

Rapport d'orientations budgétaires 2021

I. INTRODUCTION

Le débat d'orientations budgétaires (DOB) constitue une obligation introduite par la loi du 6 février 1992 pour les collectivités de plus de 3 500 habitants. Celui-ci doit se dérouler dans les deux mois qui précède l'examen du budget primitif.

La loi n°2015-991 portant nouvelle organisation Territoriale de la République (NOTRe) a souhaité accentuer l'information des conseillers municipaux.

Aussi, dorénavant le DOB s'effectue sur la base d'un rapport élaboré par le Maire portant sur les orientations budgétaires, les engagements pluriannuels envisagés, et sur la structure de la gestion de la dette.

Le DOB comporte traditionnellement deux parties :

→ Un point sur le contexte général avec les données macroéconomiques et les dispositions de la loi des finances ;

→ Les informations nécessaires à l'élaboration des budgets de la Commune.

L'article D. 2312-3 du C.G.C.T. précise le contenu et les modalités de publication et de transmission du rapport d'orientation budgétaire. Ainsi, le rapport doit comporter les informations suivantes :

- Les évolutions prévisionnelles des dépenses et des recettes de fonctionnement et d'investissement en précisant les hypothèses d'évolution retenues pour construire le projet de budget notamment en matière de concours financiers, de fiscalité, de tarification, de subventions ;
- La présentation des engagements pluriannuels envisagés, notamment les orientations en matière de programmation d'investissements comportant une prévision des dépenses et des recettes et le cas échéant les orientations en matière d'autorisation de programme ;
- Des informations relatives à la structure et à la gestion de l'encours de dette contractée et les perspectives pour le projet de budget, notamment le profil de l'encours de dette qui vise la collectivité pour la fin de l'exercice ;
- Des informations sur la structure des effectifs, les dépenses de personnel, les rémunérations.

II. CONTEXTE MACROECONOMIQUE

1) Une crise sanitaire toujours d'actualité

Si la pandémie semble être maîtrisée dans certains pays tels que la Chine, elle continue de frapper toujours les Etats-Unis et l'Europe où le nombre de cas testés positifs à la COVID-19 ne cesse de croître.

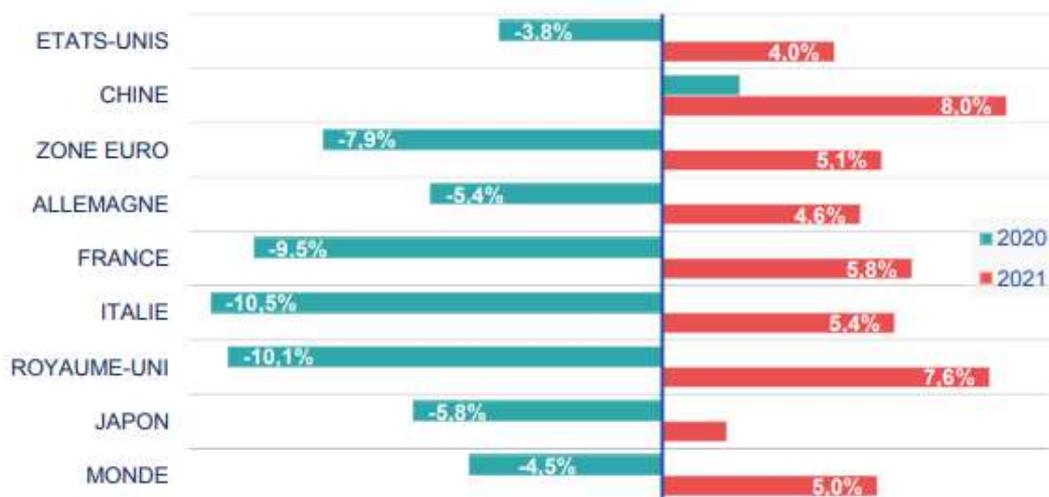
Au cours des neuf mois qui se sont écoulés depuis le début de l'épidémie, les premiers impacts économiques de la crise sanitaire et des mesures mises en place pour endiguer sa propagation ont été observés.

Les mesures économiques prises par les gouvernements et les institutions supranationales pour soutenir l'économie semblent avoir permis de limiter l'ampleur de la crise économique dont l'évolution est étroitement corrélée à la résolution de la crise sanitaire.

Ainsi les politiques de soutien budgétaire et monétaire ont été sans précédent. A titre d'exemple, en France, l'Etat a financé le chômage partiel. Ce dispositif a concerné cinq millions de personnes pour 337 000 entreprises et représenté un volume de 45 milliards d'euros.

Si les prévisions de croissance économique sont moins pessimistes, elles restent toutefois négatives pour l'économie mondiale dont le PIB est attendu en recul de 4,5% sur cette même année. Selon les mêmes prévisions, l'activité économique devrait connaître un fort rebond en 2021, avec des chiffres de croissance estimés à 5,1% pour la Zone Euro, 4,0% pour les Etats-Unis, et jusqu'à 8,0% pour la Chine.

Prévisions OCDE de croissance du PIB pour 2020 et 2021



Source : OCDE

Malgré le recul de l'activité économique mondiale en 2020, le PIB devrait renouer avec la croissance en 2021 selon les dernières estimations. Toutefois, cette reprise annoncée est fortement conditionnée par l'évolution de la pandémie.

Ainsi, la gestion des campagnes de vaccination et la reprise de la pandémie en ce début d'année, avec l'apparition de nouveaux variants du Covid-19, risquent d'ores et déjà de fragiliser ces prévisions.

2) En France, la crise sanitaire balaie toutes les projections

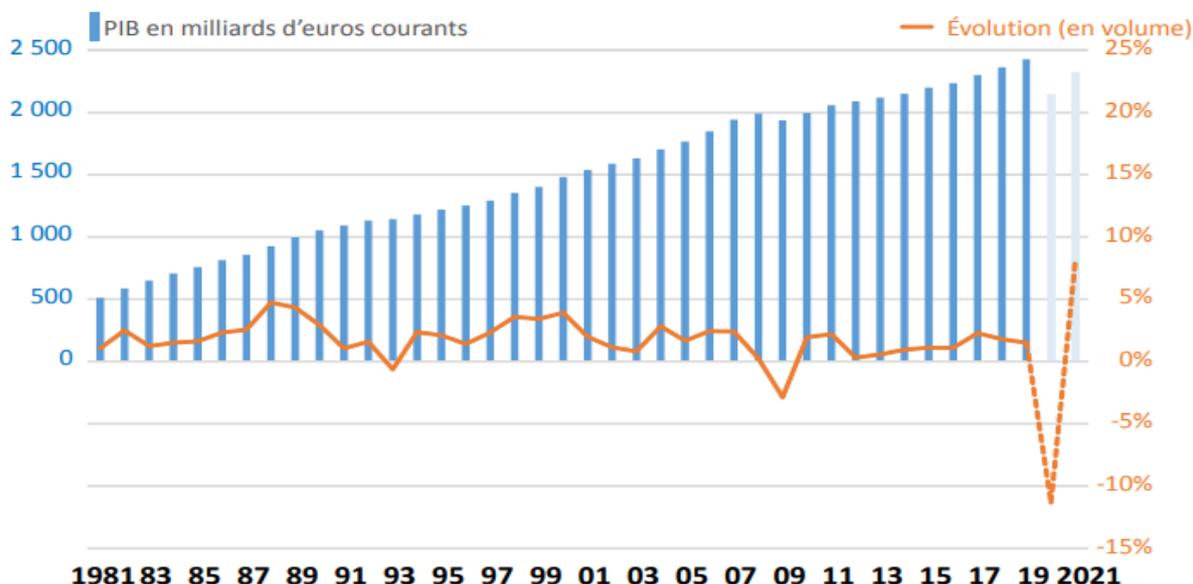
Dans son exercice de prévisions de décembre 2019, la Banque de France prévoyait une croissance à 1,1% pour l'année 2020 et 1,3% au-delà. La crise sanitaire a balayé ces projections, amenant l'institution à retravailler ses scénarios face à l'ampleur inédite du choc sur l'activité du pays.

La publication habituelle des projections macroéconomiques n'aura pas lieu en mars et il faudra attendre juin pour que la Banque de France réajuste son scénario.

Grâce à des résultats au deuxième trimestre meilleurs que ceux anticipés (déconfinement progressif, résistance de l'activité dans les branches marchandes, rebond de la consommation privée...), le recul du PIB a été évalué à -8.7% au lieu de -10.3% prévu initialement.

Après un pic à 27,4% au trimestre 2, le taux d'épargne des ménages devrait décroître et se normaliser l'an prochain (surcroît d'épargne accumulé probablement en deçà des 100 Mds d'€ évalués à l'été).

Évolution de la croissance française



Sources : Insee (Comptes nationaux Base 2014)
puis prévisions du rapport n° 3531 de l'Assemblée Nationale associé au PLFR 4 2020

La France pourrait ainsi renouer avec son niveau d'activité d'avant crise dès le premier trimestre 2022, avant ses voisins européens, et le PIB rebondir à 7,4% en 2021 et 3,0% en 2022.

Sur le marché du travail, l'impact de la pandémie se révèle impressionnant ; au premier trimestre 2020, 715.000 personnes avaient déjà perdu leur emploi salarié.

En deux trimestres, l'ampleur des destructions d'emploi a ainsi dépassé les 692.000 créations d'emploi lentement accumulées au cours des deux ans et demi séparant le 2^e trimestre 2017 du 4^e trimestre 2019.

Afin de soutenir les entreprises et limiter la hausse du chômage, le gouvernement a adapté dès mars le dispositif d'activité partielle, qui a été largement sollicité. Son coût pour 2020 est estimé à 31 milliards € (1,3 % du PIB) et à 6,6 milliards € pour 2021.

Malgré cela, le taux de chômage devrait s'établir au-dessus de 11 % d'ici à la mi-2021, pour diminuer ensuite et atteindre 8 % vers la fin de l'année 2022.

Au-delà des mesures d'urgence, le gouvernement français a lancé en septembre un plan de relance qui s'établira sur les années 2021-2022 pour 100 milliards € (soit 4,3 % du PIB). Il sera financé à hauteur de 40 milliards par l'Europe.

Ce plan « France Relance » comporte trois axes :

- | | |
|---|----------|
| ▪ Compétitivité et innovation | 34 Mds € |
| ▪ Transition écologique et environnementale | 30 Mds € |
| ▪ Cohésion sociale et territoriale | 36 Mds € |

Depuis mars, la crise sanitaire s'est traduite par un niveau record des demandes de crédits de trésorerie des entreprises.

Cette hausse provient de la mise en place des Prêts Garantis par l'Etat (PGE) accordés aux entreprises à des taux très bas (0,67 % en moyenne).

La proportion des crédits de trésorerie dans les nouveaux crédits octroyés est ainsi passée de 35 % au 1^{er} trimestre 2020 à 72 % au 2^e trimestre 2020.

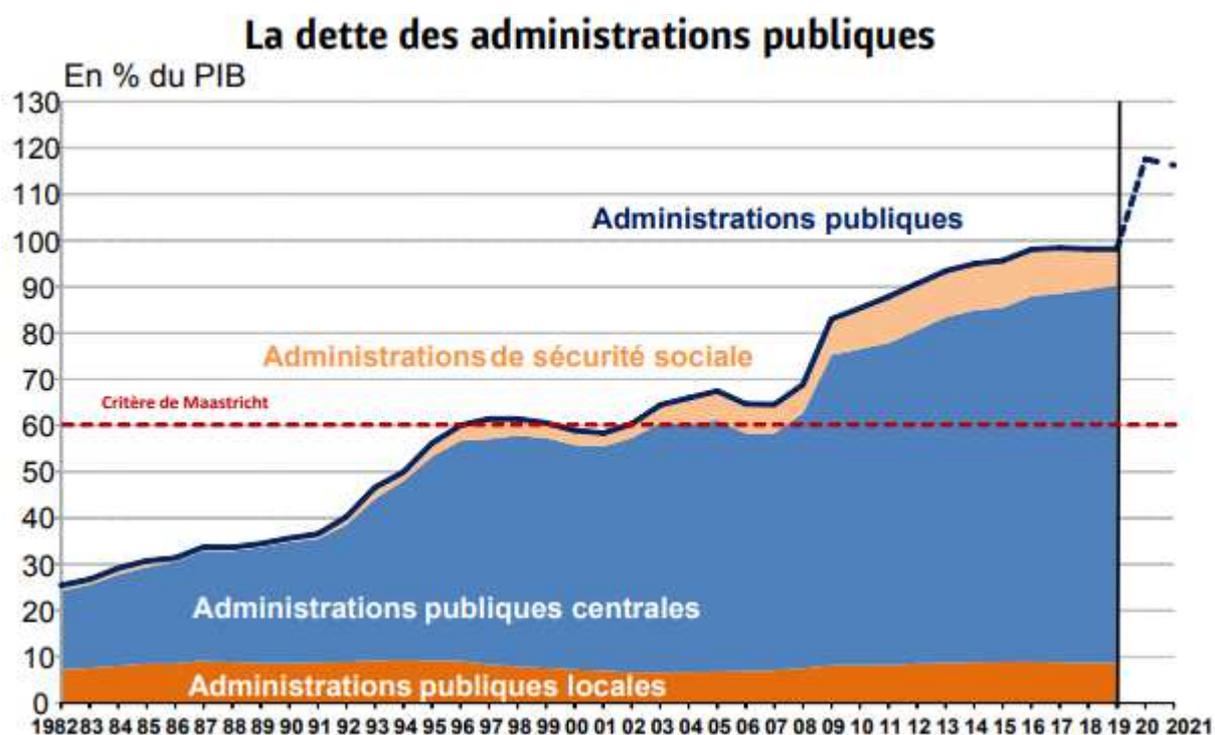
Fin septembre 2020, les crédits mobilisés par les entreprises atteignaient 1.170 milliards

Une baisse de l'activité couplée à une intervention publique massive:

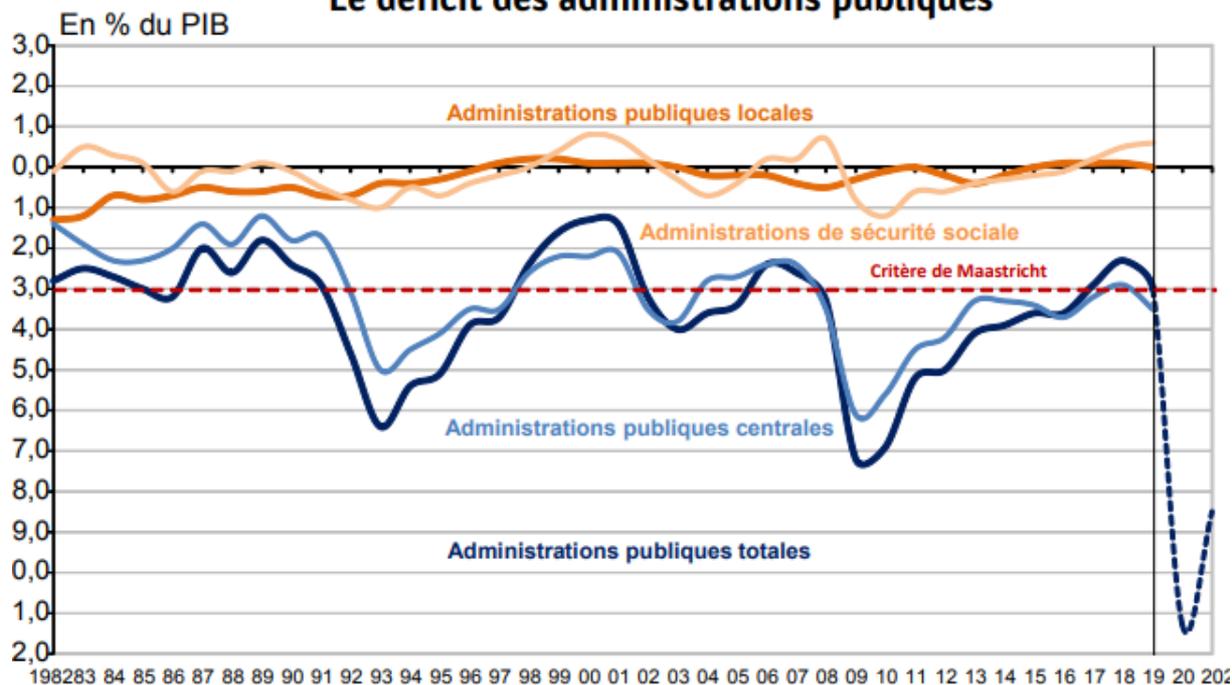
Sous le double effet de la baisse de l'activité et d'interventions publiques massives en raison de la crise sanitaire, le déficit public devrait atteindre 11,3 % du PIB en 2020, tandis que la dette publique s'élèverait à 119,8 % du PIB.

Pour 2021, le gouvernement prévoyait dans le PLF 2021 avant le nouveau confinement, une baisse du déficit public à 6,7 % du PIB et une dette publique à 116,2 % du PIB.

La Loi n°2020-290 du 23 mars 2020 d'urgence pour faire face à l'épidémie de covid-19 a suspendu pour 2020 l'application du dispositif de pilotage des dépenses de fonctionnement des collectivités locales.



Le déficit des administrations publiques



Sources : Insee (Comptes nationaux Base 2014) puis LFI 2021

Compte tenu du niveau très faible de l'inflation, les taux d'intérêt devraient rester extrêmement bas pendant encore un certain temps.

III. Les principales mesures de la loi de finances 2021

1) **Maintien du Calendrier de l'exonération progressive de la taxe d'habitation**

En compensation de la suppression de la TH, les communes et EPCI percevront respectivement la part départementale de la taxe sur les propriétés bâties et une fraction de TVA. Les régions, devraient bénéficier d'une dotation pour compenser la perte des frais de gestion de la TH.

Les départements seront compensés du transfert de la taxe sur les propriétés bâties aux communes par une fraction de TVA.

A noter, la part départementale de la taxe sur les propriétés bâties sera répartie entre les communes grâce à un mécanisme de coefficient correcteur visant à leur garantir une compensation à l'euro près, neutralisant ainsi les situations de sur-compensation ou de sous-compensation.

Description du calendrier de la réforme pour les collectivités



2) Le montant de la dotation globale de fonctionnement reste stable

La DGF des communes comprend la dotation forfaitaire (DF) et les dotations de péréquation verticale (DSU, DSR et DNP).

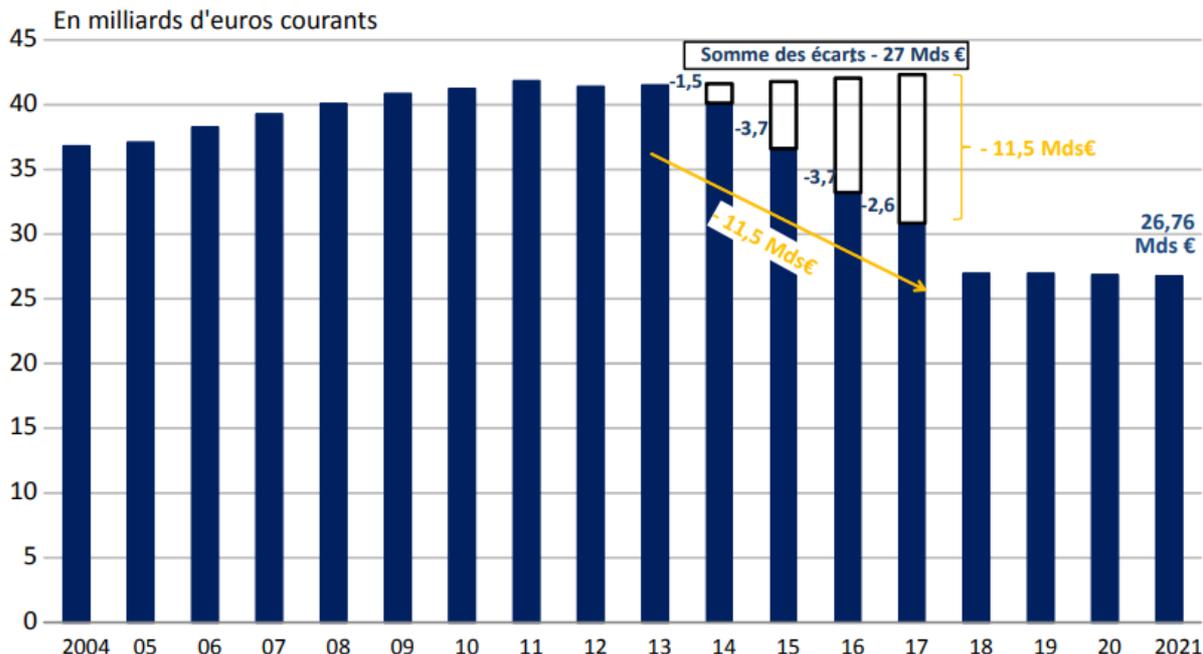
Cette dernière a été fixée à 26.758 milliards d'euros pour 2021.

La Loi de Finances 2021 n'apporte aucune modification notable à ces dotations.

En effet, le calcul de la dotation forfaitaire reste inchangé (variation de population et écrêtement en fonction de l'écart à la moyenne du potentiel fiscal).

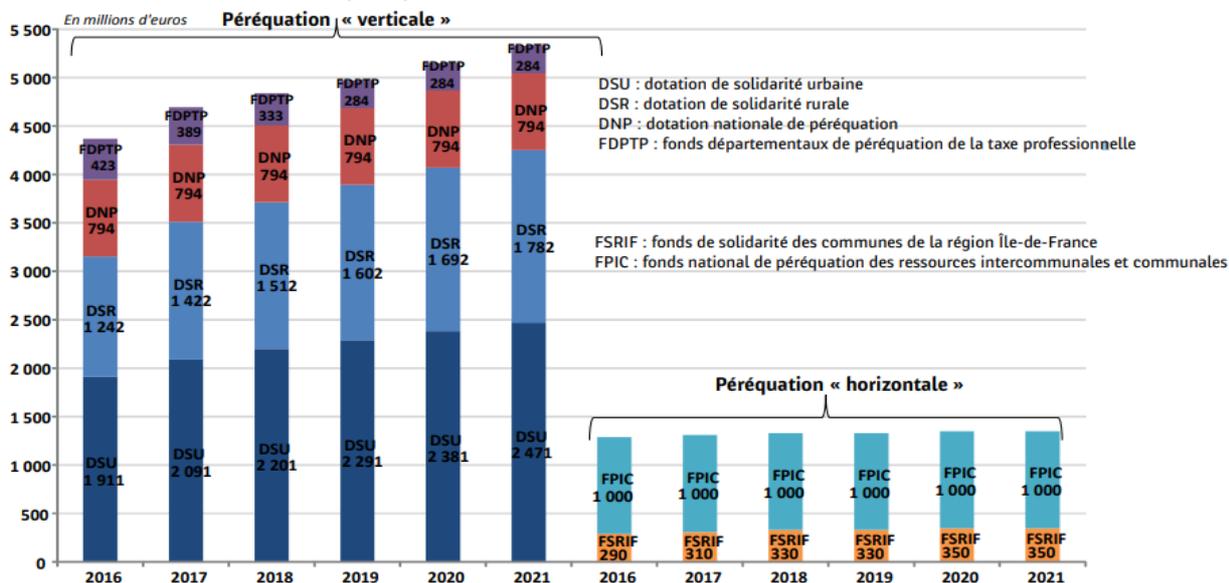
Ainsi, bien que ne tenant plus compte de la contribution au redressement des finances publiques (CRFP) depuis l'année 2018, la DF demeure toutefois soumise au mécanisme d'écrêtement.

Évolution de la dotation globale de fonctionnement (DGF)



L'écroulement de la dotation forfaitaire des communes permet notamment de financer les abondements d'enveloppes de péréquation verticale.

La péréquation au sein du bloc communal



La crise sanitaire de 2020 qui tend à se poursuivre le début d'année 2021 aura une influence sur le potentiel fiscal de chaque collectivité durant les prochaines années.

Une évolution de l'écroulement pourra être constatée à la hausse ou à la baisse en fonction de l'évolution comparée de la richesse fiscale des autres communes du pays.

3) Stabilisation des dotations de soutien à l'investissement local

Le FCTVA qui est la principale aide de l'Etat aux collectivités territoriales en matière d'investissement devrait progresser de 546M€ par rapport à 2020 pour atteindre 6,5 Mds€ pour 2021.

Les dotations de soutiens à l'investissement restent stables depuis 2019 et s'élèvent à 1.8 milliards d'€.

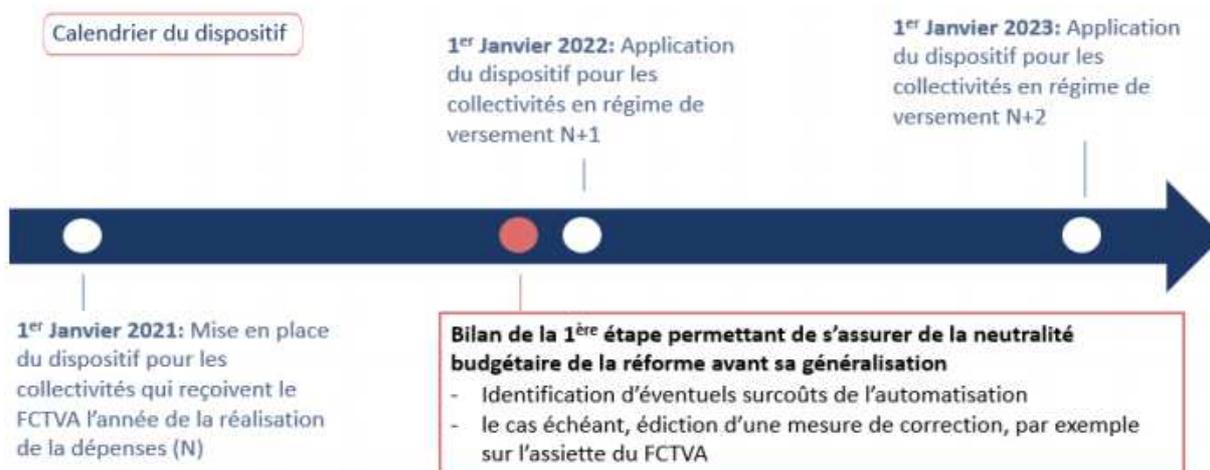
Elles se décomposent comme suit :

- Dotation politique de la ville (DPV) : 150 millions €
- Dotation équipement des territoires ruraux (DETR) : 1.046 millions €
- Dotation de soutien à l'investissement local (DSIL) : 570 millions €

4) Entrée en vigueur de l'automatisation du FCVA

La mise en œuvre se fera progressivement sur 3 ans pour les dépenses éligibles réalisées à partir du 1^{er} janvier 2021 pour les collectivités percevant le FCTVA l'année même de la dépense, en 2022 ou en 2023 respectivement pour les perceptions en N+1 et N+2.

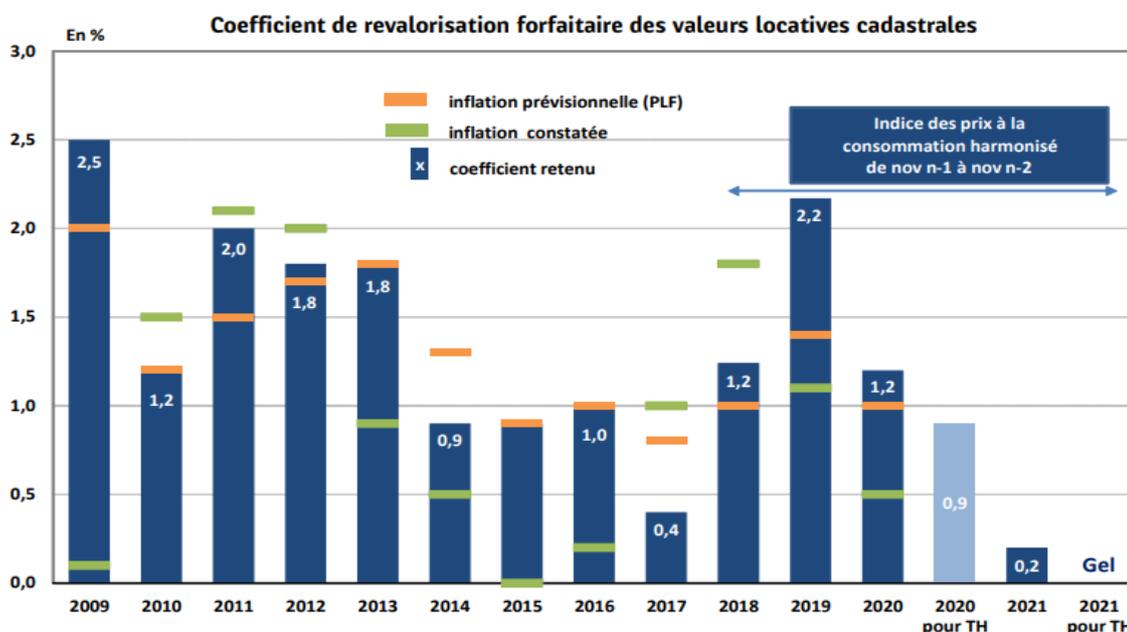
Calendrier de la mise en place du dispositif :



Avec la mise en place de l'application dédiée nommée ALICE (automatisation de la liquidation des concours de l'Etat), l'éligibilité de la dépense au FCTVA ne sera plus fonction de sa nature juridique mais de son imputation comptable. Le décret n°2020-1791 du 30 décembre 2020 relatif à l'automatisation de la gestion du FCTVA en précise l'assiette.

5) Revalorisation forfaitaire des valeurs locatives cadastrales

Comme le prévoit l'article 1518 bis du Code général des impôts (CGI), à compter de 2018, les valeurs locatives foncières sont revalorisées en fonction de l'inflation constatée (et non plus en fonction de l'inflation prévisionnelle, comme c'était le cas jusqu'en 2017).



Ce taux d'inflation est calculé en fonction de l'évolution de l'indice des prix à la consommation harmonisé entre le mois de novembre N-1 et le mois de novembre N-2 (pour application en année N).

A noter qu'en cas de déflation, aucune dévalorisation des bases fiscales ne sera appliquée (coefficient maintenu à 1). L'IPCH constatée en novembre 2020 étant de +0,2% par rapport à novembre 2019, le coefficient légal sera donc de +0,2% en 2021 (contre 1,2% en 2020).

6) La réforme de la taxe sur l'électricité accentue davantage la perte de l'autonomie fiscale

La loi de finances prévoit de simplifier la gestion des différentes taxes dues par les fournisseurs d'électricité au titre de la consommation finale d'électricité et d'unifier leur recouvrement par la direction générale des finances publiques (DGFIP).

La réforme sera mise en œuvre en trois étapes :

- Au 1^{er} janvier 2021, il sera procédé à un alignement des dispositifs juridiques et notamment des tarifs entre les trois taxes précitées
- Au 1^{er} janvier 2022, la TDCFE (perçue par les départements et la métropole de Lyon) deviendra une part départementale de la taxe intérieure sur la consommation finale d'électricité (TICFE)
- Enfin, au 1^{er} janvier 2023, une part communale sera instituée en remplacement de la taxe communale dont la gestion sera également transférée à la DGFIP.

Les collectivités et leurs groupements qui disposaient encore d'un pouvoir de modulation des tarifs de la taxe via la fixation du coefficient multiplicateur le perdront progressivement.

La modulation du coefficient à la hausse ou à la baisse par voie de délibération ne pourra se faire que dans le respect de nouveaux planchers légaux : 4 en 2021 et 6 en 2022. Ainsi, en cas d'absence de coefficient multiplicateur ou de coefficient inférieur à ces seuils au sein de la collectivité, ces coefficients planchers s'appliqueront automatiquement.

IV. Les orientations Budgétaires pour 2021

L'année 2021 continue d'être marquée par l'impact de la crise sanitaire sur les finances de la commune.

Toutefois, les orientations budgétaires définies dans la lettre de cadrage adressée aux services, s'inscrivent dans une volonté de maîtrise des charges couplée à une approche prudentielle - motivée notamment par les incertitudes dues à la crise sanitaire -.

Les orientations budgétaires reflètent également l'ambition de la commune Biganos à conduire ses projets structurants – malgré la crise sanitaire - dont la réalisation doit s'étaler sur l'ensemble de la durée du mandat, conformément à la prospective financière d'investissement arrêtée par les élus.

Néanmoins, les restrictions de déplacements et d'activités ainsi que les futures mesures qui seront prochainement annoncées par le gouvernement ont conduit à réévaluer les produits perçus par la collectivité.

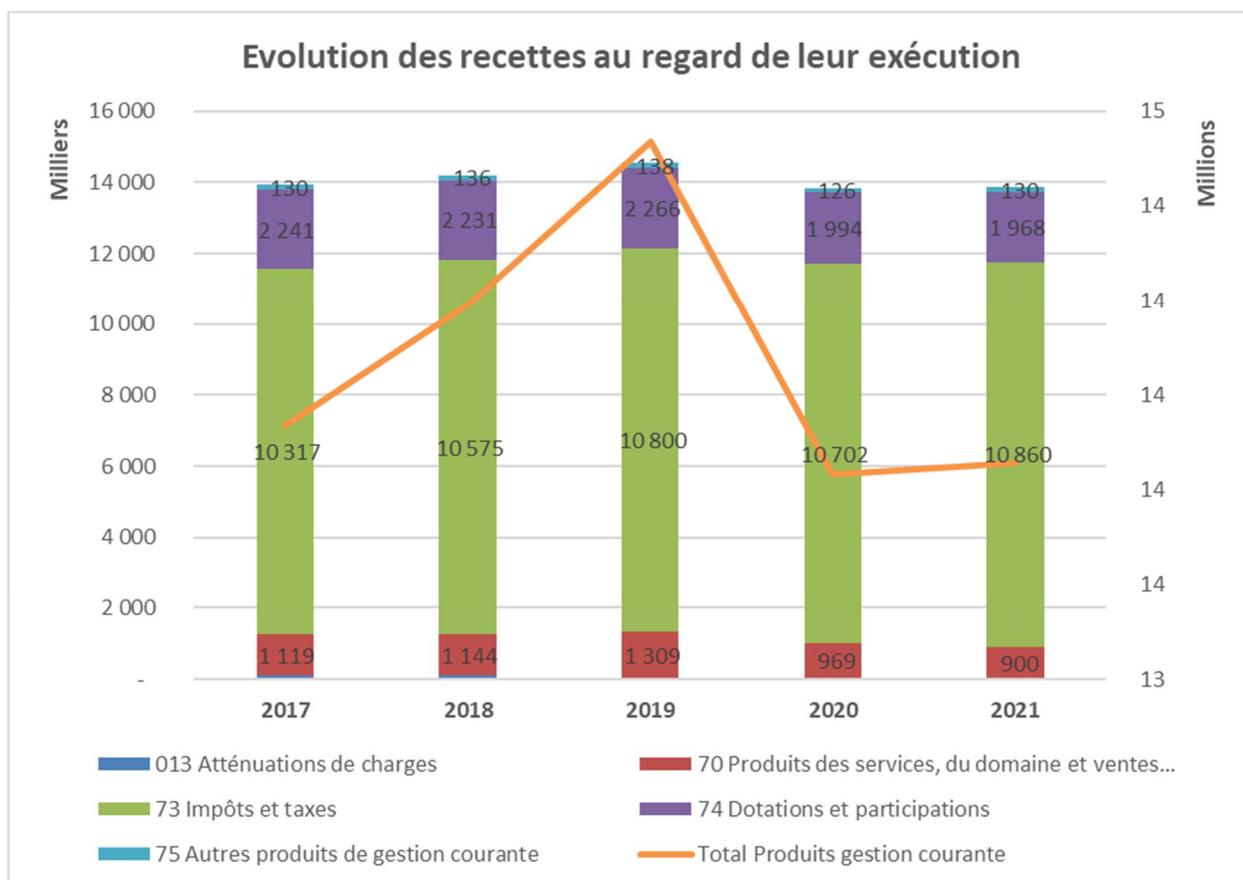
Afin de participer à l'effort de solidarité nationale, la commune de Biganos aura également en charge d'organiser et mettre en place, un centre de vaccination pour l'ensemble du territoire du nord bassin.

La reprise intégrale de la politique enfance et jeunesse par la commune induit aussi des charges de fonctionnement et de personnel supplémentaires qui sont compensées, en temps normal, par le produit des redevances y afférentes.

Par ailleurs, l'augmentation des charges de personnels reflète également une montée en compétence des services qui permettra d'une part d'optimiser les finances et d'autre part, d'asseoir sur le long terme et de façon structurelle, l'avenir de la collectivité.

A. Une section de fonctionnement qui reste façonnée par la crise

1) Les recettes devraient légèrement progresser mais rester en deçà de celles constatées avant 2020



a) Les produits des services devraient être encore impactés par la crise sanitaire

Même si ces produits ont été légèrement supérieurs à ceux évalués (966 K€ contre 719 K de prévu), ils devraient rester en deçà de ceux constatés avant 2020.

Aussi, l'évaluation des produits des services demeure calquée sur ce qui a été constaté en 2020, soit 900 K€.

b) *Le levier fiscal de la commune tend à devenir inopérant*

La commune percevra dès cette année une partie de la part départementale de la TFPB qui remplacera la part de la TH perdue.

La revalorisation forfaitaire des bases a été fixée à 0.2%

Le coefficient correcteur destiné à ajuster la situation de chaque commune devrait neutraliser la sous compensation due à ce transfert.

Il est a rappelé que la commune ne dispose plus de pouvoir de taux concernant la TH sur les résidences principales.

Encore cette année, la commune conserve la trajectoire adoptée depuis de nombreuses années en matière de fiscalité en ne procédant pas à l'augmentation des autres taxes directes locales.

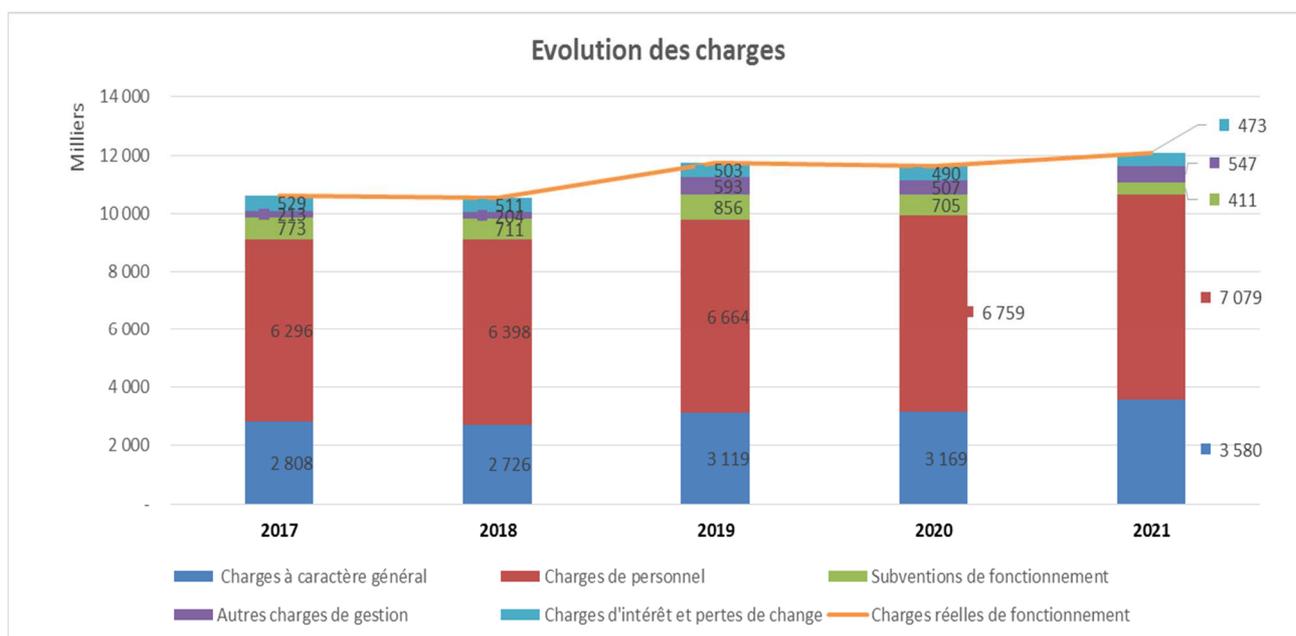
Ainsi, le produit des impôts et taxes a été évalué 10.8 millions d'euros soit une diminution de 1.4% par rapport à ce qui a été constaté l'année précédente.

c) *Des dotations et participations en baisse*

Les recettes sont logiquement en baisse conformément aux modalités d'écèlement de la part forfaitaire versée à la commune de Biganos.

Le produit des dotations est évalué à 1.9 millions d'euros soit une diminution de 8% par rapport aux prévisions de l'année précédente.

2) Des charges de fonctionnement ajustées à la situation de crise sanitaire



Les dépenses de fonctionnement devraient augmenter au regard des moyens déployés par la commune pour répondre aux besoins de solidarité nationale s'agissant de la gestion logistique du centre de vaccination.

L'internalisation et le développement de la politique « enfance et jeunesse » de la ville induit également une augmentation de la masse salariale de la commune et des charges supplémentaires. En temps ordinaires, ces dernières seront compensées par le produit des redevances et participations perçues.

Ainsi, les charges à caractères générales devraient atteindre 3.5 millions d'€ pour 2021, soit une augmentation de 14 % par rapport à 2020.

Les dépenses de personnel enregistreront quant à elles une augmentation de 5%.

Toutefois selon le plan prévisionnel de remplacement des agents, ces dépenses devraient atteindre 6.8 millions € à l'horizon 2023.

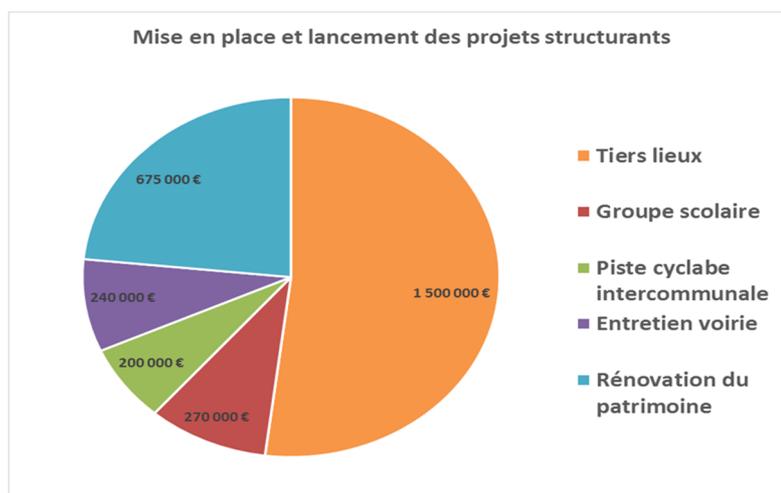
En effet, à l'aune des départs massifs à la retraite qui se profilent, la collectivité opérera notamment dans le cadre de sa gestion prévisionnelle des emplois et compétences, à un recrutement ciblé au regard des transformations structurelles des services publics.

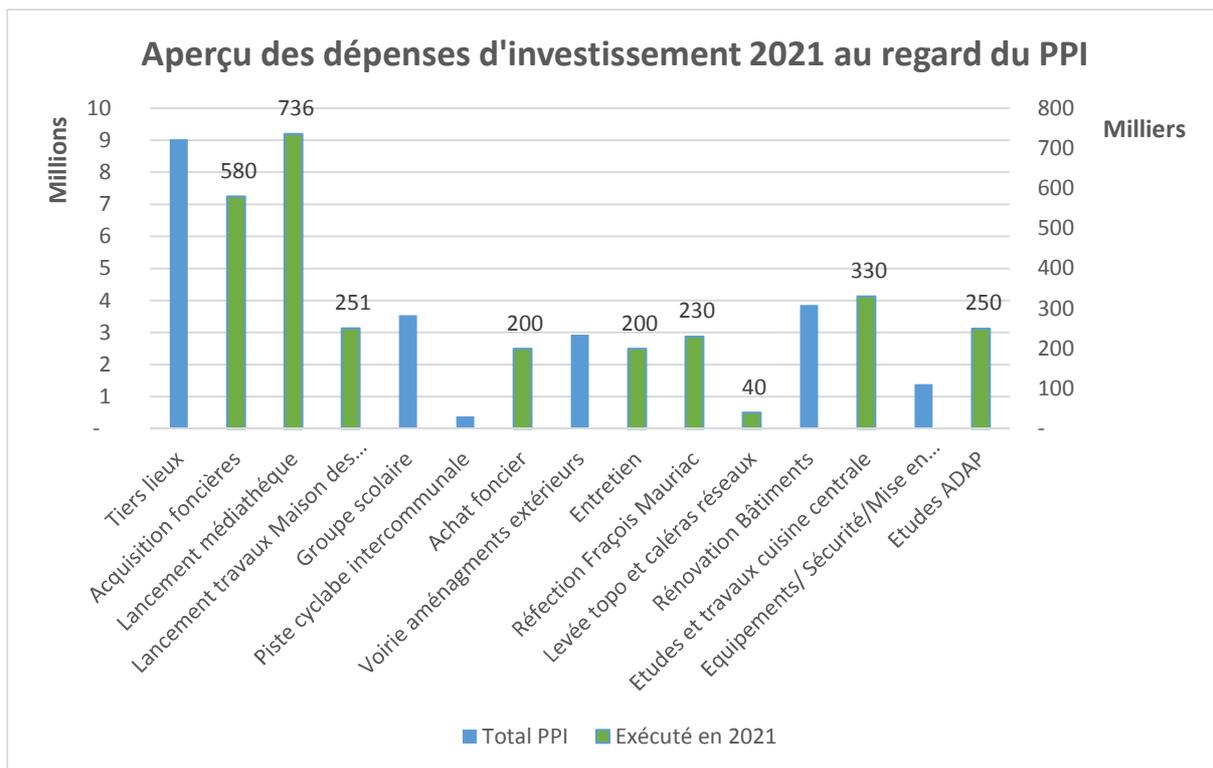
B. Maintien de l'investissement selon le PPI malgré les contraintes sanitaires

1) Poursuite de la mise en place de projets structurants et des investissements pour les services

Conformément au Plan pluriannuel d'investissement (PPI), les dépenses d'équipement devraient s'élever aux alentours de 6 millions d'euros.

Ainsi, l'année 2021 sera notamment marquée par le lancement et la mise en place de projets tels que :

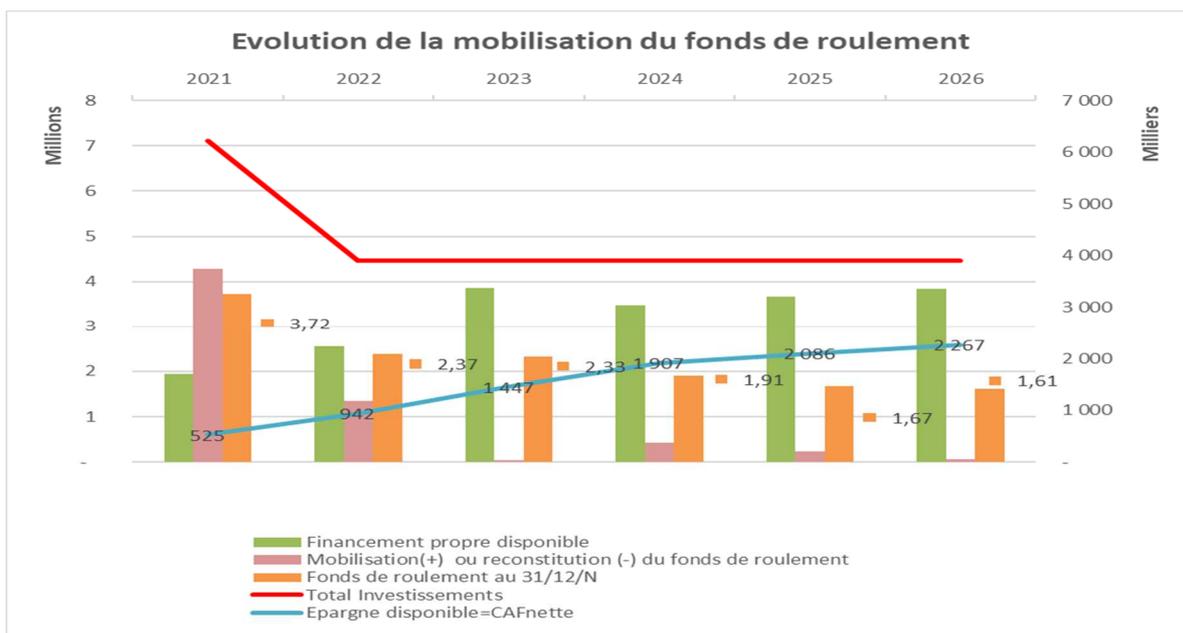




Le financement et l'exécution de ces projets se dérouleront durant la durée du mandat conformément au PPI arrêté par les élus.

2) Un financement qui nécessite une mobilisation des réserves et une capacité d'emprunt réaliste

Le financement des investissements devrait être assuré pour partie par la CAF nette dégagée évaluée à 500 K€ et pour l'autre par les financements externes, environ



800K€, puis par un prélèvement sur les réserves, évalué à 4 millions sur les 8 millions disponibles.

Ce prélèvement sur les réserves s'explique pour partie par la volonté de la collectivité d'atteindre une trésorerie équivalente à 31 jours de charges courantes.

Toutefois, selon les projections réalisées au cours du mandat, la maîtrise des dépenses de personnel ainsi que celles des charges à caractère général permettront de dégager une CAF suffisante pour reconstituer le fonds de roulement de la collectivité.

V. Etat de la dette

Depuis le début du nouveau mandat la commune n'a contracté aucun nouvel emprunt.

1) Synthèse de la dette

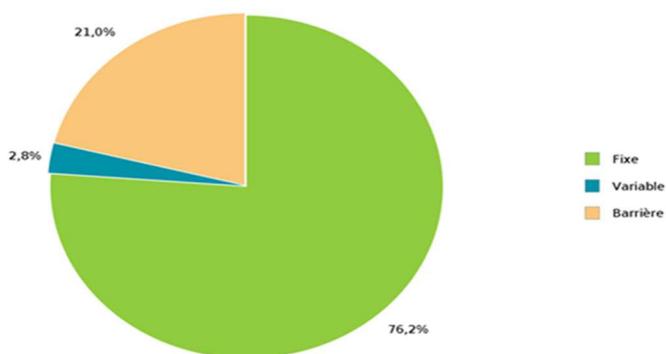
Capital restant dû (CRD)	Taux moyen	Durée de vie résiduelle	Durée de vie moyenne	Nombre de lignes
12 259 989.77 €	3,93 %	15 ans et 11 mois	8 ans et 11 mois	11

2) Dette par nature

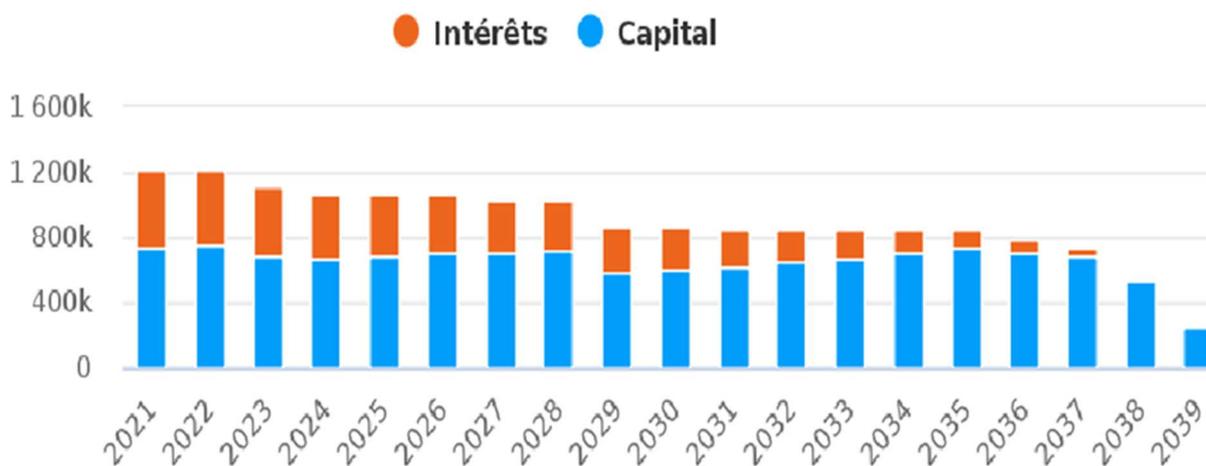
	Nombre de lignes	Capital Restant dû	Taux moyen
Emprunts	10	10 692 294.77 €	3,93 %
Revolving non consolidés	1	0.00 €	0,00 %
Revolving consolidés		1 567 695.00 €	3,95 %
Dette	11	12 259 989.77 €	3,93 %

3) Dette par type de risque :

La structure de la dette reste inchangée, elle est composée au trois quart de taux fixes et ne comporte aucun emprunt à risque selon la charte Gissler.



4) Profil d'extinction



VI. Structure des dépenses de personnel

Si logiquement les charges de personnel constituent le premier poste des dépenses de fonctionnement du budget, elles participent surtout à la production de service public.

En 2021, ce poste pourrait représenter 60 % des dépenses de gestion courantes, soit 7 083 422 € sur un budget de 11 770 383 €.

Ce taux s'explique par plusieurs facteurs structurels et conjoncturels:

- un taux d'équipement dynamique supérieur à celui constaté pour la moyenne des collectivités appartenant à la même strate de population.
- La volonté de procéder de façon équilibrée aux contrats de prestations de services
- la reprise en régie directe de la mission de service public administratif d'accueil et d'animation de la jeunesse
- les renforcements des effectifs et l'anticipation des besoins stratégiques en termes de compétences au regard des investissements et de la réforme structurelle à réaliser par la collectivité

A cela s'ajoute certaines variables dont la commune n'a pas la maîtrise :

- la revalorisation du salaire minimum de croissance (SMIC)
- le relèvement catégoriel de certains indices
- la refonte des carrières des fonctionnaires

Compte-tenu de l'évolution de la masse salariale dans le budget de fonctionnement, il est essentiel d'en maîtriser son pilotage sur l'ensemble du mandat en s'appuyant notamment sur :

- Un tableau de bord des flux entrants et sortants des agents
- La gestion prévisionnelle de la masse salariale
- La gestion des emplois et compétences
- L'anticipation des besoins temporaires ou permanents

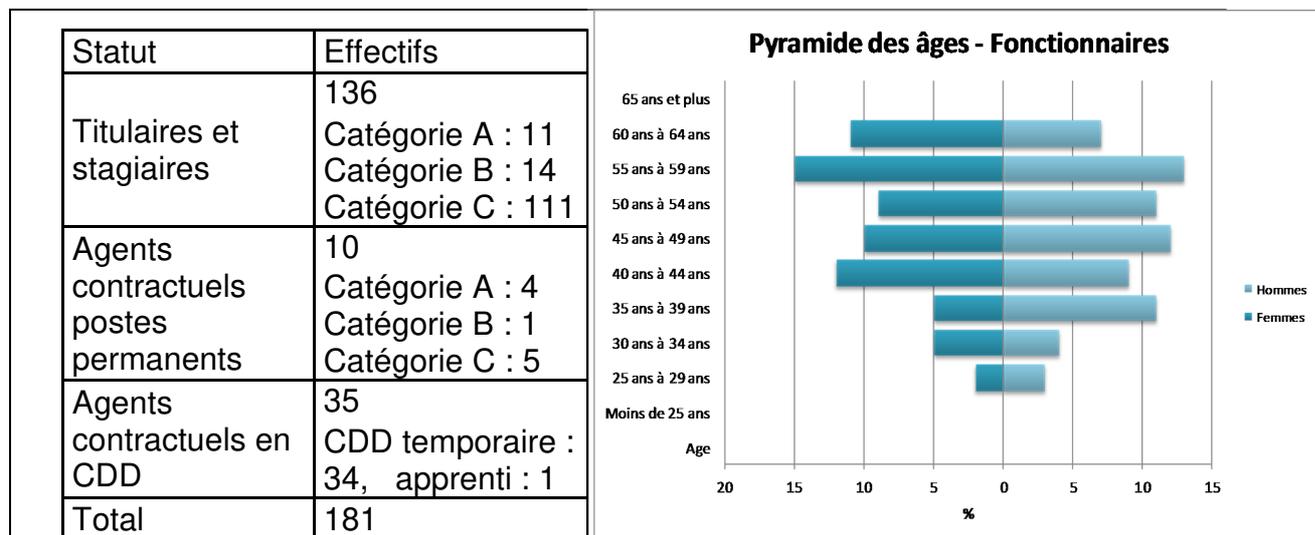
Ainsi, dans la cadre d'une rationalisation et de la gestion des emplois et des compétences, la commune procédera à une évaluation systématique de chaque poste lors des départs à la retraite des agents, dans une approche de rationalisation du fonctionnement des services.

La commune travaillera sur plusieurs leviers pour une politique RH plus agile en intégrant les évolutions liées à la loi de transformation de la fonction publique du 6 août 2019 :

- **les leviers monétaires et leur articulation avec la politique RH :** déroulement de carrières, nouveau régime indemnitaire, formation, protection sociale complémentaire, avantages sociaux, etc.,
- **les leviers non monétaires:** qualité de vie au travail, maintien dans l'emploi, télétravail, requalification des agents inaptes, la GPEEC, l'amélioration du dialogue social

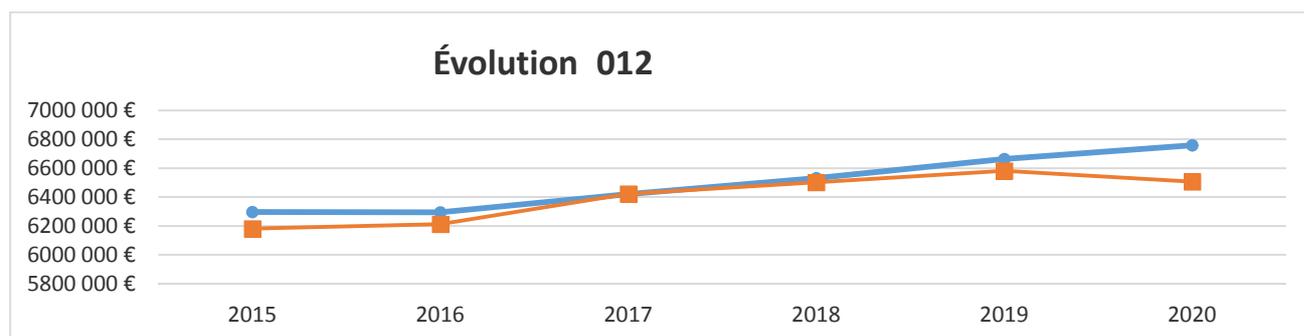
Structure des effectifs en 2021

La structure des effectifs peut être résumée de la manière suivante:



L'âge moyen est de 48 ans pour les femmes et de 47 ans pour les hommes.

Evolution du chapitre 012



Année	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021
BP	6 297 401 €	6 294 648 €	6 419 360 €	6 530 000 €	6 664 141 €	6 759 472 €	7 083 42 2 €
CA	6 181 996 €	6 211 560 €	6 422 937 €	6 502 098 €	6 581 795 €	6 506 15 8 €	

Le montant brut annuel du régime indemnitaire des agents (toutes primes et indemnités confondues) est estimé **648 000 €**.

47 agents bénéficient de la NBI (nouvelle bonification indiciaire) en 2020 pour un montant de **36 914 €**.

Le décompte du temps de travail est réalisé sur la base d'une durée annuelle de travail effectif de 1 607 heures, sans préjudice des heures supplémentaire susceptibles d'être effectuées.

En 2020, 5354 h supplémentaires ont été effectuées, soit :

- 2414 h payées pour un montant 55 548 €
- 2840 h à récupérer

En 2021, le temps de travail est organisé sur la base de l'annualisation ou de cycles de travail (35h à 38h hebdomadaires) qui peuvent différer selon le service, le secteur d'activité ou la nature des fonctions.