



Ville de SIGEAN



Photo : www.leuropeueduciel.com

RAPPORT D'ORIENTATIONS BUDGETAIRES 2020

PARTIE PREMIERE : le contexte économique

Sommaire

Préambule	3
I. Situation internationale et nationale	4
II. Les principales mesures applicables aux collectivités locales	6
A. Les impacts du PLF 2020 pour les collectivités territoriales	6
B. Les Projets de loi de finances rectificative : le plan de relance du gouvernement	9

Préambule :

Première étape du cycle budgétaire annuel des collectivités locales, le DOB est un document essentiel qui permet de rendre compte de la gestion de la Ville (analyse rétrospective).

L'article L2312-1 du Code Général des Collectivités Territoriales (CGCT) impose, pour les communes de plus de 3500 habitants, que le maire, présente dans un délai de 2 mois précédant l'examen du budget, un rapport sur les orientations budgétaires, les engagements pluriannuels envisagés ainsi que la structure et la gestion de la dette.

La loi 2015-991 du 7 août 2015 portant « nouvelle organisation territoriale de la République » (loi NOTRe) précisée par le décret 2016-841 du 24 juin 2016 a renforcé le rôle du DOB en définissant son contenu.

Le formalisme relatif au contenu de ce rapport, à sa transmission et à sa publication reste à la libre appréciation des collectivités en l'absence de décret d'application. Il est à noter que désormais, le débat ne devra pas seulement avoir lieu, il devra en outre être pris acte de ce débat par une délibération spécifique. Cette délibération doit faire l'objet d'un vote de l'assemblée délibérante.

Le Débat d'Orientation Budgétaire dépend :

- du contexte économique nationale et notamment de la loi de programmation pluriannuelle des finances publiques (LPPF) et de la loi de finances ;

- de l'évolution du contexte socio-économique local : les relations financières avec les partenaires locaux tels que l'Etablissement Public de Coopération Intercommunale (EPCI), le département.

Il doit aussi permettre de mettre en lumière l'évolution financière de la Collectivité en tenant compte des projets communaux et des évolutions conjoncturelles et structurelles qui influent sur nos capacités de financement.

Le Budget Primitif 2020 devra répondre au mieux aux préoccupations de la population, tout en intégrant le contexte économique national, les orientations définies par le Gouvernement dans le cadre du projet de loi de Finances pour 2020, ainsi que la situation financière locale.

Exceptionnellement, par ordonnance du Conseil des Ministres, en date du 25 mars 2020, la date limite de vote du Budget Primitif et du Compte Administratif a été portée au 31 juillet 2020 et la tenue du Débat d'Orientation Budgétaire pourra intervenir lors de la séance consacrée à l'adoption du budget primitif.

A noter : Ce débat n'a pas de caractère décisionnel.

A l'issue du conseil municipal, ce document sera publié sur le site web de la ville.

I. Situation internationale et nationale

Un contexte de crise sanitaire provoquant la crise économique

Suite à la prise de mesures de confinement pour contrôler la crise sanitaire, les économies de nombreux pays, dont la France, ont été mises à l'arrêt entre fin mars et début mai. Selon les estimations de l'Insee, l'économie française aurait fonctionné à environ 35 % de la normale durant le confinement.

Après une baisse record du PIB de 5,8 % au 1er trimestre, la contraction sera encore plus marquée au 2eme trimestre (de l'ordre de 20 %) puisque ce dernier intègre un mois et demi de confinement. Par effet de base, avec le redémarrage graduel de certaines activités, le 3eme trimestre enregistrera une forte croissance du PIB. Mais le niveau de ce dernier restera très inférieur à celui observé fin 2019.

Au total, si l'épidémie reste maîtrisée, le recul du PIB en moyenne annuelle en 2020 pourrait avoisiner 10 %, avant que n'intervienne un net rebond l'an prochain.

Des marchés financiers pour l'instant stabilisés et des taux d'intérêt toujours très bas

L'inflation, au sens de l'indice des prix à la consommation, diminuerait à + 0,5 % en 2020 après + 1,1 % en 2019 sous l'effet des prix de l'énergie. Les faibles prix des produits pétroliers contribuent en grande partie à cette dynamique. **L'inflation sous-jacente resterait stable à + 0,8 % en 2020.** L'impact de la crise sanitaire actuelle sur l'inflation sous-jacente est très incertain et difficile à évaluer, avec à la fois des effets d'offre et de demande. Dans la prévision, ces deux effets de sens opposés se compenseraient globalement.

Les pertes de revenus moyennes des ménages sont limitées en 2020 au regard du choc, mais la progression du revenu disponible brut des ménages serait aussi contrainte ensuite.

La croissance mondiale serait également très impactée par la propagation globale de l'épidémie de Covid-19.

L'économie de la zone euro serait fortement pénalisée par l'épidémie de Covid-19 en 2020.

L'activité serait affectée par la propagation de l'épidémie en Europe et les mesures d'endiguement associées, mais également par la dégradation de son environnement extérieur (moindre demande adressée, disruption des chaînes de valeur mondiales).

Perspective économique pour les collectivités publiques

Dans le cadre de sa mission gouvernementale sur l'impact du Covid-19 sur les finances locales, le président de la délégation aux collectivités à l'Assemblée nationale a présenté ses premières estimations détaillées des pertes fiscales et tarifaires des collectivités pour l'année 2020 et l'année 2021.

En 2020 les auteurs de la mission gouvernementales chiffrent à 7,449 Mds € les pertes financières pour l'ensemble des strates de collectivités. Dans le détail, plus de 3 Mds € concernent uniquement le bloc local (communes, EPCI, syndicats). Ce chiffre inclut Paris mais exclut Ile-de-France Mobilité.

en millions d'euros	Comm.	EPCI	Syndicats	Dépts	Régions
Recettes réelles de fonctionnement	84 003	29 783	14 263	67 534	28 981
CAF brute 2019	12 928	5 768	3 664	9 566	6 449
Hausses de recettes fiscales 2020	855	642	13	370	312
Pertes de recettes fiscales 2020	-1 488	-864	-298	-3 624	-1 397
Pertes de recettes non fiscales 2020	-1 195	-499	-252	-24	n.s.
Total 2020 avant garanties	-1 829	-720	-537	-3 278	-1 085
Total 2020 après garanties*	-1 829	-720	-537	-2 657	-581

**Ces garanties correspondent à l'obligation constitutionnelle de compensation financière par l'Etat des transferts, créations et extensions de compétences des collectivités.*

Ces pertes représenteraient « plus de 20 % » de l'épargne nette des collectivités

Les auteurs de la mission ont également réalisé une première évaluation de l'impact de la crise sur les dépenses du bloc communal, qui se situe autour de + 8€ par habitant. Les dépenses supplémentaires (contraintes ou décidées par les élus) se chiffrent à +22€ par habitant tandis que les économies seraient de -14€ par habitant.

Un possible rebond des recettes des collectivités en 2021

Le président de la délégation aux collectivités à l'Assemblée nationale s'attend à un « rebond » des ressources des différents niveaux de collectivités dès 2021. Selon lui, « Le plus gros impact sur les finances des collectivités aura lieu en 2020 ». En tenant compte d'un scénario raisonnable de rebond de l'économie, 48% des recettes perdues de 2020 devraient être récupérées dès 2021, soit 3,6 Mds€,

et à plus forte raison sur 2022. Dans le détail, les départements bénéficieraient en 2021 d'un rebond de 2 milliards d'euros de leurs recettes et le bloc communal de 1,6 milliard d'euros.

Néanmoins, il estime que quatre impôts vont baisser l'année prochaine à cause de décalage dans le versement du produit de ces taxes : la CFE, la CVAE, la Tascom (qui concerne les surfaces de vente de plus de 400 m²) et la taxe d'aménagement. Les régions devraient être les plus durement touchées l'an prochain. Leurs ressources devraient stagner ou légèrement diminuer à cause de l'effondrement de la CVAE. Pour y faire face, Jean-René Cazeneuve s'est dit ouvert à la création d'un mécanisme de garantie des ressources fiscales des régions dans le cadre du projet de loi de finances pour 2021.

II. Les principales mesures applicables aux collectivités locales

A. Les impacts du PLF 2020 pour les collectivités territoriales

1. Suppression de la taxe d'habitation sur les résidences principales :

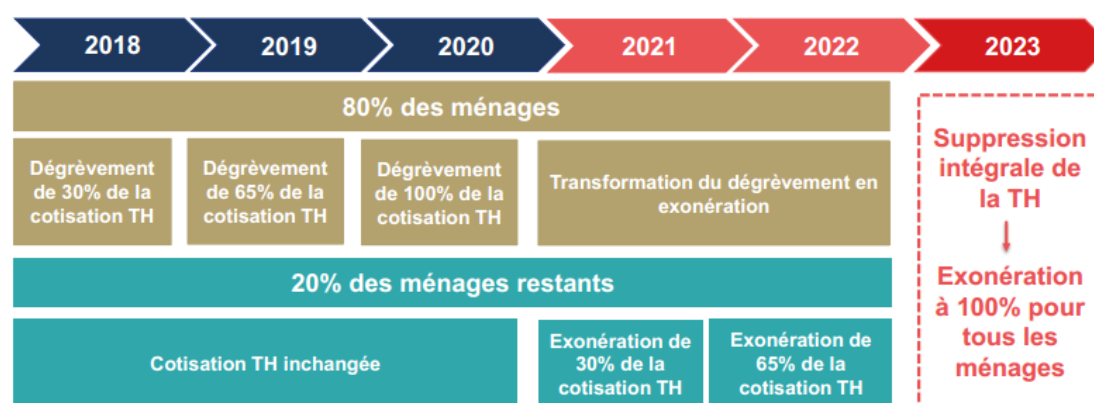
Cette suppression fait suite à l'annonce du Président, en novembre 2017, concernant la suppression de la taxe d'habitation (TH) après le dégrèvement de cette dernière pour 80 % des ménages (sous conditions de revenus).

Seule la TH sur les résidences principales est concernée, la TH sur les résidences secondaires et la taxe sur les logements vacants ne font pas l'objet de modifications.

Il est annoncé quelques ajustements pour 2020, année de transition où le dégrèvement pour 80 % des ménages est pleinement mis en œuvre :

- La base, le taux ainsi que les abattements de TH sont figés aux valeurs de 2019 pour calculer le montant versé par l'Etat au titre du dégrèvement et du produit de TH pour les 20 % des ménages restant soumis au paiement de la TH.

- Le produit lié aux hausses de taux de TH votées en 2018 et/ou 2019 est uniquement dû par les 20 % des ménages restant dès 2020, ce qui constitue une perte de recettes pour les collectivités concernées.



Source : LFI 2018, PLF 2020 et Finance Active

Il est précisé que pour supprimer la TH, une exonération progressive est mise en place pour les 20 % des ménages encore soumis à son paiement. La suppression de la TH sur les résidences principales n'intervient donc qu'à compter de 2023 mais la réforme fiscale liée à cette mesure est mise en œuvre dès 2021.

A noter : Les budgets 2020 devront se passer des délibérations des conseils municipaux et communautaires sur le niveau du taux de TH désormais fixés par la loi de finances.

Quant aux bases de TH elles ne seront plus en fonction des évolutions de la conjoncture économique. Pour mémoire, l'évolution des bases a été de 1.2% en 2018 et de 2.2% en 2019.

Le mécanisme de la réforme



Source : LFI 2018, PLF 2020 et Finance Active

Détail des mesures appliquées sur la TH en 2020

Revalorisation des bases de TH	+0,90% sur les bases de TH sur les résidences principales (0% prévu dans le PLF initial)
Abattements	Maintien en 2020 des niveaux d'abattements 2019
Pouvoir de Taux	Gel des taux de TH, TSE, Taxe GEMAPI aux taux appliqués en 2019 pour les communes et EPCI
Prélèvement sur fiscalité	Pour les communes et EPCI ayant instauré une hausse du taux de TH en 2018 et/ou 2019

Source : PLF 2020

Les communes et EPCI ne percevront plus la TH dès 2021. Pour les communes, la taxe foncière sur les propriétés bâties des départements (FB) est transférée aux communes.

Les impacts collatéraux de la réforme de suppression de la TH :

De fortes variations pourraient être attendues sur les potentiels fiscaux et financiers, ayant des impacts sur :

- Le calcul de la DGF (DF « Dotation Forfaitaire », DSU « Dotation de Solidarité Urbaine », DSR « Dotation de Solidarité Rurale » et DNP « Dotation Nationale de Péréquation »)
- Le montant des dotations de péréquation horizontale (FPIC « Fonds de péréquation des ressources communales et intercommunales » et FSRIF « Fonds de Solidarité des communes de la Région Ile de France »)

Ces éléments sont en attente d'un rapport du Gouvernement sur les impacts de la suppression de la TH sur les indicateurs financiers.

A l'horizon 2023, le pouvoir fiscal des communes se résumera à :

Action sur ...	2019	2020	2021	2022	2023
Taux de TH	✓	✗	Plus applicable		
Abattements TH	✓	✗			
Taux de THRS, TLV, THLV et GEMAPI	✓	✗	✗	✓	✓
Taux de TFPB	✓	✓	✗	✓	✓
Abattements TFPB	✓	✓	✗	✓	✓
Exonération et VL TFPB	✓	✓	✗	✓	✓

Source : PLF 2020

2. L'évolution des concours financiers de l'Etat et de la péréquation

L'analyse de l'évolution des concours financiers aux collectivités locales montre une progression de 0,6 Md€ et atteint 49,8 Md€. Principale composante, la dotation globale de fonctionnement des communes et des départements est stable (27 Md€). En son sein, les dotations de péréquation devraient évoluer dans les mêmes proportions que l'an dernier : + 90 M€ pour la Dotation de Solidarité Urbaine (DSU) et la Dotation de Solidarité Rurale (DSR) et une stabilité de la Dotation Nationale de Péréquation (DNP).

Les dotations de péréquations des communes au sein de la DGF (DSU, DSR, DNP)

Progression en 2020 :

	Hausse en 2020	Montant en 2020
DSU (dotation de solidarité urbaine)	+90 M€	2 381 M€ (+ 3,9 %)
DSR (dotation de solidarité rurale)	+90 M€	1 692 M€ (+ 5,6 %)
DNP (dotation nationale de péréquation)		794 M€ (+ 0 %)

Pour mémoire, les montants ont évolué comme suit en 2019 :

- DSU : + 90 M€ (+ 4,1 %)
- DSR : + 90 M€ (+ 5,9 %)
- DNP : pas de hausse

Le FCTVA croît de 350 M€ (+6%) par rapport à 2019 pour atteindre 6 Md€ de crédits en 2020.

Les recettes issues de la TVA des régions progressent de 404 M€ par rapport aux recettes perçues au titre de la DGF en 2017.

A noter également que les dotations de l'Etat en faveur de l'investissement demeurent aux montants de l'an passé (notamment plus d'un milliard d'euros au titre de la Dotation d'Équipement des Territoires Ruraux – DETR).

Concernant l'automatisation du Fonds de compensation de la taxe sur la valeur ajoutée (FCTVA) sera reconduite en 2020.

En parallèle, la péréquation progresse elle aussi (180 M€ pour les communes et 10 M€ pour les départements) et le PLF 2020 amorce l'alignement des montants de péréquation allouée aux communes des départements d'Outre-mer, par rapport à la métropole, et initie une réforme des modalités de répartition de cette enveloppe.

La « dotation élu local » augmente de 10 M€ (elle passera à 75 M€ en 2020) et les communes bénéficient d'un accompagnement financier renforcé à hauteur de 1,5 M€ pour le fonds d'aide au relogement d'urgence et 6 M€ supplémentaires au titre du déploiement de nouvelles bornes de demandes de titres d'identité.

3. Poursuite de la révision des valeurs locatives cadastrales

Le principe de la poursuite de la révision des valeurs locatives cadastrales pour les locaux d'habitation a été fixé dans ce PLF 2020, mais le processus sera effectivement lancé après 2022. L'Etat promet d'ores et déjà une compensation à l'euro près grâce à la mise en place d'un coefficient correcteur. Ce mécanisme prévoit que les surcompensations seront prélevées directement à la source et reversées aux communes sous-compensées par l'intermédiaire du compte d'avance.

4. Autres éléments du PLF 2020 impactant les collectivités

Au titre du développement économique, notamment en zone rurale, les collectivités territoriales pourront décider d'exonérer, totalement ou partiellement les petites structures commerciales de la cotisation foncière des entreprises (CFE), de la taxe foncière sur les propriétés bâties (TFPB) et de la cotisation sur la valeur ajoutée des entreprises (CVAE).

B. Les Projets de loi de finances rectificative : le plan de relance du gouvernement

La prévision de croissance, pour 2020, tire les conséquences de la baisse prolongée d'activité économique au deuxième trimestre pendant la période de confinement en raison du Coronavirus Covid-19 et d'un retour progressif à la normale.

Cette prévision est en ligne avec les estimations les plus récentes des principales institutions économiques, qui font état de prévisions comparables dans la plupart des pays voisins.

Le projet de loi actualise les prévisions économiques pour l'année 2020, la trajectoire macro-économique et budgétaire s'étant encore dégradée. La prévision de croissance est révisée à -11% pour 2020. Le déficit public est revu à 11,4% du PIB, contre 9,1% dans la **deuxième loi de finances rectificative du 25 avril 2020** et 3,9% dans la **première loi de finances rectificative du 23 mars 2020**. La dette française devrait atteindre 120,9% du PIB en 2020.

1. Des moyens et des dispositifs d'urgence consolidant ceux actés par les lois de finances rectificatives 1 et 2 ;

Une prolongation des dispositifs d'urgence pour les salariés et les entreprises

Face aux conséquences économiques et sociales de la crise du Coronavirus Covid-19, les dispositifs d'urgence en faveur des salariés et des entreprises sont prolongés. Leurs moyens sont renforcés pour atteindre au total :

- près de 31 milliards d'euros pour l'activité partielle,
- 8 milliards d'euros pour le fonds de solidarité pour les très petites entreprises (TPE).

La création du Fonds de solidarité pour les TPE, indépendants et micro-entrepreneurs : une aide pouvant aller jusqu'à 1 500 euros.

Les plans de soutien d'urgence aux secteurs les plus touchés par la crise

Les dispositifs sont complétés par des plans de soutien d'urgence aux secteurs les plus touchés par la crise. Ces derniers représentent **une mobilisation de ressources de 43,5 milliards d'euros au total**, auxquels l'État et ses opérateurs contribuent fortement :

- le plan tourisme, qui permet la mobilisation de 18 milliards d'euros au profit du secteur,
- le plan de soutien au secteur automobile de 8 milliards d'euros,
- le plan de soutien au secteur aéronautique de 15 milliards d'euros,
- le plan en faveur du secteur des startups et entreprises technologiques, pour un montant total de 1,2 milliards d'euros dont 700 millions d'euros issus de fonds publics,
- le plan en faveur du secteur culturel, pour un total de 1,3 milliards d'euros.

Le PLFR-3 porte les crédits de l'État pour la mise en œuvre de ces plans.

Une exonération de cotisations et contributions sociales patronales, associée à un crédit de cotisations

Une mesure inédite d'exonération de cotisations et contributions sociales patronales, associée à un crédit de cotisations, pour près de 3 milliards d'euros est mise en place. Cette mesure permettra de réduire les passifs sociaux très rapidement et massivement, soutenant ainsi la reprise d'activité. Elle s'adresse notamment aux :

- TPE et PME des secteurs de l'hôtellerie, de la restauration, de la culture, de l'événementiel, du sport, du transport aérien,
- TPE ayant été frappées d'une interdiction d'accueil du public, en particulier dans le secteur du commerce de détail non alimentaire.

Des remises de cotisations patronales sur demande pour les petites entreprises qui auront subi une perte d'activité supérieure à 50% pourront également être accordées. Toutes les entreprises pourront par ailleurs bénéficier d'étalement exceptionnellement long, jusqu'à 36 mois, pour payer les cotisations reportées.

Des aides pour les plus précaires

Des aides sont par ailleurs destinées aux plus fragiles. Les moyens dédiés à l'hébergement d'urgence et à la lutte contre les violences faites aux femmes sont renforcés. Des aides exceptionnelles pour les étudiants et les jeunes précaires et des bourses et des aides sociales pour les Français de l'étranger sont financées.

Accompagner les collectivités territoriales, et notamment la transition écologique

Le gouvernement a débloqué une enveloppe pour compenser les pertes des collectivités liées à l'épidémie de Covid-19 sur l'année 2020. Les mesures seront insérées dans le projet de loi de finances rectificative 3 (PLF 3).

Ce budget rectificatif met également en place des mesures d'une ampleur exceptionnelle et inédite pour accompagner les collectivités territoriales face à la crise et les aider à soutenir la reprise d'activité, mais tous les échelons de collectivités ne sont pas logés à la même enseigne.

Ce sont près de 4,5 Md€ qui sont mobilisés pour leur venir en aide, selon des modalités adaptées à chacune. 750 M€ sont ainsi prévus pour compenser les pertes de recettes fiscales et domaniales des communes et EPCI en difficulté et près de 2,7 Md€ d'avances seront déployées pour les collectivités qui connaissent des pertes de recettes de droit de mutation à titre onéreux (DMTO).

Ce dispositif est **une clause de sauvegarde des recettes fiscales et domaniales, garantissant à ces collectivités un niveau de ressources de référence fixé à la moyenne des trois derniers exercices 2017-2019**. Ainsi, si la perte constatée par rapport au référentiel atteint 20 %, par exemple, le gouvernement s'engage à verser automatiquement, sans démarche de la part de l'élu local, une dotation compensatrice équivalente à cette perte.

Par ailleurs, les collectivités sont un acteur clé de l'investissement public en France et afin d'accélérer la transition écologique dans les territoires, le Gouvernement a décidé de doter d'un milliard d'euros supplémentaires les crédits de l'Etat dédiés au soutien des investissements des collectivités territoriales qui contribuent à la résilience sanitaire, à la transition écologique ou à la rénovation du patrimoine public bâti et non bâti.

2. Un élargissement des dispositifs de garantie.

Afin de soutenir les entreprises et en complément des dispositifs budgétaires de soutien en subvention, prêts ou fonds propres, la loi de finances rectificative 2 pour 2020 a mis en place un dispositif inédit et massif de garantie de l'État, dans la limite de 300 Md€, pour tous les nouveaux prêts octroyés par des établissements de crédits à des entreprises immatriculées en France.

Effective depuis le 16 mars 2020, cette garantie doit permettre de maintenir ouvert le canal du crédit aux entreprises pour les accompagner dans la gestion du choc qu'elles subissent.

La loi de finances rectificative 2 avait élargi et venait préciser le champ des bénéficiaires de cette garantie pour en renforcer l'efficacité notamment auprès de celles qui n'étaient pas en difficulté au 31 décembre 2019 mais auraient été placées en procédure de sauvegarde depuis lors pourront bénéficier de cette garantie.

Le dispositif rehausse de 2 à 5 Md€ le plafond de l'assurance-crédit export de court terme, pour protéger les entreprises, en particulier les PME et ETI, contre les risques d'impayés, dans un contexte international complexe.

Les difficultés financières ne font néanmoins que commencer pour les collectivités car l'année 2021 et 2022 s'annoncent encore plus difficiles. L'Association des maires de France estime déjà à une vingtaine de milliards d'euros les pertes pour la période 2020-2022 et Bercy a anticipé une perte de 14,5 milliards sur deux ans. Le rendez-vous du projet de loi de finances 2021 risque donc d'être crucial.

Source :

- club finance la gazette des communes mai et juin 2020 ;
- Banque de France Eurosysteme juin 2020
- la banque postale collectivités locales