- La dotation de solidarité urbaine, deuxième composante, devrait quant à elle s'accroître de 200 000 €.



S'agissant des compensations fiscales, la part la plus importante représentée par les compensations de taxe d'habitation est supprimée mais intégrée, par ailleurs, dans le cadre de la réforme de la TH.

Ces compensations fiscales devraient intégrer en revanche les nouvelles compensations de taxe sur le foncier bâti relatives à la diminution de moitié des bases des locaux industriels, et connaîtront une hausse estimée à 27,8 K€ de BP à BP.

II. Les orientations de la préparation budgétaire : trois axes structurants

En tenant compte de l'analyse de la conjoncture et des défis qui se posent pour l'année à venir, la Ville doit établir son budget primitif. L'objet du DOB est donc de donner le cap pour l'élaboration de ce budget. Pour 2021, trois axes structurants, trois orientations, sont proposées pour servir de cadre à cet exercice. Le budget primitif 2021 doit ainsi être un budget cohérent avec la situation de pandémie, un budget de transition écologique et un budget d'investissement ambitieux et soutenable.

2.1. Axe 1 - La ville a joué un rôle de bouclier en 2020 et prendra sa place dans la relance en 2021

Voté en février 2020, le budget primitif de la Ville pour l'exercice échu a démontré la capacité de résilience de la collectivité. En effet, réactivité, souplesse et détermination ont permis de réallouer massivement les moyens pour faire face à la crise. Le budget primitif 2021, dans ce même esprit, doit permettre au fil de l'évolution de la pandémie d'activer les leviers qui seront pertinents, donc en gardant des marges de manœuvres disponibles, mais aussi en encourageant l'anticipation pour murir dès à présent les dispositifs qui accompagneront la sortie de crise et la relance.

2.1.1. La Ville, garante de la cohésion sociale

Dans une pandémie dont la conséquence directe est le repli sur soi, la Ville a veillé à entretenir le lien avec les associations et personnes isolées. Cette culture de « l'aller vers » les habitants devra s'adapter et s'amplifier en 2021.

En 2020, la Ville a entretenu la cohésion sociale malgré la pandémie

Dès la mise en œuvre du premier confinement, des actions budgétaires ont été réalisées :

- *L'allocation de subventions exceptionnelles aux associations caritatives en charge de l'aide alimentaire : 28 400 €*

Les principes d'affectation de ces subventions furent : un forfait pour soutenir leur plan de reprise d'activité (1 000 €) ; la prise en compte de 25 % des pertes financières estimées ; la prise en compte de l'augmentation des dépenses liées aux aides remises au public.

- *L'achat et la confection de masques pour la population : 168 000 €*

En s'appuyant principalement sur deux entreprises burgiennes (Tremplin et 7fashion), la Ville a dès la mi-avril pu procéder à la distribution de 49 500 masques réutilisables à la population. Puis, 6 600 masques pour les élèves d'écoles primaires publiques et privées ont été distribués. L'appel au volontariat lancé par Tremplin a permis un mouvement civique de solidarité pour la confection par les burgiens d'une partie des masques. En face de cette dépense, l'Etat a apporté un soutien de 46 500 €.



Conditionnement des masques distribués à la population par la Ville - avril 2020

- *Le soutien aux familles à faibles revenus dont les enfants fréquentent les cantines de la Ville : 45 600 €*

Cette action réactive et innovante est partie d'un constat simple : avec la fermeture des cantines scolaires, les familles à faibles revenus allaient devoir s'organiser seules pour les repas du midi. Or, le coût pour ces familles d'assurer les repas à la maison de leurs enfants est bien supérieur au prix de la cantine scolaire. Par une subvention exceptionnelle de la Ville, le centre communal d'action sociale (CCAS) a pu apporter une aide de 50 € par enfant fréquentant la restauration scolaire des écoles maternelles et élémentaires publiques de Bourg-en-Bresse. 532 familles et plus de 800 enfants ont été bénéficiaires de cette aide qui a visé un public plus large que celui traditionnellement aidé par l'action sociale communale.

- *La lutte contre la fracture numérique scolaire : 6 000 €*

Soutenu par la Ville et l'Etat, le CCAS a procédé à l'achat de tablettes et d'ordinateurs pour un montant de 6 000 € dans le but d'assurer la continuité éducative, notamment des enfants des quartiers prioritaires de la politique de la ville ne disposant pas d'outil informatique pour l'enseignement à distance.

En 2021, la Ville accompagnera les habitants dans la pandémie et pour préparer la sortie de crise

Deux objectifs sont assignés dans le cadre de la préparation budgétaire de la compétence sociale : le premier est de poursuivre l'accompagnement des habitants dans la pandémie et la ou les vagues à venir ; le second est de préparer avec eux et le secteur associatif les leviers qui seront activés lorsque la crise amorcera sa décrue.

- *Continuer à accompagner les habitants, tous les habitants*

Le premier principe est de ne pas perdre le contact. Cela passe par le maintien ouvert des accueils, les appels et les visites aux personnes suivies... le second principe est de créer le contact avec les personnes qui n'étaient pas habituellement suivies mais qui, dans la récession profonde traversée par le pays glissent dans la précarité sans connaître ou oser se rapprocher des associations et de la Ville. Le développement depuis janvier de la mission d'un « adulte relais » s'inscrit dans cette volonté « d'aller vers » les publics de la Ville pour mener des accompagnements de proximité pour l'accès aux droits et ne laisser personne au bord du chemin.

- *Préparer l'avenir : veille, coordination, agilité*

Le CCAS et la Ville impulsent des démarches de coordination des associations, notamment de celles qui n'étaient pas encore associées aux actions communes. Le domaine de la précarité alimentaire est particulièrement travaillé. Dans le cadre du budget 2021, l'ensemble des crédits de l'action sociale sera sanctuarisé pour se tenir prêt à accompagner financièrement les futures actions.

2.1.2. La Ville, au côté des commerçants et indépendants

La Ville, échelon de proximité, a une responsabilité particulière vis-à-vis des commerçants, notamment de centre-ville, en complémentarité avec la communauté d'agglomération du bassin de Bourg-en-Bresse (CA3B). La Ville a ainsi pris toute sa part, exploitant au maximum ce que ses compétences lui permettent de faire et continuera à tenir sa place en 2021.

En 2020, la Ville a été au côté de ses commerçants :

- *Sécurisation sanitaire sur les marchés : 21 000 €*
- *Subvention exceptionnelle à Centre Commerces Bourg pour développer le retrait en magasin pendant la pandémie : 5 300 €*

Dès le début du deuxième confinement, l'enjeu du soutien à l'activité des commerces s'est posé. La Ville a réagi parmi les premières en France en soutenant l'action innovante de l'association des commerçants du centre-ville pour une plateforme de promotion et de facilitation de la commande en ligne et du retrait en magasin, assurant un chiffre d'affaire salubre malgré la fermeture administrative.



- *Exonération des droits de place et de voirie pour les commerçants : 149 000 €*

Les droits d'occupation du domaine public, qui permettent en temps normal d'associer les commerçants à l'entretien et à la sécurisation de la voirie communale, ont été exonérés en 2020, assurant un soutien direct au tissu économique local. Deux catégories de commerces ont particulièrement profité de ces mesures. D'une part, les cafés, restaurants et bars dont les terrasses n'ont pas été taxés. D'autre part, les commerçants des marchés. Les marchés de Bourg-en-Bresse représentent un patrimoine économique fort et dynamique, gravement affecté par les mesures liées à la crise sanitaire. La première période de crise s'est de plus déroulée au printemps, période favorable pour la vente sur les marchés. Ils ont bénéficié d'une exonération de leur abonnement pour le deuxième trimestre 2020. Les commerçants de marché non-alimentaires, représentant des commerces « non essentiels » et donc frappés d'une impossibilité de vendre pendant le deuxième confinement, ont également été exonérés du paiement de leur dernier trimestre.

- *Exonération des locataires économiques de la Ville : 37 450 €*
- *Echelonnement du paiement de la taxe locale sur la publicité extérieure (TLPE) et des remboursements des commerçants bénéficiaires de prêts d'honneur (sur une ou deux années)*

En 2021, la Ville sera à l'écoute des commerçants pour les aider dans la relance de leur activité

Tout en continuant ses actions de soutien, la Ville prépare l'avenir avec deux dispositifs d'envergure dans le cadre du programme Action Cœur de ville.

- *Poursuite du plan de soutien*

L'échelonnement du paiement de la TLPE et des remboursements de prêts d'honneur accordés aux commerçants sera prolongé en 2021. L'exonération des loyers pour les entreprises locataires de la Ville affectés par le second confinement est mise en œuvre en 2021.

En prolongement de l'exonération des droits de place et de voirie de 2020, une réflexion sera menée pour déterminer, selon l'évolution du contexte sanitaire, l'opportunité de poursuivre cette mesure sur 2021.

- *Préparer l'avenir : convention FISAC et SEM foncière*

La forte implication de la collectivité dans le cadre de son plan commerce en ville inauguré en 2012 se poursuivra en 2021 grâce notamment à la signature d'une nouvelle convention FISAC qui permettra de traduire au plan commercial le programme « action cœur de ville ». Ville choisie pour ce plan national, Bourg-en-Bresse bénéficie à nouveau des fonds FISAC en 2021 (pour 3 années), aussi bien pour des actions de « fonctionnement » (sans dépenses générées pour le budget de la commune) que d'investissement. Plus particulièrement, la Ville prévoit un budget de 80 000 € d'aides directes pour les trois années à venir, en application de cette convention. Une masse totale de travaux de toute nature de 400 000 € nécessaires au petit commerce (mise en accessibilité et en sécurité, rénovation des vitrines, modernisation des locaux et des équipements professionnels, économies d'énergie) pourra être globalement générée grâce à l'effet « levier » de ces aides, la commune complétant pour moitié l'aide publique de 40 % (20 % Ville / 20 % Etat FISAC).

De plus, le budget primitif 2021 doit être l'occasion de concrétiser le projet d'un outil de portage immobilier consacré à la revitalisation du centre-ville. Sous forme de société d'économie mixte (SEM), ce bras armé d'action immobilière pourra acquérir, porter, rénover et revendre des locaux commerciaux ou non afin d'amplifier la relance du centre-ville.

2.1.3. La Ville, en appui aux associations, culturelles et sportives

En temps normal reflet du dynamisme de la vie burgienne, le secteur associatif a fait l'objet d'une attention particulière de la part de la Ville. Il s'agissait en effet à la fois de veiller à ce qu'il puisse traverser la crise pour être un vecteur de relance de la vie sociale dans l'après pandémie, mais aussi que les associations puissent jouer leur rôle de cohésion pendant la crise.

En 2020, la Ville a été solidaire des associations et du monde de la culture :

Sur le volet soutien financier, la Ville a veillé à minimiser les conséquences de la pandémie sur les ressources.

- *Maintien des subventions de fonctionnement aux associations (enveloppe BP20 maintenue)*
- *Maintien des subventions pour les événements annulés à hauteur des dépenses engagées par les organisateurs, notamment le Printemps des écritures et les Estivales de Brou*
- *Indemnisation des professionnels, notamment de spectacles annulés : 20 300 €*

La Zoom, Cie Armoise, Animation, Artenreel, Cie mer Nord, Cie Dyptik, Cie Gravitation, Ishtat, Maboul Dist, Altec

- *Indemnisation d'intervenants culturels : 4 700 €*
- *Soutien exceptionnel aux clubs sportifs, notamment le Tennis Club Bourg : 7 000 €*

Structure agile et dynamique, le point d'appui à la vie associative a orienté son activité pendant l'année 2020 sur le conseil aux associations pour tenir dans le contexte de la pandémie. Des formations telles que « gérer sa trésorerie en temps de crise » ou des fiches pratiques comme « gestion des situations CoVid », ainsi que des accompagnements à la gestion de l'activité partielle ont constitué le volet « défensif » de l'action associative AGLCA-Ville. La Ville consacre chaque année 118 000 € au point d'appui à la vie associative porté par l'AGLCA.

En 2021, la Ville sera le catalyseur des initiatives associatives

La même philosophie que pour les autres secteurs d'interventions est de mise pour l'action associative de la Ville en 2021, soutenir pendant la crise, se tenir prêt à accompagner la sortie de la pandémie.

- *Conserver les marges de manœuvres*

Dans chaque politique publique de la Ville dans laquelle les associations ont un rôle déterminant, au premier desquelles la culture et le sport, les enveloppes de soutien habituelles seront sanctuarisées en 2021. Ainsi, au fil des projets des associations et des mesures de la Ville, les crédits pourront être facilement activés.

- *Préparer l'avenir : remobilisation, amorçage et ambitions de rayonnement national*

Après le « volet défensif » mis en œuvre par la collaboration AGLCA-Ville, le « volet offensif » doit se poursuivre pour la relance du secteur associatif. Deux dispositifs seront les vecteurs de cette relance générale. Premièrement, la constitution d'un fonds pour le développement de la vie associative (soutien de 1 000 à 8 000 € par association), fonds qui pourrait être relayé par d'autres initiatives avec l'ambition d'aider des associations à amorcer des actions. Deuxièmement un vaste mouvement de concertation qui doit aboutir en mai 2021 à des Etats généraux de la vie associative. Quatre groupes de réflexion sont actuellement en cours : « santé, loisir, éducation, culture » ; « environnement » ; « citoyenneté » et « action sociale/solidarité ».

Par ailleurs, dans une période si incertaine il est important de se fixer des caps de long terme afin de donner des perspectives mobilisatrices. C'est le sens de la poursuite et de l'amplification de la démarche d'obtention du label de scène nationale pour le théâtre de Bourg-en-Bresse. Le budget 2021 devra être au rendez-vous de cette ambition.

2.1.4. La Ville, actrice dans la crise

Le budget 2021, qui sera soumis au vote du Conseil municipal alors que le calendrier de la sortie de crise ne sera pas encore clair, devra être un budget de résilience. C'est-à-dire qu'il doit permettre de réagir tout en conservant les marges de manœuvre pour faire face aux dépenses imprévues contraintes et aux pertes de recettes des services.

En 2020, la Ville a su faire preuve de résilience

- *Mesures sanitaires internes (masques, désinfection, plexiglas, produits...) : 229 000 €*

La sécurité des agents et des usagers des services publics de la Ville a été un engagement fort qui s'est traduit par des dépenses imprévues, dont les achats de masques dont une partie a pu être prise en charge par l'Etat (36 500 €).

- *Réaffectation rapide des crédits pour alimenter des dispositifs de crise*

La plupart des actions décrites dans la présente partie de ce rapport, en termes d'action sociale, de soutien aux commerçants et aux associations ont été financées grâce à des décisions réactives de virements budgétaires validés lors des étapes budgétaires 2020 : décision modificative et budget supplémentaires, témoignages de l'agilité de la Ville.

En 2021, la Ville doit conserver des marges de manœuvre pour faire face aux imprévus

Le budget 2021 devra comporter des enveloppes identifiées permettant d'assurer la réactivité budgétaire de la Ville.

- *Constitution d'une enveloppe de provision exceptionnelle pandémie, pour des actions extérieures ou des nécessités internes : environ 2 % des dépenses réelles de fonctionnement hors masse salariale*

Cette enveloppe sera abondée à hauteur des marges offertes notamment par la baisse des charges financières en 2021.

- *Constitution d'une enveloppe secteur associatif*

Il s'agit de la sanctuarisation des enveloppes de subventions aux associations qui ne pourront pas être précisément affectées dès le mois de mars. Les associations n'ayant, pour des raisons évidentes, pas une visibilité suffisante pour prévoir des événements et manifestations, le choix de la Ville, plutôt que de profiter de baisses de dépenses, est de garder ces enveloppes pour financer la relance associative dans les prochains mois.

2.2. Axe 2 - la Ville poursuivra sa transition écologique et fera de son budget un outil en ce sens

Depuis de nombreuses années, la Ville pense et déploie des actions visant à réduire son empreinte carbone. Son engagement se renforce pour aller plus loin, pour accomplir sa transition écologique et accompagner celle de ses habitants, associations, entreprises... A partir de 2021, la Ville entend mettre à profit le moment démocratique que constitue l'adoption de son budget pour assurer la convergence de toute son action vers l'objectif écologique. C'est la logique d'une évaluation environnementale du budget.

2.2.1. Le mouvement actuel en faveur de la budgétisation environnementale dans les collectivités

Comment relayer auprès de la population l'exigence du changement des pratiques que rend impérieuse l'accélération du changement climatique sans se l'appliquer à soi-même ? L'évaluation environnementale du budget est née de cette exigence, assurer la cohérence des lignes budgétaires avec l'objectif environnemental.

Concrètement, il s'agit de passer au crible les crédits d'une collectivité au prisme de leur effet en faveur ou non de l'environnement. Ainsi, il est possible d'avoir une vision globale et précise de ce qui est fait. Cette photographie de l'action peut alors être travaillée afin d'identifier pour les années à venir les enjeux et perspectives d'amplification des efforts.

L'Etat et les collectivités avancent en parallèle et en s'inspirant mutuellement pour forger des cadres d'analyse et des méthodes spécifiques à leurs politiques publiques.

Pour les collectivités, dans le sillage de quelques précurseurs, un groupe de travail a construit un cadre d'analyse destiné à être expérimenté par les collectivités en partant de leurs enjeux et spécificités. Ce cadre, nourri des débats de plusieurs collectivités et de références scientifiques, pose les enjeux et apporte des recommandations pour cribler les crédits au budget.



Collectivités et organisations à l'origine du cadre d'analyse environnemental des budgets des collectivités.

2.2.2. Tracer et amplifier l'action écologique de la Ville dans son budget

Pour la Ville, qui est engagée dans la mise en œuvre d'une stratégie globale en faveur de la transition écologique, le fait d'identifier dans son budget les crédits qui y concourent pourrait être une piste pertinente.

A court terme, la nécessité est de flécher la part du budget qui, d'ores et déjà, participe directement à la transition écologique.

A moyen terme, l'orientation budgétaire est de faire en sorte que le budget de la Ville soit concentré vers l'objectif de transition écologique. La déclinaison opérationnelle et pluriannuelle sera de développer les crédits de transition écologique ou réduisant l'empreinte carbone de la Ville tout en réduisant la part des crédits qui l'accroissent. Les changements profonds, notamment dans le rendu du service, qui ne se traduisent pas forcément budgétairement mais humainement, devront être retracés.

2.3. Axe 3 – La Ville maintiendra sa dynamique d'investissement pour l'avenir, grâce à une gestion budgétaire responsable

2.3.1. L'objectif de maintenir le niveau d'autofinancement

Cet indicateur atteste de la capacité de la Ville à financer ses investissements par ses propres moyens plutôt que de recourir à l'emprunt. Concrètement, il s'agit de la différence entre les recettes de fonctionnement et les dépenses réelles de fonctionnement.

Recettes de fonctionnement (hors recettes exceptionnelles) – dépenses réelles de fonctionnement = capacité d'autofinancement (en euros)

Ce ratio n'a pas besoin d'être élevé si la collectivité n'a pas de grandes ambitions d'investissement. Ce n'est pas le cas de la Ville qui souhaite soutenir un fort niveau d'investissement. C'est pourquoi une attention particulière est accordée à la trajectoire de cet indicateur. En hausse depuis plusieurs années, il traduit la politique de maîtrise des charges de la Ville. Pour 2021, l'orientation budgétaire est de stabiliser cet indicateur, afin de tenir les marges constituées prêtes en cas d'imprévu ou d'action exceptionnelle de soutien ou de relance.

2.3.2. Une capacité d'investissement forte et soutenable

En 2020, la résilience de la Ville s'est notamment traduite dans le maintien de son fort niveau d'investissement. 14 millions d'euros de dépenses réelles d'équipement ont ainsi été réalisées en pleine pandémie, soit un rythme supérieur à celui des dernières années.

En 2021, l'orientation budgétaire est de conserver un haut niveau d'ambition d'investissement, une enveloppe de 16 M€ pourra être maintenue grâce à la sanctuarisation de la capacité d'autofinancement.

Cette enveloppe devra financer les projets déjà en cours mais pourra aussi permettre la réalisation des nouveaux projets du mandat.

Une attention particulière sera portée aux ressources de subventions qui pourront être générées par les projets d'investissement. Ainsi, les dispositifs de France Relance, dont le contrat de relance et de transition écologique devront être des leviers prioritaires pour la Ville.

Au titre des projets déjà lancés et qui se poursuivront voire s'achèveront en 2021, il est possible de citer :

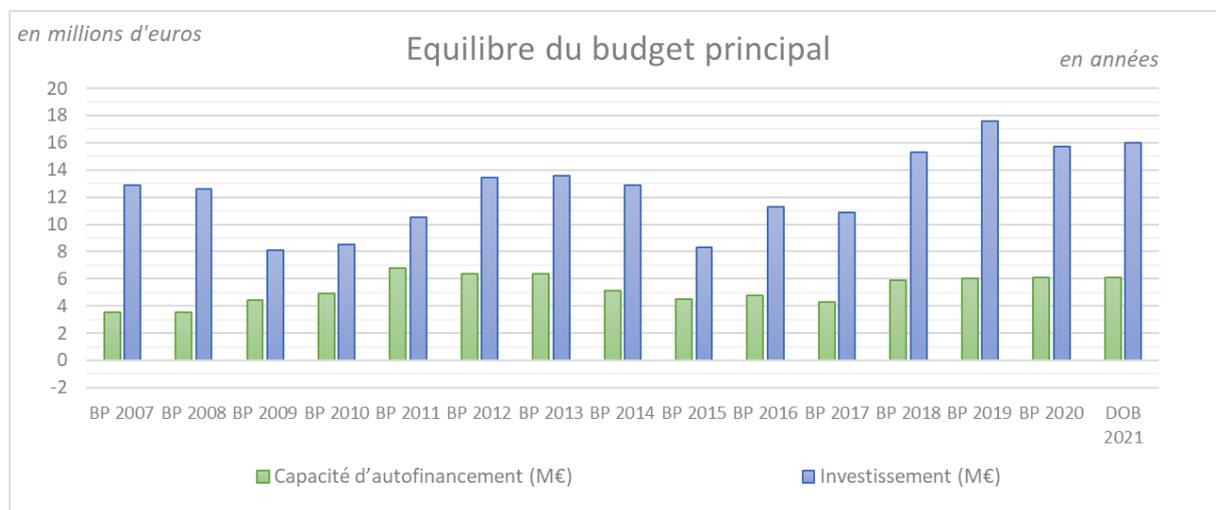
- L'espace d'animation sociale des Glycines ;
- Le gymnase Villard ;
- La salle familiale ;
- La maison du cirque ;
- La poursuite des aménagements cyclables, à l'instar de la tranche trois de l'avenue Jean-Marie Verne ;
- La poursuite de la végétalisation des espaces publics et la dé-bitumisation des cours des écoles ;
- ...

Naturellement, le budget primitif sera l'occasion d'une présentation plus approfondie des projets 2021.

III. Traduction budgétaire détaillée des orientations 2021

3.1. Equilibre général : la maîtrise des charges permet d'investir plus en s'appuyant sur un autofinancement préservé

Le graphique ci-dessous résume les orientations budgétaires 2021, tout en constituant une réserve CoVid, en sanctuarisant les enveloppes de subventions et en portant l'investissement à un niveau de 16 M€. Le maintien à son niveau du BP 2020 de l'autofinancement est la condition de la soutenabilité de ces objectifs, il sera donc un invariant assigné à l'élaboration du budget primitif 2021.



3.2. Evolution maîtrisée des dépenses de fonctionnement

Afin de préserver la capacité financière de la ville compte tenu des incertitudes qui pèsent sur les recettes futures et l'impact de la crise sanitaire, l'évolution des trois premiers postes des dépenses de fonctionnement est strictement encadrée.

- *Des dépenses de fonctionnement courant stabilisés au rythme de l'inflation – chapitre 011 (charges à caractère général)*

L'évolution de ce poste, devrait se situer aux alentours de seulement + 0.8 % au BP 2021, soit un niveau proche de l'inflation prévisionnelle pour 2021 (pour des dépenses d'environ 11,6 M€).

- *Des dépenses de masse salariale maîtrisées – chapitre 012 (charges de personnel)*

La hausse prévue de + 1 % des dépenses de personnel (35,3 M€ au BP 2021 contre 34,9 M€) entre le budget primitif 2020 et les orientations 2021 provient, pour l'essentiel, de l'intégration du glissement vieillesse technicité et de l'amorce des futures mesures en faveur du pouvoir d'achat. Ces dernières, non chiffrées pour l'heure, seront le résultat d'un travail de concertation avec les organisations syndicales sur tout le premier semestre 2021.

- *Des subventions sanctuarisées – chapitre 65 (charges de gestion courante)*

Les subventions versées, première composante de ce chapitre, sont sanctuarisées à leur niveau du BP précédent (sauf exceptions liées au contexte ou à un changement de mode de gestion). Ainsi ce chapitre serait stabilisé à 7 M€.

- *Des intérêts de la dette en baisse – chapitre 66 (charges financières)*

La baisse de l'encours de la dette (passage de 42,7 M€ au 01/01/2020 à 40,3 M€ au 01/01/2021) et des taux d'intérêt bas concourent à diminuer notablement la charge des intérêts de la dette (qui passeront de 0,8 à 0,7 M€).

- *La provision d'une enveloppe exceptionnelle de soutien ou de relance 2021 – chapitre 67 (charges exceptionnelles)*

En phase avec les actions réalisées en 2020 à la fois pour assurer l'engagement de la collectivité auprès de sa population, de son tissu associatif et économique dans le cadre de la crise sanitaire et aussi pour se prémunir contre les risques d'un impact négatif sur les recettes, une enveloppe correspondant à environ 2 % des dépenses réelles de fonctionnement sera mise en réserve dès ce BP 2021.

3.3. Evolution des recettes de fonctionnement

L'évolution des recettes de fonctionnement sera limitée du fait de l'impact de la crise sanitaire sur les droits de mutation et sur la taxe sur l'électricité dont le produit est estimé à la baisse (par alignement sur le réalisé prévisionnel 2020) de respectivement - 4,7 % et - 9,6 %.

De même l'évolution du produit de fiscalité ne devrait guère être importante du fait de la faible revalorisation des bases fiscales par l'Etat qui n'est que de + 0,2 % (contre 1,2 % au BP 2020 et + 2,5 % en 2019). L'évolution physique des bases du foncier bâti sera portée en prévision du BP 2021 à + 1 % pour le foncier bâti des locaux professionnels et + 0,3 % des locaux d'habitation.

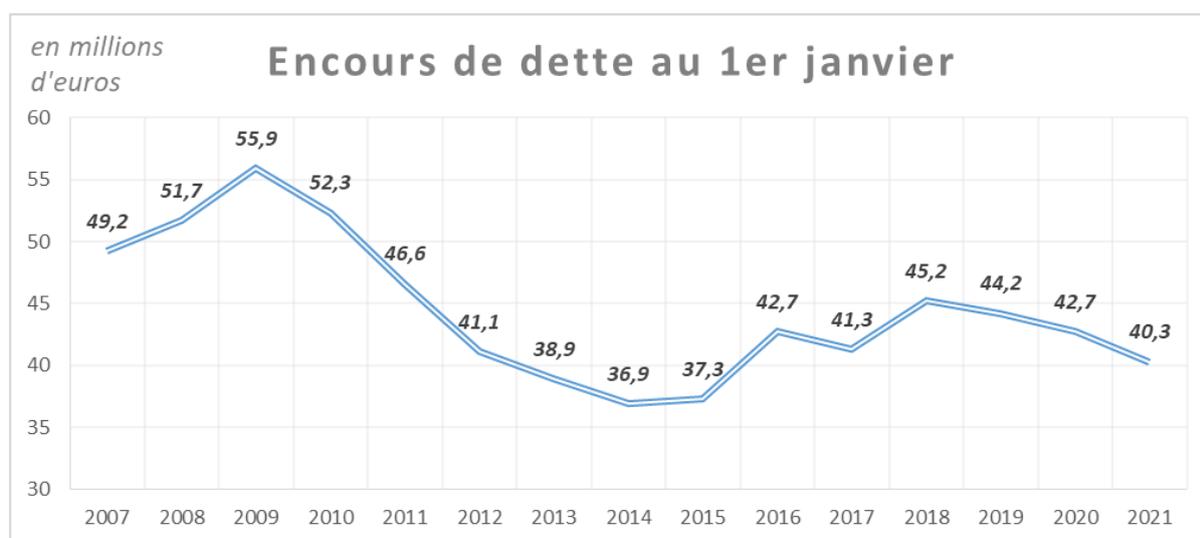
3.4. Maintien de l'autofinancement : la condition de l'ambition d'investissement

Compte tenu de l'évolution modérée des recettes de fonctionnement et grâce au strict encadrement de l'évolution des dépenses réelles de fonctionnement, la capacité d'autofinancement pourrait se maintenir à un bon niveau, égal à celui du BP 2020, soit 6,1 M€.

De même, un effort notable est porté sur les dépenses d'équipement qui malgré la crise sanitaire pourront se maintenir à un niveau élevé de 16 M€, niveau quasi équivalent à celui du BP 2020 (15,7 M€). L'excellente résilience de l'investissement mis en œuvre par la Ville en dépit de la pandémie (plus de 14 M€) permet de tabler sur une capacité de 16 M€ en 2021.

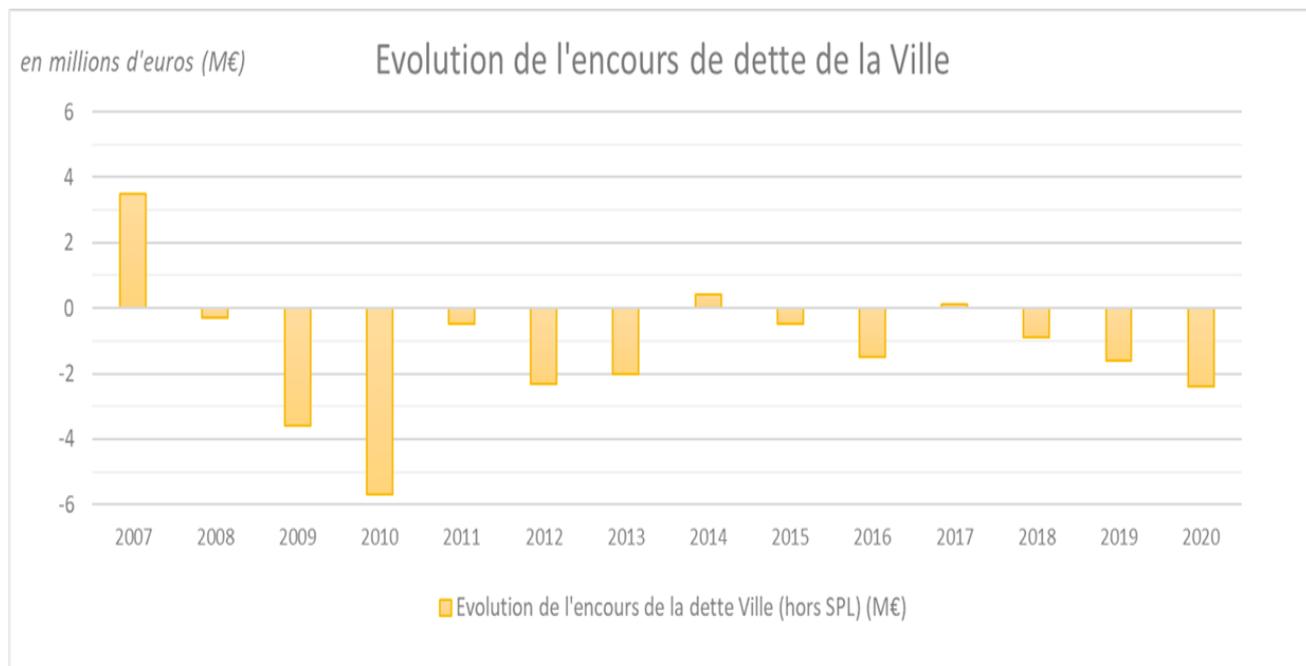
L'effort de recherche de subventions et la forte capacité d'autofinancement permettront de limiter le recours à l'emprunt. Ainsi, en net, l'endettement ne devrait pas progresser de plus de 3,4 M€, après un désendettement équivalent en 2020.

3.5. Evolution de la dette, une tendance à la baisse progressive



L'encours de la dette de la ville diminue, à nouveau, au 01/01/2021 car l'emprunt souscrit en 2020 pour un montant de 2,8 M€ est inférieur au remboursement de capital réalisé sur l'exercice à hauteur de 5,2 M€.

A noter pour mémoire que les deux hausses de l'encours en 2016 et 2018 sont liées à la consolidation dans la dette de la Ville du capital restant dû à la SPL OSER (isolation thermique des équipements de la Ville). En effet, en dehors de ces évolutions, la Ville n'a pas cessé de se désendetter depuis 2008.



3.6. Focus sur les effectifs de la Ville

803 agents permanents sont inscrits au tableau des emplois au 31 décembre 2020.

- *La répartition des effectifs est la suivante :*

filière administrative	25,00%
filière technique	47,00%
filière culturelle	7,00%
filière sportive	1,00%
filière sociale	8,00%
filière médico-sociale	6,00%
filière sécurité	4,00%
filière animation	2,00%

- *Par catégorie :*

A	13,00%	Hommes	27,00%
		Femmes	73,00%
B	14,00%	Hommes	40,00%
		Femmes	60,00%
C	73,00%	Hommes	41,00%
		Femmes	59,00%

La structuration des effectifs par filière reste stable par rapport à l'année précédente.

En 2020, en dehors des postes créés au titre de la promotion interne et de situations statutaires qui n'ont pas d'impact budgétaire, 4 postes ont été créés dans le cadre de la reprise de la Halte-Garderie DUMAS.

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. Le protocole d'accord conclu avec les organisations syndicales 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 prévoyait que 2020 sera une année sans nouvelle évolution mais qu'une nouvelle négociation sur le pouvoir d'achat devait intervenir en 2021. Les négociations se dérouleront sur le premier semestre de 2021.

La maîtrise des effectifs depuis 2014 permet de contenir l'évolution de la masse salariale. Le budget prévisionnel 2021 en matière de personnel est évalué à 35,3 M€, soit une hausse maîtrisée de 1 %. L'évolution de la masse salariale demeure donc contenue.

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.

Entre 2019 et 2020, il y a peu d'évolution sur la répartition et l'organisation du temps de travail.

448 agents travaillent selon un cycle hebdomadaire, 52 en cycle saisonnier (Bouvent + Manifestations + espaces verts), 111 en cycle annuel (UPCF + Personnels des écoles + surveillance des Musées) et 103 selon d'autres modalités (ETAPS + Action culturelle + équipe technique du MRB + Assistantes Maternelles + EPE sans directrices), 12 agents travaillent de nuit (PM + résidences autonomes) et 75 le week-end (PM + ASVP + RLP + Vie commerciale + Bourg parc auto).

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 en 2021, vérifier le respect des 1 607 heures par an et définir de nouvelles règles qui entreront en application au plus tard le 1er janvier 2022.

L'année 2021 sera marquée par des négociations avec les partenaires sociaux sur plusieurs pans des ressources humaines : forfait mobilité, télétravail, temps de travail et pouvoir d'achat (régime indemnitaire, prévoyance...). L'impact budgétaire sera partiel en 2021 et visible en année pleine en 2022.