

RAPPORT D'ORIENTATION BUDGETAIRE - EXERCICE 2021

L'article L.2312-1 du Code Général des Collectivités Territoriales (CGCT) indique que pour 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. Dans les communes de plus de 10 000 habitants, le rapport doit également comporter une présentation de la structure et de l'évolution des dépenses et des effectifs. Ce Rapport d'Orientation Budgétaire (ROB) donne lieu à un débat au Conseil Municipal.

La fonction du ROB est de permettre au Conseil Municipal d'être informé du contexte national dans lequel s'inscrit le budget, de l'évolution de la situation financière de la collectivité et de proposer les grandes orientations de la politique financière qui sera suivie dans l'année à venir.

PARTIE 1 : LES ELEMENTS DE CONTEXTE

Il est important de rappeler le contexte économique et les impacts du projet de loi de finances dans lequel va s'inscrire l'exercice budgétaire de l'année 2021.

A. Le contexte économique national

En 2020, la crise sanitaire du Covid-19 s'est traduite par un indéniable impact sur les finances locales.

Les collectivités locales subissent une baisse des recettes fiscales, une baisse des ressources tarifaires liées aux fermetures imposées par les confinements et des surcoûts liés à la crise sanitaire. Les pertes nettes des recettes, toutes collectivités confondues, devraient atteindre 5 milliards d'euros et les dépenses supplémentaires nettes devraient se chiffrer à 2,3 milliards d'euros. L'impact total pour les collectivités serait donc estimé à -7,3 milliards d'euros par rapport à 2019.

Le déficit de l'Etat devrait s'élever à 223 milliards d'euros selon le projet de loi de finances rectificative pour 2020 n°4 (contre 93,1 milliards prévus initialement). Face à cette situation, les mesures de soutien sont massives en France comme dans la plupart des pays. Les politiques monétaires et budgétaires restent très accommodantes dans le monde. En France, en plus des mesures mises en œuvre pendant les périodes de confinement, visant à préserver le tissu productif ainsi que les revenus des ménages, le gouvernement actionne le plan « France relance » à 100 milliards d'euros qui se décline autour de trois axes : l'écologie, la compétitivité et la cohésion. Ce plan devrait ramener le déficit de l'Etat à 6,7 % du PIB en 2021 (contre 11,3% estimé pour 2020).

Le Projet de Loi de Finances (PLF) 2021, rédigé cet été, sera voté d'ici la fin décembre 2020 au terme de la navette parlementaire. Il s'appuie sur une prévision de croissance de +8% et un déficit public qui se réduirait à 152,8 milliards d'euros pour atteindre 6,7% du PIB. Toutefois, la poursuite de la crise sanitaire continue de dégrader les indicateurs financiers. Ainsi, selon les dernières estimations du FMI (Octobre), la croissance prévisionnelle 2021 ne serait que de 6%.

B. Les impacts du Projet de Loi de Finances (PLF) 2021 pour les collectivités locales

B.1. Les dotations

Le PLF 2021 prévoit des concours financiers à hauteur de 50,3 milliards contre 49,1 milliards en 2020 pour l'ensemble des collectivités territoriales.

Depuis 2019, la dotation globale de fonctionnement (DGF) est stable, avec 18,3 milliards pour le bloc communal et 8,5 milliards pour les départements, soit 26,8 milliards d'euros au total.

À l'intérieur de l'enveloppe, la dotation de solidarité urbaine (DSU) et la dotation de solidarité rurale (DSR) doivent augmenter chacune de 90 millions d'euros, exactement comme en 2020. En contrepartie, des "variables d'ajustement" vont être amputées à hauteur de 50 millions d'euros pour les départements et les régions et le solde sera supporté par l'écrêtement de la dotation forfaitaire des communes et des intercommunalités.

S'agissant des dotations destinées à l'investissement local, la stabilité est également prévue en 2021 avec 1 milliard pour la dotation d'équipement des territoires ruraux (DETR), 570 millions d'euros pour la dotation de soutien à l'investissement local (DSIL) et 150 millions pour la dotation politique de la ville (DPV). A noter qu'en 2020, le DSIL a été abondé d'un milliard d'euros dédiés à la rénovation thermique des bâtiments communaux et départementaux (Loi de finances rectificative n°3 du 30 juillet 2020).

Par ailleurs, du fait du dynamisme de l'investissement public local, le fonds de compensation pour la taxe sur la valeur ajoutée (FCTVA) voit son montant progresser de 546 millions d'euros (par rapport à 2020) pour atteindre 6,546 milliards.

B.2. La poursuite de la réforme de la taxe d'habitation

La taxe d'habitation s'est élevée à environ 23 milliards d'euros pour le bloc communal en 2019. Elle représente 16% des recettes courantes. Sa suppression en deux actes (acte I : suppression pour 80% des ménages entre 2018 et 2020 et acte II : suppression pour l'ensemble des contribuables entre 2021 et 2023) n'est pas neutre, ni pour les contribuables ni pour les collectivités locales. Ces dernières se voient privées d'une ressource dynamique en lien avec leur territoire et leurs habitants.

Le PLF 2021 est donc marqué par l'entrée en vigueur de l'acte II de la suppression de la Taxe d'Habitation sur les Résidences Principales (THRP), votée lors de la loi de finances 2020 et des compensations pour les collectivités.

Pour rappel, 80% des foyers ne paient plus la THRP. Pour les 20% des ménages payant encore cet impôt, l'allègement sera de 30 % en 2021, puis de 65 % en 2022. En 2023, plus aucun foyer ne paiera cette taxe sur sa résidence principale.

La suppression de la TH entraîne à compter de 2021 un jeu de transfert de fiscalité entre collectivités locales et avec l'Etat. Dès 2021, les régions toucheront une nouvelle dotation pour compenser la perte des frais de gestion de la taxe d'habitation. Les intercommunalités et les départements récupéreront l'affectation d'une fraction de TVA car la part départementale de Taxe Foncière sur les Propriétés Bâties (TFPB) sera intégralement transférée aux communes. Elle sera répartie grâce à un mécanisme de coefficient correcteur au niveau national de manière à neutraliser les phénomènes de sur-compensation ou sous-compensation.

Les conséquences de cette réforme risquent d'avoir d'importants impacts sur les potentiels fiscaux et autres indicateurs financiers. A ce titre, le PLF 2021 introduit un dispositif de « neutralisation » des effets de la réforme sur les indicateurs financiers servant à la répartition des dotations et fonds de péréquation. Une "fraction de correction" s'appliquera au calcul des indicateurs, pour éviter que les réformes ne "déstabilisent" la répartition des dotations. Les indicateurs financiers corrigés entreront en vigueur en 2022.

B.3. Les autres points du PLF 2021 impactant les finances communales

- **La centralisation de la taxation de l'électricité**

Pour des raisons liées aux règles européennes, la taxe locale sur la consommation finale d'électricité deviendrait une quote-part de la taxe nationale sur l'électricité. Les collectivités conserveraient le produit lié à cette recette mais perdraient la possibilité de l'augmenter.

Ainsi, au 1er janvier 2021, il sera procédé à un alignement des dispositifs juridiques, notamment des tarifs. Au 1er janvier 2022, la taxe départementale deviendra une part départementale de la taxe intérieure sur la consommation finale d'électricité. Enfin, au 1er janvier 2023, une part communale sera instituée en remplacement de la taxe communale.

- **La baisse des impôts de production**

Pour stimuler la compétitivité des entreprises, le PLF prévoit une diminution des impôts de production sur l'année 2021. Au niveau communal, cela se traduit par la réévaluation des valeurs locatives des établissements industriels qui réduirait de moitié la taxe foncière sur les propriétés bâties payées par les entreprises industrielles.

Une compensation provenant d'un nouveau prélèvement sur les recettes de l'Etat évoluerait chaque année en fonction des bases imposables localement et de leur évolution. Néanmoins, une nouvelle fois, les communes perdraient leur pouvoir de taux.

- **L'automatisation du Fond de Compensation de la TVA**

La modernisation de la gestion du fonds de compensation pour la taxe sur la valeur ajoutée (FCTVA) par les services de l'Etat prévu dans la Loi de finances 2018, entrera en vigueur progressivement au 1er janvier 2021. La mise en œuvre de la réforme sera précisée par décret.

PARTIE 2 : LES ORIENTATIONS BUDGETAIRES

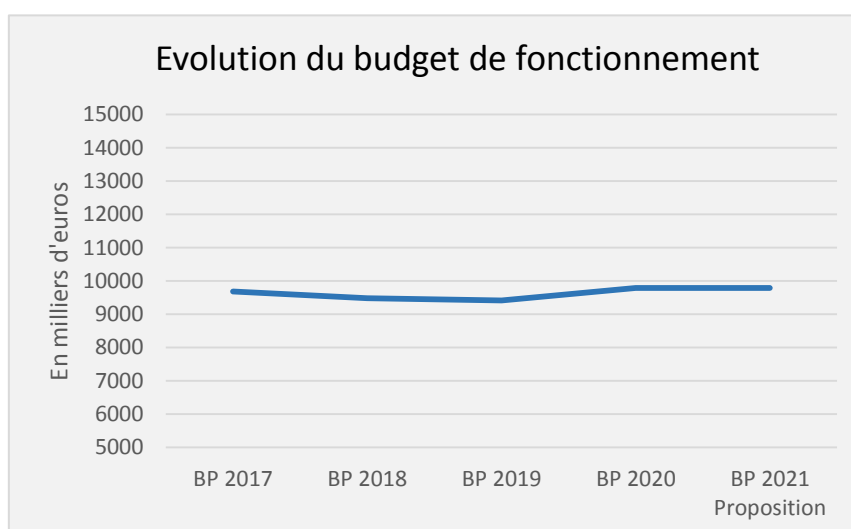
A. Hypothèses retenues pour l'élaboration du budget

Le budget 2021 a été construit au plus près des réalisations budgétaires de 2019 et celles anticipées de 2020, permettant ainsi de respecter l'objectif de limitation des dépenses réelles de fonctionnement à la hausse et de contenir les dépenses contraintes (hausse des fluides, mise en place de la réforme liées aux parcours professionnels carrières et rémunérations).

B. Evolution des dépenses et des recettes

B.1. Section de fonctionnement

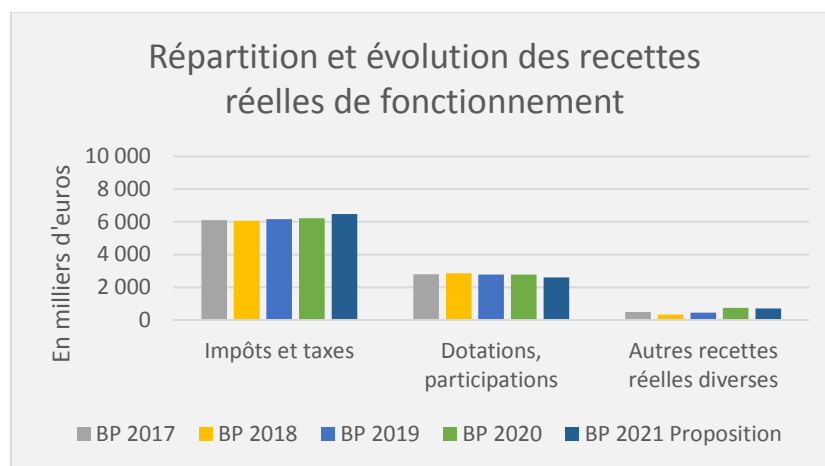
La section de fonctionnement est stable par rapport au budget 2020 (9,8 millions d'euros).



B.1.1 - Les recettes de fonctionnement

Sur ces 3 dernières années, on constate une légère diminution des recettes qui s'explique essentiellement par l'arrêt progressif des mises à disposition de personnel à d'autres structures notamment la communauté de communes. En 2020 dans le cadre d'une convention, la ville refacture au CCAS le soutien technique effectué par plusieurs services de la ville (finances, ressources humaines, juridique...). Pour 2021, les recettes sont globalement au même niveau qu'au BP 2020.

Les recettes réelles de fonctionnement de la ville se répartissent en 3 grandes catégories : les impôts et taxes, les dotations, subventions et participations et les autres recettes.



Jusqu'en 2020, les impôts et taxes étaient essentiellement composés du produit de la Taxe d'Habitation (TH) et de la Taxe Foncière (TF). En 2021, conformément à la réforme, la TH est remplacée par la Taxe Foncière sur les Propriétés Bâties qui revenait aux départements corrigée du coefficient correcteur. Concernant la Taxe foncière, une revalorisation globale (incluant la revalorisation physique et financière) de 1,20% a été appliquée sur les bases prévisionnelles reçues en 2020.

La légère augmentation constatée sur les propositions du BP 2021 de ce 1er groupe de recettes, correspond à l'attribution de l'État pour la compensation des exonérations de taxe d'habitation qui apparaissait auparavant dans les dotations et qui, suite à la réforme fiscale, figurera dorénavant dans le chapitre des impôts et taxes.

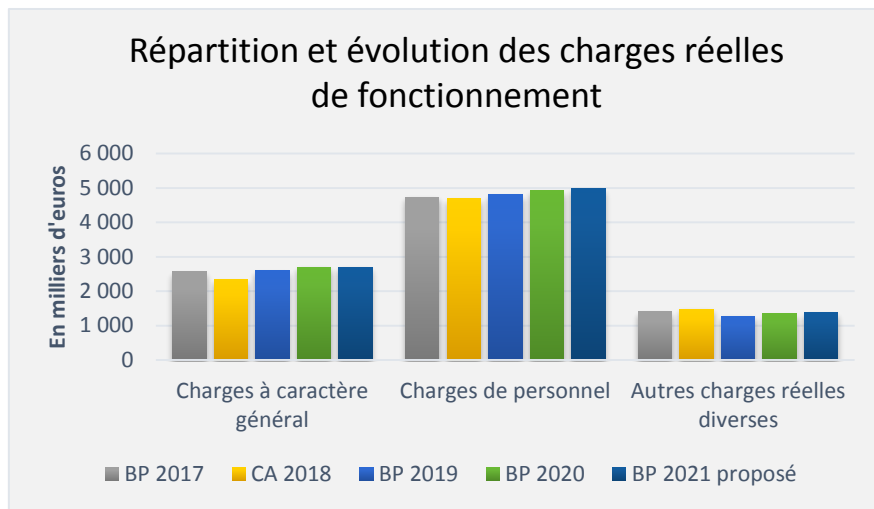
La dotation globale de fonctionnement représente 85% des dotations et participations. Le PLF 2021 prévoit globalement une stabilité de cette enveloppe, le montant 2020 est donc au même niveau en 2021, déduction faite de la compensation des exonérations de taxe d'habitation mentionnée précédemment.

Les autres recettes sont composées pour 70 % par les produits des services, c'est-à-dire essentiellement les refacturations liées aux mises à disposition de personnel, les recettes des spectacles, de la piscine, de la cantine.

B.1.2 - Les dépenses de fonctionnement

La volonté de la collectivité est de fonctionner à enveloppe stabilisée. Pour 2021, les dépenses sont globalement au même niveau qu'au BP 2020.

Les charges réelles de fonctionnement de la ville se répartissent en 3 grandes catégories : les charges à caractère général, les charges de personnel et les autres dépenses.



Les charges à caractère général devraient s'élever à environ 2,7 millions d'euros. Elles sont maîtrisées pour permettre de préserver les équilibres budgétaires.

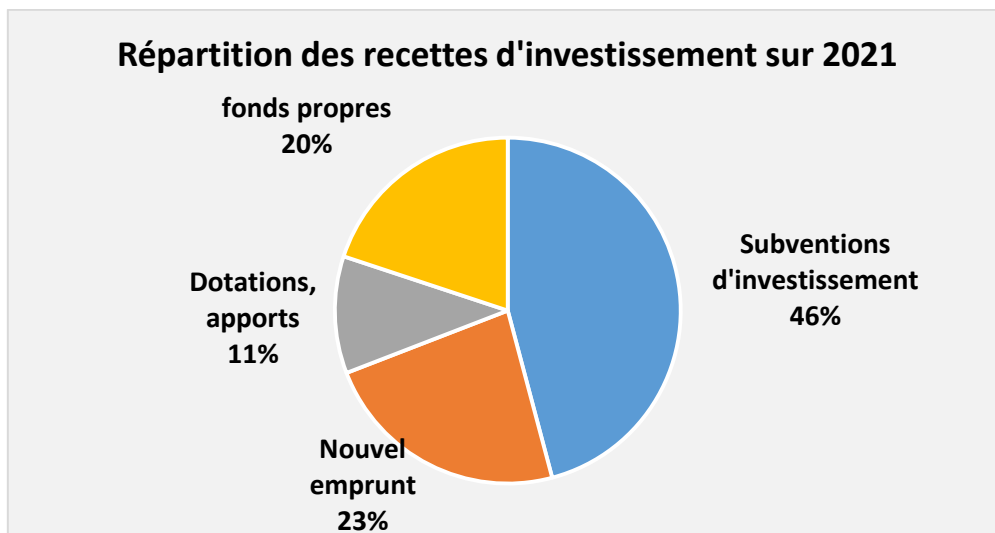
Les dépenses de personnel font l'objet d'une grande attention dans la mesure où elles représentent plus de 50 % du budget total de la section de fonctionnement. Le Glissement Vieillesse Technicité, les revalorisations catégorielles de salaires décidées par l'Etat sont autant de dépenses incompressibles et de facteurs de rigidité de la masse salariale. La construction du budget pour les dépenses de personnel 2021 tient compte d'une évolution prévisionnelle d'environ 1,2 % par rapport au BP 2020.

Les autres charges sont essentiellement composées des frais financiers liés aux emprunts et des subventions au CCAS et aux associations. La progression est estimée autour de 2,7 % en 2021 du fait de l'augmentation de la subvention d'équilibre du CCAS.

B.2. Section d'investissement

La section d'investissement devrait s'élever à 3,5 millions d'euros contre 2,9 au BP 2020.

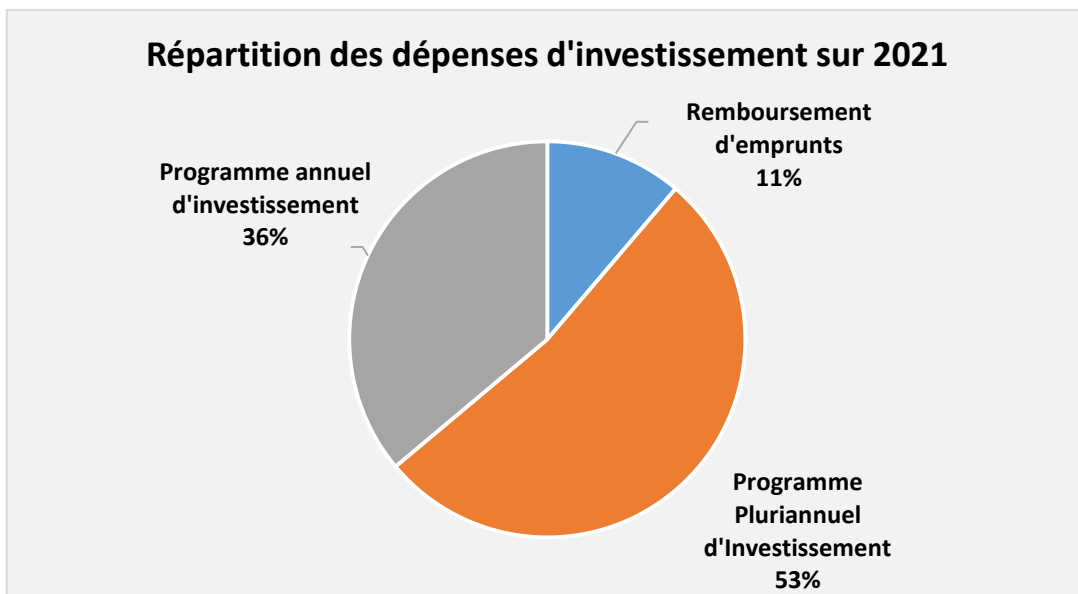
B.2.1 - Les recettes d'investissement



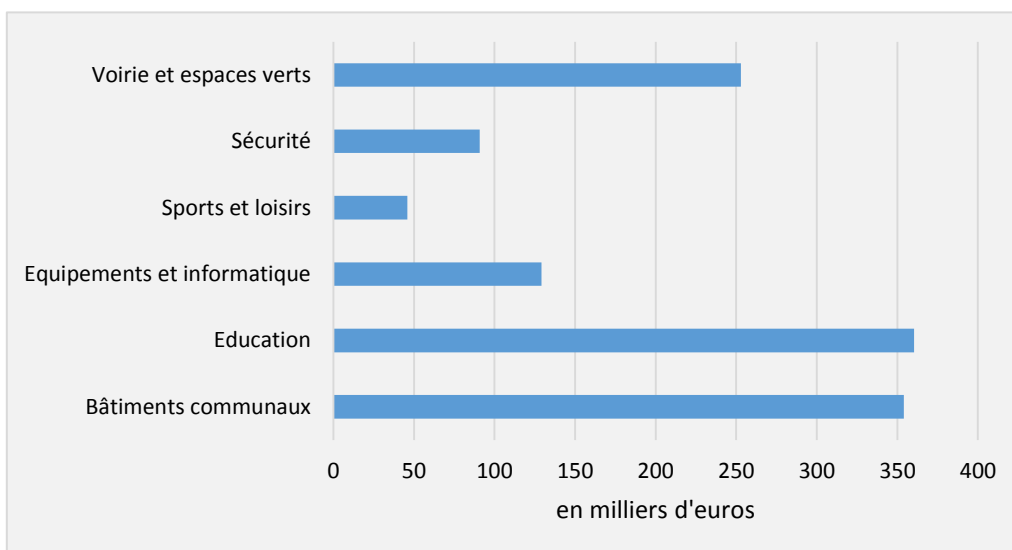
A ce stade de la préparation budgétaire, le financement du programme d'investissement serait assuré par des recettes propres d'investissement (FCTVA, Taxe d'urbanisme), des subventions prévues, de l'autofinancement dégagé par la section de fonctionnement et de l'emprunt dont le montant sera affiné en fonction de l'autofinancement dégagé.

B.2.2 - Les dépenses d'investissement

Les dépenses d'investissement se répartissent en 3 catégories : les remboursements du capital de l'emprunt, les dépenses annuelles effectuées dans le cadre d'acquisition, de renouvellement ou de rénovation des équipements et celles votées dans le cadre du programme pluriannuel (PPI). Ce programme, détaillé dans le paragraphe suivant, a été mis en place en juin 2019 et se poursuit sur l'année 2021.



Les dépenses annuelles se répartissent selon les thématiques suivantes :



C. Engagements pluriannuels

En séance du 27 juin 2019, le Conseil Municipal avait adopté l'ouverture de 3 autorisations de programme pour la réalisation des investissements liés au projet de dynamisation de la ville. Sans remettre en cause l'enveloppe totale des opérations, des ajustements de crédits de paiement ont été délibérés lors du BP 2020 pour tenir compte de l'avancée des projets.

Après plusieurs mois de réflexion et d'échanges avec la maîtrise d'œuvre et les partenaires financiers, le dossier du projet de valorisation du centre-ville (Requalification de l'espace urbain Emile Leturcq) a été réajusté pour intégrer de nouveaux paramètres (dont l'élargissement des zones aménagées, le traitement écologique des eaux pluviales, l'espace fraîcheur) Les marchés de travaux sont en cours de négociation et des ajustements de l'Autorisation de Programme 01/2019 et par conséquent des crédits de paiement seront proposés au BP 2021. Ces ajustements feront l'objet d'une délibération spécifique en Conseil Municipal.

N° de l'AP	Libellé	Autorisation de programme (AP)		Crédits de paiement (CP)	
		AP votées au CM du 27/06/2019	Ajustements proposés	CP 2021 votés au CM du 19/12/2019	Ajustements proposés pour 2021
01/2019	Valorisation du centre-ville	2 500 000 €	3 350 000 €	915 000 €	1 765 000 €
02/2019	Aire Multisport loisirs	200 000 €	200 000 €	30 000 €	30 000 €
03/2019	Padel TSA	300 000 €	300 000 €	41 000 €	41 000 €
TOTAL		3 000 000 €	3 850 000 €	986 000 €	1 836 000 €

D. Structure de la dette

D.1. *Gestion de trésorerie*

En 2020, la ville d'Albert disposait d'un fond de roulement et n'a pas eu besoin de faire appel à une ligne de trésorerie. Il n'est pas envisagé de réaliser de ligne de trésorerie en 2021.

D.2. *Gestion de la dette propre*

La dette contractée par la ville est nécessaire au financement de ses investissements en complément de l'autofinancement disponible.

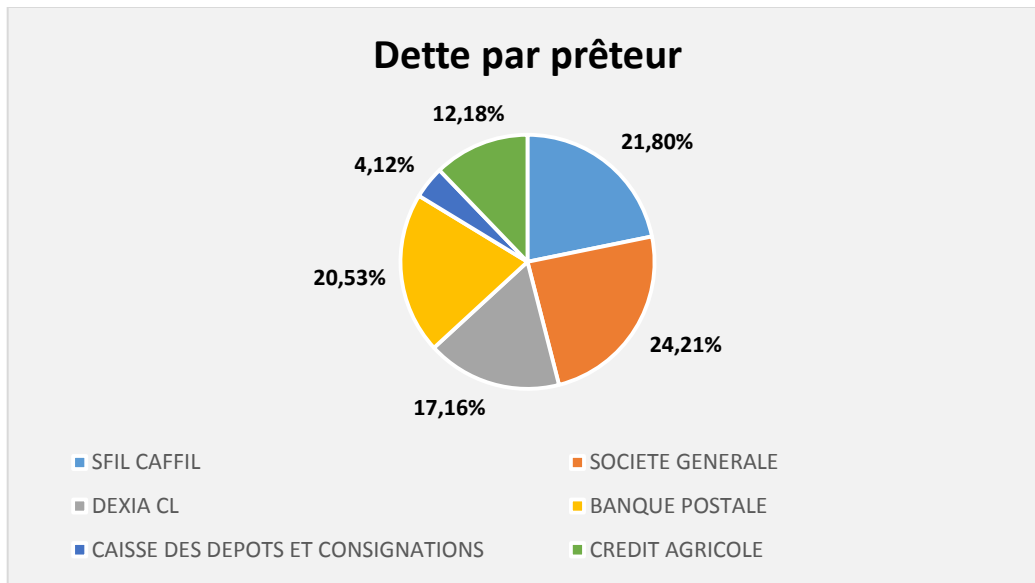
En 2020, la ville a encaissé l'emprunt contracté en décembre 2019 pour un montant de 390 000 €. Elle a également réalisé un nouvel emprunt pour financer l'acquisition du local commercial mis en location à l'enseigne alimentaire « Coccinelle ». D'ici la fin de l'année, un nouveau contrat d'emprunt de 450 000 € est prévu pour compléter le financement du programme d'investissements.

Situation en novembre 2020

Libellé	Capital restant dû (CRD)	Taux moyen	Durée de vie résiduelle	Durée de vie moyenne	Nombre de lignes
Investissements divers	3 335 311 €	2,98%	11 ans et 5 mois	6 ans et 2 mois	17
Local commercial Coccinelle	464 954 €				1

Selon la classification « Gissler » des produits structurés, 100 % des emprunts souscrits par la ville d'Albert sont enregistrés en A1, c'est-à-dire le risque le plus faible. L'encours est constitué à 93% de taux fixe et 7% de taux variable.

Selon les conditions, la ville emprunte auprès de différents organismes bancaires. Les financeurs se répartissent ainsi :

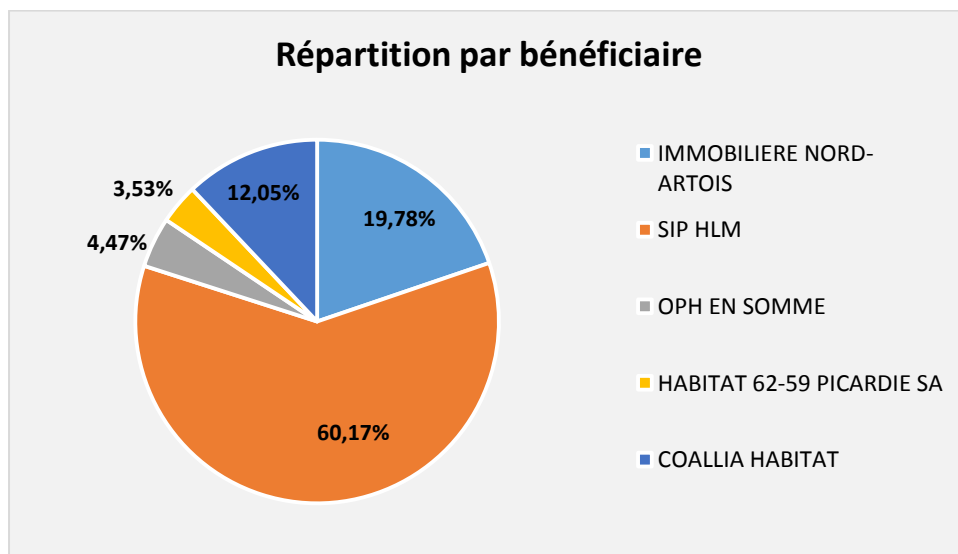


D.3. Gestion de la dette garantie

La dette garantie retrace l'évolution des engagements pris par la commune afin d'assurer un cautionnement des emprunts des organismes de logements sociaux de la région pour des projets réalisés sur Albert.

Situation en novembre 2020

Capital restant dû	Taux moyen	Durée de vie résiduelle	Durée de vie moyenne	Nombre de lignes
9 616 349 €	1,45%	24 ans	12 ans et 8 mois	41



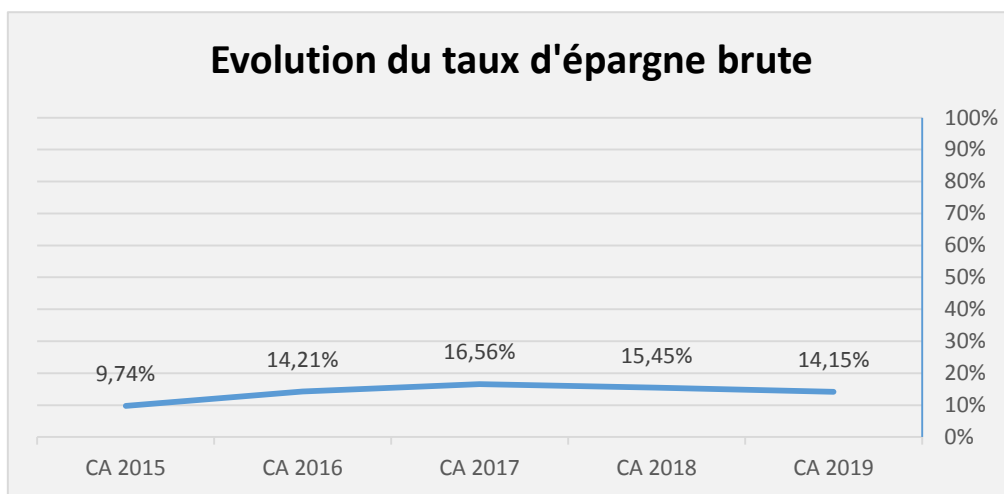
E. Equilibres financiers

L'épargne brute constitue la ressource interne dont dispose la collectivité pour financer ses investissements. Elle se calcule à partir des comptes administratifs et constitue un double indicateur :

- l'« aisance » de la section de fonctionnement, dans la mesure où son niveau correspond à un « excédent » de recettes réelles sur les dépenses réelles de fonctionnement.
- la capacité de la collectivité à investir ou à couvrir le remboursement des emprunts existants.

L'épargne brute est utilisée dans 2 ratios clés de la santé financière d'une collectivité :

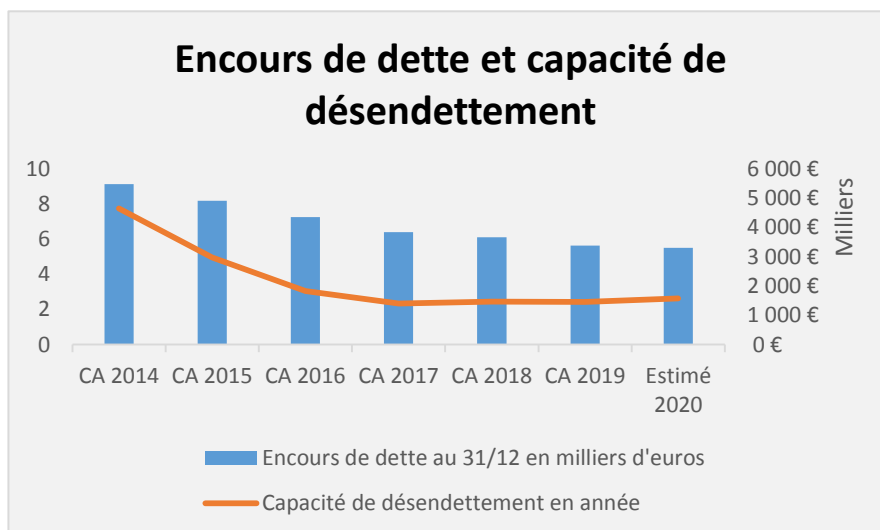
- **Le taux d'épargne brute** (épargne brute / recettes réelles de fonctionnement) qui indique la part des recettes de fonctionnement qui peuvent être consacrées pour investir ou rembourser de la dette. Il s'agit de la part des recettes de fonctionnement qui ne sont pas absorbées par les dépenses récurrentes de fonctionnement.



- **La capacité de désendettement** (encours de dette / épargne brute) : ce ratio est un indicateur de solvabilité et indique le nombre d'années nécessaires à la collectivité pour rembourser l'intégralité de son encours de dette, en supposant qu'elle y consacre toutes ses ressources disponibles. Pour la ville d'Albert, le ratio de désendettement 2020 est estimé à moins de 3 années, ceci signifie que la collectivité a les moyens suffisants pour rembourser sa dette.

Il est généralement admis qu'un ratio de désendettement inférieur à 10 est satisfaisant, de 10 à 13 ans acceptable, de 13 à 15 en zone de vigilance et supérieur à 15 à une situation critique.

Situation critique		15 ans et plus
Zone de vigilance		13 à 15 ans
Situation correcte		10 à 13 ans
Bonne situation		0 à 10 ans



PARTIE 3 : LES DONNEES RELATIVES AUX RESSOURCES HUMAINES

Pour les communes de plus de 10 000 habitants, le ROB doit présenter la structure et l'évolution des dépenses et des effectifs, notamment l'évolution prévisionnelle et l'exécution des dépenses de personnel, des rémunérations, des avantages en nature et du temps de travail.

Comme pour toutes les collectivités, les charges de personnel constituent un poste important de dépenses. La maîtrise de leur évolution constitue donc un enjeu majeur, la préparation du budget 2021 devra tenir compte à la fois de décisions nationales et d'éléments locaux de contexte.

A. Structure des effectifs

La ville d'Albert emploie actuellement 139 agents (contre 138 en 2019) correspondant à 118,09 équivalents temps plein.

La structure des effectifs, prenant en compte l'ensemble des différentes filières de la fonction publique territoriale, peut être résumée de la manière suivante :

Filières	2019	2020		
	Total	Fonctionnaires	Contractuels	Total
Administrative	25	24	1	25
Technique	77	75	8	83
Médico -Sociale	6	6		6
Sportive	6	5	1	6
Culturelle	2	1		1
Animation	18	12		12
Police	2	2		2
Autres	2		4	4
	138	125	14	139

Au 1er janvier 2021, la structure des effectifs devrait sensiblement être identique, pas de création de postes prévue à ce stade. Il conviendra par ailleurs, comme chaque année, de pourvoir aux remplacements des agents en arrêt maladie et aux départs (retraite, fin de contrat.).

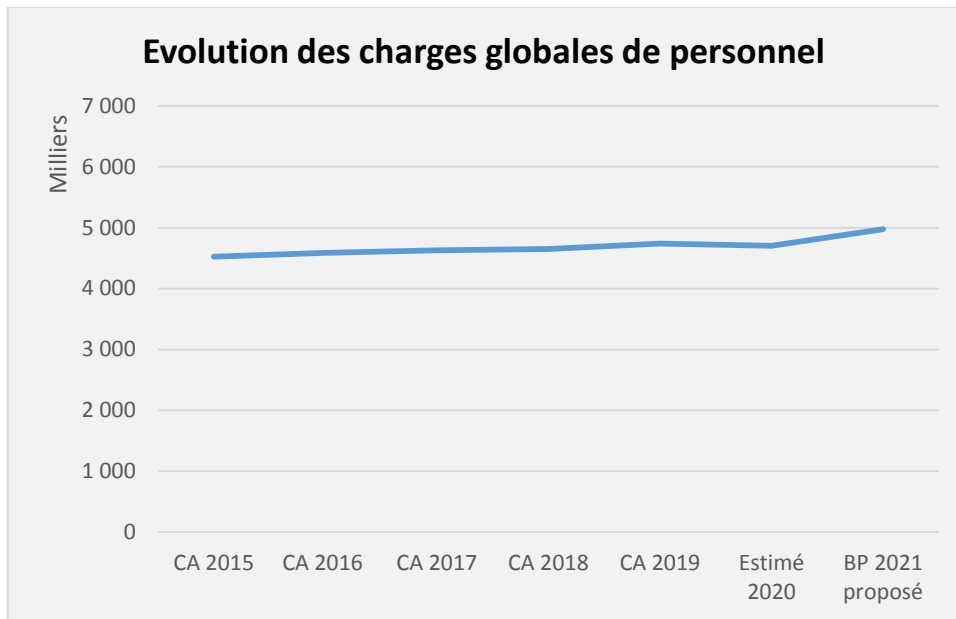
A noter que dans le cadre d'une convention, la ville met à la disposition du CCAS du soutien technique de la part de plusieurs services de la ville (finances, ressources humaines, juridique...).

B. Evolution des éléments de rémunération

La Loi Notre du 7 août 2015 a introduit de nouvelles règles. Ainsi, conformément aux dispositions du décret du 24 juin 2016 relatif au contenu du rapport d'orientation budgétaire, les éléments suivants vous sont présentés.

Eléments de rémunération	2018	2019	estimations 2020	prévisions 2021
Traitements Indiciaires	2 436 111 €	2 485 439 €	2 500 000 €	2 550 000 €
Régimes indemnitaires	306 732 €	375 762 €	395 000 €	400 000 €
NBI	16 940 €	18 052 €	19 000 €	20 000 €
Heures supplémentaires	49 616 €	56 184 €	45 000 €	60 000 €
Avantages en nature	6 099 €	7 354 €	5 700 €	6 500 €

C. Exécution et évolution prévisionnelle des dépenses



Les dépenses de personnel sont des dépenses obligatoires et leur évolution est difficilement maitrisable. Elles sont composées pour 95 % par les rémunérations des agents et pour le solde par les autres charges de personnel correspondant à la cotisation de l'assurance personnel, au versement aux œuvres sociales, aux tickets restaurants...

D. Temps de travail

Le temps de référence annuel est de 1 607 heures, un temps complet est de 35 heures par semaine.

La loi de transformation du 6 août 2019 impose que les collectivités territoriales fassent évoluer leurs règles relatives aux temps de travail. Dans ce cadre, la ville d'Albert a engagé des discussions avec les partenaires sociaux pour se conformer à la loi et aux observations de la CRC.