
RAPPORT D'ORIENTATION BUDGETAIRE

ANNEE 2021

SOMMAIRE

1. *Introduction*
2. *Le contexte économique général*
3. *Les orientations budgétaires*
 - *Analyse rétrospective*
 - *Perspectives*

Le 18/01/2021
M Michel POISSONNIER
Adjoint aux finances

1. INTRODUCTION

Le DOB (débat d'orientation budgétaire) a pour but de renforcer la démocratie participative en instaurant une discussion au sein de l'assemblée délibérante.

Ce débat est prévu par l'article L 2312-1 du Code Général des Collectivités Territoriales (CGCT).

Dans les communes de 3 500 habitants et plus, un débat a lieu lors d'un Conseil Municipal sur les orientations générales du budget dans un délai de deux mois précédant l'examen du Budget Primitif et dans les conditions fixées par le règlement intérieur prévu à l'article L 2121-8 du CGCT.

Ce débat doit permettre à l'assemblée délibérante :

- d'être informée sur l'évolution de la situation financière de la collectivité,
- de discuter des orientations budgétaires qui préfigurent les priorités qui seront affichées dans le budget primitif.

Il donne également aux élus la possibilité de « s'exprimer sur la stratégie financière de la collectivité ».

L'article 107 de la loi n° 2015-991 du 7 août 2015 portant sur la Nouvelle Organisation Territoriale de la République (NOTRe) est venu par ailleurs compléter ce dispositif, avec notamment l'obligation d'une présentation des engagements pluriannuels, de la structure et de la gestion de la dette, l'obligation de prendre acte du débat par une délibération spécifique et de mise en ligne du rapport définitif du Débat d'Orientations Budgétaires sur le site internet de la collectivité.

À noter, pour conclure, les obligations créées par la loi de programmation des finances publiques (LPFP) pour les années 2018 à 2022 du 22 janvier 2018 :

Cette loi crée des obligations relatives à l'effort de réduction du déficit public et de maîtrise de la dépense publique auquel doivent contribuer les collectivités territoriales, ce qui se traduit par de nouvelles données à faire apparaître au sein du DOB.

Il s'agit des objectifs concernant :

- l'évolution des dépenses réelles de fonctionnement, exprimées en valeur, en comptabilité générale de la section de fonctionnement,
- l'évolution du besoin de financement annuel calculé comme les emprunts minorés des remboursements de dette.
- la durée nécessaire au remboursement de la dette au regard de la capacité d'autofinancement.

2. LE CONTEXTE MACROECONOMIQUE 2020

La crise économique déclenchée par la propagation de l'épidémie de la Covid-19 est historique et d'une ampleur plus forte encore que la grande crise financière de 2008-2009.

En mettant l'économie à l'arrêt, les mesures sanitaires ont désorganisé les chaînes de production et bridé la demande. L'urgence a consisté, partout dans le monde, à placer l'économie en hibernation, afin de protéger la santé des populations, et, dans le même temps, à préparer les conditions de la reprise.

L'automne 2020 reste marqué par de nombreuses incertitudes qui rendent difficile l'exercice de prévision macroéconomique. La plus importante d'entre elles concerne une éventuelle reprise de l'épidémie, qui rendrait de nouveau nécessaire des mesures sanitaires susceptibles d'affecter substantiellement l'activité économique.

Afin d'absorber le choc, les politiques budgétaire et monétaire ont connu un tournant fortement expansionniste. Au niveau national, l'activation des stabilisateurs automatiques et la mise en œuvre de mesures de soutien ambitieuses ont entraîné une dégradation des comptes publics sans précédents. La Banque centrale européenne, au niveau de la zone euro, a, quant à elle, mis en œuvre des programmes massifs d'achats d'actifs afin de préserver la liquidité de certains marchés sous tensions.

Une croissance française résiliente dans un environnement mondial incertain

Avant même le déclenchement de la crise sanitaire à la faveur de la propagation de l'épidémie, le contexte économique mondial apparaissait incertain.

À l'occasion de ses prévisions de septembre 2019, l'OCDE relevait déjà que les taux de croissance prévus étaient « les plus faibles enregistrés depuis la crise financière de 2007 ».

Le ralentissement de la croissance mondiale pouvait alors s'expliquer par trois facteurs de risque :

- le regain des tensions commerciales entre la Chine et les États-Unis ;
- la perspective de la sortie du Royaume-Uni de l'Union européenne ;
- le choc d'incertitude lié à ces événements, facteur de risque supplémentaire.

En France, une croissance jusqu'alors résiliente

Dans ce contexte international incertain, la croissance française se maintenait à un niveau élevé depuis 2017.

La croissance du PIB a marqué, avec la crise financière, un coup d'arrêt en 2008 puis, après une phase de rattrapage en 2010 et 2011, de nouveau en 2012. Depuis, la croissance du PIB s'est redressée progressivement jusqu'à dépasser 1 % à partir de 2015. L'année 2017 s'est caractérisée par une accélération de la croissance qui n'avait pas été anticipée, portée par la progression de l'investissement des entreprises et des ménages. Toutefois, la croissance a marqué le pas dès 2018, tout en se maintenant à un niveau supérieur aux moyennes enregistrées depuis 2012, en lien avec la détérioration du cycle économique mondial.

CROISSANCE EN VOLUME DU PRODUIT INTÉRIEUR BRUT DEPUIS 2012

(en % d'évolution annuelle)

Année	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019
Croissance	0,3	0,6	1,0	1,1	1,2	2,4	1,7	1,5

La France absorbait ainsi mieux la dégradation de la conjoncture mondiale que ses principaux partenaires économiques. Ces performances à l'exportation sont supérieures à celles des principaux partenaires de la France en zone euro, dont certains ont vu leurs performances se dégrader en 2019.

L'année 2019 est ainsi marquée par un dynamisme persistant de l'activité économique, qui s'inscrit néanmoins dans une baisse tendancielle du taux de croissance français depuis 1974.

La trajectoire de l'emploi en France était également encourageante.

En 2019, l'économie française employait 28,5 millions de personnes, soit une hausse de 316 300 emplois par rapport à 2018.

DÉCOMPOSITION DES EMPLOIS EN FRANCE EN 2019

Catégorie d'employeurs	Nombre d'emplois	Évolution annuelle
Sociétés financières et non financières	17,1 millions	+ 252 300
Administrations publiques	6,0 millions	- 2 400
Ménages et institutions sans but lucratif au service des ménages	5,3 millions	+ 66 400
Total	28,5 millions	+ 316 300

Source : INSEE, comptes nationaux.

C'était la troisième année consécutive que la croissance de l'emploi dépassait 1 % : cette performance du marché de l'emploi n'avait plus été observée depuis la crise de 2008.

ÉVOLUTION DU NOMBRE D'EMPLOIS EN FRANCE DEPUIS 2008

(en millions d'emplois)

(en %)

Année	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019
Nombre d'emplois	27,1	26,8	26,8	27,0	27,1	27,2	27,3	27,4	27,6	27,8	28,1	28,5
Hausse annuelle	+ 0,5	- 1,2	+ 0,1	+ 0,7	+ 0,3	+ 0,2	+ 0,5	+ 0,2	+ 0,6	+ 1,0	+ 1,0	+ 1,3

Source : Insee, enquête emploi

TAUX DE CHÔMAGE DEPUIS 2012

(en % de la population active)

Année	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019*
Taux de chômage	9,8	10,3	10,3	10,4	10,0	9,4	9	8,4

Source : INSEE, enquête Emploi.

Jusqu'alors résiliente eu égard à la dégradation du contexte mondial, la croissance française a été percutée de plein fouet par la crise sanitaire.

L'effondrement sans précédent de l'activité économique internationale

La crise économique déclenchée par l'épidémie virale de Covid-19 n'a pas d'équivalent dans l'histoire récente. L'économie mondiale n'aurait pas connu de récession aussi profonde depuis la Grande dépression des années qui a débuté en 1929.

L'année 2020 est celle d'une chute sans précédent de l'activité économique.

Au sein des grandes économies émergentes, l'ampleur de la crise est certes sans précédent mais diffère de façon importante selon les pays.

À la fin de l'année 2020, le PIB mondial pourrait ainsi avoir reculé de 4,5 %, en l'absence de seconde vague épidémique. La récession serait particulièrement marquée en zone euro, où elle atteindrait 7,9 % selon l'OCDE et 8,7 % selon la Commission européenne. Les États-Unis connaîtraient une récession près de deux fois moins importante (- 3,8 %) que prévu.

ÉVOLUTION DE LA CROISSANCE MONDIALE

(croissance du PIB réel, en %)

	2019	2020
Monde	2,6	- 4,5
États-Unis	2,2	- 3,8
Chine	6,1	1,8
Japon	0,7	- 5,8
Brésil	1,1	- 6,5
Inde	4,2	- 10,2
Russie	1,4	- 7,3
Zone euro	1,3	- 7,9
<i>France</i>	1,5	- 9,5
<i>Allemagne</i>	0,6	- 5,4
<i>Italie</i>	0,3	- 10,5
Royaume-Uni	1,5	- 10,1

Source : OCDE, *perspectives macroéconomiques de septembre 2020*.

La comparaison de ces chiffres avec les taux de croissance d'avant-crise permet de déterminer quelles sont les économies qui ont le plus ralenti.

Le cas de la France

Dès le mois de mars et la discussion du premier projet de loi de finances rectificatives pour 2020, il était clair que le choc macroéconomique lié à la crise sanitaire serait de très forte ampleur en France. Les prévisions de récession alors retenues apparaissaient optimistes (- 1 %) et plusieurs signes annonçaient une dégradation historique des perspectives économiques.

La production nationale a été affectée par un choc brutal d'offre, avec la fermeture temporaire de nombreuses entreprises et l'immobilisation progressive de la main-d'œuvre, la mise en place de périodes prolongées d'activité partielle et la chute des exportations dans de nombreux secteurs. La chute de la consommation des ménages liée aux mesures de restriction des déplacements a provoqué, en parallèle, un choc brutal de demande, appelé à se prolonger en raison de l'incertitude entourant la reprise économique.

Les premières estimations évaluaient le recul de l'activité à un peu plus d'un tiers (35 %), la chute étant concentrée dans les secteurs de l'industrie hors agroalimentaire, la construction et les services marchands. Ce chiffre apparaissait cohérent avec les premières informations disponibles concernant la situation des salariés, répartis en trois tiers environ entre activité sur le lieu habituel de travail,

télétravail et placement en activité partielle, et avec la baisse de la consommation des ménages (– 35 %). Ces premiers chiffres ont par la suite été actualisés, mais uniquement à la marge.

Le premier semestre de l'année 2020 est ainsi marqué par une dégradation sans précédent de l'activité économique : au premier trimestre, la production nationale aurait diminué de 5,9 %, avant de chuter de nouveau de 13,8 % au deuxième trimestre. Cela représente une baisse cumulée de 18,9 % sur le premier semestre 2020. Le mois d'avril 2020 resterait ainsi « sans doute dans les annales comme l'un des pires mois qu'ait connu l'économie française en temps de paix ».

LE PIB ET SES COMPOSANTES AU PREMIER SEMESTRE 2020

	T1 2020	T2 2020	Évolution entre T2 2020 et T2 2019
PIB (I=i+ii+iii)	– 5,9	– 13,8	– 18,9
dont demande intérieure finale hors stocks (i)	– 6,3	– 12,2	– 16,9
Consommation des ménages	– 5,8	– 11,5	– 16,1
Consommation des administrations publiques	– 3,3	– 10,3	– 12,4
Formation brute de capital fixe (FBCF)*	– 10	– 14,9	– 22,4
dont variation de stocks (ii)	0,5	0,9	0,7
dont commerce extérieur (iii)	– 0,1	– 2,5	– 2,8
Importations	– 5,6	– 16,4	– 21,2
Exportations	– 6	– 25	– 30,5

* La formation brute de capital fixe (FBCF) se définit comme l'acquisition d'actifs fixes produits (incluant l'achat d'actifs d'occasion) et la production de tels actifs par les producteurs pour leur propre usage, minorées des cessions. Source : OCDE.

Source : Insee, *Le PIB et ses composantes au deuxième trimestre 2020*.

Toutes les composantes de la production nationale ont été affectées par la crise sanitaire et économique.

Consommation des ménages, facteur de soutien de l'activité

Au total, la consommation des ménages baisserait néanmoins de 8 % en 2020 selon les données retenues par le projet de loi de finances pour 2021. L'investissement des ménages connaîtrait par ailleurs une contraction marquée de – 14,6 % en 2020, l'investissement dans la construction étant particulièrement touché au premier semestre (– 32,2 %).

Le pouvoir d'achat des ménages aurait néanmoins été préservé sur l'ensemble de l'année 2020 (- 0,5 %), grâce au maintien des revenus salariaux lié aux mesures d'activité partielle. Cette faible baisse est sans commune mesure avec la baisse de l'activité (- 10 %) évaluée dans le présent projet de loi de finances.

Alors que le pouvoir d'achat était globalement préservé et que leur consommation baissait fortement (- 8 %), l'excédent a été absorbé par une augmentation du taux d'épargne, porté à un niveau très élevé : le taux d'épargne atteindrait ainsi 21,4 % en 2020, en forte hausse par rapport à 2019 (+ 6,4 points). Cette hausse s'expliquerait à la fois par une épargne forcée en lien avec l'absence de débouchés de consommation et par la constitution d'une épargne de précaution pour faire face à l'évolution de la situation sanitaire.

La confiance des ménages se situe néanmoins proche du niveau atteint début 2019, comme le souligne l'évolution de l'indicateur de la confiance des consommateurs calculé par l'Insee, qui se décline en un indicateur de confiance quant à leur situation financière future et un indicateur portant sur l'opportunité de faire des achats importants.

Le marché de l'emploi déjà dégradé

Ce brusque freinage économique a eu un impact particulièrement important sur l'emploi. Les données présentées par le Gouvernement en annexe du présent projet de loi de finances soulignent que l'emploi total baisserait de 920 000 sur l'ensemble de l'année, répartis entre - 800 000 pour l'emploi salarié et - 120 000 sur l'emploi non salarié.

Ces destructions d'emplois se concentreraient sur le premier semestre : selon l'Insee, entre la fin de l'année 2019 et la fin juin 2020, 715 000 emplois salariés auraient été détruits, soit une baisse de 2,8 %. Cette baisse reste néanmoins sans comparaison avec celle de l'activité, qui atteint 18,9 % en cumulé sur le semestre. Une évolution similaire est observée pour la zone euro, ce qui témoigne de la résilience de l'emploi face à la chute de l'activité ⁽¹²⁾.

ÉVOLUTION DE L'EMPLOI TOTAL ENTRE 2019 ET 2020

(glissement annuel, en milliers)

	2019	2020
Emploi salarié (I)	290	- 800 (- 795)*
<i>dont salariés agricoles</i>	5	0
<i>dont salariés du secteur marchand non agricole</i>	260	- 750
<i>dont salariés du secteur non marchand</i>	25	- 45
Emploi non-salarié (II)	45	- 120
Emploi total (III=I+II)	335	- 920
Taux de chômage	8,4	9,5

* La prévision des données d'emploi étant présentée en arrondi, la somme des lignes peut ne pas correspondre avec le total indiqué. En parenthèse, le chiffre correspondant à cette somme.
Source : Insee, enquête emploi et point de conjoncture du 8 septembre 2020.

Le taux de chômage s'élèverait ainsi à 9,7 % de la population active à la fin 2020 ⁽¹³⁾, en hausse de 1,1 point par rapport à fin 2019. À noter que, au cours du confinement, le « halo du chômage » ⁽¹⁴⁾ a fortement augmenté : il s'agit là d'un effet spécifique au confinement mais pas au marché du travail français.

Le déficit extérieur aggravé

La mise à l'arrêt de l'économie mondiale affecte fortement l'équilibre extérieur de la France. La balance commerciale française serait dégradée, la baisse des exportations (- 18,5 %) étant moitié plus élevée que celle des importations (- 11,5 %).

Les exportations ont été ralenties à la fois par la perturbation de la production nationale en raison des mesures sanitaires – difficulté d'approvisionnement, fermeture temporaire des sites de production – et par la baisse de la demande mondiale (- 11 %), à la faveur notamment de perspectives très dégradées pour certains secteurs. Les exportations aéronautiques et de matériel de transport seraient particulièrement affectés.

Les importations reculeraient moins fortement en raison de deux facteurs : la place importante des services dans la baisse de la demande française en 2020 et l'approvisionnement en produits nécessaires à la lutte contre le virus (masques, respirateurs, tests), qui a contribué à maintenir les importations françaises. La direction générale des douanes et des droits indirects (DGDDI) estime que ces produits pourraient dégrader la balance commerciale française d'environ dix milliards d'euros par an « *si la situation sanitaire devait perdurer* » ⁽¹⁵⁾.

L'impact de la mise à l'arrêt du secteur touristique touche à la fois les importations et les exportations. Les mesures de restrictions du premier semestre ont néanmoins dégradé la balance commerciale, traditionnellement excédentaire, de ce secteur. L'effet sur la croissance est en partie atténué par un certain report des dépenses touristiques des ménages français vers le marché intérieur.

Au total, les exportations seraient, en 2021, inférieures de 8 % à leur niveau de 2019, soit deux fois plus que la baisse des importations (- 4 %). La contribution des échanges commerciaux à la croissance serait négative, à - 2,1 %.

La situation des entreprises fragilisée

La situation des entreprises reste dégradée, comme le soulignent les prévisions d'indicateurs de gestion présentés dans le rapport économique, social et financier (RESF) annexé au présent projet de loi de finances.

COMPTE DES SOCIÉTÉS NON FINANCIÈRES

Indicateur	2019	2020
Valeur ajoutée (VA)	4,1	- 12,7
Excédent brut d'exploitation (EBE)*	10	- 23,8

Taux de marge (EBE/VA)	33,2	29
Taux d'épargne (épargne/VA)	23,2	19,7
Taux d'autofinancement (épargne /FBCF)	94,6	83,8
Taux d'investissement (FBCF/VA)	24,5	23,6

* L'EBE est calculé comme l'excédent généré par les activités d'exploitation des entreprises après rémunération de la main-d'œuvre. Il s'agit du capital dont disposent les sociétés non financières pour rémunérer leurs créanciers, payer leurs impôts et financer leurs investissements. Source : Eurostat.

Source : rapport économique, social et financier annexé au présent projet de loi de finances.

Le taux de marge baisse de 4,2 points, reflétant la moindre élasticité de la masse salariale (- 2,6 %) et la fin de l'incidence de la réforme du CICE en 2019 (- 1,3%).

Le taux d'épargne se contracterait au cours de l'année (- 3,5 %), ce qui souligne le rôle contracyclique de ce facteur.

L'investissement a, semble-t-il, pu en outre être préservé au prix d'un endettement plus important, comme le souligne la forte baisse du taux d'autofinancement (- 10,8 points). La baisse de l'épargne des entreprises pour faire face à la dégradation conjoncturelle les contraint en effet à recourir à d'autres sources de financement de leurs investissements dont, en particulier, les prêts garantis par l'État.

La faiblesse de l'inflation

Le contexte économique très dégradé pèse sur le niveau des prix. Le niveau d'inflation attendu en 2020 devrait chuter à + 0,5 % (contre un taux de + 1,2 % attendu en loi de finances initiale) en raison de la baisse des prix énergétiques. L'inflation sous-jacente, c'est-à-dire corrigée de l'évolution des prix des biens énergétiques et alimentaires, diminuerait également à + 0,5 %, après + 0,8 % en 2019, en raison du ralentissement de l'évolution des prix des services en lien avec la baisse de la demande pour ce type de biens.

Après un niveau déjà faible en 2019, le niveau de l'inflation éloigne plus encore l'évolution des prix du niveau que la Banque centrale européenne vise pour les pays de la zone euro – proche de, mais inférieur à 2 %.

Évolution de l'indice des prix par grands postes en France

(en %)

	Pondération dans le total	2019	2020
Alimentation	16,1	+ 2,5	+ 1,9
Produits manufacturés	24,9	- 0,6	- 0,4
Énergie	8,1	+ 1,9	- 5,3
Services	48,9	+ 1,0	+ 0,9
Tabac	2,1	+ 10,6	+ 13,6
Total hors tabac	97,9	+ 0,9	+ 0,2

Évolutions sous-jacente	60,7	+ 0,8	+ 0,5
Total	100	+ 1,1	+ 0,5

Source : Insee et direction générale du Trésor.

Le ralentissement marqué de la dynamique des prix entre 2019 et 2020 porterait ainsi principalement sur les produits alimentaires et l'énergie. À l'inverse, le prix du tabac, porté par la hausse de la fiscalité, augmenterait de façon marquée.

L'inflation sous-jacente, c'est-à-dire l'évolution des prix hors produits dont les cours sont volatils, s'abaisserait de 0,3 point en 2020 par rapport à 2019, pour s'établir au même niveau que l'inflation totale (+ 0,5 %). La crise économique de 2020 renforcerait ainsi la tendance baissière de la dynamique des prix en France sur la dernière décennie.

Les premiers signes de rebond de l'économie française restent fragiles

Alors que la contraction de l'économie française pourrait être moins importante que prévue, les conditions de sa reprise restent fragiles.

La récession pourrait être moins importante que prévue

Après un premier semestre marqué par une crise historique et une récession sans précédent, le rebond de l'activité au second semestre ne compenserait pas les pertes accumulées sur l'année. Ainsi, pour 2020, les différents organismes de prévisions économiques retiennent des hypothèses de récession forte mais, dans certains cas, moins importante que prévue.

La Banque de France avait estimé, dans ses projections macroéconomiques de juin 2020, une baisse du PIB de 10,3 % sur l'année, avant de réviser cette hypothèse à - 8,7 % en septembre.

Cette projection plus favorable de 1,6 point s'expliquerait par un choc moins important que prévu au deuxième trimestre et par un rebond économique plus élevé sur les derniers mois. La détérioration du marché du travail serait, en particulier, moins élevée qu'anticipé.

L'Insee a, quant à lui, maintenu sa prévision d'une diminution du PIB de 9 % en 2020 et souligne que ce chiffre correspond à la plus forte contraction annuelle depuis la création des comptes sociaux en 1948.

Les principales prévisions économiques retiennent ainsi, en tout état de cause, un niveau élevé de récession en France en 2020. Les organismes ayant révisé leurs projections au mois de septembre retiennent néanmoins des hypothèses plus favorables qu'avant.

PRINCIPALES HYPOTHÈSES D'ÉVOLUTION DU PIB EN 2020

Organisme	Mois	Ancienne prévision	Prévision actualisée
OCDE	Septembre	- 11,4 %	- 9,5 %
Banque de France	Septembre	- 10,3 %	- 8,7 %
Insee	Septembre	- 9 %	- 9 %
<i>Consensus forecast</i>	Avril	-	- 9,6 %
Commission européenne	Juillet	- 8,2 %	- 10,6 %
Fonds monétaire international (FMI)	Juin	-	- 12,5 %

Source : présent projet de loi de finances.

Aussi, le Gouvernement retient désormais une prévision de récession pour 2020 un peu moins importante que prévue. Alors que la dernière loi de finances rectificatives retenait une hypothèse de - 11 %, le PLF pour 2021 améliore cette prévision d'un point et prévoit une baisse du PIB de 10 %. Seule la Commission européenne et le Fonds monétaire international, qui n'ont pas actualisé leur prévision depuis le mois de juillet, retiennent une hypothèse de récession plus importante que celle présentée dans le projet de budget pour 2021.

Ces prévisions moins pessimistes que prévues se retrouvent dans les déterminants de la production nationale.

ÉVOLUTION DES PRINCIPALES HYPOTHÈSES MACROÉCONOMIQUES

(en %)

	LFR 3	PLF 2021	Écart (en points)
Produit intérieur brut	- 11	- 10	+ 1
Consommation des ménages	- 10	- 8	+ 2
Formation brute de capital fixe	- 19,3	- 14,6	+ 4,9
Importations	- 15,5	- 11,5	+ 4
Exportations	- 15,5	- 18,5	- 3
Variations des stocks et objets de valeur	- 1,1	0	+ 1,1
Indice des prix à la consommation	0,4	0,5	+ 0,1
Déflateur du produit intérieur brut ⁽¹²³⁾	1,4	1,8	+ 0,4

Source : présent projet de loi de finances.

b. Les conditions de la reprise restent fragiles

La reprise de l'économie est néanmoins soumise à de nombreuses incertitudes.

Les hypothèses macroéconomiques qui sous-tendent le projet de budget pour 2021 doivent être prises avec la précaution qui est de mise dans un contexte économique sanitaire et économique particulièrement incertain.

Le Gouvernement anticipe un rebond important de l'activité en 2021 (+ 8 %), soutenu par une reprise de la demande intérieure des ménages et des entreprises. Le dynamisme de l'investissement des entreprises est une hypothèse soumise à de fortes incertitudes, de même que celle d'une contribution positive du commerce extérieur à la croissance en 2021.

Le marché de l'emploi resterait dégradé, l'économie continuant de détruire des emplois en 2021.

La dynamique des prix, déjà faible, serait ralentie (+ 0,5 %) par une consommation encore atone et par l'appréciation de l'euro qui pourrait se poursuivre.

LES HYPOTHÈSES MACROÉCONOMIQUES DU PROJET DE LOI DE FINANCES POUR 2021

Alors que l'activité se contracterait de façon inédite en 2020, le présent projet de loi de finances prévoit un fort rebond pour 2021.

Composantes de l'Évolution du PIB en 2021 (en % du PIB en volume)

	2019	2020	2021
Croissance du produit intérieur brut en volume	1,5	- 10	8
dont demande intérieure privée	1,5	- 7,8	6,4
dont demande publique	0,7	0	1,3
dont variation de stocks	- 0,4	0	- 0,7
dont commerce extérieur	- 0,3	- 2,1	1

Source : présent projet de loi de finances.

Le rebond de l'économie en 2021 serait porté, pour l'essentiel, par la reprise de la demande intérieure privée et publique. Le Gouvernement prévoit que le commerce extérieur joue un rôle positif sur la croissance en 2021.

A. LES DÉTERMINANTS DE LA CROISSANCE

L'année 2021 devrait être marquée par un rebond important d'activité, porté par le redressement de la demande intérieure et internationale et l'amélioration de la situation des entreprises.

La fragilité du marché de l'emploi et le ralentissement de la dynamique des prix traduiraient néanmoins la dégradation persistante de l'activité.

La demande intérieure reprendrait vigoureusement

Les mesures d'urgence mises en œuvre au fil des lois de finances rectificatives permettraient la quasi-stabilisation du pouvoir d'achat des ménages (- 0,5 %) en 2020 alors que l'activité devrait connaître une chute marquée (- 10 %). La politique mise en œuvre par le Gouvernement a donc joué son rôle contracyclique.

La consommation des ménages devrait repartir l'année prochaine grâce à cette préservation du pouvoir d'achat, soutenant la reprise de l'activité. La reprise des investissements des particuliers serait vigoureuse.

SITUATION DES MÉNAGES

	2019	2020	2021
Masse salariale totale (évolution en %)	2,9	- 5,7	5,2
Pouvoir d'achat (évolution en %)*	2,1	- 0,5	1,5
Consommation finale des ménages (évolution en %)	1,5	- 8	6,2
FBCF des ménages hors entrepreneurs individuels (évolution en %)	1,8	- 14,6	12,5
Taux d'épargne (en % du revenu disponible brut)	15,0	21,4	17,8

* Pouvoir d'achat du revenu disponible brut, au sens du déflateur de la consommation.

Source : rapport économique, social et financier annexé au présent projet de loi de finances.

Le taux d'épargne des ménages resterait néanmoins élevé, signe de l'incertitude entourant l'évolution de la situation sanitaire et économique, et supérieur de 2,8 points à son niveau de 2019. La préservation du pouvoir d'achat des ménages s'est donc accompagnée de la constitution d'une épargne en partie contrainte et destinée à faire face aux aléas de la situation économique et sanitaire.

L'investissement public connaîtrait un rebond très marqué en 2021 (+ 12,1 %) après une baisse contenue en 2020 (- 3,7 %).

L'amélioration de la situation des entreprises

Le présent projet de loi de finances prévoit une nette amélioration de la situation des entreprises, tirant vers le haut leurs investissements. La formation brute de capital fixe (FBCF) des entreprises non financières rebondirait ainsi fortement en 2021 (+ 17,2 %).

SITUATION DES ENTREPRISES

	2019	2020	2021
Valeur ajoutée (VA), évolution en %	4,1	- 12,7	11,6
Formation brute de capital fixe (FBCF) des sociétés non financières, évolution en %	3,7	- 17	17,2
Excédent brut d'exploitation (EBE)*, évolution en %	10	- 23,8	25,3
Taux de marge (EBE/VA), en %	33,2	29	32,5
Taux d'épargne (épargne/VA), en %	23,2	19,7	23,1
Taux d'investissement (FBCF/VA), en %	24,5	23,6	25,1
Taux d'autofinancement (épargne /FBCF), en %	94,6	83,8	92,2

* L'EBE est calculé comme l'excédent généré par les activités d'exploitation des entreprises après rémunération de la main-d'œuvre. Il s'agit du capital dont disposent les sociétés non financières pour rémunérer leurs créanciers, payer leurs impôts et financer leurs investissements. Source : Eurostat.

Source : rapport économique, social et financier annexé au présent projet de loi de finances.

Dès lors, le Gouvernement fait l'hypothèse que le taux d'investissement se situera en 2021 à un niveau supérieur (25,1 %) à celui de 2019 (24,5 %), ce qui est une hypothèse volontariste au regard des incertitudes qui pèsent sur la sortie de la crise économique, la reprise de la consommation intérieure et celle de la demande internationale adressée à la France.

Le maintien des taux d'intérêt à un niveau bas sur les titres publics pendant la crise, niveau qui se transmet aux entreprises par le canal du crédit, est cependant de nature à soutenir cet investissement. Le taux d'intérêt annuel moyen sur les nouveaux crédits des sociétés non financières est ainsi passé de 1,3 % en décembre 2019 à 1,0 % en août 2020 ⁽¹²⁸⁾.

Les autres prévisions paraissent également optimistes, dans la mesure où tant le taux de marge, le taux d'épargne et le taux d'autofinancement doivent également augmenter entre 2020 et 2021, ce qui suppose une amélioration sensible de la conjoncture. La baisse des impôts de production de 10 milliards d'euros, prévue dans le présent PLF, permettrait néanmoins de redonner des marges de manœuvre financières aux entreprises.

À l'inverse, les risques d'insolvabilité et de faillites ou les difficultés persistantes de certains secteurs font craindre une dégradation structurelle des capacités productives, fragilisant les hypothèses relatives à l'investissement des sociétés.

Un marché de l'emploi encore fragile

Alors que la situation économique n'est pas stabilisée, le marché du travail français resterait fragile. L'économie française détruirait des emplois en 2020 et en 2021.

ÉVOLUTION DE L'EMPLOI

(en moyenne annuelle, en milliers)

	2019	2020	2021
Emploi salarié	239	- 430	- 85
dont salariés agricoles	0	0	5
dont salariés du secteur marchand	225	- 395	- 125
dont salarié du secteur non marchand	15	- 35	35
Emploi non-salarié	60	- 50	- 35
Emploi total (en milliers)	295	- 480	- 120

Source : rapport économique, social et financier annexé au présent projet de loi de finances.

Le taux de chômage atteindrait 9,7 % fin 2020 selon les prévisions de l'Insee ^([29]).

Le ralentissement de la dynamique des prix

La crise accentuerait le ralentissement de la dynamique des prix enregistré depuis plusieurs années.

INDICATEURS D'ÉVOLUTION DES PRIX

(en %)

	2019	2020	2021
Indice des prix à la consommation harmonisé (IPCH)	1,1	0,5	0,7
IPCH hors tabac	0,9	0,2	0,6
Alimentation	2,5	1,9	1,1
Produits manufacturés	- 0,6	- 0,4	- 0,5
Énergie	1,9	- 5,3	1,4
Services	1	0,9	0,9
Tabac	10,6	13,6	5,0
Indice d'inflation sous-jacent brut	0,8	0,5	0,5
Déflateur du produit intérieur brut	1,2	1,8	0,3

Source : rapport économique, social et financier annexé au présent projet de loi de finances.

En 2021, l'inflation mesurée par l'IPCH serait légèrement plus dynamique qu'en 2020. Néanmoins, l'inflation sous-jacente, qui est corrigée du prix des biens dont le cours est volatil, resterait faible (+ 0,5 %), au même niveau qu'en 2020.

En 2021, la situation des finances publiques pourrait d'ailleurs être meilleure que prévue par le Gouvernement, en raison de dépenses moins élevées sur l'activité partielle ou sur la charge d'intérêts de la dette.

**AVIS DU HAUT CONSEIL SUR LES PRÉVISIONS
DES PRINCIPAUX INDICATEURS ÉCONOMIQUES**

Indicateurs du scénario macroéconomique	Prévision du Gouvernement	Appréciation du HCFP sur les prévisions
Croissance pour 2020	- 10,0 %	« prudente »
Croissance pour 2021	+ 8,0 %	« volontariste »
Inflation pour 2020	+ 0,5 %	« plausible mais un peu basse »
Inflation pour 2021	+ 0,7 %	« plausible mais un peu basse »
Emploi et masse salariale pour 2020	+ 3,3 %	« plausible »
Emploi et masse salariale pour 2021	+ 2,8 %	« plausible »
Prélèvements obligatoires pour 2020	43,8 % du PIB	« cohérentes avec le scénario macroéconomique retenu »
Prélèvements obligatoires pour 2021	44,0 % du PIB	« cohérentes avec le scénario macroéconomique retenu »
Évolution en volume de la dépense publique, hors crédits d'impôt 2020	+ 0,7 %	« vraisemblable »
Évolution en volume de la dépense publique, hors crédits d'impôt 2021	+ 0,7 %	« vraisemblable »
Déficit public pour 2020	10,2 % du PIB	« atteignable, mais affectée par les très fortes incertitudes qui entourent les conditions sanitaires et les évolutions macroéconomiques »
Déficit public pour 2021	6,7 % PIB	« atteignable, mais affectée par les très fortes incertitudes qui entourent les conditions sanitaires et les évolutions macroéconomiques »

Source : Haut Conseil des finances publiques, avis n° HCFP-2020-5 du 21 septembre 2019.

L'avis remis par le HCFP est donc globalement encourageant concernant les prévisions macroéconomiques retenues par le Gouvernement pour le présent projet de loi de finances, même s'il ne peut que constater les incertitudes fortes caractérisant l'exercice.

3. LES ORIENTATIONS BUDGETAIRES

A. Analyse rétrospective

Une année chaotique à plusieurs titres.

L'année 2020 a été une année électorale, et si les décideurs du budget communal (maire et conseil municipal) ont été élus dès mars, la prise de fonction a été retardée par la crise sanitaire liée à la COVID 19.

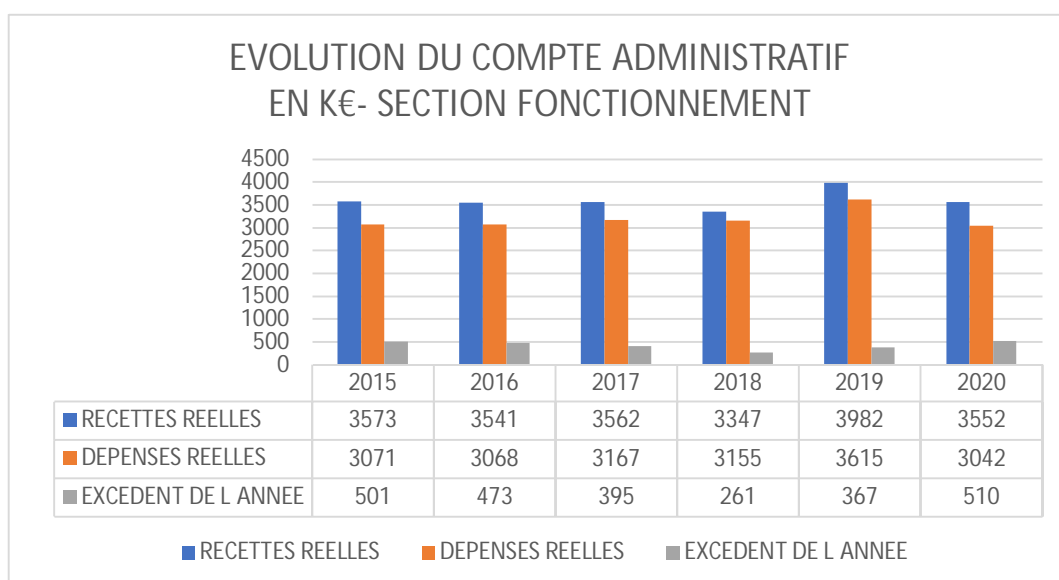
Ainsi, la conduite des affaires était, de fait, assurée par l'équipe sortante, jusqu'au 23 mai 2020, date de l'élection du maire et des adjoints.

Le changement de présidence au sein de Nîmes métropole, les élections sénatoriales, et un second confinement fin octobre 2020, ont perturbés fortement le pilotage des budgets et leurs mises en œuvre, principalement, pour la section investissement.

Evolution du compte administratif

Le compte administratif est un compte rendu des opérations budgétaires qui ont été exécutées.

- ✚ Il rapproche les prévisions et les autorisations inscrites au budget des réalisations effectives en dépenses (mandats) et recettes (titres) ;
- ✚ Il présente les résultats comptables de l'exercice ;

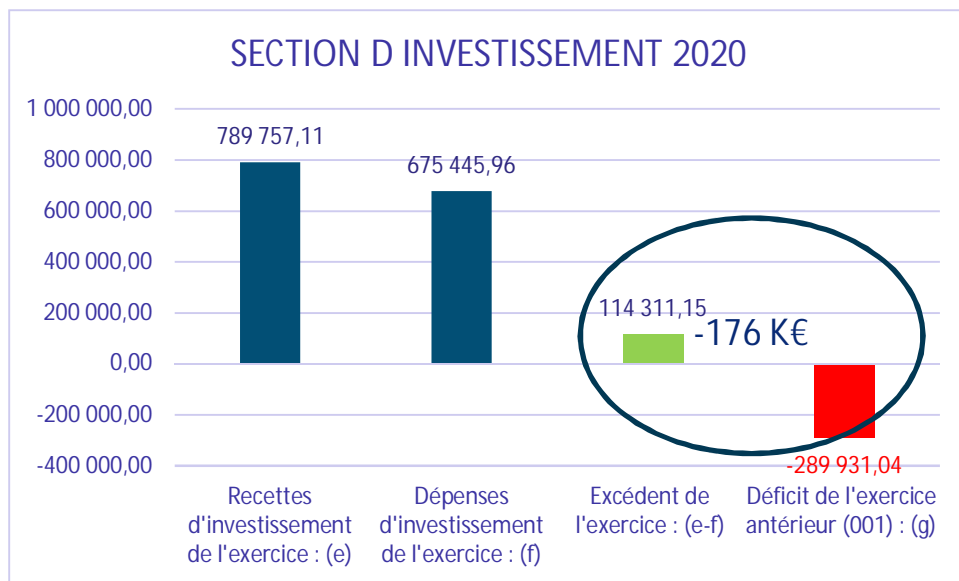


Le compte administratif présente pour l'exercice 2020, un excédent de 510 K€.

Cet excédent est abondé de 657 K€ de l'exercice antérieur ;

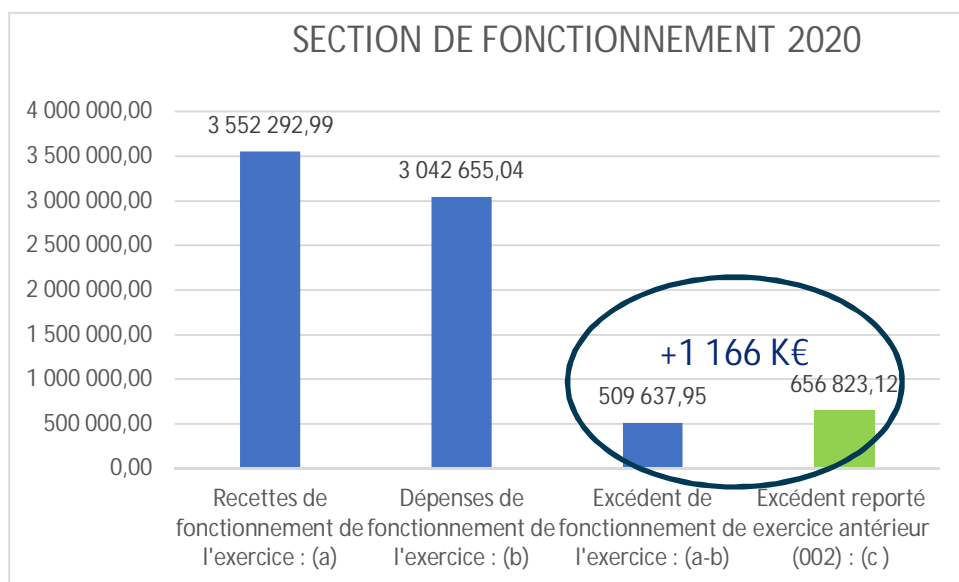
La section de fonctionnement présente un excédent total de 1 166 K€.

Focus sur la section d'investissement exercice 2020.



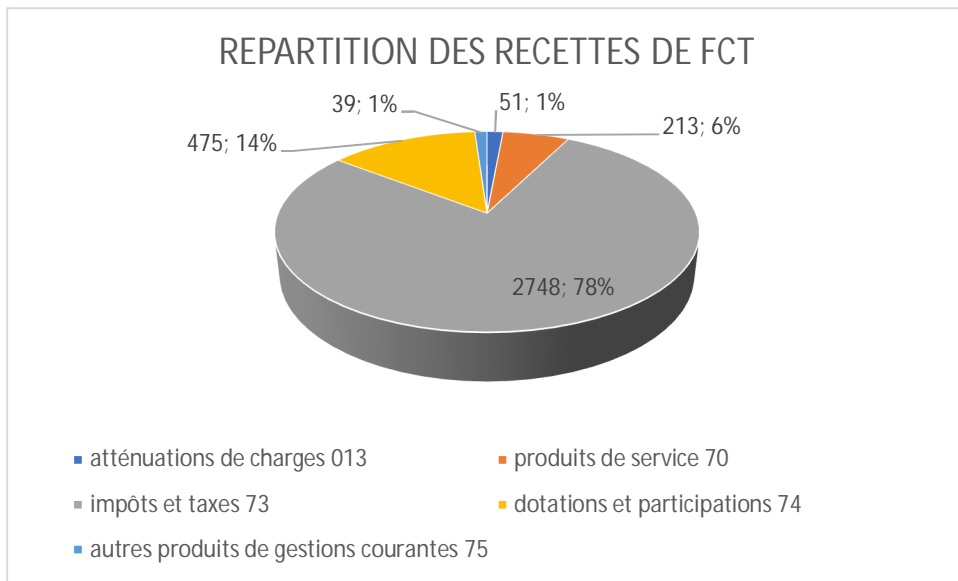
Si l'excédent de l'exercice se monte à 114 K€, l'exercice précédent présentait un déficit de – 290 K€. Le déficit ainsi reporté est de -176 K€

Focus sur la section de Fonctionnement de l'exercice 2020.

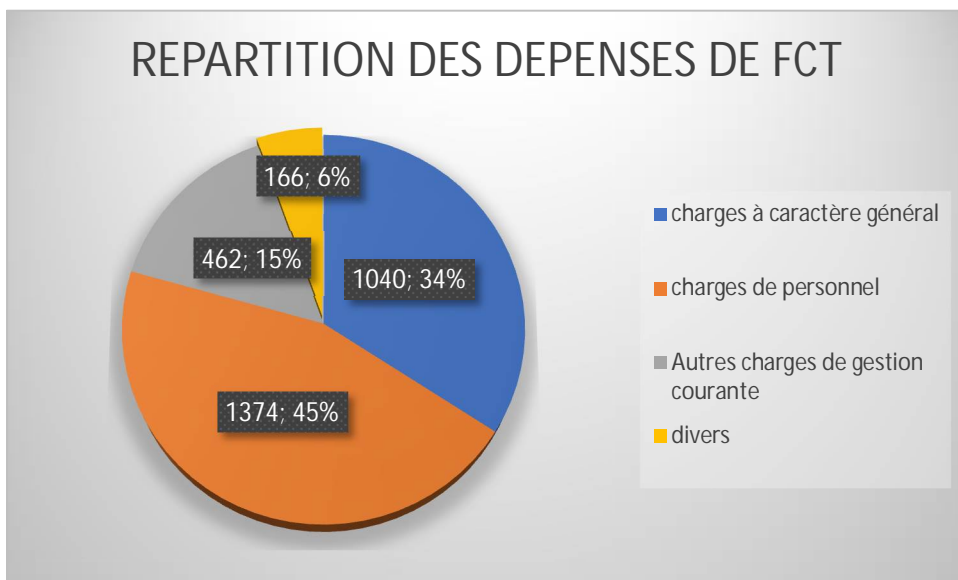


La section de fonctionnement présente quant à elle, un excédent de 1 166 K€.

Les recettes de la section de fonctionnement se répartissent comme suit :

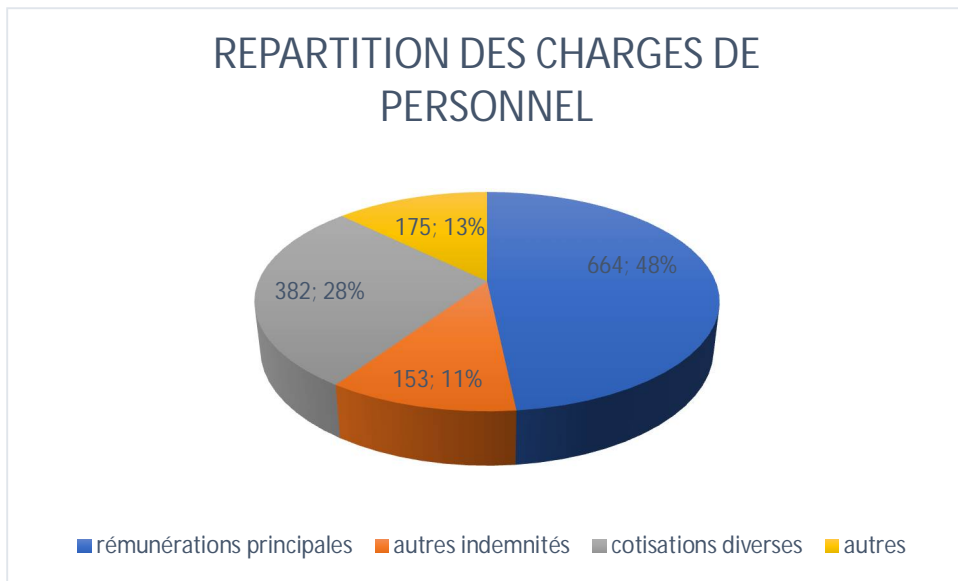


- ✓ Produits de service = redevance périscolaire, concession, cimetière,...
- ✓ Impôts et taxes = taxes habitation, taxe foncières, droits de place, taxe sur pylônes,...
- ✓ Dotations et participations = dotations diverses (DGF, solidarité rurale, dotation nationale de péréquation,...
- ✓ Autres produits : revenus des immeubles,...
- ✓ Atténuations de charges = remboursement rémunérations personnel



- ✓ Charges à caractère général = eau, énergie, combustible, prestations services ...
- ✓ Charges de personnel = rémunérations, cotisations diverses,...
- ✓ Autres charges = indemnités élus, CCAS, SDIS,...
- ✓ Divers = dépenses imprévues, loi SRU,...

Focus sur la répartition des charges de personnel



Les charges de personnels incluent les rémunérations, les cotisations (URSSAF, ASSEDIC, assurances, organismes sociaux,...)

Ainsi la Balance de l'exercice 2020

2020	investissement	fonctionnement	total
budgétisé	1 701 580,32 €	4 006 238,12 €	5 707 818,44 €
Dépenses	965 377,00 €	3 042 655,04 €	4 008 032,04 €
recettes	789 757,11 €	4 209 116,11 €	4 998 873,22 €
excédent	-	1 166 461,07 €	990 841,18 €
déficit	175 619,89 €	-	175 619,89 €

RARD : 321 803.6 €

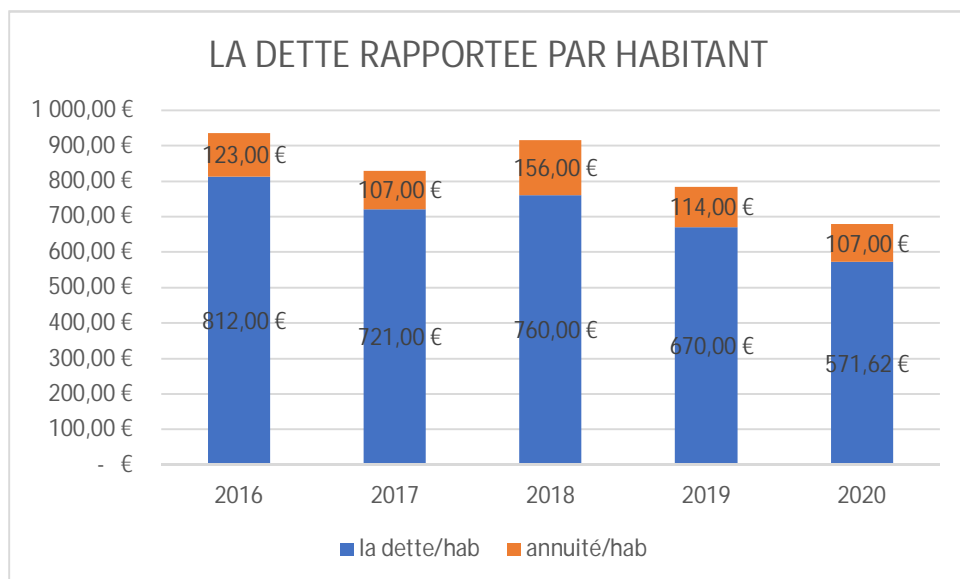
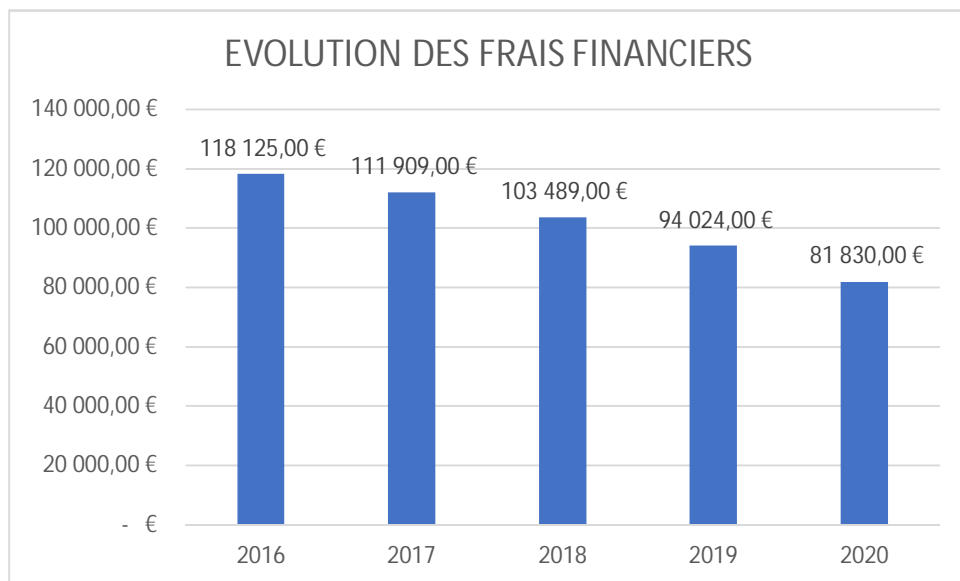
RARR : 92 548.21 €

Le reste de l'exercice à reporter sur 2021 sera de 761 585.79 € (990 841.18 € - 229 255.39 €).
 Cette somme viendra abonder les recettes de la section de fonctionnement de l'exercice 2021.

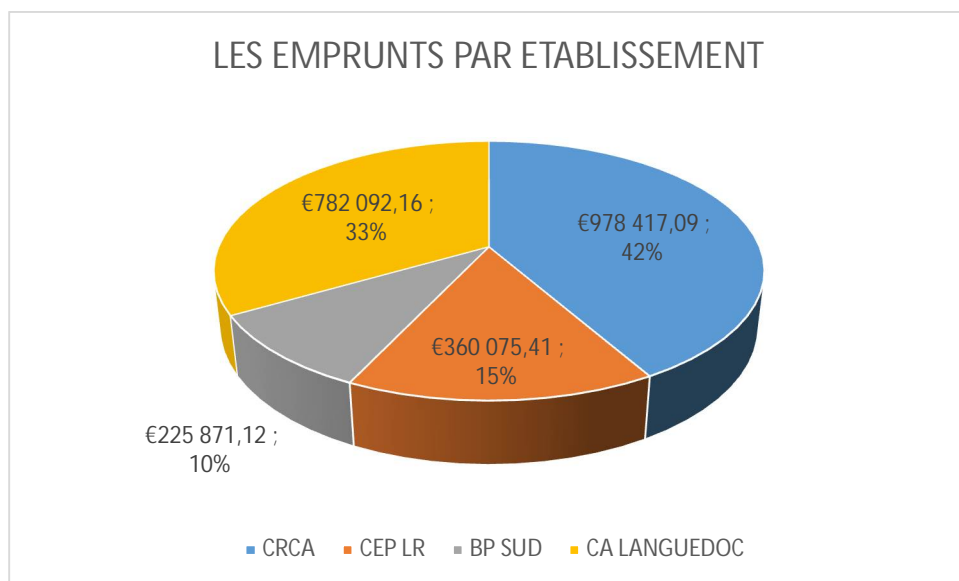
LA DETTE et FRAIS FINANCIERS

- ✓ La dette est répartie par nature = emprunts auprès des établissements financiers principalement.
- ✓ Les emprunts de la ville de Caissargues se montent à 5 210 000 €, répartis sur 15 opérations (voirie, construction, acquisition et travaux)
- ✓ Les emprunts s'étalent de mars 2004, le plus ancien (construction mairie) à mai 2018, le plus récent (construction pôle santé).

La dette au 31/12/20 s'élève à 2 346 455 €



Les emprunts ont été faits auprès de 4 établissements



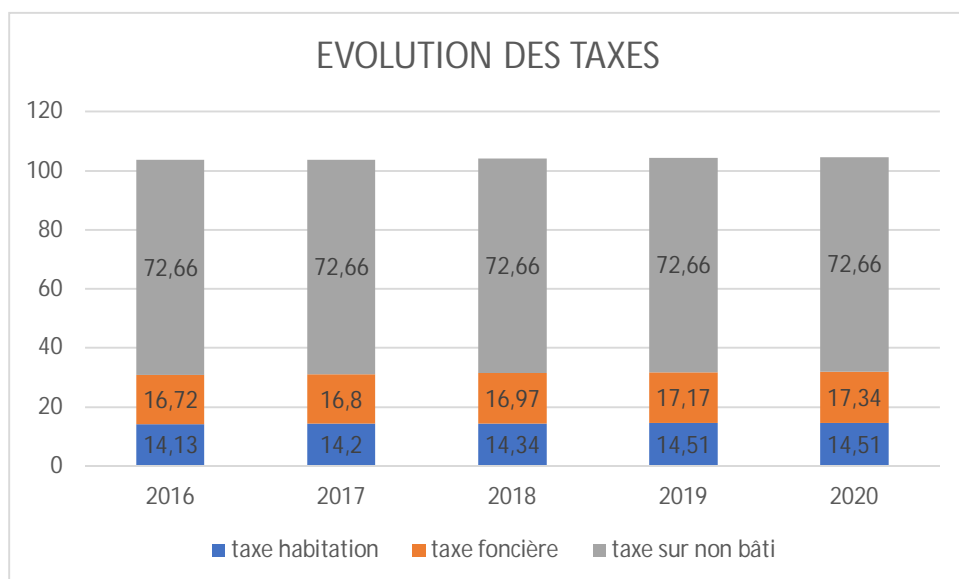
Focus sur les taxes

Les taxes ont peu évolué, voire pas du tout pour la taxe foncière sur le non bâti.

Les choix de faire évoluer annuellement la taxe foncière sur le bâti est pertinent afin de ne pas faire subir de gros à coups ;

Pour mémoire, les bases d'imposition effectives nous sont fixées par l'Etat.

Pour l'année 2020, les recettes ont été de 1 941 466 €.



B. Perspectives

Les perspectives pour 2021 restent incertaines, et ce malgré les analyses faites supra dans le chapitre du contexte macroéconomique.

Le rapport sur la situation financière et la gestion des collectivités territoriales, rendu par la chambre régionale et territoriale des comptes, montre que les marges de manœuvre ont affectées diversement le bloc communal, eu égard à la crise sanitaire.

Il souligne des fragilités qui s'accroissent pour les départements, fragilité due à leur compétence et à la nature de leurs recettes, avec une dégradation de ces dernières attendue pour 2021, influant de fait sur leur épargne brute (5.1 M€ en 2020, le plus bas depuis 2013).

Enfin, ce rapport, insiste sur un bilan peu convaincant de la mise en place des métropoles dont les promesses restent à concrétiser.

Pour Caissargues, il s'agira d'être attentif aux évolutions, décisions et orientations en étant massivement présentes dans les différentes commissions communautaires.

Concrètement, le budget 2021 devrait s'établir ainsi :

Section de fonctionnement

✓ 4 109 344 € (dépenses et recettes)

Les dépenses sont impactées par :

- ✓ la contribution au SDIS à hauteur de 120 K€, soit une augmentation de plus de 13 %.
- ✓ Les travaux d'entretien et réparation des réseaux
- ✓ Le choix de faire effort au CCAS

Section investissement

✓ 1 444 720 € (dépenses et recettes)

Pour mémoire, la situation sanitaire, la prise de fonction tardive ont eu un impact fort sur cette section. Plus de 321 K€ de reste à réaliser, du fait de travaux lancés après l'été ont obérés notre capacité à investir en 2021.

Nos recettes restent quant à elles abondées par les chapitres identiques aux autres années (FCTVA, taxes d'aménagement,...) et par le virement de la section de fonctionnement de l'exercice précédent.

Les opérations d'investissement pour l'année 2021 (acquisitions, programme bâtiments, voirie, immobilisations incorporelles,...) ont fait l'objet de réflexion et de priorisation eu égard des RAR et seront présentées en conseil municipal début février 2021.



