



RAPPORT D'ORIENTATION BUDGETAIRE 2020

TABLE DES MATIERES

INTRODUCTION	3
I. LE CONTEXTE ECONOMIQUE INTERNATIONAL	4
II. LE CONTEXTE ECONOMIQUE NATIONAL	5
II.A LA CROISSANCE ÉCONOMIQUE FRANCAISE	5
II.B LE PROJET DE LOI DE FINANCES 2020	6
III. PRÉPARATION DU BUDGET MUNICIPAL	9

INTRODUCTION

L'article 2312-1 du Code général des collectivités territoriales dispose que « dans les communes de 3 500 habitants et plus, le maire présente au conseil municipal dans un délai de 2 mois précédant l'examen du budget, un rapport sur les orientations budgétaires, les engagements pluriannuels envisagés ainsi que sur la structure et la gestion de la dette. Ce rapport donne lieu à un débat au conseil municipal, dans les conditions fixées par le règlement intérieur prévu à l'article L2121-8. Il est pris acte de ce débat par une délibération spécifique [...]».

Ce rapport s'attache donc à situer le contexte économique et réglementaire dans lequel s'inscrit la préparation du budget pour l'exercice 2020. L'élaboration du budget communal est directement impactée par la stratégie financière adoptée par l'Etat, laquelle est définie dans le cadre de la loi de programmation des finances publiques (PLFP) pour la période 2018 à 2022 et le projet de loi de finance (PLF) 2020.

Alors que le Gouvernement devait finaliser les modalités de financement de la suppression progressive de la taxe d'habitation des résidences principales au printemps dernier, l'article 5 du PLF 2020 prévoit que cette suppression s'appliquera à tous d'ici 2023. Une réforme fiscale d'envergure est engagée.

Le mécanisme de compensation pour les communes via l'application d'un « coefficient correcteur » semble complexe. Par ailleurs, un delta devra être financé par l'Etat, le montant des surcompensations ne correspondrait pas totalement au montant des sous-compensations, ce qui est source d'inquiétude pour les maires.

De plus, la suppression de la TH pose d'autres questions non seulement concernant la perte de produit liée au dynamisme de l'impôt (gel des taux, modalités de revalorisation des bases, ..) mais également concernant l'impact de la réforme sur les indicateurs de richesse (potentiels fiscal et financier) qui joueront sur les dotations de péréquation et sur les autres taxes adossées à la taxe d'habitation (Taxe sur les logements vacants, taxe GEMAPI, taxe d'habitation sur les résidences secondaires).

Cette réforme, qui devrait entrer en vigueur en 2021 pose de nombreuses interrogations dues à l'imbrication de la fiscalité (règles de liaison des taux), des systèmes de compensations entre les différentes strates locales que l'année 2020 doit être mise à profit pour permettre au Gouvernement de la parfaire.

Comme tout au long du mandat, la ville de Saint-Maurice de Beynost s'évertuera à contenir ses dépenses de fonctionnement et à rechercher des sources de financement externes pour conserver sa capacité d'investissement tout en réduisant le montant de sa dette.

Enfin, les dispositions du projet de Loi de Finances pour 2020, qui ont été présentées le 25 Septembre, ne sont pas toujours stabilisées à ce stade et peuvent être modifiées jusqu'au moment du vote en décembre 2019 ou janvier 2020. Les orientations présentées ci-après s'appuient donc sur des hypothèses de travail susceptibles d'évoluer.

I. LE CONTEXTE ECONOMIQUE INTERNATIONAL

Comme pour le DOB 2019, la préparation du DOB 2020 s'inscrit dans un contexte économique général complexe. Au niveau mondial, il ouvre de nombreux champs de questionnements.

Les Etats-Unis sont rentrés dans le temps de la prochaine campagne des élections présidentielles qui ne se dérouleront pourtant qu'en novembre 2020. Toutefois, les décisions de l'exécutif et du Président Trump ne sont pas sans prendre en compte cette échéance.

Les tensions commerciales avec la Chine sont pressantes et incessantes, ainsi la taxation américaine sur les produits chinois et le dumping à l'exportation de la Chine (créant du même coup de la récession à l'intérieur du pays), rejallie en Europe sur le climat et la conjoncture économique

Par ailleurs, le bras de fer engagé avec l'Iran concernant son programme nucléaire rend la situation géopolitique du Moyen Orient préoccupante.

Le ralentissement de l'économie en Allemagne suscite également l'inquiétude. Sur fond de tensions commerciales exacerbées par Donald Trump, l'industrie allemande, très exportatrice, est dans le rouge ce qui fait peser un risque de récession pour 2019

L'Italie et la Grande-Bretagne connaîtraient elles aussi des baisses de croissance. Au sein de la zone Euro, la B.C.E. souhaiterait une inflation de 2% pour enrayer ces tendances à la récession mais la productivité ne semble pas évoluer et à défaut l'inflation mondiale suit les cours de l'énergie (cours du brut également en baisse).

Les risques continuent de s'accumuler, notamment avec les incertitudes liées au Brexit et le taux de croissance des pays émergents qui diminuent également suite au ralentissement de la Chine avec la chute des exportations de leurs matières premières.

Il est donc vraisemblable que la Banque Centrale Européenne continuera d'injecter des liquidités dans l'économie afin de compenser le manque d'activités et parer à une éventuelle crise financière. Les taux d'intérêts devraient donc rester très bas encore pour 2020 voire au-delà.

La croissance économique mondiale devrait passer à 2,9% en 2019 et à 3% en 2020 selon les prévisions de l'OCDE qui s'attend à « la plus faible croissance mondiale depuis la crise financière ». Elle est en net recul par rapport à 2017 (+3,7%).

La croissance économique de l'Hexagone sera moins forte que prévue. En effet, la Banque de France a revu à la baisse sa prévision de progression du produit intérieur brut pour 2019 à 1,3 % cette année contre + 1,4 % précédemment. Pour justifier cet abaissement, la Banque de France pointe du doigt un environnement international plus difficile. Pour 2020, elle table sur une croissance économique de 1,4%, contre + 1,5 % auparavant.

Selon les données de la Banque mondiale, la France occupe la 7^{ème} position du classement des puissances économiques mondiales, contre la 6^{ème} en 2018.

II. LE CONTEXTE ECONOMIQUE NATIONAL

II.A CROISSANCE ÉCONOMIQUE FRANÇAISE

Touchée par le ralentissement économique mondial, la croissance économique française serait de 1,4% cette année et de 1,3 % en 2020 contre 1,7% en 2018. Ce niveau de croissance reste supérieur à celui observé entre 2012 et 2016 (+0,8% par an) et serait dû aux mesures gouvernementales prises pour soutenir le pouvoir d'achat, l'investissement et l'emploi.

Selon la Banque de France le taux d'inflation, quant à lui, de 1,9% en 2018 reculerait à 1,1% en lien avec la baisse des coûts de l'énergie pour remonter légèrement à 1,4% en 2020, influencé en cela par la baisse du chômage et la reprise de la productivité.

Dans la présentation générale du PLF pour 2020, les dépenses publiques seraient maîtrisées et la dette publique stagnerait passant de 98,8% du PIB en 2019 à 98,9% en 2020. Le déficit public, lui, repasserait sous la barre des 3% après l'avoir franchi en 2019 (-3,1%) pour atteindre 2,2% du PIB en 2020.

Même si le contexte économique nous offre des perspectives plus optimistes aujourd'hui qu'hier, il n'en demeure pas moins que la croissance peine encore à tirer l'économie française.

Dans le cadre du Pacte de stabilité et de croissance, l'objectif de déficit public effectif doit s'établir en deçà de 3% du PIB. La France s'est affranchie de cette contrainte avec un déficit public de 2,5% en 2018 contre en 2,6% en 2017. Le rapport préparatoire au débat d'orientation des finances publiques, publié par Bercy, amende également la trajectoire de baisse du déficit public pour les années suivantes, avec une cible à - 1,7% du PIB en 2021 et - 1,3% du PIB en 2022. La Cour des comptes avait évoqué, dans cette perspective, un déficit 2020 plutôt compris entre 2,1% et 2,3% du PIB.

Il faut garder à l'esprit que le poids de l'encours de dette de l'Etat ne se fait pas sentir sur le projet de budget pour 2020 en raison des niveaux historiquement bas de taux d'intérêt rencontrés mais cette ombre pèse sur ceux à venir.

Dans son rapport de juin 2019 sur la situation et les perspectives des finances publiques, la Cour des comptes rappelle que pour la troisième année consécutive, les collectivités ont dégagé un excédent à hauteur de 2,3 Mds (en comptabilité nationale).

La Cour souligne une maîtrise des dépenses de fonctionnement des collectivités sans pour autant faire la part des choses entre la dynamique enclenchée par la contribution au redressement des finances publiques et la contractualisation mise en place en 2018 avec les plus grandes collectivités locales.

Parallèlement, les collectivités ont bénéficié de recettes de fonctionnement en hausse sous l'effet conjugué de la stabilité des dotations de l'Etat, après 4 années de baisse, et de bases fiscales dynamiques. Ainsi, elle note une nouvelle amélioration de la situation financière des collectivités locales en 2018.

Fortes d'une capacité d'autofinancement renforcée, elles ont augmenté très sensiblement leurs dépenses d'équipement tout en modérant le recours à l'emprunt. La capacité de désendettement de chaque échelon local s'en ressent favorablement.

II.B PROJET DE LOI DE FINANCES 2020

Le projet de loi de finance détermine pour un exercice (une année civile), la nature, le montant et l'affectation des ressources et des charges de l'Etat, ainsi que l'équilibre budgétaire et financier qui en résulte.

La loi de programmation des finances publiques (LPFP) a traduit ces priorités dans une trajectoire qui prévoit, pour les années 2018 à 2022, une réduction de la part de la dette publique dans le produit intérieur brut (PIB) de 5 points, de la dépense publique de 3 points, du déficit public de 2 points et du taux de prélèvements obligatoires de 1 point à l'horizon 2022.

La loi de finances pour 2020 vient mettre en œuvre et confirmer ces orientations. Ainsi, en 2020, le déficit public s'élèverait à - 2,2 % du PIB en dehors de l'effet, ponctuel, de la transformation du crédit d'impôt pour la compétitivité et l'emploi (CICE) en allègements généraux – venant dégrader temporairement le déficit de 0,9 point de PIB.

Après avoir ramené le déficit public à un niveau inférieur à 3 % du PIB en 2017, permettant à la France de sortir de la procédure européenne pour déficit excessif lancée à son encontre en 2009, le Gouvernement confirme la maîtrise de notre déficit public sous ce seuil pour les années 2018 et 2019

Trajectoire de réduction du solde public

(en % du PIB)

Année	2017	2018	2019	2020	2021	2022
Solde public	-2.9	-2.6	-3.1	-2.2	-0.9	-0.2

Le déficit public **initialement** prévu à 3,2% du PIB en 2019 sera en fait de 3,1 % du PIB.

Le budget 2020 confirme également le net ralentissement de la dépense publique voulu par le Gouvernement. Tant en 2018 qu'en 2019, la progression en volume de l'ensemble de la dépense publique sera bien inférieure aux moyennes constatées au cours des trois mandatures précédentes.

Le budget 2020 confirme ensuite la baisse des prélèvements obligatoires promise par le Président de la République. Après une première baisse en 2018 et 2019, le taux de prélèvements obligatoires reculerait significativement en 2020, pour atteindre 44,3 % de la richesse nationale. En application de cette politique, l'Etat a signé avec 228 collectivités (sur 322 initialement identifiés) des contrats visant à limiter la progression de leurs dépenses réelles à 1,2% en moyenne, ce seuil pouvant être apprécié à la hausse ou à la baisse suivant le contexte local.

Concernant la réforme de la Taxe d'habitation, le projet de loi finance 2020 confirme la proposition émise qui consiste à donner aux communes la part de la Taxe foncière versée aux départements. Pour les communes dont cette nouvelle ressource est inférieure, cette baisse est neutralisée par une compensation.

Cette réforme fiscale engendrera de nombreux changements en 2021 dans le calcul des dotations et des mécanismes de péréquation. Ainsi, pour le bloc communal, le Comité des Finances Locales a estimé que pas moins de « 14 critères » (les potentiels fiscal et financier qui mesurent le niveau de ressources, l'effort fiscal qui évalue la pression fiscale et le coefficient d'intégration fiscale qui estime l'intégration fiscale d'un EPCI) intervenant dans la répartition de « 23 dispositifs de péréquations et de dotations » seront impactés par la disparition de la taxe d'habitation.

Par conséquent toutes les enveloppes de la DGF seront affectées. Pour 2020, la stabilité de ces ressources devrait perdurer. Les concours financiers de l'État enregistrent une légère hausse de 600M€ (1 % avec une inflation prévue à 1,1 %) par rapport à la Loi de Finance 2019 pour atteindre 48,9Md€.

La Dotation Globale de Fonctionnement : le montant de la dotation globale de fonctionnement, fixé à 26,950 milliards d'euros, est quasiment identique à celui de la LFI 2019 (26,948Mds€). La péréquation continue de progresser faiblement de 180 Millions€ (même montant qu'en 2018 et 2019) par rapport à 2016 (317 Millions€) et 2017 (380 Millions€). La Dotation de solidarité urbaine (DSU) atteindra 2,38 milliards d'euros (+90 millions), la Dotation de solidarité rurale (DSR) 1,69 milliard d'euros (+90 millions) et la Dotation nationale de péréquation 0,79 Md€ (identique à 2018). Par conséquent, les montants prévus au budget primitif 2020, ne varieront pratiquement pas par rapport aux montants notifiés de 2019.

Les Dotations de soutien à l'investissement : elles sont maintenues à un niveau historiquement élevé et atteignent 1,8Mds€ pour le bloc communal soit 1 Milliard de plus qu'en 2014. Sous l'effet de la reprise de l'investissement local liée au cycle électoral, le Fonds de Compensation de la Taxe sur la Valeur Ajoutée (FCTVA) bénéficie d'une hausse de 351 millions d'euros et se monte à 6 milliards d'euros pour 2020. L'automatisation de sa gestion dont les effets ne seront pas encore connus sur les finances locales est à nouveau reportée d'un an pour entrer en vigueur au 1^{er} Janvier 2021.

La Dotation d'Equipeement des Territoires Ruraux (DETR) est également figée au montant de 2019 : 1,46 milliards d'euros. Le fonds de soutien à l'investissement local créé en 2016 reconduit puis mué en une véritable dotation de soutien à l'investissement local (DSIL) reste identique à son niveau de 2019 soit 570 millions d'euros. Cette dotation soutient les initiatives reconnues dans le grand plan d'investissement (rénovation thermique, transports durables). Enfin, la Dotation Politique de la Ville s'élèvera à 150 millions d'euros.

Péréquation horizontale : depuis 2018, le niveau des ressources du FPIC a été définitivement fixé à un milliard d'euros pour donner aux collectivités une meilleure visibilité sur l'évolution de leurs ressources ; les conditions d'assujettissement et d'éligibilité restant inchangées, comme en 2019, la ville ne devrait être ni contributrice ni bénéficiaire pour 2020.

La Dotation de Compensation de la Réforme de la Taxe Professionnelle : la diminution sera de 10M€ par rapport à 2019.

Fiscalité locale : En 2020, le premier acte de la suppression de la Taxe d'Habitation sur les Résidences Principales, mise en œuvre progressivement depuis 2018, se terminera. Cependant, le PLF 2020 introduit des modifications en prévision du second acte de cette suppression. En 2020, elle sera effective pour 80% des contribuables au niveau national.

Selon les conditions de ressources, la suppression des 20% restants sera étalée par tiers jusqu'en 2023. Les collectivités locales continueront à percevoir la taxe d'habitation pour l'année 2020, avant de

recevoir à compter de 2021 des produits en remplacement. D'après les premières simulations effectuées par les services de l'Etat sur les bases et taux de 2018 (non les bases 2020, les taux TH communaux 2017 et les taux TFPB départementaux 2019 comme le prévoit le PLF 2020), la taxe d'habitation de la Ville de Saint-Maurice de Beynost serait surcompensée par la Taxe sur le Foncier Bâti « descendue » du Département. Elle devrait donc être réajustée par un taux correcteur.

Par conséquent, en préalable à l'entrée en vigueur de cette réforme, certains changements ont été effectués :

- Après avoir souhaité le gel de la revalorisation des valeurs locatives de la taxe d'habitation, le Gouvernement a reculé face aux associations d'élus locaux et a concédé une indexation des bases sur l'indice des prix à la consommation (0,9%) au lieu de celui pris en compte en 2019 qui aurait permis une revalorisation de 1,1%.
- Les conseils municipaux n'auront plus la possibilité de délibérer pour fixer les taux de taxe d'habitation pour 2020. Ces taux seront gelés au niveau de ceux appliqués en 2019.

D'un point de vu des actions, les grandes lignes du projet de loi de finances 2020 sont :

- Suppression de la dernière tranche de la TH pour 80% des ménages
- Baisse de l'impôt sur le revenu pour les plus faibles revenus
- Revalorisation de la prime d'activité
- Baisse d'impôts supplémentaire pour les entreprises
- Réforme du CICE transformé en abaissement de charge
- Maintien de la dynamique financière demandée aux collectivités territoriales

III. PRÉPARATION DU BUDGET MUNICIPAL

Pour l'année 2020, le budget de la commune devra prendre en considération les éléments de contexte nationaux comme évoqués précédemment et pourrait se traduire par les orientations suivantes :

Section de fonctionnement

La stratégie financière de ces dernières années a consisté à réduire les dépenses de fonctionnement pour compenser la baisse des recettes et ainsi permettre de préserver la capacité d'autofinancement de la commune.

Des efforts importants ont été réalisés sur les derniers exercices ; ils ont dans un premier temps été concentrés sur les charges à caractère général (chapitre 011 du budget) puis sur la masse salariale (chapitre 012).

Parallèlement, face à la baisse des dotations et aux contributions demandées à la commune pour réduire le déficit de l'Etat, la stratégie afin de dynamiser les recettes fiscales directes a consisté à augmenter le nombre de contribuables avec la densification de la commune (ce qui permet par ailleurs de répondre aux prescriptions du PLH). Les augmentations successives des taux applicables aux taxes locales ont été très modérées, les taux applicables à Saint-Maurice-de-Beynost restant très en-deçà des taux moyens nationaux des communes de même strate.

A cela s'ajoute la recherche de nouveau mode de financement ou de dotations de la part de partenaire comme la Caisse d'Allocations Familiales ou bien des demandes de subventions quasi systématiques lors de modernisation des bâtiments auprès des services de l'Etat ou de la Région.

La politique de désendettement menée par la commune depuis le début du mandat porte ses fruits puisque la pression liée au remboursement de la dette est bien moins importante qu'il y a 6 ans.

Ainsi, grâce aux efforts des dernières années, la solvabilité de la commune se trouve à un bon niveau.

Néanmoins, la maîtrise des dépenses de fonctionnement reste un enjeu à part entière de la construction du budget 2020 afin de garder une dynamique positive et de continuer à dégager une épargne brute permettant de réaliser les investissements nécessaires au bon fonctionnement de la commune. De plus, cela permettra à la future équipe municipale de démarrer un nouveau mandat l'esprit tranquille.

La baisse des charges à caractère général, où à minima sa non-augmentation, devra être appliquée afin d'aborder sereinement cette année de transition. Cependant elle reste relativement faible au regard des communes de même strate, alors même que le nombre de services publics externalisés est faible (restauration scolaire et centre social uniquement).

La masse salariale représentant la principale dépense de fonctionnement de la commune, il convient d'être vigilant sur sa variation. Celle-ci ne devrait pas se ressentir sur cet exercice, l'évolution des salaires étant compensée par des départs en retraite.

Il est à noter également que l'importance de la masse salariale dans le budget communal dépend beaucoup du niveau d'intégration de la communauté de communes à laquelle elle appartient (Communauté de commune de Miribel et du plateau) et des compétences transférées.

Il n'en reste pas moins qu'un fort degré de contraintes pèse sur l'évolution de ce poste de dépenses avec le Glissement Vieillesse Technicité (GVT) qui crée une augmentation mécanique des dépenses salariales chaque année. S'ajoutent des facteurs extérieurs avec des conséquences parfois importantes comme constatés les années passées (réforme des catégories C et B, modification des prélèvements CSG et CRDS, augmentation de la valeur du point d'indice, retour du jour de carence...)

Les départs en retraite et mutation d'agents nécessitent à chaque fois de se poser la question des organisations afin d'optimiser le fonctionnement des services, sans remplacer systématiquement ces départs. Si cet exercice a permis d'économiser des postes par le passé au sein des services administratifs, cette démarche reste difficile à engager sur des services opérationnels comme les services techniques ou les services de l'enfance (qui exigent le respect de taux d'encadrement) sans dégrader la qualité du service. Néanmoins, cela avait été anticipé lors de la consultation de la dernière DSP de restauration pour faire intégrer au prestataire la compensation de départ d'un agent.

Section d'investissement

Le montant des dépenses d'investissement sera arrêté en fonction de l'avancement des projets d'investissement engagés et des besoins courants identifiés. La majeure partie des investissements devra nécessairement permettre de réaliser des économies de fonctionnement, ou, à minima, ne pas créer de dépenses supplémentaires.

Les investissements de type voirie devront faire l'objet d'une réflexion à moyen et long terme en fonction des perspectives de développement de la commune d'un point de vue urbain mais aussi en fonction des projets communs avec la Communauté de Communes de Miribel et du Plateau (Programme de Déplacement Global par exemple) ou les communes voisines (programme immobilier proche...)

Concernant les bâtiments et équipements, les rénovations et améliorations de ceux-ci doivent être pensées dans la globalité d'utilisation, notamment en ce qui concerne les équipements partagés. De même, une vision à moyen terme en ce qui concerne les dépenses énergétiques et la rénovation doit être envisagée.

Ainsi, les investissements pour l'exercice 2020 devront se faire dans le prolongement des années précédentes, mais aussi répondre au besoin de la commune en termes de service à rendre aux habitants :

- Extension du restaurant scolaire afin d'améliorer l'accueil des enfants,
- Poursuite de l'entretien et de la réfection des voiries conformément au programme pluriannuel d'investissement,
- Entretien et préservation du patrimoine bâti,
- La réalisation des réseaux pour la réalisation des projets immobiliers engagés sur la commune,
- Travaux de mise en accessibilité des bâtiments : déclinaison du calendrier d'Adap.

Ces investissements seront financés par l'autofinancement, conformément à la stratégie budgétaire poursuivie depuis plusieurs années. Le FCTVA et les subventions lorsque des dispositifs de financement existent viendront compléter le financement.

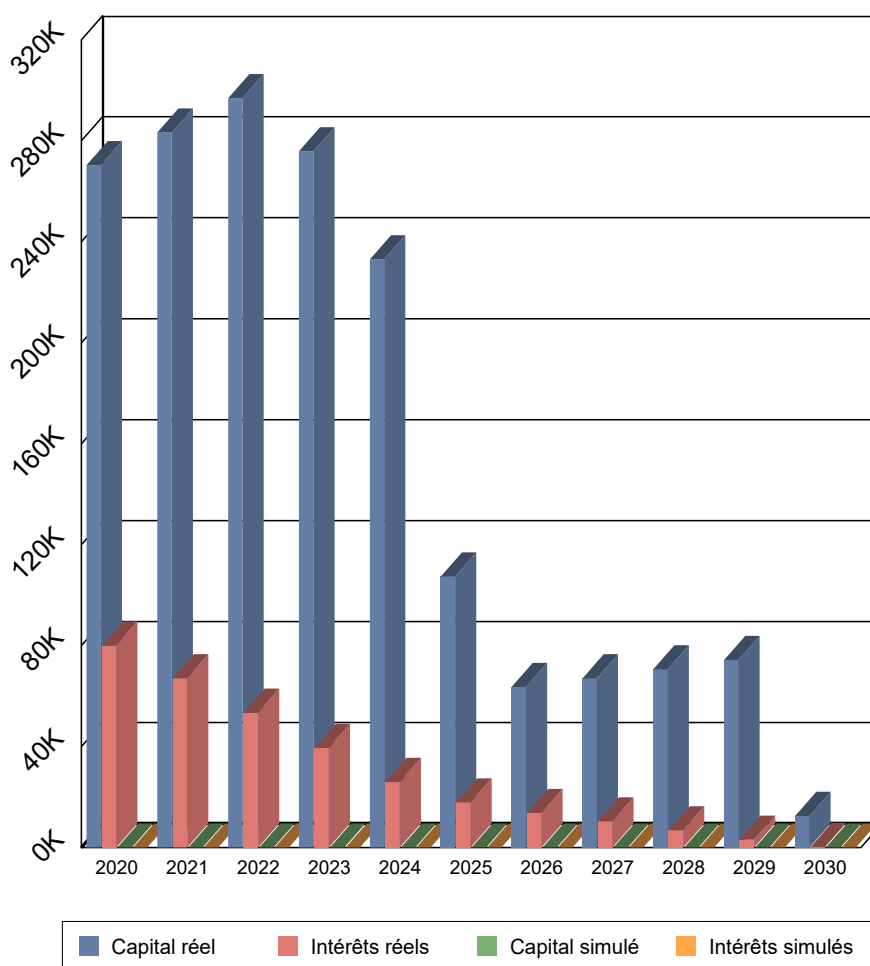
Dettes

Au 1^{er} janvier 2020, le capital restant dû de l'encours de dette s'élèvera à 1 755 212 euros repartit sur 8 emprunts.

L'annuité de la dette va fortement diminuer cette année suite à l'arrêt du remboursement d'un prêt important conclu en 2004. Cette baisse significative va stagner pendant 3 ans avant de voir de nouveau un fléchissant à l'horizon 2024.

La part importante de cette baisse sera particulièrement visible sur les dépenses d'investissements avec une diminution de plus de 100 000 euros correspondant au capital remboursé annuellement sur le prêt venant de se terminer.

La dette est ainsi estimée à **430 €/habitant pour 2020**, ce qui est inférieur à la moyenne des communes de même strate (795 €/hab) et qui démontre un réel effort de désendettement depuis le début du mandat avec une diminution de 100€/habitant et par an pendant 6 ans (dette de 1 035€/hab en 2014).



La construction du budget primitif 2020 s'inscrit donc dans la continuité des exercices précédents tout en ayant en tête une vision à moyen et long terme concernant les investissements et en prenant en compte les réformes annoncées sur la fiscalité locale. L'objectif reste donc de préserver les marges de manœuvres de la collectivité et sa capacité à investir en poursuivant le désendettement.

RAPPORT D'ORIENTATION BUDGETAIRE 2020.

Rapport transmis en vue du Débat d'Orientation Budgétaire qui se tiendra lors du Conseil Municipal du 19 Décembre 2019

- Version finalisée le 12 Décembre 2019 -