

Séance du : 10 NOVEMBRE 2022

Envoyé en préfecture le 21/11/2022

Reçu en préfecture le 21/11/2022

Publié le 23/11/2022

ID : 021-212100549-20221110-CM_22_137-DE

Délibération n° CM-22-137

Date d'envoi de la convocation : 4 Novembre 2022

Présidence de : M. SUGUENOT,
Maire

Présents : Mmes, MM BOLZE, BECQUET, CAILLAUD, COSTE,
PUSSET, DAHLEN, LEVIEL, LEFAIX,
Adjoints

Mmes, MM BOUILLET, BRAVARD, BRUNEL, BYNEN,
CHAMPION, CHATEAU, DIERICKX, FALCE, FEVRE,
LABEAUNE, LONGIN, PAGNOTTA, PELLETIER,
ROUXEL-SEGAUT, VION,
Conseillers municipaux,

Secrétaire : Mme FOUGERE,

Ont donné pouvoir :

⇒ **Pour toute la séance** :

M. BLANC à M. COSTE,
Mme CHAMPANAY à Mme PUSSET,
Mme JEUNET-MANCY à M. BRUNEL,
M. PIERRON à M. BECQUET,
M. REPOLT à M. CHAMPION,
Mme REZIGUE à Mme FOUGERE,

⇒ **Après son départ** :

Mme BERNHARD à M. BOUILLET,
M. GLOAGUEN à Mme CAILLAUD,

⇒ **Jusqu'à son arrivée** :

M. FAIVRE à Mme DIERICKX,

Absent(e)s- excusé(e)s :

M. MONNOT,

RAPPORT D'ORIENTATIONS BUDGETAIRES 2023

RAPPORTEUR : M. CHAMPION

ORIENTATIONS BUDGETAIRES POUR 2023

Le Débat d'Orientations Budgétaires (DOB) constitue un exercice réglementaire imposé par l'article L. 2312-1 du CGCT, qui précise que « *dans les Communes de 3 500 habitants et plus, le Maire présente au Conseil Municipal, dans un délai de deux 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 L. 2121-8. Il est pris acte de ce débat par une délibération spécifique.* »

Concernant les engagements pluriannuels envisagés, la Ville de Beaune gère une grande partie de ses projets d'investissement structurants en Autorisations de Programme et Crédits de Paiement (AP-CP). Ce mécanisme budgétaire consiste à autoriser l'engagement des dépenses d'investissements pluriannuelles et la réalisation de crédits de paiement annuels. Il s'agit d'un outil incontournable pour tenir compte de la pluri-annualité des investissements municipaux, notamment dans un objectif de sincérité et de prévision budgétaire.

Une annexe à ce rapport recense, pour chaque projet voté en Autorisation de Programme, le calendrier prévisionnel d'exécution des dépenses et de perception des financements externes relatifs aux différents partenariats. Les recettes n'étant pas directement liées à ces programmes n'apparaissent pas au sein de ces fiches, telles que d'éventuelles cessions d'immobilisations qui servent à équilibrer le budget de manière globale.

Des éléments relatifs à la politique municipale en matière de ressources humaines sont joints en application des décrets n°2015-761 et n°2016-841 du 24 juin 2016.

Les orientations budgétaires ont été détaillées autour de trois axes :

- Le contexte économique national et mondial
- Le projet de loi de finances pour 2023
- La situation financière de la Ville de Beaune
- Les projets et actions à mener

I – Un contexte économique particulièrement sinistré

Le débat d'orientations budgétaires de cette année se tiendra dans un contexte économique sensiblement différent de celui dans lequel il s'est inscrit en 2021.

Une mondialisation enrayée par des tensions internationales

Depuis le 24 février 2022, la guerre est à l'œuvre aux portes de l'Union Européenne.

La rupture des relations commerciales avec la Russie, à l'initiative de la France et de l'UE, a fait chuter l'offre disponible pour certaines matières premières, notamment énergétiques. L'énergie étant indispensable à toute activité, les acteurs européens ne sont pas en mesure de réduire leur demande dans les mêmes proportions que la baisse de l'offre. Ce constat est variable d'un pays européen à l'autre en fonction de sa dépendance aux hydrocarbures russes, l'Allemagne faisant figure de principal perdant de cet embargo du fait de son industrie préservée et de son renoncement à l'énergie nucléaire depuis 2011. Cette dernière étant considérée comme le poumon économique de l'Union Européenne, les conséquences d'une récession allemande sont difficiles à mesurer pour l'Euro et les autres pays européens.

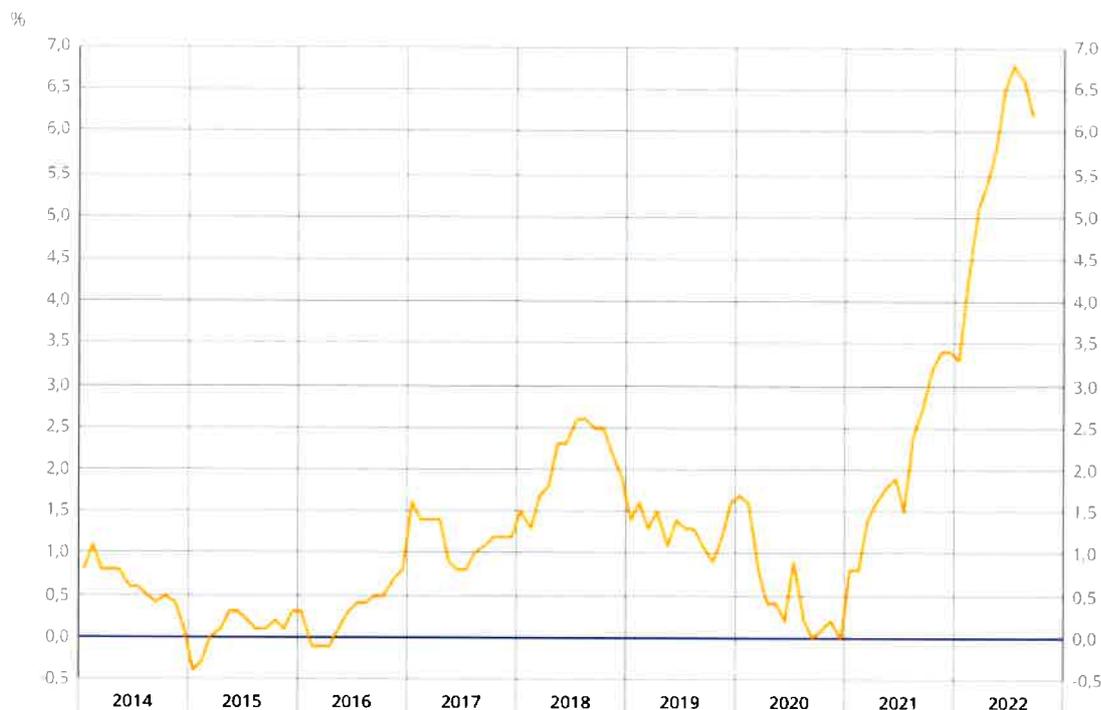
La guerre en Ukraine a aussi des effets néfastes sur la production agricole mondiale. En effet, les deux belligérants sont parmi les plus gros producteurs et exportateurs de céréales au monde et contribuent à alimenter les pays dont l'agriculture ne permet pas d'atteindre l'autosuffisance alimentaire. Les cours mondiaux des céréales ont ainsi vu leur prix progresser jusqu'à 100% de leur niveau d'avant la crise du covid, ce qui se ressent à la fois sur le prix pratiqué pour le consommateur final mais aussi indirectement sur les prix des énergies fossiles. Les principaux pays importateurs de matières premières agricoles étant souvent exportateurs d'hydrocarbures, ces deux marchés sont étroitement connectés.

Une forte inflation liée à la guerre en Ukraine, mais pas seulement

Depuis plus de 30 ans, l'inflation est restée très basse par rapport à ce qu'elle était autrefois. Entre 2015-2016 et lors de la récente pandémie, elle a même été nulle, voire légèrement négative. Ce ralentissement historique du dynamisme des prix s'explique par une multitude de facteurs, dont notamment l'abaissement des coûts de production et la mondialisation (internet, délocalisations vers des pays aux marchés du travail peu réglementés, fourniture en gaz bon marché, etc.).

Depuis l'été 2021, l'inflation a explosé, passant en France de 1,5% en juillet 2021 à 6,8% en juillet 2022. Avec 6,2% en octobre 2022, la France reste en dessous du niveau moyen de la zone euro sur la même période (10,7%), mais au prix de mesures exceptionnelles qui la contraignent à un endettement historique qui pose des interrogations sur son remboursement à l'avenir.

Le graphique suivant représente la variation de l'indice des prix à la consommation (IPCH, Source INSEE) :



Ce niveau d'inflation s'explique par plusieurs facteurs cumulatifs.

La guerre en Ukraine

L'intervention militaire russe en Ukraine fait monter les prix de nombreuses matières premières (pétrole, gaz, huile, blé). La baisse des exportations ukrainiennes tarit l'offre sur les marchés et pousse les prix à la hausse. Par ailleurs, les sanctions contre la Russie obligent de nombreux pays à réorganiser leurs approvisionnements, ce qui constitue un processus complexe et coûteux.

Une production d'électricité nucléaire au plus bas

La France est théoriquement moins dépendante de la Russie grâce à son électricité nucléaire, à condition que ses infrastructures soient opérationnelles.

Dans les faits, près de la moitié des réacteurs nucléaires français sont à l'arrêt en cette fin d'année, ce qui handicape à la fois l'énergie disponible pour le marché domestique Français mais également les exportations d'électricité vers d'autres pays Européens. Cela s'explique principalement par le retard pris dans le plan « grand carénage », freiné par les confinements décidés par l'Etat en réponse à la crise du Covid-19, par la nouvelle problématique de la corrosion sous contrainte et plus généralement par les atermoiements des gouvernants sur la politique nucléaire en France (fermeture de la centrale de Fessenheim, retard de construction de l'EPR de Flamanville, faible visibilité sur les investissements stratégiques).

Ces travaux imprévus, indispensables pour une exploitation des centrales en toute sécurité, prennent un temps considérable du fait notamment d'un manque de personnel qualifié. Avant de promouvoir une nouvelle vague d'investissements dans le domaine lors de la campagne présidentielle en 2022, le Président de la République avait pourtant annoncé une sortie progressive de l'énergie nucléaire en novembre 2018. De ce fait, la filière avait logiquement freiné ses investissements dans la formation d'employés nécessaires pour produire et entretenir de nouvelles centrales, au profit d'agents formés en vue de leur démantèlement. L'impact des mesures liées à la guerre en Ukraine est donc aggravé par les difficultés de la France à produire et exporter son électricité en Europe.

a France étant dépendante des importations pour ses hydrocarbures, il est logique qu'elle pâtisse comme les autres pays de l'augmentation des cours mondiaux. Cela dit, il est peu compréhensible que notre pays soit exposé aux mêmes aléas de marché que les autres pays vis-à-vis de son approvisionnement en électricité, compte tenu des investissements historiquement très importants réalisés dans la filière.

L'Union Européenne considère depuis 2007 que l'électricité nucléaire française est peu couteuse grâce à des investissements réalisés à l'initiative de l'Etat par des entreprises publiques à l'aide de fonds publics. Cela constituant un avantage comparatif non naturel des entreprises françaises sur les entreprises européennes, le mécanisme de L'ARENH (Accès Régulé à l'Énergie Nucléaire Historique) a été mis en place en 2011 afin de limiter cette distorsion concurrentielle. Dans le cadre de l'ARENH, EDF est contrainte de céder tous les ans une partie de son électricité nucléaire à un prix fixé par la Commission de Régulation de l'Energie (CRE). Le prix de vente du MWh d'ARENH est actuellement de 42 €/MWh, à destination de fournisseurs qui revendent ensuite cette même électricité au prix du marché, ce dernier ayant atteint plus de 700 € le MWh sur le marché de gros lors de la rentrée de septembre. Les fournisseurs intermédiaires qui interviennent entre le producteur et le consommateur sont donc les principaux gagnants de ce mécanisme artificiel, au détriment des français qui financent pourtant déjà le fonctionnement du parc nucléaire au travers du budget de l'Etat via les impôts et la fiscalité dont ils s'acquittent. Ainsi, pour les consommateurs non particuliers qui ne bénéficient pas du bouclier tarifaire tels que les entreprises, les collectivités ou les hôpitaux, cela revient à payer au prix fort de l'électricité dont la production est déjà indirectement financée par leurs propres contributions financières.

En moyenne et en fonction de chaque marché d'approvisionnement, les collectivités territoriales devraient voir leur budget d'électricité tripler en 2023 par rapport à celui de 2022, fragilisant un peu plus l'équilibre entre les recettes et les dépenses de fonctionnement. Du côté des entreprises, cela va se traduire par un accroissement important des coûts de production, ce qui pourrait remettre en question la pérennité de chaque activité.

La réouverture après la pandémie

Depuis la reprise de l'activité après la crise Covid, les consommateurs rattrapent une partie de leur demande reportée. Dans une telle phase de reprise de la demande, il est assez facile pour les entreprises d'augmenter un peu les prix sans perdre de clients. La réouverture a également des effets sur l'offre de biens et services car le rétablissement des chaînes d'approvisionnement et d'acheminement étant chronophage et onéreux. La politique « zéro-covid » de la Chine (fermeture d'usines, voire de villes entières dès l'apparition de quelques cas) contribue à faire monter les prix faute de rétablissement total de l'offre.

La relance budgétaire massive

Afin d'éviter l'effondrement des économies et de maintenir les revenus, beaucoup de pays ont creusé leur déficit par la dette pour mettre en place des programmes d'aides durant et après la crise sanitaire. Ainsi, en France, les dépenses publiques ont bondi de 4% en 2021 après +5,1% en 2020. Certains pays ont mis en place des programmes de relance exceptionnels, notamment les États-Unis. Ces dépenses publiques exceptionnelles stimulent la demande et accentuent la pression inflationniste du fait d'une offre qui peine à se rétablir à son niveau d'avant crise. Le « quoi qu'il en coûte » a également eu pour effet d'augmenter la masse monétaire de façon plus importante que volume de biens et services en circulation, ce qui ne peut à long terme que se traduire par une baisse de valeur de la monnaie et donc du pouvoir d'achat des acteurs économiques.

La faiblesse de la monnaie unique

La monnaie européenne, historiquement plus forte que le dollar, s'est dépréciée d'environ 20% en deux ans face à ce dernier. Cette variation s'explique par la remontée des taux directeurs états-unis plus avancée que dans les autres zones économiques, qui incite les acteurs mondiaux et européens à se procurer des dollars pour profiter d'une meilleure rémunération du capital. En parallèle, le pessimisme des acteurs économiques est grandissant concernant l'avenir économique de l'Union Européenne. L'Allemagne est étant considéré comme son poumon économique, les conséquences d'une récession allemande pour cause énergétique sont difficiles à mesurer et cela incite peu les acteurs à investir en Europe, voire de conserver leurs positions actuelles en euros.

Cette baisse de l'euro renchérit le prix des importations, dont notamment le prix des énergies fossiles et renforce ainsi l'effet d'inflation importée. Elle favorise théoriquement les exportations européennes, mais cet avantage monétaire sera probablement neutralisé par la hausse considérable des coûts de production en Europe en lien avec l'inflation énergétique.

Les perspectives pour 2023

L'inflation constitue, en principe, le seul axe d'intervention de la Banque Centrale Européenne. A petite dose, elle est considérée comme nécessaire à la croissance de l'économie, et c'est sur la base de ce postulat que la BCE se fixe historiquement un objectif d'inflation proche mais inférieur à 2%. Après avoir considéré le redémarrage de l'inflation comme purement conjoncturel, la Christine Lagarde a finalement admis son caractère pérenne et structurel avant d'annoncer un durcissement de sa politique monétaire. A ce titre, la BCE a mis un terme à la hausse des rachats d'actifs intensifiée dans le cadre de la relance post-covid, et a rehaussé ses taux directeurs dans la droite ligne de la politique monétaire amorcée au Etats-Unis depuis déjà plusieurs mois en amont.

La fin de cette politique accommodante et de la gratuité relative de l'argent impacte les entrepreneurs particuliers et professionnels, ainsi que les états de l'Union Européenne. En effet, le budget de la France est déficitaire chaque année depuis 1979 et dépend chaque année un peu plus de sa capacité à emprunter. Exacerbée par une hausse de 600 milliards d'euros lors du dernier quinquennat, la dette de l'Etat s'approche dangereusement du niveau symbolique de 3 000 milliards d'euros. Cette dérive implique de consacrer une part considérable du budget au service du remboursement de la dette, et donc une forte dépendance à l'évolution des taux d'intérêt. Le recours à la dette de 270 milliards d'euros et le déficit record présentés dans le projet de loi de finances pour 2023 illustrent une nouvelle fois la fuite en avant de certains gouvernements européens et donc la nécessité de maintenir un environnement de financement le plus accommodant possible à long terme.

Dans ce contexte, une hausse durable des taux d'intérêts souverains rapprocherait peu à peu l'Union Européenne d'une nouvelle crise des dettes souveraines, sonnante le glas de sa cohésion et de son unité vis-à-vis des marchés. Il apparaît ainsi que la politique monétaire n'aurait désormais plus pour objectif de favoriser la croissance à tout prix, mais bien de mettre un coup d'arrêt à cette inflation effrénée. Une augmentation forte et rapide des taux est donc souhaitée mais aussi redoutée afin de freiner au mieux la demande et limiter la masse monétaire, l'objectif se dessinant étant d'éviter de pérenniser une inflation entre 3 et 4% pendant plusieurs années. Couplée aux problèmes d'approvisionnement énergétiques, une telle politique engendrerait probablement une récession en France en 2023, impliquant la disparition d'un nombre important d'entreprises et d'emplois.

Le tableau ci-dessous fait mention des prévisions de la Banque de France (09/22) :

	2019	2020	2021	2022	2023 ^{a)}	2024
PIB réel	1,9	- 7,9	6,8	2,6	{ 0,8 ; - 0,5 }	1,8
IPCH ^{b)}	1,3	0,5	2,1	5,8	{ 4,2 ; 6,9 }	2,7

La largeur des intervalles en 2023 illustre la complexité de la situation actuelle, mais également la volonté des institutions financières de ne pas envoyer de signaux pessimistes aux acteurs de l'économie.

La santé financière des collectivités étant souvent le reflet du dynamisme de l'économie locale, ces perspectives sont très inquiétantes pour les territoires les plus exposés à cette conjoncture.

II – PLF 2023 : les principales mesures relatives aux collectivités

Le Pacte de « confiance », ou le retour de la contractualisation avec l'Etat

La loi de programmation 2018-2022 touche à sa fin en cette fin d'année avec au bilan des résultats très mitigés, du fait notamment de la suspension des contrats de Cahors du fait de la crise sanitaire. Le projet de loi de programmation des finances publiques pour 2022-2027 marque le retour de la contrainte directe de l'Etat sur les finances des collectivités territoriales, dans le cadre du "pacte de confiance". Tout comme le dispositif précédent, il prévoit une limitation de l'évolution des dépenses de fonctionnement des budgets principaux des collectivités. Elles ne devront pas croître au-delà d'un niveau correspondant à l'inflation réduite de 0,5%, soit un niveau maximal estimé de 3,8% en 2023 dans le contexte de publication du PLF. En fonction des travaux des représentants des associations d'élus locaux, le gouvernement pourrait admettre des exceptions au sein du périmètre des dépenses de fonctionnement concernées par le pacte, afin de ne pas faire les mêmes erreurs que celles des contrats de Cahors. En effet, ces derniers tenaient notamment compte de la variation des dépenses sur lesquelles les collectivités n'avaient aucune emprise, et dont les évolutions étaient parfois provoquées par des politiques de l'Etat lui-même.

Les collectivités concernées seront les régions, les départements, la métropole de Lyon ainsi que les communes et EPCI à fiscalité propre. Au sein du bloc communal, les seules collectivités concernées seront celles dont les dépenses réelles de fonctionnement constatées au compte de gestion de leur budget principal en 2022 seront supérieures à 40 M€, ce qui fort heureusement n'est pas le cas de notre commune. On peut toutefois déplorer l'abaissement de 60 M€ à 40 M€ du volume des dépenses nécessaires pour entrer dans le dispositif. Si cette tendance se poursuit, la commune serait potentiellement concernée par la loi de programmation suivante, en 2028.

Compte tenu de la tenue discutable de son budget propre dans le cadre du PLF 2023, il apparaît comme très dommageable de la part de l'Etat d'imposer de telles contraintes aux collectivités territoriales.

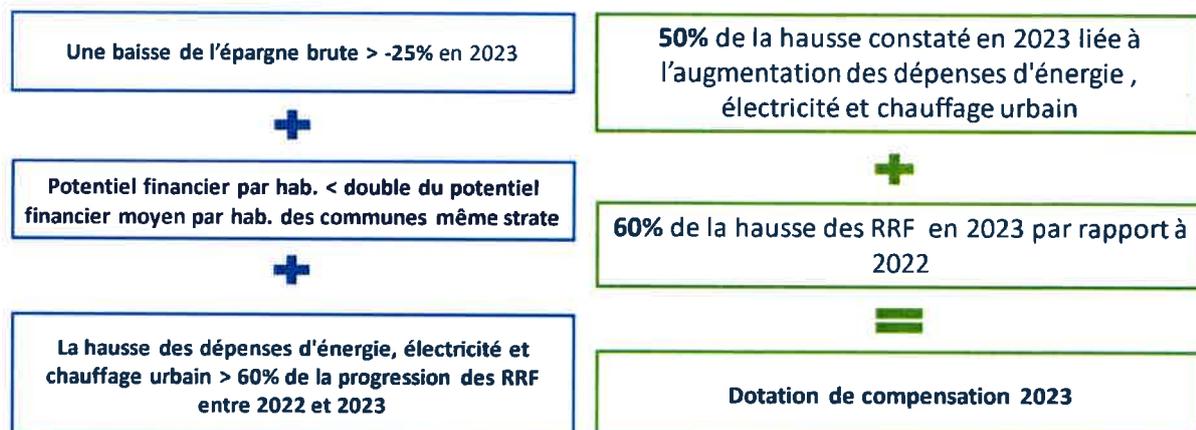
Le « Filet de sécurité »

Le dispositif de l'article 14 de la loi de finances rectificative (LFR) pour 2022 était destiné à protéger une partie du bloc communal contre les conséquences de l'inflation, uniquement au titre de l'exercice 2022. Dans le détail, il permet aux communes les plus en difficultés de solliciter une aide à hauteur de 50% de la hausse du point d'indice (+3,5%) et de 70% de la hausse des dépenses de fluides (électricité, gaz, carburant). La Ville pourrait bénéficier de cette mesure en 2023, si la diminution finale de son épargne brute s'avère de 25% ou plus au compte de gestion 2022.

Les principales communes concernées seront, de fait, celles dont l'impact de la hausse du point d'indice est la plus importante à savoir celles dont le pourcentage de dépenses de personnel est supérieur à la moyenne, ce qui n'encourage pas la vertu. Dans la même logique, les communes ayant réalisés d'importants travaux de sobriété énergétique n'entreront potentiellement pas dans le dispositif du fait de leur moindre sensibilité à la flambée des prix de l'énergie, ce qui est contradictoire avec les objectifs affichés dans le cadre du pacte de confiance et plus généralement avec les considérations écologiques.

Le dispositif serait partiellement renouvelé pour l'an prochain dans le cadre du projet de loi de finances pour 2023, avec une provision de 430 millions d'euros pour son financement.

Les nouveaux critères seraient les suivants au titre de l'exercice 2023 :



Si l'éligibilité de la commune au dispositif 2022 ne sera connue qu'en fin d'année, il n'est pas encore sûr que la ville bénéficie du filet de sécurité en 2023 si les conditions ci-dessus sont entérinées. En effet, l'impact de la hausse du prix de l'énergie est estimé à environ 1 M€ pour 2023, pour une épargne brute qui devrait se situer entre 3,5 et 4 M€ en 2022.

Il à noter que le gouvernement retirerait du calcul de la compensation 2023 les charges liées à la hausse du point d'indice, qui doivent pourtant être supportées en année pleine en 2023 du fait d'une mise en place effective au 1^{er} juillet 2022.

Plus grave : la suppression totale de la CVAE en 2024

En 2021 puis 2022, les entreprises industrielles et assimilées ont bénéficié de réduction d'impôts locaux décidées par l'Etat, afin de les accompagner dans le contexte de la crise sanitaire. A ce titre, elles ont vu leur TFB (taxe foncière sur le bâti), leur CFE (cotisation foncière des entreprises) et leur CVAE (cotisation sur la valeur ajoutée des entreprises) être réduite de 50% par rapport à 2020, à bases et taux constants.

Le gouvernement souhaite, dans le cadre du PLF 2023, étendre à 100% l'exonération de la CVAE et en faire bénéficier la totalité des entreprises du territoire. Cette mesure pose de sérieuses questions concernant le préjudice sur les finances des collectivités territoriales qui percevaient la recette.

D'après les informations dont nous disposons, ce manque à gagner pourrait être compensé pour les collectivités. A l'image de la suppression de la taxe d'habitation, les EPCI se verraient affectés une autre fraction de TVA nationale. Les conditions de la compensation de cette perte de recettes seront à terme, comme toujours, à l'avantage de l'Etat.

Le tableau ci-dessous présente les 3 composantes envisagées de la compensation :

Calcul de la compensation	
PART 1 : part individuelle fixe	Moyenne CVAE entre 2020 et 2023 + compensation d'exonération de CVAE entre 2020 et 2023
PART 2 : part « dynamique »	Reversement en fonction de l'évolution de la TVA nationale (départements) ou territorialisée (bloc communal) <i>Modalités à définir</i>
Reliquat de l'année 2023	Versement sous forme de dotation d'investissement abondant le plan vert <i>Modalités à définir</i>

La première part dite « Fixe » est calculée sur les recettes moyennes observées entre 2020 et 2023. Or, la CVAE a été plus faible depuis 3 ans que son niveau habituel du fait de la crise sanitaire qui a considérablement impacté le chiffre d'affaires des entreprises. En effet, ne sont concernées par la CVAE que les entreprises réalisant plus de 500 K€ de CA annuel, tandis que le taux d'imposition est progressif par tranches de chiffre d'affaires et donc en baisse en cas de forte dégradation de l'activité.

La compensation ne serait calculée que sur des bases inférieures au niveau « normal » de la recette considérée, ce qui constituera mécaniquement une perte pour les EPCI.

Concernant le reliquat de l'année 2023 versé sous forme de dotation d'investissement, les modalités d'attribution sont encore à définir mais nous pouvons déjà déplorer le fait qu'elle soit imputée en section d'investissement alors qu'il s'agit d'une recette fiscale habituellement comptabilisée en section de fonctionnement. Cela aura pour effet une dégradation des ratios de fonctionnement des EPCI et constitue une nouvelle perte de maîtrise des collectivités sur leurs ressources.

D'autres mesures notables

- Revalorisation des bases

En lien avec le plafonnement des loyers à 3,5% en 2023, un amendement a été déposé afin de faire de même concernant la revalorisation forfaitaire des bases locatives. En parallèle, les associations d'élus ont milité pour une réindexation de la DGF à l'inflation afin d'aider les collectivités territoriales à faire face à la crise énergétique. Ces points ont été rejetés par le gouvernement, ce dernier justifiant cela par le fait que le non plafonnement de la revalorisation des bases dynamiserait les recettes de façon suffisante. Ainsi, le pourcentage de revalorisation en 2023 serait connu lors de la publication de l'INSEE en décembre 2022 de l'IPCH glissant entre novembre 2021 et novembre 2022.

Il se situe à 7,1% pour octobre 2022.

- Dotation de Soutien à l'Investissement Local (DSIL)

Au surplus, le PLF 2023 met un terme à la DSIL exceptionnelle introduite par le PLF 2021 afin de financer les opérations des collectivités, prévues dans les contrats de relance et de transition écologique (CRTE) suite à la crise sanitaire.

- Fonds de Compensation de TVA (FCTVA)

Une augmentation du prélèvement sur les recettes de l'Etat au titre du FCTVA de 200M€ par rapport à 2022. Cette mesure est justifiée par la flambée des coûts des opérations d'achats et de travaux éligibles au FCTVA.

- « Fonds Vert »

Le PLF 2023 prévoit la création d'un fonds d'accélération de la transition écologiques dans les territoires de 1,5 Md€, aussi appelé « **Fonds Vert** » :

	Enveloppe 2023	Eligibilité	Objet
Fonds vert	1,5Mds€	Communes et EPCI à fiscalité propre en métropole ainsi que les PETR	Rénovation thermique, transition énergétique, mise aux normes; adaptation au changement climatique; amélioration des friches; mise en place de zones à faible émission

Les modalités précises de sollicitation de cette enveloppe sont encore à déterminer du fait de la nouveauté du dispositif, mais le gouvernement a annoncé vouloir « éviter au maximum les appels à projets" afin de ne pas écarter d'emblée les collectivités démunies en ingénierie. La commune entend capter une partie de cette enveloppe dans le cadre de ses projets.

III - UNE BASE FINANCIERE SOLIDE

A) Une épargne solide grâce aux dynamisme du territoire et à la maîtrise des charges

La Ville de Beaune a su, depuis plusieurs années, préserver des marges de manœuvre financières. Cela résulte d'un travail de fond axé sur la maîtrise de ses dépenses de fonctionnement, devenue indispensable pour faire face au recul d'une partie des recettes. Cela lui a permis d'absorber plus facilement les imprévus économiques et financiers dans un environnement de plus en plus incertain.

Des dépenses de fonctionnement maîtrisées

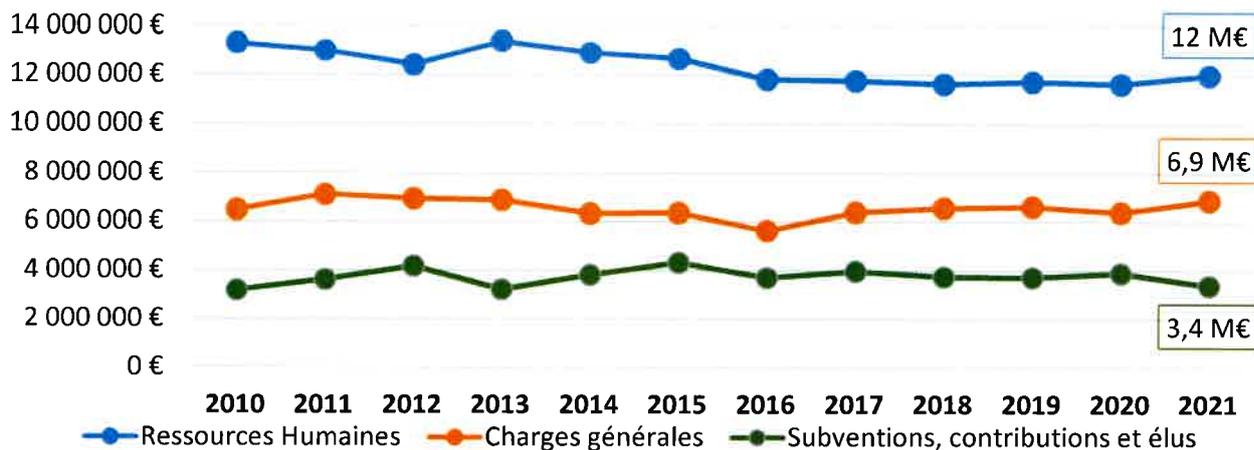
Parmi les dépenses de fonctionnement, seule une petite partie d'entre elles peut être ajustée. Le reste est composé de charges obligatoires ou dont la maîtrise ne peut être réalisée que par un pilotage à long terme.

Les dépenses de personnel ont représenté 51,51% des dépenses réelles de fonctionnement en 2021 (contre 60,63% pour la strate de comparaison), et leur volume est stable depuis 2016. Les agents étant en grande partie des fonctionnaires, l'effectif global est peu flexible. Leur rémunération étant corrélée à l'indice de la Fonction Publique qui était gelé entre 2018 et 2021, elle n'a évolué qu'en fonction de l'ancienneté, des évolutions de carrière et des mesures prises ponctuellement par le gouvernement.

Depuis 2021, l'élargissement du RIFSEEP a permis d'améliorer la rémunération de certains agents, tandis qu'est intervenue au niveau national la revalorisation de certaines catégories d'emplois et ainsi qu'un dégel du point d'indice dans le cadre des élections.

Les charges à caractère général, principalement composées des frais liés aux bâtiments (fluides et réparations), à l'entretien de la voirie, aux différentes maintenances ainsi qu'aux prestations de services. Elles sont pour la plupart difficiles à réduire du fait des variations de prix constatées. Toutefois, des économies de gestion ont pu être réalisées par la mise en concurrence régulière des fournisseurs et prestataires, ainsi que par des investissements rendant le patrimoine communal plus sobre et vertueux.

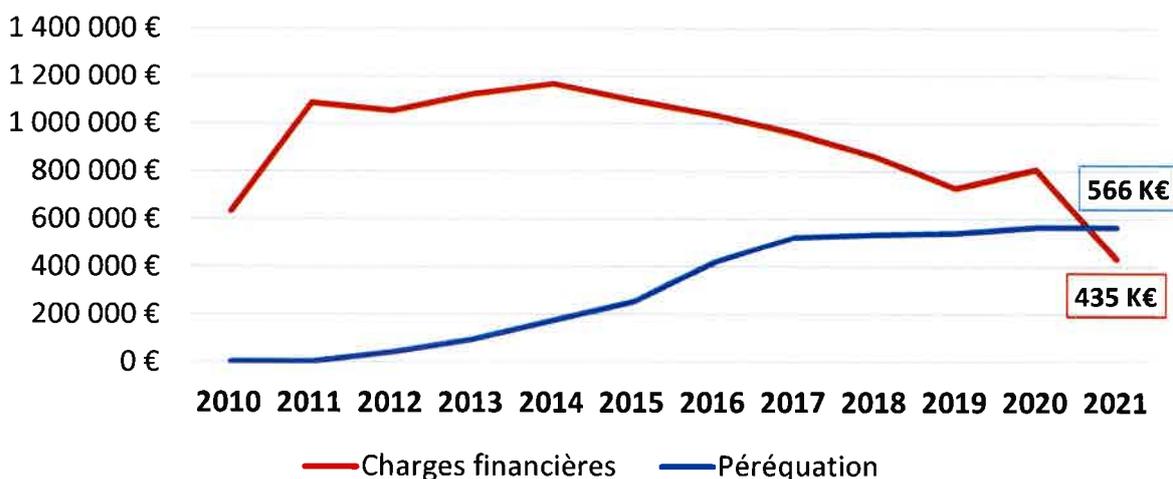
Evolution des dépenses de personnel, des charges à caractère général et des autres charges de gestion courante



Les charges financières liées à la dette sont en baisse presque chaque année depuis 2015 grâce au contexte de taux bas et du désendettement progressif de la Ville.

Elles ont presque été divisées par deux entre 2020 et 2021 grâce notamment à des renégociations de taux auprès de la SFIL au printemps 2021.

Cela permet de compenser partiellement l'augmentation des chapitres dont les évolutions sont les plus contraintes, à l'image de la nouvelle dépense imposée par l'Etat que constitue la contribution au FPIC (Fonds de Péréquation InterCommunal).



Des recettes de fonctionnement dynamiques malgré la baisse des dotations

Concernant les concours financiers de l'Etat encore existants, l'érosion se poursuit.

Evolution de la dotation globale de fonctionnement de la Ville depuis 2012

Dotation	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	Estimation 2023
Forfaitaire	4 642 592	4 557 284	4 262 403	3 694 622	3 097 217	2 724 068	2 666 799	2 581 505	2 445 072	2 348 340	2 237 232	2 220 000
Solidarité Urbaine	301 801	301 801	301 801	301 801	301 801	326 216	339 353	349 977	359 138	366 239	183 120	-
Péréquation	60 337	61 870	55 683	50 115	25 058	-	-	-	-	-	-	-
DGF totale	5 004 730	4 920 955	4 619 887	4 046 538	3 424 076	3 050 284	3 006 152	2 931 482	2 804 210	2 714 579	2 420 352	2 220 000

En 2022, la **dotation forfaitaire** (DF) était plus que divisée par deux par rapport à son niveau de 2012. A titre exceptionnel, la baisse annuelle liée à l'écrêtement ne devrait pas intervenir en 2023, le PLF 2023 prévoyant plutôt un prélèvement sur le budget de l'Etat pour financer le renforcement de la péréquation.

Ainsi, la dotation estimée pour 2023 serait la même qu'en 2022, à population constante.

La **dotation de solidarité urbaine** (DSU), qui a déjà été réduite de moitié, disparaîtra totalement du budget de la Ville à partir de 2023 du fait de son inéligibilité récente. Cela a réduit les recettes de 183 K€ en 2022 et de 366 K€ par rapport à un exercice normal, soit 1,3% des recettes de fonctionnement.

La ville ne bénéficie désormais plus d'aucun dispositif de péréquation, elle est uniquement contributrice.

Compte tenu du désengagement progressif de l'Etat, la fiscalité locale est plus que jamais la principale composante du financement municipal.

Décomposition et évolution du produit de la fiscalité directe

Evolution du produit de la fiscalité directe	2019		2020		2021	
	Produit fiscal	%	Produit fiscal	%	Produit fiscal	%
Taxe d'habitation	4 336 411 €	2,33%	4 299 552 €	-0,85%	337 138 €	-92,16%
Taxe foncière sur le bâti	8 927 009 €	2,28%	9 036 163 €	1,22%	16 742 989 €* -4 100 384 €	+85,3%* /
Coefficient correcteur au titre de la surcompensation de la réforme						
Taxe foncière sur le non bâti	217 437 €	2,74%	219 754 €	1,07%	219 463 €	-0,13%
Total (hors compensations et rôles)	13 480 857 €	2,30%	13 555 469 €	0,55%	13 199 206 €	-2,63%

* Hausse liée au transfert à la commune de la part départementale de TFB en 2021 (21,00%).

Malgré la suppression de la taxe d'habitation, l'annulation de la hausse de taux opérée en 2018 et les abattements de la fiscalité des entreprises industrielles, le produit de la fiscalité directe a progressé de 285 K€ en 2021 si l'on tient compte également de la compensation des exonérations de TFB pour les entreprises industrielles.

Les bases devraient progresser d'environ 4% en 2022 du fait notamment de la revalorisation des valeurs locatives en lien avec l'inflation, puis d'environ 6 à 8% en 2023 en fonction de l'inflation qui sera constatée en novembre 2022 (7,1% en octobre 2022). Une revalorisation d'une telle ampleur permettrait à la commune de compenser une partie de la flambée du prix de l'électricité en 2023. Dans le cadre de son exercice de prévision de septembre 2022, la Banque de France anticipe pour 2024 une variation des bases entre 4,2 et 6,9%.

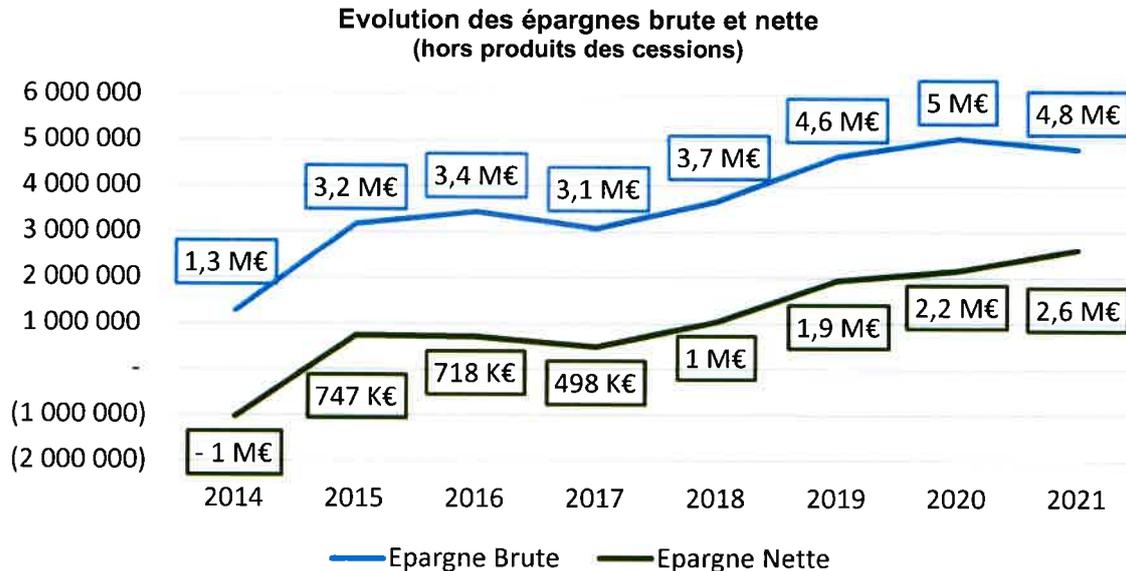
Le dynamisme des recettes tarifaires et domaniales, retrouvé depuis l'été 2021, pâtira potentiellement en 2023 de la baisse de pouvoir d'achats des habitants ainsi que d'une moindre fréquentation touristique. Une baisse de la recette des droits de mutation est aussi envisageable en 2023 en cas de fort ralentissement du marché de l'immobilier du fait de la hausse des taux d'intérêt et du délaissement des logements considérés comme passoires thermiques au sens de la loi Climat de 2021.

Une épargne solide permettant d'autofinancer une partie des investissements

L'épargne brute (ou capacité d'autofinancement brute) correspond à l'écart entre les recettes et les dépenses de fonctionnement de la ville.

L'épargne nette (ou capacité d'autofinancement nette), correspond à l'épargne brute après déduction des remboursements de capital de la dette.

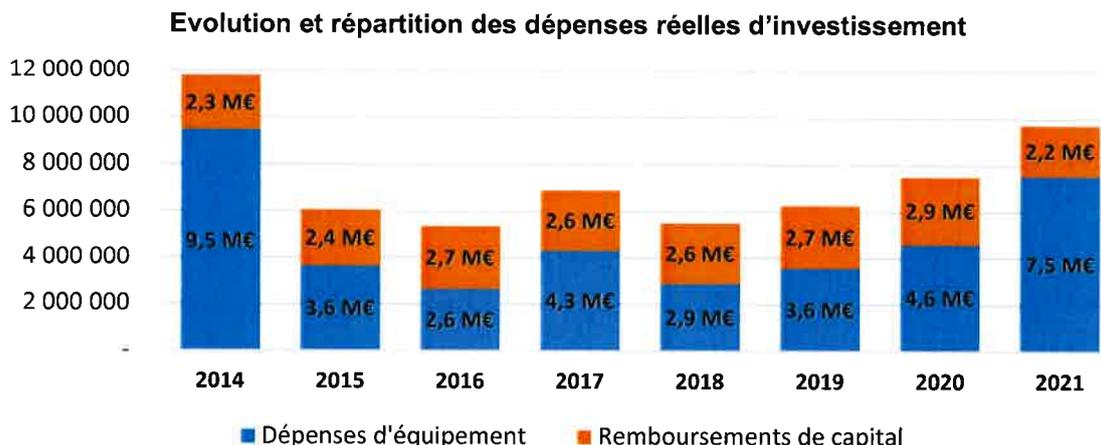
Cet indicateur essentiel donne le feu vert à l'accélération du cycle d'investissement.



La solidité de l'épargne a été sauvegardée en 2021 malgré la poursuite de la crise sanitaire, notamment pendant le 1^{er} semestre. Cela a également permis à la ville de dégager des excédents et d'envisager la réalisation de programmes d'investissement ambitieux pour les années à venir. L'exercice 2022 voit se concrétiser simultanément un certain nombre de projets structurants, s'inscrivant dans la continuité de la fin du mandat précédent. Leur achèvement en 2023 va permettre à la Ville de consommer les fonds qu'elle sauvegarde dans cet optique depuis quelques exercices, notamment du fait d'un contexte sanitaire puis économique ayant provoqué de nombreux retards dans l'avancement des travaux.

Cette capacité à générer des excédents par sa seule exploitation courante a permis à la Ville de limiter son recours à l'emprunt lors des dernières années puisque seuls 3 M€ de nouveaux flux ont été consolidés depuis 2017.

B) Des dépenses d'équipement et le recours à l'emprunt

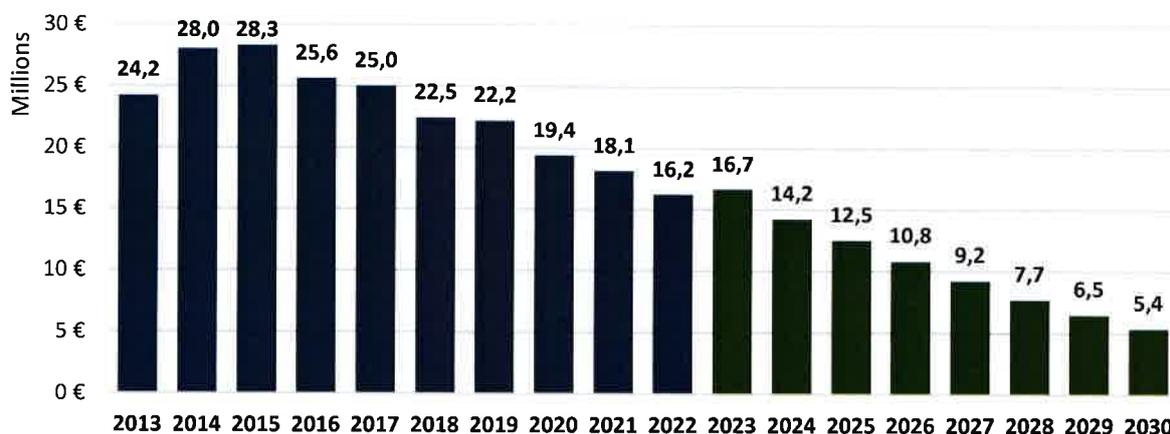


Les emprunts de la Ville

Un bilan complet de la dette bancaire est fait annuellement au moment de l'examen du Budget Primitif.

La Ville n'avait pas besoin d'emprunter en 2022 pour financer ses investissements, grâce notamment aux résultats satisfaisants des années précédentes. Toutefois, afin d'anticiper une forte dégradation des conditions de financements, la ville a contracté en 2022 un emprunt de 3 M€ avec le Crédit Agricole. Le contrat imposant de mobiliser 10% de la somme lors du mois suivant la signature, 300 000 € d'emprunt ont été tirés en Juin 2022. Le solde de l'emprunt (2,7 M€) sera mobilisé ou non en 2023 en fonction du rythme d'exécution des investissements et du contexte de taux du moment.

Evolution de l'encours de dette municipale (hors emprunts futurs)



L'encours de dette municipale sera de 16,2 M€ au 1^{er} janvier 2023 et devrait se situer à 16,7 M€ au 1^{er} janvier 2024 si la décision est prise de mobiliser l'enveloppe de 2,7 M€ d'emprunt disponible.

La ville a comme objectif interne de limiter son encours de dette à 10 années de capacité d'autofinancement brute (soit la différence entre ses recettes et dépenses de fonctionnement). Dans le cadre de la loi de programmation 2018-2022, l'Etat recommandait aux communes et EPCI de ne pas dépasser 12 années.

III- LE DEPLOIEMENT DE PROJETS D'ENVERGURE POUR LES CINQ PROCHAINES ANNEES

Le rapport d'orientations budgétaires est l'occasion d'introduire des projets municipaux qui seront détaillés dans le cadre du BP 2023.

A) Des projets et actions s'inscrivant dans la continuité de 2022

Les services municipaux

Pour mettre en œuvre le programme pour lequel la majorité des Beaunois se sont prononcés, il est nécessaire de renforcer certains services municipaux et de conforter l'attractivité de la Ville de Beaune comme employeur. Des marges de manœuvre ont été dégagées sur le plan des ressources humaines afin de :

- Mener des actions ciblées en faveur de l'action sociale auprès des agents
- Remplacer certains départs avec des compétences et des profils différents afin de faire correspondre l'allocation des ressources à l'évolution des besoins dans le temps
- Améliorer le régime indemnitaire pour mieux tenir compte de la performance individuelle et de la manière de servir des agents, dans le cadre du RIFSEEP

Ces actions ont notamment pour objectif de pourvoir plus facilement les postes vacants et d'accroître l'attractivité de la ville.

La sécurité, priorité de la Ville

L'un des objectifs du mandat est de moderniser les outils de surveillance et d'intervention de la police municipale. Des crédits seront pérennisés en 2023 afin de poursuivre l'investissement dans des équipements innovants et de qualité (caméras, équipements de police municipale), ainsi que la formation des agents dans le respect de la réglementation en vigueur.

L'accent sera également mis sur l'amélioration des conditions de circulation en centre-ville, avec entre autre un renforcement de la signalisation horizontale et verticale.

La ville va également poursuivre le renouvellement par tranches des horodateurs les plus anciens, notamment pour lutter contre le vandalisme.

Inclusion et cohésion

La ville poursuit ses actions à destination des familles et des jeunes et de tous les publics dans un objectif d'assistance et de cohésion, en partenariat avec la Communauté d'Agglomération qui dispose également de compétences en la matière. Le soutien à la parentalité et contre l'isolement fait notamment partie des objectifs recherchés, grâce à des ateliers organisés par l'espace jeunes, les espaces beaunois et d'autres services municipaux (bibliothèque, musées, beffroi, etc.).

L'engagement numérique

Les animations municipales autour de l'informatique permettront de sensibiliser les administrés aux nouvelles technologies et en particulier aux services municipaux accessibles à distance. Dans ce cadre, le site internet de la Ville a notamment été revu pour offrir davantage d'ergonomie.

Le développement d'une application communale est à l'étude pour 2022, avec pour objectif de faciliter les démarches de la population et améliorer la communication entre les administrés et les services.

Au sein des services municipaux à destination des élus et de la population, la gestion informatisée des assemblées et des courriers poursuivra sa dématérialisation. Dans cet objectif, des crédits de formation et de licences seront renouvelés en 2022.

La nature en Ville

La réalisation de la Cité des Vins et des Climats de Bourgogne en est un exemple emblématique, qu'il s'agisse du bâtiment en lui-même ou de l'ensemble du quartier dans lequel il est implanté. A ce titre, les Espaces Verts continueront d'être dotés d'outils performants dans le cadre de ces opérations.

C'est également dans cette logique que la Ville mettra l'accent sur la mobilité douce, afin de rendre plus ergonomique le recours à des alternatives aux véhicules individuels. L'aménagement cyclable du boulevard circulaire s'inscrit dans cette dynamique.

Le renouvellement progressif du mobilier urbain sera maintenu lors des exercices 2023 et suivants.

Beaune, capitale culturelle

La politique culturelle de la Ville de Beaune est un des volets importants de son rayonnement touristique et économique. Concernant les activités régulières, la programmation théâtrale attire chaque année de nombreux spectateurs, avec des équipes qui savent se réinventer.

La réhabilitation en cours du Théâtre de Verdure permettra bientôt de bénéficier d'un lieu de spectacle supplémentaire.

La grande exposition « Le bon, Le Téméraire et le Chancelier Rolin (1396-1477) : Quand flamboyait la Toison d'Or » a permis d'entretenir l'attrait culturel et touristique du territoire durant une saison hivernale habituellement moins active que le reste de l'année, sans que cela ne constitue un coût pour la collectivité. La ville entend renouveler à l'avenir ce type de manifestations.

L'éducation au cœur des préoccupations

Tout en assurant le fonctionnement courant de ses écoles, la Ville de Beaune va poursuivre le déploiement de moyens à l'attention des jeunes écoliers via l'ameublement des locaux et la fourniture d'outils informatiques. Des travaux d'entretien et d'adaptation du patrimoine scolaire seront réalisés en 2023, axés principalement sur l'accessibilité et la conformité des établissements à des normes qui évoluent sans cesse. De manière plus globale, ces bâtiments feront l'objet de rénovations lors des prochaines années, notamment du point de vue de la sobriété énergétique. La ville doit également mettre en place une politique relative aux nouveaux établissements scolaires, notamment aux Blanches Fleurs et à Saint-Jacques.

Toutes ces opérations s'inscriront dans un objectif de confort d'enseignement et d'apprentissage, mais tiendrons également compte des enjeux économiques et écologiques grandissants.

Le camping municipal

Le Camping des Cent Vignes s'est relevé des difficultés liées à la crise sanitaire. Toutefois, malgré des centaines de milliers d'euros de chiffre d'affaires manquants, le budget autonome conserve une situation financière honorable. Cela s'explique notamment par les économies de gestion réalisées depuis plusieurs années par ce service et grâce auxquelles il a pu constituer des réserves financières qui se sont avérées nécessaires.

Les actions envisagées pour les prochaines années auront pour objectif de conserver le classement 4 étoiles et donc l'attractivité du site. Des investissements seront réalisés en particulier sur l'accessibilité, la végétation et les sanitaires. Le logement du gardien sera également rénové d'ici la fin du mandat.

B) Des actions financées par des recettes estimées de façon réaliste

La section de fonctionnement

Les dépenses courantes sont majoritairement financées par la fiscalité directe locale.

Même sans action sur le levier fiscal, le produit devrait évoluer naturellement compte tenu du coefficient de revalorisation forfaitaire qui sera appliqué. Il devrait être égal à l'inflation constatée entre novembre 2021 et novembre 2022 et sera connu début décembre. Une hypothèse de 7% sera retenue lors de la préparation du budget 2022, la dernière donnée publiée par l'INSEE étant de 7,1% entre octobre 2022 et octobre 2021). Cette hypothèse inclut les mises à jours de bases ainsi que les contribuables devant entrer dans le champ de l'impôt en 2022 suite à une période d'exonérations.

Concernant les dotations de l'Etat, le budget primitif 2022 intègrera une stabilité de la Dotation Forfaitaire et une disparition de la Dotation de Solidarité Urbaine du budget municipal, comme pressenti lors du DOB 2022.

La troisième composante du financement des dépenses de fonctionnement est les produits des services municipaux et du domaine. Pour ce qui est de la fréquentation des services, la Ville budgètera des recettes comme celles escomptées lors d'un exercice normal qui ne serait pas grevé de contraintes particulières d'exécution.

Concernant les tarifs, ils seront fixés pour 2023 à l'occasion du conseil municipal de décembre 2022 via une délibération spécifique. Quelques ajustements localisés ont été proposés au stade de la préparation du budget, notamment en lien avec la hausse des coûts d'exploitation énergétique des services municipaux.

La section d'investissement

Concernant le financement des dépenses d'investissement, un recours à l'emprunt bien supérieur au remboursement annuel en capital de la dette sera prévu au budget 2023. Toutefois, il convient de rappeler que la Ville réduira considérablement ce recours à l'emprunt prévisionnel une fois les résultats excédentaires de 2022 constatés à l'occasion du compte administratif et réintégrés au sein de ses ressources. En effet, le fait de voter le budget primitif d'un exercice donné avant la clôture comptable de l'exercice précédent empêche la Ville de compter sur ses résultats antérieurs et l'oblige donc à prévoir davantage d'emprunt pour équilibrer son budget, dont les recettes doivent être égales aux dépenses à l'euro près. Il s'agit donc d'une mécanique rendue incontournable par le calendrier budgétaire de la collectivité.

La Ville pourra également réduire ce besoin d'emprunt grâce aux éventuelles cessions de patrimoine qui sont envisagées, mais qui ne seront pas inscrites au budget faute d'engagement définitif.

Sur chaque fiche d'investissement votée en Autorisation de Programme figurent les subventions accordées par les tiers. Pour les investissements non gérés en AP/CP, des fonds de concours avec la Communauté d'Agglomération ou des demandes ponctuelles de subventions font l'objet de délibérations spécifiques.

Le Conseil Départemental, la Région, l'Europe (FEDER) ainsi que l'Etat (DSIL) viennent ainsi minorer la charge de l'ensemble des projets. Toutefois, même si la Ville souhaite mobiliser le maximum de cofinancements sur les projets structurels afin d'en optimiser le coût final, elle priorisera toujours les programmes d'investissements en fonction des besoins de la population et de la Ville plutôt qu'en fonction de l'attribution de subventions éventuelles.

Concernant la Cité des Vins et des Climats de Bourgogne, le BIVB (Bureau Interprofessionnel des Vins de Bourgogne) cofinance actuellement le projet pour un total de 3 M€. A ce jour, 2 M€ ont déjà été titrés grâce à l'avancée des travaux.

Des cessions de terrains seront également réalisées pour les investisseurs privés souhaitant mettre en valeur des parcelles municipales offrant parfois peu de perspectives à la Ville.

Les grandes orientations de la politique actuellement mise en œuvre ayant été esquissées, abordons maintenant les crédits budgétaires d'investissement envisagés en 2022, ainsi que pour les années suivantes concernant la programmation annuelle des investissements.

L'esquisse pluriannuelle

- **Ajustement d'Autorisations de Programme (AP) existantes :**

En annexe de ce rapport d'orientations budgétaires, vous trouverez des fiches individuelles présentant le financement de chaque AP. Le phasage a été mis à jour en fonction de la réalisation des opérations, à l'occasion de la préparation budgétaire pour 2022. Aucune AP ne voit son montant être modifié.

- **Créations de nouvelles autorisations de programme :**

Il convient également de créer de nouvelles AP pour des projets dont l'ampleur, la durée et les cofinancements possibles rendent l'utilisation de cette méthode de programmation financière efficiente. Les programmes de réalisation seront ensuite affinés ou validés dans les prochains mois. Les inscriptions permettent déjà de se faire accompagner par des prestataires si besoin, de programmer des études ou de lancer certaines consultations dans le cadre des règles de la commande publique. Dans ces nouvelles AP, les recherches de partenariats n'étant pas toujours finalisées, les recettes sont parfois indicatives.

Heureusement, la santé financière de la Ville de Beaune est solide. Les efforts de gestion réalisées depuis des années lui permettront de faire face à la conjoncture économique défavorable, mais pour combien de temps ?

Après avoir diminué plusieurs fois les impôts depuis 27 ans, la ville de Beaune pratique la fiscalité la plus basse des communes de sa strate au niveau régional. Si cette année nous permet encore de pratiquer une neutralité fiscale, en sera-t-il de même l'an prochain ?

DECISION :

Le Conseil municipal, après en avoir débattu,

- **PREND ACTE** des éléments communiqués par le Maire sur la situation financière de la Ville, permettant d'alimenter le débat sur les orientations budgétaires pour l'année 2023.

Fait et délibéré en séance les jour, mois et an que-dessus.

Pour extrait certifié conforme,
LE MAIRE,
pour le MAIRE et par délégation
Le Directeur Général des Services



Mickaël BOITELLE

Envoyé en préfecture le 21/11/2022
Reçu en préfecture le 21/11/2022
Publié le 23/11/2022 
ID : 021-212100549-20221110-CM_22_137-DE

La présente délibération, à supposer que celle-ci fasse grief, peut faire l'objet, dans un délai de deux mois à compter de sa notification ou de sa publication et/ou de son affichage, d'un recours contentieux auprès du Tribunal Administratif de DIJON ou d'un recours gracieux auprès de la Ville de BEAUNE, étant précisé que celle-ci dispose alors d'un délai de deux mois pour répondre. Un silence de deux mois vaut alors décision implicite de rejet. La décision ainsi prise, qu'elle soit expresse ou implicite pourra elle-même être déférée au tribunal administratif dans un délai de deux mois. Le Tribunal Administratif peut être saisi d'un recours déposé via l'application Télérecours citoyens accessible par le site internet www.telerecours.fr. Conformément aux termes de l'article R. 421-7 du Code de justice administrative, les personnes résidant outre-mer et à l'étranger disposent d'un délai supplémentaire de distance de respectivement un et deux mois pour saisir le Tribunal.