

## EXTRAIT DU REGISTRE DES DELIBERATIONS

**Conseil Municipal de la Ville de Dijon**

**Séance du 20 novembre 2017**



**MAIRIE DE DIJON**

**Président** : M. REBSAMEN

**Secrétaire** : M. ROZOY

**Membres présents** : Mme KOENDERS - M. MAGLICA - Mme POPARD - M. PRIBETICH - Mme MODDE - M. DESEILLE - Mme TENENBAUM - Mme DILLENSEGER - Mme AKPINAR-ISTIQUAM - M. CHÂTEAU - Mme MARTIN - M. EL HASSOUNI - Mme AVENA - M. DECOMBARD - Mme ZIVKOVIC - M. MASSON - Mme JUBAN - M. MEKHANTAR - Mme REVEL - Mme MARTIN-GENDRE - M. PIAN - Mme PFANDER-MENY - Mme ROY - Mme HERVIEU - Mme DURNERIN - M. BERTHIER - M. BEKHTAOUI - M. HAMEAU - Mme MASLOUHI - M. LOVICHY - M. FAVERJON - Mme CHEVALIER - Mme TOMASELLI - M. BARD - Mme CHARRET-GODARD - M. BORDAT - M. DIOUF - Mme BLAYA - M. CONTESSE - Mme OUTHIER - M. HELIE - Mme MILLE - Mme VANDRIESSE - M. BICHOT - Mme VOISIN-VAIRELLES - M. CHEVALIER - M. BOURGUIGNAT - M. AYACHE - M. BONORON - Mme DESAUBLIAUX

**Membres excusés** : Mme TROUWBORST (pouvoir M. DESEILLE) - M. MARTIN (pouvoir M. DECOMBARD) - Mme HILY (pouvoir Mme MODDE) - Mme FERRIERE (pouvoir MME MARTIN-GENDRE) - Mme FAVIER (pouvoir M. MEKHANTAR)

**Membres absents** : M. HOUPERT - M. CAVIN

### OBJET DE LA DELIBERATION

#### **Débat sur les orientations générales du projet de budget primitif pour 2018**

Monsieur Maglica, au nom de la commission des finances, de l'administration générale et du personnel, expose :

Mesdames, Messieurs,

L'article 2312-1 du Code général des collectivités territoriales (CGCT) dispose que « [le] maire présente au conseil municipal [...] 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 [...] comporte, en outre, une présentation de la structure et de l'évolution des dépenses et des effectifs. [Il] précise notamment l'évolution prévisionnelle et l'exécution des dépenses de personnel, des rémunérations, des avantages en nature et du temps de travail. »

Conformément au même article du CGCT, le débat d'orientation budgétaire (DOB) doit se tenir dans les deux mois précédant le vote du budget primitif et la présentation du rapport y afférent doit donner lieu à un débat au sein du conseil municipal, dont il est pris acte par une délibération spécifique.

Dans ce cadre légal, le contexte budgétaire national et local ainsi que les orientations générales de la municipalité pour son projet de budget primitif 2018 sont précisément définies dans la note de synthèse annexée au présent rapport, laquelle constitue le support du débat d'orientation budgétaire 2018 de la Ville.

Vu le Code général des collectivités territoriales, et notamment son article L. 2312-1 ;

Vu la note de synthèse sur les orientations budgétaires de la collectivité annexée au présent rapport ;

Je vous demanderai, Mesdames, Messieurs, de bien vouloir décider :

1- de prendre acte de la tenue des débats d'orientations budgétaires relatifs à l'exercice 2018, selon les modalités prévues par le règlement intérieur du Conseil Municipal, et sur la base de la note de synthèse annexée à la délibération ;

2- de m'autoriser à prendre toute décision nécessaire à l'application de la délibération.

**RAPPORT ADOPTÉ À L'UNANIMITÉ**



**Débat  
d'orientations  
budgétaires  
2018**

# SOMMAIRE

## CONTEXTE GENERAL D'ÉLABORATION DU BUDGET PRIMITIF 2018

### **1- Un contexte macroéconomique anticipé comme plutôt favorable en 2018 et les années suivantes**

- 1.1. Une croissance économique qui devrait poursuivre sa reprise en 2018
- 1.2. Une inflation stable par rapport à 2017
- 1.3. Un contexte de taux d'intérêt toujours très bas, mais dont la remontée pourrait commencer à s'amorcer en 2018

### **2- La stratégie budgétaire du nouveau Gouvernement et ses conséquences pour les collectivités locales**

- 2.1. Préambule
- 2.2. La mise en place d'un encadrement strict de la stratégie budgétaire et financière des collectivités locales, avec le risque sous-jacent d'un recul significatif de l'autonomie locale
- 2.3. La réforme de la taxe d'habitation et ses conséquences pour les collectivités locales
- 2.4. Une stabilité de la dotation globale de fonctionnement (DGF) en 2018 à l'échelle nationale, tant en termes de montants qu'en termes de critères de répartition...mais une incertitude totale sur son évolution en 2019 et les suivantes
- 2.5. Le financement de la montée en puissance de la péréquation verticale (par le biais des dotations de l'Etat) devrait de nouveau s'avérer défavorable à la Ville de Dijon en 2017
- 2.6. La pérennisation de mesures nationales favorables à l'investissement des collectivités locales

### **3- Autres éléments marquants de contexte national et international, et leurs incidences locales**

- 3.1. Une conjoncture économique en amélioration, qui pourrait se traduire par une dynamique favorable de certaines recettes perçues par la commune
- 3.2. L'entrée en vigueur de la réforme du stationnement payant sur voirie et ses conséquences
- 3.3. La poursuite du renforcement des dispositifs de péréquation (verticale et horizontale)
- 3.4. Décisions nationales en matière de gestion des ressources humaines présentant une incidence financière pour la Ville de Dijon
- 3.5. Une automatisation du fonds de compensation de la TVA (FCTVA) différée à 2019

### **4- Éléments de contexte local ayant une incidence sur la construction du budget 2018**

- 4.1. La poursuite de la réduction de dotation de la Caisse de Crédit Municipal
- 4.2. Décisions locales en matière de ressources humaines
- 4.3. Éléments de contexte en matière de cofinancements

## OBJECTIFS FINANCIERS ET PRINCIPALES PRIORITÉS D'ACTION POUR L'ÉLABORATION DU BUDGET PRIMITIF 2018

### **1- Le maintien d'un niveau d'investissement significatif**

### **2- La maîtrise de la solvabilité financière de la Ville**

### **3- Un objectif de stabilité des taux d'imposition en 2018 pour la deuxième année consécutive, traduction d'une stratégie fiscale plus pragmatique et plus réactive, adaptée au nouveau contexte budgétaire**

### **4- La priorité donnée, en matière de gestion de dette, à la poursuite du désendettement engagé depuis 2008**

## **PERSPECTIVES BUDGETAIRES 2018 POUR LA SECTION DE FONCTIONNEMENT**

### **1- Une évolution des dépenses de fonctionnement strictement contenue**

- 1.1. Dépenses de personnel
- 1.2. Charges à caractère général (chapitre 011)
- 1.3. Participations et subventions versées (chapitre 65)
- 1.4. Charges financières (chapitre 66)
- 1.5. Autres dépenses de fonctionnement

### **2- Une évolution atone des recettes réelles de fonctionnement**

- 2.1. Une probable nouvelle baisse des dotations de l'État perçues par la Ville de Dijon, néanmoins nettement plus modérée que les années précédentes
- 2.2. Une évolution modérée des recettes de la fiscalité ménages
- 2.3. Principaux faits marquants concernant les autres produits fiscaux
- 2.4. Attribution de compensation versée par Dijon Métropole
- 2.5. Principales évolutions des produits des services et de gestion courante (chapitres comptables 70 et 75)

## **PRINCIPALES PERSPECTIVES BUDGETAIRES 2018 POUR LA SECTION D'INVESTISSEMENT**

### **ANNEXE 1 : PRESENTATION DE LA STRUCTURE ET DE L'EVOLUTION DES DEPENSES ET DES EFFECTIFS**

#### **1- L'évolution prévisionnelle et l'exécution des dépenses de personnel**

#### **2- L'évolution des rémunérations**

#### **3- L'évolution des avantages en nature**

#### **4- L'évolution du temps de travail**

### **ANNEXE 2 : PRINCIPALES ÉVOLUTIONS ET CARACTÉRISTIQUES DE L'ENDETTEMENT DE LA COMMUNE**

#### **1- Bilan de la gestion de la dette réalisée en 2017 : la désensibilisation des trois emprunts les plus sensibles et la poursuite du désendettement engagé depuis 2008**

- 1.1. La poursuite du désendettement engagé depuis 2008
- 1.2. La désensibilisation d'un emprunt structuré à risque modéré
- 1.3. Autres faits marquants de la gestion de dette menée en 2017

#### **2- Composition prévisionnelle de l'encours de dette de la Ville au 31 décembre 2017**

#### **3- Objectifs de la municipalité en matière d'endettement pour 2018 : la priorité donnée à la poursuite du désendettement de la collectivité**

## CONTEXTE GENERAL D'ÉLABORATION DU BUDGET PRIMITIF 2018

### **1- Un contexte macro-économique anticipé comme plutôt favorable en 2018 et les années suivantes**

La construction du budget primitif 2018 s'établira dans un contexte plutôt favorable avec, pour ce qui concerne la France, une augmentation de la croissance amorcée dès 2015 et 2016, et qui s'est accélérée en 2017.

#### **1.1. Une croissance économique qui devrait poursuivre sa reprise en 2018**

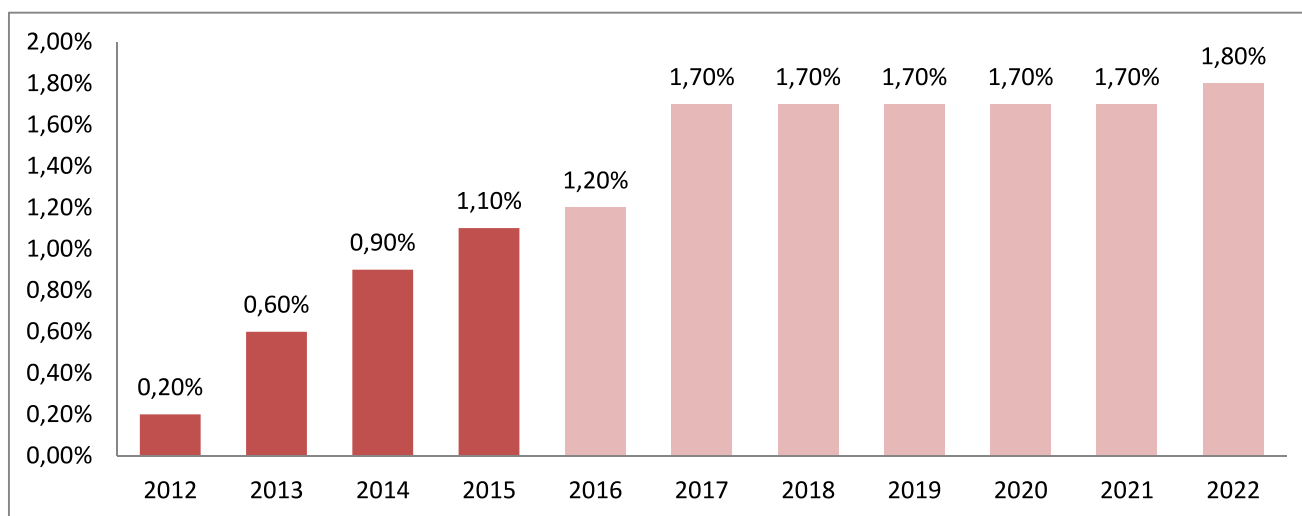
■ Le projet de loi de finances pour 2018 est construit à partir d'une hypothèse de poursuite de l'amélioration tendancielle de la croissance du produit intérieur brut (PIB) constatée depuis 2012.

■ Après un niveau moyen d'à peine plus de 0,5% par an entre 2012 et 2014, la croissance en volume du PIB a ensuite accéléré en deux temps, avec :

- des niveaux de 1,1% en 2015 et 1,2% en 2016 ;
- un niveau prévisionnel de + 1,7% en 2017.

■ Le scénario macroéconomique pris en compte dans l'élaboration du projet de loi de finances 2018 et du projet de loi de programmation des finances publiques 2018-2022, table ensuite sur un maintien de la croissance à un niveau dynamique de + 1,7% par an entre 2018 et 2021, puis de + 1,8% en 2022.

#### **Évolution de la croissance du produit intérieur brut (PIB) depuis 2012 (\*)**



(\*) Source : INSEE et projet de loi de finances 2018 - Données prévisionnelles pour 2017 et 2018

■ Pour l'année 2018, ces prévisions de croissance sont sous-tendues par les principaux facteurs suivants :

- la consommation des ménages est attendue en 2018 à un niveau de + 1,4%, après + 1,3% prévisionnels en 2017, + 2,3% en 2016, et + 1,4% en 2015 : elle constituera donc, comme souvent en France, l'un des principaux moteurs de la croissance ;

- la demande extérieure adressée à la France poursuivrait son augmentation dynamique déjà constatée en 2017, avec une évolution prévisionnelle estimée à + 4,0% en 2018, tout comme en 2017, après + 2,6% prévisionnels en 2016 et + 3,9% en 2015. Cette dynamique s'explique à la fois par la reprise économique constatée depuis quelques mois aux États-Unis, ainsi que par une hypothèse de rebond de la demande en provenance des pays émergents.

Dans ce contexte, les exportations verraient leur progression fortement s'accélérer en 2018, avec une croissance estimative de + 3,9%, après + 2,5% prévisionnels en 2017 et + 1,8% en 2016.

- l'investissement des entreprises poursuivrait en 2018 sa reprise significative constatée dès 2016, avec une prévision de + 3,7%, soit un niveau constant par rapport à 2017, après + 3,6 % estimés pour 2016 et + 3,1% en 2015.

Cette progression soutenue est notamment favorisée par la restauration des marges des entreprises, lesquelles ont désormais pratiquement retrouvé leur niveau d'avant la crise de 2008. Après avoir atteint en 2013 leur niveau le plus bas depuis la fin des années 1980, celles-ci ont remonté progressivement pour s'établir en 2015 et 2016 à un niveau de 31,9%, proche de la moyenne constatée au début des années 2000 (32,5% entre 2000 et 2007). En 2017 et 2018, dans un contexte, entre autres, de remontée des prix du pétrole, elles devraient légèrement diminuer, mais rester proches de leurs niveaux de 2015 et 2016.

Cette restauration des marges a notamment été rendue possible par les mesures du précédent gouvernement en faveur de la compétitivité des entreprises, au travers, en particulier, du Pacte de responsabilité et solidarité, ainsi que du Crédit d'impôt pour la compétitivité et l'emploi (CICE).

## **1.2. Une inflation stable par rapport à 2017**

■ Malgré la reprise économique, l'inflation devrait toujours s'avérer modérée en 2018 selon les prévisions du Gouvernement, avec une évolution prévisionnelle de + 1,0 % de l'indice des prix à la consommation hors tabac, identique à l'évolution réelle finale attendue pour 2017.

Elle resterait ainsi nettement inférieure à la « cible » de la Banque Centrale Européenne, proche de + 2% par an, mais s'avérerait toutefois significativement plus élevée que l'inflation réelle des prix à la consommation hors tabac entre 2014 et 2016, laquelle avait oscillé annuellement entre 0% et 0,5% sur ces trois années.

Ce « palier » d'inflation de 1%, alors qu'il était proche de 0% avant 2017, constitue un signe supplémentaire de la reprise économique qui semble se confirmer, sans qu'il soit possible d'affirmer à ce stade si celle-ci s'inscrit dans le long terme.

■ Pour les collectivités locales telles que la Ville de Dijon, ce niveau limité d'inflation doit être relativisé en termes d'impact sur l'évolution des charges à caractère général et de gestion courante, dans la mesure où :

- un certain nombre de ces charges ont augmenté ces dernières années de manière supérieure à l'inflation, du fait de différents facteurs tels que, par exemple : le renforcement de normes applicables aux collectivités locales par l'État, les revalorisations du point d'indice décidées en 2016 et 2017, l'accord national sur les Parcours Professionnels, les Carrières et les Rémunérations (PPCR) ;
- les formules d'indexation des contrats passés par la Ville avec des tiers (marchés publics notamment) ne s'appuient pas nécessairement sur l'inflation, mais évoluent sur la base d'autres indicateurs dont les fluctuations ne sont pas toujours strictement corrélées à celles de l'inflation.

■ Pour ce qui concerne les prix du pétrole, ceux-ci connaissent actuellement une forte remontée, notamment depuis le début du second semestre 2017, et ont franchi début novembre 2017 le seuil symbolique de 60 dollars par baril pour la première fois depuis 2015. Cette pente fortement haussière constatée depuis plusieurs mois s'explique en particulier par :

- la perspective désormais quasi-certaine d'un accord de limitation de la production de pétrole qui devrait être conclu entre l'Organisation des Pays Exportateurs de Pétrole (OPEP) et d'autres pays non membres de cette dernière, dont la Russie, dans le cadre de la prochaine réunion de l'Organisation prévue le 30 novembre 2017 à Vienne. Ce nouvel accord devrait aboutir à une réduction de la production au-delà de l'échéance de mars 2018 prévue dans les précédents accords du même type.
- l'existence de facteurs géopolitiques concernant d'importants pays producteurs, à l'image de l'Irak, deuxième producteur de l'OPEP (conflit au Kurdistan irakien), ou bien encore de l'Iran, menacé récemment de nouvelles sanctions par les Etats-Unis.

Si cette tendance venait à se poursuivre en 2018, l'inflation pourrait évoluer de manière plus dynamique que prévu, avec pour conséquence une hausse des charges de fluides (carburants etc.) dues par la Ville.

### **1.3. Un contexte de taux d'intérêt toujours très bas, mais dont la remontée pourrait commencer à s'amorcer en 2018**

■ Dans un contexte de crise financière et économique débutée en 2008, la Banque centrale européenne (BCE) et la Réserve Fédérale américaine (FED) avaient respectivement pris la décision, afin de soutenir l'économie et d'éviter une dépression économique et une déflation, de **mettre en place des politiques monétaires exceptionnellement accommodantes**, au travers notamment :

- de réductions historiques de leurs taux directeurs, y compris à des niveaux négatifs ;
- de la mise en œuvre de politiques d'achats d'actifs sur le marché obligataire, dans une ampleur inconnue jusqu'alors.

Ces décisions exceptionnelles ont entraîné des baisses historiques des niveaux des taux d'intérêt, **générant des conditions d'emprunt historiquement favorables, tant pour les particuliers et les entreprises, que pour les emprunteurs publics.**

À titre d'exemple, depuis 2015, plusieurs index sur lesquels sont adossés les emprunts à taux variables souscrits par les collectivités locales (Euribor 1 mois, Euribor 3 mois, T4M, EONIA etc.) se situent à des niveaux négatifs.

■ **Toutefois, la persistance dans la durée de ces conditions historiquement favorables apparaît désormais de plus en plus improbable. En effet, depuis 2016, la reprise économique qui semble s'accélérer, au moins provisoirement, a conduit les banques centrales à commencer à normaliser progressivement leurs politiques monétaires :**

- d'une part, dès 2016, et de manière accélérée depuis début 2017, la FED a ainsi relevé à plusieurs reprises son taux directeur, et devrait prochainement commencer à réduire son bilan ;
- d'autre part, mais de manière beaucoup plus tardive que la FED, la BCE a amorcé une normalisation de sa politique monétaire en annonçant, le 26 octobre 2017, une forte réduction de sa politique de rachats d'actifs à compter du 1er janvier 2018. En revanche, un relèvement de ses taux directeurs n'est pas encore à l'ordre du jour à ce stade.

■ **Dans ce contexte de début de normalisation de la politique monétaire de la Banque centrale européenne (BCE), il n'est donc pas impossible que le niveau des taux d'intérêts commence à remonter dès 2018 dans la Zone Euro, susceptibles à la fois :**

- de renchérir le coût du recours à l'emprunt des collectivités locales ;
- d'entraîner une augmentation de la charge d'intérêts due par les collectivités locales au titre de leurs emprunts souscrits à taux variable, dont le coût s'est avéré quasiment nul ces dernières années dans un contexte de taux historiquement bas.

## **2- La stratégie budgétaire du Gouvernement en matière de finances publiques et ses conséquences pour les collectivités locales**

### **2.1. Préambule**

- Les objectifs du nouveau Gouvernement en matière de finances publiques : rigueur budgétaire et réduction du périmètre de la sphère publique

■ Suite à l'élection d'Emmanuel Macron à la présidence de la République en mai 2017, ainsi qu'aux élections législatives de 2017, les orientations du nouveau Gouvernement en matière de politique budgétaire et de finances publiques, y compris locales, ont commencé à être définies dans le cadre des différents textes suivants :

- du projet de loi de programmation des finances publiques pour la période 2018-2022 ;
- du projet de loi de finances 2018 ;
- du projet de loi de financement de la sécurité sociale pour 2018 ;
- du projet de loi de finances rectificative pour 2017.



■ Préalablement à la présentation des principales décisions prises - et réformes engagées - par le nouveau Gouvernement, il convient tout d'abord de préciser que ses **priorités affichées en matière de trajectoire des finances publiques sont notamment les suivantes :**

- une rigueur budgétaire au travers du respect, sur la totalité de la mandature 2017-2022, des engagements européens de la France en termes de déficit des administrations publiques (niveau maximal de déficit public de l'ordre de 3% du PIB) ;
- une réduction progressive du déficit public en vue d'atteindre, à la fin de la mandature, une situation de « quasi-équilibre » budgétaire (cf. ci-après) ;
- une réduction des dépenses publiques sans précédent, de l'ordre de - 3 points de PIB, d'ici à 2022, laquelle entraînera nécessairement une restriction du niveau d'intervention du secteur public ;
- une réduction du taux de prélèvement obligatoire, de l'ordre de - 1 point de PIB d'ici à 2022.

➤ **Une volonté de maintenir les déficits publics en dessous du seuil de 3% du PIB**

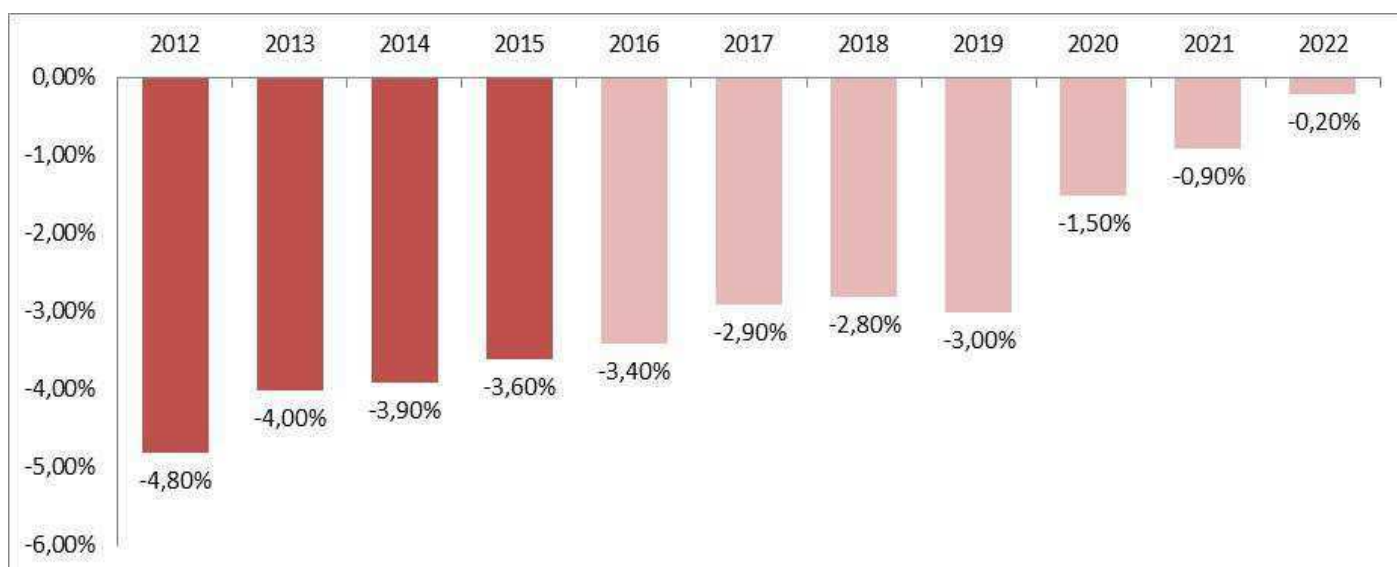
■ Après - 4,8% du produit intérieur brut (PIB) en 2012, - 4,0% en 2013, - 3,9% du PIB en 2014, - 3,6% du PIB en 2015, et - 3,4% en 2016, le déficit de l'ensemble des administrations publiques devrait être ramené, en 2017, à un niveau proche de - 3% du PIB (- 2,9% prévisionnels).

■ Le projet de loi de finances pour 2018, de même que le projet de loi de programmation des finances publiques pour la période 2018-2022, confirment **la volonté du nouveau gouvernement de respecter strictement les engagements européens de la France en matière budgétaire**, avec notamment la nécessité de maintenir le déficit public en deçà du seuil de 3% du PIB, et ce quitte à appliquer une politique de rigueur budgétaire, y compris en direction des collectivités locales.

■ La trajectoire d'évolution du déficit public prévue par le Gouvernement pour les années 2018 et ultérieures est décrite dans le graphique ci-après, et se décompose en deux phases :

- une relative « stagnation », du déficit public entre - 2,8% et - 3% du PIB en 2018 et 2019, avec une légère dégradation en 2019, année durant laquelle les entreprises bénéficieraient encore temporairement du crédit d'impôt pour la compétitivité et l'emploi (CICE), mais aussi en parallèle de la transformation de celui-ci en allègement de charges pérenne ;
- puis une réduction significative et rapide du déficit public entre 2020 et 2022, avec pour objectif affiché de résorber quasi-totalement ce déficit à l'horizon 2022 (- 0,20% du PIB prévus en 2022).

**Évolution du déficit consolidé des administrations publiques depuis 2011 (\*)**



(\*) Sources : INSEE, projet de loi de finances 2018, projet de loi de programmation des finances publiques 2018-2022, projet de loi de finances rectificative pour 2017. Prévisions tenant compte, pour 2017 et 2018, des dernières estimations de début novembre 2018 intégrant les conséquences du manque à gagner d'environ 10 milliards d'euros dû à la censure de la taxe sur les dividendes, partiellement compensé par la mise en place d'une surtaxe exceptionnelle des grandes entreprises. Données prévisionnelles pour les années 2016 et suivantes.

- Une stratégie budgétaire qui présente non seulement très peu de visibilité et de garanties pour les collectivités locales au-delà de 2018, mais également des risques de remise en cause de l'autonomie locale, y compris fiscale

■ À très court terme, le Gouvernement, via le projet de loi de finances 2018, a donné aux collectivités locales un certain nombre de garanties, notamment quant au maintien de leurs ressources : stabilité à l'échelle nationale de la dotation globale de fonctionnement (DGF), « compensation » intégrale de la perte de recettes générée par la réforme de la taxe d'habitation via un système de dégrèvement, etc.

■ **En revanche, pour les années 2019 et ultérieures, une très grande incertitude demeure sur la stratégie budgétaire et financière - et sur les intentions réelles - du Gouvernement en direction des collectivités locales.** Parmi les principaux « points d'interrogation » et facteurs de risque identifiés à ce stade, figurent notamment :

- la mise en place d'un encadrement de l'évolution des dépenses de fonctionnement des collectivités locales et de leur stratégie financière et d'endettement qui peut, par certains aspects, s'apparenter à une forme de mise sous tutelle (cf. *infra*, paragraphe 3.2.) ;

- le manque de visibilité, au-delà de 2018, sur l'évolution de paramètres essentiels pour les budgets locaux tels que la dotation globale de fonctionnement et l'éventuelle réforme des critères de répartition de cette dernière, ou bien encore sur les modalités de calcul des « sanctions » financières (malus) en cas de dépassement des objectifs de maîtrise des dépenses de fonctionnement fixés par l'Etat (cf. *infra*, paragraphes 3.2. et 3.4.) ;

- le risque de remise en cause, totale ou partielle, de l'autonomie fiscale des collectivités locales, dans un contexte d'allègements massifs de la taxe d'habitation et de possible suppression, à terme, de cette dernière (cf. *infra*, paragraphe 3.3.). Si, en 2018, la mesure d'allègement de cet impôt local devrait s'avérer neutre pour les collectivités locales, tant en termes de recettes qu'en termes de préservation de leur « pouvoir de taux », **les incertitudes et facteurs de risques apparaissent nombreux pour l'avenir :**

- d'une part, à court terme, dès 2019, il n'est pas à exclure que l'Etat décide d'encadrer et de limiter la possibilité pour les collectivités locales d'augmenter les taux d'imposition de la taxe d'habitation, voire de la rendre totalement inopérante, notamment pour ce qui concerne les 80% de contribuables concernés par les allègements de taxe d'habitation ;

- d'autre part, la question de la suppression totale, à moyen terme, de la taxe d'habitation est d'ores et déjà posée, dans un contexte où seulement 20% des contribuables continueront de payer cet impôt, à l'horizon 2020. Or, les premières pistes esquissées par le Président de la République à l'occasion de la Conférence nationale des territoires du 17 juillet 2017 consisteraient en un remplacement de la taxe d'habitation par un impôt national<sup>1</sup>, conduisant *de facto* à une perte d'autonomie fiscale, avec une détermination de la politique fiscale - et notamment une perte de pouvoir de taux pour les collectivités locales.

■ Dans le détail, les principales décisions et orientations du nouveau Gouvernement présentant des conséquences pour les collectivités territoriales sont décrites ci-après, ainsi que leurs implications pour la Ville de Dijon, lorsqu'elles sont connues.

## **2.2. La mise en place d'un encadrement strict de la stratégie budgétaire et financière des collectivités locales, avec le risque sous-jacent d'un recul significatif de l'autonomie locale**

- Des efforts conséquents de maîtrise des dépenses (de fonctionnement) et de réduction de leur besoin de financement demandés par l'Etat aux collectivités locales, contractualisés avec les plus grandes d'entre elles

■ Plutôt que de procéder, au moins à court terme, à une diminution de ses concours financiers aux collectivités locales, dont la dotation globale de fonctionnement, le nouveau Gouvernement a décidé de **contraindre de manière très forte l'évolution des dépenses des collectivités locales, particulièrement pour ce qui concerne les dépenses de fonctionnement.**

<sup>1</sup> Parmi les pistes évoquées, figurent notamment une part de contribution sociale généralisée (CSG) et/ou de contribution à la réduction de la dette sociale (CRDS).

**Le rythme annuel « cible » d'évolution en valeur, c'est-à-dire en intégrant l'inflation, des dépenses de fonctionnement locales serait ainsi de + 1,2%**, représentant, à l'échelle nationale, un objectif d'« économie » de **13 milliards d'euros par rapport à une trajectoire naturelle tendancielle estimée à + 2,2%** par l'Etat.

Pour les collectivités locales, cette règle apparaît particulièrement rigoureuse, pour deux raisons :

- d'une part, l'objectif d'évolution des dépenses de fonctionnement apparaît nettement plus faible que la progression historiquement constatée dans les collectivités locales. De surcroît, l'hypothèse de variation tendancielle future de + 2,2% prise en compte par l'Etat apparaît elle-même déjà particulièrement modérée, voire-sous-estimée, dans un contexte de reprise économique anticipée comme dynamique d'ici à 2022 ;

- d'autre part, en tenant compte des prévisions d'inflation figurant dans le projet de loi de programmation des finances publiques, l'équivalent en volume (hors inflation) de cet « objectif-cible » s'établirait à des niveaux proches de 0% entre 2018 et 2020, puis à des niveaux négatifs en 2021 et 2022 (- 0,2% et - 0,55%) traduisant, sur ces deux années, une diminution « sèche » des dépenses de fonctionnement locales, hors inflation.

■ Toujours à l'échelle nationale, l'objectif de l'Etat est que **ces 13 milliards d'économies soient affectés à la réduction du besoin de financement des collectivités locales** (emprunts annuels minorés de l'amortissement du capital de la dette). En d'autres termes, l'Etat a pour objectif, **non seulement de borner fortement l'évolution des dépenses de fonctionnement des collectivités locales, mais également de contraindre ces dernières à affecter les économies réalisées à la réduction de leur besoin de financement, et donc au désendettement.**

■ Pour les 319 collectivités les plus importantes, dont la Ville de Dijon, la déclinaison de ces objectifs nationaux, tant en termes de variation des dépenses de fonctionnement que d'évolution du besoin de financement, feront l'objet **d'une négociation et d'une procédure de contractualisation avec l'Etat.**

■ **Au stade du budget primitif 2018, la Ville de Dijon, comme l'ensemble des collectivités territoriales concernées, ne disposent d'aucune visibilité quant aux modalités de mise en place de cette contractualisation,** avec de nombreuses questions en suspens, parmi lesquelles :

- le calendrier précis de mise en place de ces contrats, non connu dans le détail à ce jour, en précisant que ceux-ci ne devraient en tout état de cause pas être conclus avant le printemps 2018, soit après le vote des budgets primitifs 2018, ce qui sera notamment le cas de Dijon. Dans ce contexte, il apparaîtrait plus logique que l'application de cette contractualisation et du respect de ces objectifs ne commence à être appréciée qu'en 2019.

- les modalités de déclinaison au niveau local de l'objectif déterminé au niveau national, également non connues à ce jour. Parmi les points d'attention pour les collectivités territoriales, il apparaît en effet essentiel que les services préfectoraux soient en mesure d'adapter le contenu des contrats en fonction des éléments de contexte locaux, et de prendre en compte notamment, dans la définition des objectifs d'évolution des dépenses de fonctionnement assignés individuellement aux collectivités et EPCI concernés :

- les économies de fonctionnement déjà réalisées dans le passé par la collectivité ou l'EPCI ;

- les facteurs d'augmentation des dépenses de fonctionnement exogènes aux collectivités locales (normes supplémentaires imposées par l'Etat, hausse de la péréquation horizontale, etc.) ;

- ou bien encore, de manière générale, tous facteurs exceptionnels d'évolution des dépenses de fonctionnement indépendants de décisions prises par les collectivités locales ;

- les modalités de « mesure » par l'Etat du respect des objectifs par les collectivités locales : quel périmètre de dépenses de fonctionnement sera pris en compte ? Certaines dépenses spécifiques feront-elles l'objet de retraitement ? La variation des dépenses de fonctionnement s'appréciera-t-elle après la clôture de chaque exercice et le vote du compte administratif (comparaison de « compte administratif N-1 » à « compte administratif N ») ?

- les modalités de sanction/malus en cas de non-respect du contrat : quels moyens l'Etat sera-t-il susceptible d'utiliser pour « sanctionner » les collectivités locales concernées : baisse de la DGF à partir de 2019 ? Inéligibilité à certaines subventions d'investissement ? Le respect des objectifs sera-t-il apprécié à l'échelle nationale sur l'ensemble des collectivités locales, ou bien individuellement ?

➤ La mise en place d'une nouvelle procédure d'encadrement budgétaire pour les collectivités locales, basée sur le ratio de désendettement, et susceptible de conduire, en cas de non-respect, à un règlement du budget par le représentant de l'Etat

■ Au-delà de ces objectifs chiffrés d'évolution des dépenses de fonctionnement, contractualisés avec les plus grand-e-s collectivités locales et groupements intercommunaux, l'Etat a également l'intention de mettre en place une **nouvelle procédure d'encadrement budgétaire applicable à l'ensemble des collectivités locales**, et dont les modalités sont actuellement en cours d'examen par le Parlement dans le cadre du projet de loi de programmation des finances publiques pour la période 2018-2022.

■ Cet encadrement budgétaire renforcé reposerait notamment sur le **ratio d'endettement, ou capacité de désendettement**, correspondant au rapport entre l'encours de dette de la collectivité au 31 décembre N sur la capacité d'autofinancement brute (épargne brute) dégagée par la collectivité en année N. Exprimé en nombre d'années, ce ratio permet de montrer le nombre d'années que mettrait la collectivité à rembourser son encours de dette, si elle y consacrait chaque année 100% de l'épargne brute dégagée par sa section de fonctionnement.

■ Sur cette base, seraient ensuite définis des **plafonds nationaux de référence**, par type de collectivités territoriales ou de groupements : pour les EPCI de plus de 50 000 habitants, la version initiale du projet de loi de programmation des finances publiques prévoit, par exemple, une valeur plafond de **11 à 13 ans**.

■ En cas de non-respect de ces niveaux plafonds, une procédure spécifique, applicable dès l'exercice budgétaire 2019, serait mise en œuvre :

- dans un premier temps, l'ordonnateur (Maire, Président de l'EPCI) concerné devrait présenter à l'assemblée délibérante, dans le cadre du débat d'orientations budgétaires (DOB), un rapport spécial sur les perspectives financières pluriannuelles de la collectivité, présentant notamment les mesures proposées pour revenir à un niveau égal ou inférieur au plafond national du ratio de désendettement, et faisant l'objet d'un vote de l'assemblée délibérante distinct du DOB ;

- en l'absence d'adoption de ce rapport, ou s'il estime que les mesures proposées sont insuffisantes, le Préfet pourra saisir, dans un délai d'un mois, la chambre régionale des comptes ;

- cette dernière rendra ensuite, dans un délai de deux mois, un avis intégrant une analyse de la situation financière de la collectivité ou du groupement concerné(e), ainsi que des recommandations de nature à respecter le ratio d'endettement plafond qui lui est applicable ;

- la collectivité adopte une délibération présentant les suites qu'elle entend donner aux recommandations de la chambre régionale des comptes ;

- enfin, si, dans le cadre du budget primitif suivant, la chambre régionale des comptes constate que la collectivité ou le groupement n'a pas pris des mesures suffisantes, elle propose au représentant de l'Etat les mesures nécessaires, **ce dernier ayant ensuite le pouvoir de régler le budget et le rendre exécutoire**.

➤ Les enjeux et les limites de ce « double encadrement » de la gestion budgétaire des collectivités locales

■ L'encadrement, tant de l'évolution des dépenses de fonctionnement des collectivités locales que de leur niveau de ratio/capacité de désendettement pose questions sur plusieurs plans :

- **le choix des ratios retenus et des niveaux plafond pose question sur le plan technique et financier** : en effet, évaluer à un instant T la situation financière d'une collectivité locale sur la base d'un unique ratio (capacité de désendettement) apprécié de manière consolidée n'apparaît pas satisfaisant d'un point de vue méthodologique, pour les raisons suivantes :

- si un ratio de désendettement de 11 à 13 ans semble adapté pour un budget principal, il peut en revanche s'avérer totalement inapproprié pour évaluer la situation financière de budgets annexes de services publics industriels et commerciaux (parkings en ouvrage par exemple), ou de services de transports urbains : en effet, au vu des spécificités de ces activités, nécessitant des investissements lourds amortissables sur le long terme et financés par des emprunts long terme, des seuils de ratio de désendettement supérieurs à 15 ans, voire à 20 ans, sont considérés comme soutenables en analyse économique. D'ailleurs, sur ce type d'activités, le ratio de désendettement est très fréquemment supérieur à 13 ans dans les collectivités locales et groupements concernés, et ce sans pour autant que la situation budgétaire de ces budgets annexes ne soit pas maîtrisée.

- de surcroît, apprécier la santé financière d'une collectivité sur la base d'un seul ratio analysé à un unique instant T apparaît méthodologiquement contestable, et risque de brider la capacité d'initiative et la réalisation d'investissements à haute valeur ajoutée par les collectivités locales : en effet, la réalisation d'investissements lourds nécessitant de recourir à l'emprunt, entraînent fréquemment un dépassement ponctuel du seuil de 11 à 13 ans. Or, ce dépassement n'implique pas, et loin s'en faut, que la situation budgétaire de la collectivité locale est alarmante ou dérape. A l'inverse, le dépassement ponctuel du seuil de 11 à 13 ans peut s'inscrire dans une stratégie prospective pluriannuelle parfaitement maîtrisée et rationnelle, notamment dans le cas où lesdits investissements ont pour vocation de générer, dans la durée, des recettes supplémentaires, ou des économies nettes de fonctionnement pour la collectivité (retour sur investissements)

**- le risque plus général d'une forme de mise sous tutelle budgétaire des collectivités locales, et de recentralisation du pilotage budgétaire de ces dernières, susceptible d'entraîner une diminution de l'investissement public local** : en effet, en obligeant à la fois les collectivités territoriales à limiter l'évolution de leurs dépenses de fonctionnement, à diminuer leur besoin de financement, et à maîtriser leur ratio de désendettement, **l'Etat semble ainsi avoir l'intention de contraindre les collectivités locales à affecter une part encore plus grande de leur capacité d'autofinancement (épargne) dégagée par la section de fonctionnement au désendettement, obérant d'autant leur capacité à investir.**

■ Au final, cet encadrement renforcé conduirait, sur la durée de la mandature, à imposer aux collectivités locales une maîtrise sans précédent de leurs dépenses de fonctionnement, ainsi qu'un désendettement conséquent, **alors même que l'Etat s'exonérerait, au moins partiellement, de cette rigueur budgétaire.** A cet égard, certaines perspectives dressées par le projet de loi de programmation des finances publiques apparaissent particulièrement éloquentes :

- l'endettement de l'Etat augmenterait ainsi de 78,5% à 81,3% du PIB entre 2017 et 2022, quand celui des administrations publiques locales diminuerait de 8,6% à 5,4% du PIB ;
- en valeur, l'encours de dette de l'Etat augmenterait de + 347 milliards d'euros entre 2017 et 2022, quand celui des administrations publiques locales diminuerait de - 54 milliards d'euros sur la même période.

### **2.3. La réforme de la taxe d'habitation et ses conséquences pour les collectivités locales**

■ Le projet de loi de finances 2018 traduit l'engagement du Président Macron d'aboutir à **une « quasi-suppression » de la taxe d'habitation pour 80% des ménages à l'échelle nationale**, laquelle se traduira, pour les contribuables concernés, par un allègement massif (dégrèvement) de leur cotisation de taxe d'habitation.

■ L'éligibilité à cet allègement concernera uniquement les contribuables dont les revenus n'excèdent pas les limites prévues à l'article 3 du projet de loi de finances. Seraient par exemple concernés en totalité par l'allègement :

- les célibataires au revenu fiscal de référence inférieur à 27 K€ par an ;
- les couples sans enfant avec un revenu fiscal de référence inférieur à 43 K€ par an ;
- les couples avec deux enfants présentant un revenu fiscal de référence inférieur à 55 K€ par an.

Malgré la mise en place d'un système de lissage, cette réforme présente l'inconvénient majeur de générer un effet de seuil massif entre les contribuables qui seront éligibles à l'allègement, et ceux qui n'en bénéficieront pas et qui continueront donc de payer 100% de la cotisation de taxe d'habitation<sup>2</sup>.

- L'allègement de taxe d'habitation entrera en vigueur de manière progressive sur trois ans, avec :
  - un dégrèvement de 30% de la cotisation de taxe d'habitation en 2018 ;
  - un dégrèvement de 65% en 2019 ;
  - un dégrèvement intégral à l'horizon 2020.
- **Pour l'exercice budgétaire 2018, cette réforme ne devrait pas entraîner de conséquences majeures pour les collectivités locales et EPCI bénéficiaires de la taxe**, pour les raisons suivantes :
  - d'une part, l'allègement sera neutre pour les budgets locaux, car il sera effectué sous la forme d'un dégrèvement, mécanisme par lequel l'Etat se substitue au contribuable local en payant sa taxe d'habitation à sa place ;
  - d'autre part, l'autonomie fiscale des collectivités locales bénéficiaires de la taxe sera préservée, dans la mesure où :
    - les assemblées délibérantes disposeront toujours, du moins en 2018, de la possibilité d'augmenter librement le taux d'imposition, ou de réviser leurs politiques d'abattements, et ce y compris pour les contribuables bénéficiant de l'allègement ;
    - lesdites collectivités locales conserveront le bénéfice du supplément de ressources qu'elles tireraient d'une hausse de leur taux d'imposition (effet-taux).

**Pour ce qui concerne la Ville de Dijon, cette dernière devrait donc percevoir en 2018 des recettes de taxe d'habitation, dégrèvement compris, identiques à celles qu'elle aurait perçues en l'absence de réforme.**

- **En revanche, à moyen terme, et dès 2019, les conséquences de cet allègement massif de taxe d'habitation apparaissent beaucoup plus incertaines pour les collectivités locales**, avec les principaux risques suivants :

- l'absence de certitude quant au maintien du dégrèvement sous sa forme actuelle : ainsi, en cas par exemple de dégradation du contexte économique et de difficultés budgétaires, rien ne garantit que l'Etat ne remettra pas en cause totalement ou partiellement le principe du dégrèvement, ce qui, en l'espèce, générerait une perte de recettes pour les collectivités locales concernées ;
- la possible remise en cause, totale ou partielle, du pouvoir de taux des collectivités locales en matière de taxe d'habitation, le Gouvernement ayant demandé à la conférence nationale des territoires de travailler sur un « *mécanisme de limitation des hausses de taux décidées ultérieurement [après 2018] par les collectivités et de prise en charge de leurs conséquences, de manière à garantir un dégrèvement complet, en 2020, pour les foyers concernés* ».

- **Enfin, au-delà de l'année 2020, le sort même de la taxe d'habitation apparaît extrêmement précaire**, pour les raisons suivantes :

- 2020 constituera la dernière année de montée en puissance - sur trois ans - de l'allègement de la taxe, laquelle sera, à ce moment-là, payée en totalité par seulement 20% des contribuables à l'échelle nationale ; avec une assiette aussi restreinte, la question de la pertinence de son maintien sera donc nécessairement posée ;
- dans le cadre de la première réunion de la Conférence nationale des territoires du 17 juillet dernier, le Président Macron a lui-même esquissé un scénario de suppression de cette taxe après 2020, en évoquant son possible remplacement par un impôt national, à l'image par exemple d'une part de contribution sociale généralisée (CSG) et/ou de contribution à la réduction de la dette sociale (CRDS) ;

<sup>2</sup> Les mécanismes de lissage prévus par le projet de loi de finances 2018 apparaissent en effet de portée particulièrement limitée, avec par exemple :

- pour un célibataire, un dégrèvement partiel uniquement en cas de revenu fiscal de référence compris entre 27 K€ et 28 K€ (fourchette de revenu extrêmement restreinte) ;
- pour un couple sans enfant, un dégrèvement partiel uniquement en cas de revenu fiscal de référence compris entre 43K€ et 45K€ (fourchette de revenu à aussi extrêmement restreinte) ; etc.

- enfin, le Président de la République et le Gouvernement ont décidé de différer *sine die* le processus de révision des valeurs locatives des locaux d'habitation, pourtant engagé depuis 2015 par le précédent Gouvernement via une première phase d'expérimentation dans cinq départements, et qui devait aboutir à une entrée en vigueur de la révision au début des années 2020. Cette décision génère d'ailleurs de nombreuses interrogations sur plusieurs plans :

- D'une part, cette révision était censée s'articuler avec celle des valeurs locatives des locaux professionnels, effective quant à elle depuis 2017. Ainsi, dans l'attente de la révision des valeurs locatives des locaux d'habitation, des « coefficients de neutralisation » transitoires ont été mis en place pour les locaux professionnels, destinés à maintenir inchangée la proportion contributive de ces derniers par rapport à celle des locaux d'habitation. Or, en l'absence de révision, à court/moyen terme, des valeurs locatives des locaux d'habitation, le maintien dans la durée de ces dispositions transitoires pose question.

- D'autre part, ce report a pour conséquence le maintien d'une assiette obsolète pour d'autres impôts locaux comme la taxe foncière sur les propriétés bâties et la taxe d'enlèvement des ordures ménagères (TEOM), générant des situations inéquitables entre les contribuables, dans la mesure où les bases/assiettes d'imposition (valeurs locatives) sont toujours évaluées à partir de paramètres obsolètes datant du début des années 1970.

#### **2.4. Une stabilité de la dotation globale de fonctionnement (DGF) en 2018 à l'échelle nationale, tant en termes de montants qu'en termes de critères de répartition...mais une incertitude totale sur son évolution en 2019 et les suivantes**

■ Après une stabilisation en 2013, puis quatre années consécutives de recul entre 2014 et 2017, le nouveau Gouvernement a décidé de **stabiliser les concours financiers de l'État aux collectivités locales en 2018**.

■ Le principal concours financier de l'État, à savoir **la dotation globale de fonctionnement (DGF), sera, à périmètre constant, quasi-stabilisée par rapport à 2017**. Elle devrait ainsi s'élever à environ 27 milliards d'euros en 2018, contre 30,860 milliards d'euros en 2017.

Cette diminution faciale d'environ - 3,9 milliards d'euros d'une année sur l'autre s'explique quasi-exclusivement par un changement de périmètre entre 2017 et 2018 pour ce qui concerne la DGF attribuée aux régions.

En effet, le Gouvernement a décidé de maintenir l'affectation aux régions d'une part de taxe sur la valeur ajoutée (TVA), dans la continuité d'un engagement pris par la majorité précédente. L'Etat transférant aux régions une part de cette recette nationale estimée à 3,9 milliards d'euros en 2018, la DGF versée aux régions se trouve donc diminuée en parallèle à due concurrence.

■ Outre le maintien de la DGF à un niveau quasi-constant par rapport à 2018, le Gouvernement et la majorité parlementaire ont décidé, par ailleurs, de ne pas poursuivre la réforme de la dotation globale de fonctionnement et de ses critères de répartition entre les collectivités locales engagée par le précédent gouvernement.

■ Au vu du contenu provisoire du projet de loi de finances 2018 issu de la première lecture par l'Assemblée nationale, et malgré la quasi-stabilité prévue à l'échelle nationale, **le montant de la dotation globale de fonctionnement perçu par la Ville de Dijon devrait de nouveau diminuer en 2018**, mais de manière bien moindre que les années précédentes.

Cette baisse devrait essentiellement, voire exclusivement, porter sur la **dotation forfaitaire** (cf. *infra* page 16).

Pour mémoire, l'évolution de la DGF perçue par la Ville de Dijon sur la période récente est rappelée dans le tableau ci-après, comportant également une fourchette prévisionnelle du montant anticipé pour l'année 2018.

## Évolution de la DGF perçue par la Ville de Dijon depuis 2011

Chiffres arrondis, en millions d'euros	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	Prévision 2018
<b>DGF TOTALE</b>	<b>37,388M€</b>	<b>37,088M€</b>	<b>36,635M€</b>	<b>34,864M€</b>	<b>30,464M€</b>	<b>25,993M€</b>	<b>24,167M€</b>	<b>Entre 23,3 M€ et 23,9 M€</b>
<i>Dont dotation forfaitaire</i>	<i>34,212 M€</i>	<i>33,999 M€</i>	<i>33,642 M€</i>	<i>31,986 M€</i>	<i>27,720 M€</i>	<i>23,290 M€</i>	<i>21,176 M€</i>	
<i>Dont dotation de solidarité urbaine - DSU</i>	<i>2,298 M€</i>	<i>2,298 M€</i>	<i>2,298 M€</i>	<i>2,298 M€</i>	<i>2,298 M€</i>	<i>2,298M€</i>	<i>2,589 M€</i>	
<i>Dont dotation nationale de péréquation - DNP</i>	<i>0,879 M€</i>	<i>0,791 M€</i>	<i>0,696 M€</i>	<i>0,580 M€</i>	<i>0,447 M€</i>	<i>0,405 M€</i>	<i>0,402 M€</i>	

Pour les années 2019 et suivantes, il est à ce stade impossible d'anticiper la manière dont pourrait évoluer la DGF perçue par la Ville, en raison de points d'incertitude majeurs quant à la stratégie du Gouvernement en la matière, avec les principaux questionnements suivants :

- l'Etat engagera-t-il ou non une réforme plus générale de la DGF et de ses critères de répartition, en rappelant que cette réforme avait été envisagée dès 2016 par le précédent gouvernement suite aux conclusions du rapport de la députée Pires-Beaune, puis différée *sine die* dans le cadre de la loi de finances pour 2017 (à l'exception toutefois du volet concernant la dotation de solidarité urbaine) ;
- l'Etat appliquera-t-il, en 2019 et les années ultérieures, une (quasi)-stabilité de la DGF à l'échelle nationale, comme cela sera le cas en 2018 ? Ou bien reviendra-t-il à une baisse plus générale comme lors du quinquennat précédent ?
- en cas de non-respect de la trajectoire d'évolution des finances locales esquissée dans le cadre de la loi de programmation des finances publiques 2018-2022, l'Etat utilisera-t-il la DGF comme levier de « sanction » vis-à-vis des collectivités locales ?

Autant de questions sans réponse à ce jour, limitant fortement la visibilité des collectivités locales sur les années futures.

### **2.5. Le financement de la montée en puissance de la péréquation verticale (par le biais des dotations de l'Etat) devrait de nouveau s'avérer défavorable à la Ville de Dijon en 2017**

■ La poursuite de la montée en puissance de la péréquation dite « verticale » effectuée par le biais de certaines composantes de la DGF devrait, au vu de la version initiale du projet de loi de finances, atteindre *a minima* + 190 M€ en 2018 par rapport à 2017, dont notamment une hausse de + 90 M€ de la dotation de solidarité urbaine et de + 90 M€ de la dotation de solidarité rurale<sup>3</sup>.

Cette évolution sera toutefois fortement atténuée par rapport aux exercices précédents (+ 190 M€, après + 317 K€ chaque année en 2015 et 2016, et + 380 K€ en 2017), le Gouvernement expliquant ce ralentissement par « *les modalités différentes, [en 2018], de participation des collectivités à l'effort de redressement des finances publiques* ». En d'autres termes, une montée en puissance rapide se justifiait davantage entre 2014 et 2017 dans un contexte de forte diminution des dotations de l'Etat, afin d'atténuer, pour les collectivités les plus « fragiles », les effets des baisses successives de la DGF appliquées durant cette période.

■ Outre cette augmentation de la péréquation, d'autres paramètres liés aux évolutions institutionnelles et démographiques des collectivités locales (hausse de population, évolutions de l'intercommunalité via regroupements et fusions, créations de communes nouvelles etc.) conduisent à une augmentation mécanique de la DGF d'une année sur l'autre. Or, l'ensemble de la DGF devant respecter la norme d'évolution définie par le Gouvernement, ces « hausses mécaniques » génèrent en conséquence un « besoin de financement », et doivent être compensées/financées par des diminutions d'autres composantes de la DGF, à savoir :

<sup>3</sup> Ainsi que + 10 millions d'euros pour les dotations de péréquation des départements.



- pour partie par une réduction supplémentaire des « variables d'ajustement » de l'enveloppe normée des concours financiers de l'État aux collectivités locales (1) ;

- pour partie par le biais de dispositifs d'écrêtements internes à la DGF, à savoir notamment un écrêtement sur la dotation forfaitaire des communes, sous condition de potentiel fiscal, et un écrêtement de la dotation de compensation des EPCI (2).

- La poursuite de la diminution des variables d'ajustement de l'enveloppe normée (1)

■ Ces « variables d'ajustement » comprennent notamment la plupart des compensations d'exonérations fiscales versées par l'État aux collectivités locales, à l'exception des compensations d'exonération de taxe d'habitation au titre des « personnes de conditions modestes ».

De ce fait, l'évolution des compensations fiscales n'est désormais plus corrélée à la variation de l'assiette de calcul initiale de ces dernières - à savoir les pertes de recettes générées par les exonérations décidées par l'État et que ces compensations sont justement supposées compenser. Elles diminuent ainsi de plus en plus fortement d'année en année, comme le montre le tableau ci-après.

### **Évolution des compensations fiscales perçues par la Ville de Dijon depuis 2011** (hors taxe d'habitation)

	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017
Taxe sur le foncier bâti	759 773 €	706 369 €	656 314 €	565 556 €	430 405 €	549 699 €	368 516 €
Taxe sur le foncier non bâti	8 136 €	8 137 €	8 160 €	7 888 €	7 197 €		6 067 €
Dotation unique spécifique	955 665 €	798 904 €	668 490 €	526 172 €	347 627 €	294 814 €	91 754 €
<b>TOTAL</b>	<b>1 723 574 €</b>	<b>1 513 410 €</b>	<b>1 332 964 €</b>	<b>1 099 616</b>	<b>785 229 €</b>	<b>844 513 €</b>	<b>466 337 €</b>
<i>Evolution d'une année sur l'autre (en %)</i>		- 12,1%	- 11,9%	- 17,5%	- 28,6%	+ 7,5%	- 44,8%

■ Pour la Ville de Dijon, les compensations fiscales, hors taxe d'habitation, ne représentent en 2017 qu'un peu plus de 27% de leur niveau de 2011.

■ **Cette tendance de baisse régulière se poursuivra en 2018** pour les raisons évoquées *supra*, avec notamment une dotation unique spécifique qui devrait quasi-disparaître à moyen terme. Au niveau national, le projet de loi de finances 2018 prévoit en effet, dans sa version initiale, une baisse globale de - 9,2%<sup>4</sup>, de ces variables d'ajustement de l'enveloppe normée des concours financiers de l'État aux collectivités locales, ce niveau étant susceptible d'évoluer au cours de la navette parlementaire.

■ Enfin, toujours en 2018, le Gouvernement a, pour la première fois, proposé au Parlement d'élargir l'assiette des variables d'ajustement de l'enveloppe à la dotation de compensation de la réforme de la taxe professionnelle (DCRTP) des communes et établissements publics de coopération intercommunale.

Si cet élargissement d'assiette ne concerne pas la Ville de Dijon, il pourrait en revanche avoir des conséquences pour Dijon Métropole, bénéficiaire de la DCRTP depuis la suppression de la taxe professionnelle.

Au jour de l'élaboration de la présente note de synthèse, il n'est toutefois pas certain que cet élargissement soit maintenu dans son intégralité par le Parlement, dans la mesure où il suscite une vive opposition de la part des associations d'élus du bloc communal, dont France Urbaine, du fait notamment de son caractère injuste pour de nombreux territoires industriels fortement bénéficiaires de la DCRTP.

■ Dans l'hypothèse où la DCRTP serait finalement retirée des variables d'ajustement de l'enveloppe normée, le taux de minoration applicable à d'autres variables d'ajustement pourrait, en conséquence, s'avérer plus élevé.

<sup>4</sup> En rappelant que ce pourcentage (provisoire) de - 9,2% constitue un taux global « moyen » d'évolution sur l'ensemble des variables d'ajustement, qui masque toutefois des évolutions disparates en fonction des variables : - 8% pour la DCRTP, - 17% pour les fonds départementaux de péréquation de la taxe professionnelle (FDPTP), etc.

- Les dispositifs d'écrêtement internes à la DGF devraient de nouveau pénaliser la Ville de Dijon en 2018 (2)

■ Parmi les dispositifs d'écrêtement de la DGF destinés, entre autres, à financer la croissance des dotations de péréquation et la hausse « naturelle » de la DGF due à l'augmentation de la population, à la création de communes nouvelles, et au renforcement de l'intégration intercommunale, l'un d'entre eux concerne la dotation forfaitaire des communes.

■ Jusqu'en 2016, cet écrêtement, s'appliquant aux communes dont le potentiel fiscal par habitant est supérieur à 75% du potentiel fiscal moyen par habitant de l'ensemble des communes constaté en N-1, ce qui est le cas de Dijon, était plafonné à hauteur de 3% de la dotation forfaitaire.

■ En 2017, en raison de la forte baisse de la dotation forfaitaire générée depuis 2014 par la contribution au redressement des finances publiques instaurée par le précédent gouvernement, l'assiette du plafonnement de l'écrêtement a évolué et a été fixée **un niveau de 1% des recettes réelles de fonctionnement**<sup>5</sup>.

■ **En 2018, le dispositif devrait rester inchangé par rapport à 2017.** Néanmoins, la diminution de la dotation forfaitaire de la Ville, liée à cet écrêtement national, **pourrait s'avérer plus forte en 2018** (par rapport à 2017), qu'elle ne l'avait été en 2017 par rapport à 2016 (- 251,9 K€).

En effet, de plus en plus de communes, après plusieurs années de diminutions successives des dotations de l'Etat, ne perçoivent désormais plus de dotation forfaitaire. De ce fait, les communes concernées, souvent parmi les plus riches de France, se trouvent exemptées de l'écrêtement, ce qui a pour conséquence de **reporter sur les autres communes écrêtées, dont Dijon, une part de cet écrêtement** (ce qui présente d'ailleurs un effet fortement contre-péréquateur).

## 2.6. La pérennisation de mesures nationales favorables à l'investissement des collectivités locales

En matière d'évolution des finances locales, le Gouvernement a principalement pour objectif, comme d'ailleurs les gouvernements précédents, de conduire les collectivités locales à limiter leurs dépenses de fonctionnement.

En revanche, le Gouvernement a proposé, dans le cadre du projet de loi de finances pour 2018, de reconduire plusieurs mesures de soutien à l'investissement local introduites durant le quinquennat de François Hollande, avec toutefois quelques ajustements concernant la dotation de soutien à l'investissement local (DSIL).

➤ Le maintien et le renforcement de la dotation (fonds) de soutien exceptionnel à l'investissement local (DSIL ou FSIL)

■ Au-delà des aides spécifiquement destinées aux territoires ruraux (dotation d'équipement des territoires ruraux etc.), le Gouvernement a décidé de renforcer<sup>6</sup> l'enveloppe de la DSIL à laquelle la Ville de Dijon pourrait prétendre émarger pour certains de ces projets.

■ Cette enveloppe sera ainsi dotée de **665 M€ en 2018**, après 600 M€ en 2017, et sera consacrée aux mêmes priorités qu'en 2017, à savoir notamment : la rénovation thermique, la transition énergétique, le développement des énergies renouvelables, la mise aux normes et sécurisation des équipements publics, le développement d'infrastructures en faveur de la mobilité ou de l'accueil de populations nouvelles, notamment en matière de construction de logements, de développement du numérique et de la téléphonie mobile, la réalisation d'hébergements et d'équipements publics rendus nécessaires par l'accroissement du nombre d'habitants.

<sup>5</sup> Initialement, le précédent gouvernement dirigé par Manuel Valls proposait un plafonnement de l'écrêtement à un niveau de 4% de la dotation forfaitaire, ce qui aurait eu pour conséquence de fortement augmenter l'écrêtement subi par la Ville de Dijon, qui aurait atteint près de 1 M€, correspondant concrètement à une diminution supplémentaire de la dotation forfaitaire par rapport à l'année précédente. Les amendements proposés aux parlementaires par France Urbaine, soutenus par la Ville de Dijon, avaient finalement permis d'aboutir, dans la version finale de la loi de finances 2017, à un plafonnement à hauteur de 1% des recettes réelles de fonctionnement, ce qui a permis de limiter l'écrêtement « subi » par la Ville de Dijon à « seulement » **251,9 K€** en 2017, au lieu de près de 1 M€ dans la version initiale du projet de loi de finances 2017.

<sup>6</sup> Via la réaffectation de moyens affectés antérieurement à d'autres fonds.

■ Seront également concernés, pour la première fois à compter de 2018, les investissements en matière de bâtiments scolaires, afin notamment de permettre aux communes situées en REP+ de financer les investissements nécessaires au dédoublement des classes de CP et CE1.

■ Enfin, parmi ces 665 M€, 50 M€ seront spécifiquement fléchés vers les communes et EPCI à fiscalité propre qui s'engagent à maîtriser leurs dépenses de fonctionnement sur la base d'un projet de modernisation, et dans le cadre d'un contrat conclu avec le préfet de région.

➤ Le maintien du FCTVA en dehors de l'enveloppe normée des concours financiers de l'Etat aux collectivités territoriales

■ Dispositif historique de soutien à l'investissement local, le Fonds de compensation de la taxe sur la valeur ajoutée (FCTVA) ne fera de nouveau, **tout du moins en apparence**, pas partie en 2018 de l'enveloppe normée des concours financiers de l'État.

En effet, dès lors que, dans le projet de loi de programmation des finances publiques 2018-2022, les autres concours financiers, hors FCTVA, sont prévus en diminution entre 2018 (38,37 milliards d'euros) et 2022 (38,10 milliards d'euros), cela revient à dire que, dans les faits, le FCTVA serait bel et bien pris en compte dans les variables d'ajustement de l'enveloppe normée des concours financiers de l'État.

■ Dans ce contexte, l'État anticipe une légère hausse de son montant en 2018, avec un niveau de 5,612 milliards d'euros, contre une prévision de 5,524 milliards d'euros pour 2017, en raison notamment d'une légère reprise de l'investissement local constatée récemment.

➤ Le maintien de l'extension de l'assiette du FCTVA aux dépenses d'entretien des bâtiments publics et de la voirie

■ Cette mesure, mise en œuvre depuis 2016, contribue à élargir l'assiette des dépenses éligibles de la Ville de Dijon, notamment en matière d'entretien des bâtiments publics municipaux, et donc *in fine* le volume de FCTVA perçu par cette dernière.

### **3- Autres éléments marquants de contexte national et international, et incidences locales**

#### **3.1. Une conjoncture économique en amélioration, qui pourrait se traduire par une dynamique favorable de certaines recettes perçues par la commune**

■ En 2018, comme d'ailleurs en 2017, dans un contexte économique plus favorable que les années précédentes, certaines recettes municipales liées à la conjoncture économique pourraient connaître une évolution relativement dynamique.

■ Cela sera notamment le cas pour les **droits de mutation** (leur niveau étant directement lié à la situation du marché immobilier)

L'historique du produit des droits de mutation perçu par la Ville de Dijon est récapitulé, pour mémoire, dans le tableau ci-après.

Montants en millions d'euros (M€)	2010	2011(*)	2012	2013	2014	2015	2016	2017
Droits de mutation perçus (compte administratif de l'exercice)	6,269 M€	8,277 M€	5,924 M€	5,271 M€	5,109 M€	5,515 M€	5,791 M€	6,3 M€ environ (**)

(\*) L'année 2011 avait été marquée par l'encaissement d'une recette exceptionnelle supérieure à 1,7 M€ au titre d'une seule transaction, d'où le produit particulièrement élevé enregistré cette année-là.

(\*\*) Pour 2017, il s'agit d'un montant prévisionnel, avec une marge d'erreur de plus ou moins 10%, hors éventuelle recette exceptionnelle qui interviendrait d'ici à la fin de l'exercice.

■ Il faut également rappeler que l'année 2017 a été marquée **par le reversement par la Ville d'un montant conséquent de droits de mutation d'environ 1,74 M€**. En effet, en 2011, la Ville avait perçu une recette de ce montant au titre d'une importante transaction immobilière professionnelle. Toutefois, le redevable professionnel avait à l'époque engagé un recours contentieux contre l'Etat visant à contester le paiement de cette somme, et avait finalement obtenu gain de cause en 2016, obligeant la Ville de Dijon à lui reverser cette somme.

■ Au vu de la hausse des transactions constatée dans une période récente, et qui s'est traduit par une hausse régulière, depuis 2014, du produit perçu par la Ville, les recettes de droits de mutation pourraient de nouveau connaître une évolution favorable en 2018, *a minima* en stabilité, voire en légère hausse par rapport au montant perçu en 2017.

Il convient toutefois de demeurer prudent dans les prévisions budgétaires en la matière, un « retournement » du marché immobilier ne pouvant jamais être exclu, et étant en tout état de cause toujours difficile à anticiper.

### **3.2. L'entrée en vigueur de la réforme du stationnement payant sur voirie et ses conséquences**

■ L'année 2018 sera également marquée par la mise en œuvre, dès le 1er janvier, de la réforme dite de « décentralisation et de dépenalisation du stationnement payant sur voirie », introduite par la loi dite MAPTAM du 27 janvier 2014<sup>7</sup>.

L'objectif de la réforme est de donner davantage de compétences aux collectivités locales pour mettre en œuvre un véritable service public du stationnement incluant la définition de la stratégie en matière de tarification et une meilleure incitation au paiement par un renforcement de la surveillance. Pour cela, le système passe d'une organisation pénale identique sur l'ensemble du territoire à une organisation locale au moyen de la décentralisation et de la dépenalisation du stationnement payant sur voirie.

Les principaux volets de cette réforme sont les suivants :

- le caractère payant du stationnement est déconnecté du champ de la police municipale, et devient une question domaniale.
- l'utilisateur (automobiliste souhaitant stationner) ne s'acquitte donc plus d'un droit de stationnement, mais d'une redevance d'utilisation du domaine public instituée par l'organe délibérant de la collectivité publique compétente<sup>8</sup> ;
- la dépenalisation du stationnement se traduit par la disparition de l'amende pénale (de police) d'un montant forfaitaire de 17 €. En effet, la nature domaniale de la redevance permet désormais de proposer à l'utilisateur le choix entre deux tarifs en fonction du moment où il s'en acquitte :
  - soit au réel si le paiement est effectué dès le début du stationnement et pour toute sa durée;
  - soit, dans le cas contraire, le paiement d'un tarif forfaitaire, sous la forme d'un forfait de post-stationnement (FPS), désormais fixé par la collectivité locale ou l'EPCI compétent(e), et non plus de manière uniforme au niveau national comme l'était l'ancienne amende pénale de 17 €.

Dans ce cadre de cette réforme, Dijon Métropole, EPCI déjà compétent en matière d'organisation de la mobilité, peut donc désormais instituer directement cette redevance d'occupation du domaine public, et en fixer les tarifs, en lieu et place des communes, dont la Ville de Dijon, seule concernée au sein de l'agglomération dijonnaise. Il sera proposé au conseil métropolitain de se prononcer sur le sujet avant la fin de l'année 2017.

Cette évolution s'inscrirait ainsi en pleine compétence avec les compétences déjà exercées par la Métropole, qui intervenait déjà sur la quasi-totalité des volets des politiques de mobilités hors stationnement sur voirie (transports publics urbains, stationnement payant en ouvrage, fourrière automobile, mobilités douces, etc.), de disposer désormais de l'ensemble des leviers en la matière, à l'exception du pouvoir de police spéciale du stationnement et de la circulation (voir infra).

<sup>7</sup> Loi n°2014-58 du 27 janvier 2014 de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles.

<sup>8</sup> Soit la commune (conseil municipal), soit l'Établissement public de coopération intercommunale (EPCI) ou le syndicat mixte compétent pour l'organisation de la mobilité.

D'un point de vue budgétaire, et sous réserve de validation de cette démarche par le conseil métropolitain, les principales implications seraient les suivantes, à compter du 1<sup>er</sup> janvier 2018 :

- la perception directe par Dijon Métropole, en lieu et place de la Ville de Dijon, des recettes de paiement immédiat du stationnement de surface, ainsi que des forfaits de post-stationnement ;
- la prise en charge par Dijon Métropole, en lieu et place de la Ville de Dijon de l'ensemble des dépenses afférentes à la commercialisation des places de stationnement (entretien et renouvellement des horodateurs existants, ajout de nouveaux horodateurs, etc.), ainsi qu'à la collecte des recettes et à la surveillance desdites places ;
- la fin de la convention de transfert de gestion du stationnement sur voirie conclue entre la Ville de Dijon et Dijon Métropole suite aux délibérations respectives du conseil communautaire du 9 avril 2015 et du conseil municipal du 13 avril 2015, laquelle convention avait permis à la Métropole de commencer à intervenir en la matière ainsi que d'anticiper cette échéance du 1er janvier 2018.

Par ailleurs, du fait du transfert de charges et de produits entre la Ville de Dijon et Dijon Métropole, la commission locale d'évaluation des charges transférées (CLECT) serait donc amenée à statuer sur le sujet en 2018, de façon à garantir la neutralité budgétaire de ce transfert pour les deux parties.

Enfin, en raison de l'absence de transfert au président de la métropole des pouvoirs de police spéciale de la circulation et du stationnement, les maires des 24 communes membres demeureront compétents pour déterminer par arrêté les lieux, les jours et les heures où - et durant lesquels - le stationnement payant est réglementé.

### **3.3. La poursuite du renforcement des dispositifs de péréquation**

L'effort de renforcement des dispositifs de péréquation verticale et horizontale est confirmé dans le projet de loi de finances pour 2018.

- Une réforme et un renforcement de la péréquation verticale (via les dotations versées par l'État aux collectivités locales), dont bénéficie Dijon depuis 2017

■ **La réforme de la dotation de solidarité urbaine (DSU)** menée dans le cadre de la loi n° 2016-1917 du 29 décembre 2016 de finances pour 2017 a entraîné à la fois :

- **un recentrage** de l'enveloppe sur un nombre restreint de bénéficiaires, via le resserrement de l'éligibilité aux deux premiers tiers des communes de 10 000 habitants et plus ;
- **le « partage » de la progression annuelle de l'enveloppe de DSU entre l'ensemble des communes bénéficiaires**, et non plus uniquement entre les communes les plus pauvres dites « DSU-cible » (dont ne fait pas partie la Ville de Dijon).

Dès 2017, la Ville de Dijon a bénéficié de cette réforme via une **augmentation de montant de la DSU perçue de plus de + 12%** par rapport à 2016, alors qu'il était précédemment resté stable depuis 2008.

■ **En 2018 à l'échelle nationale**, les dotations de péréquation de la dotation globale de fonctionnement devraient progresser de + 190 M€ par rapport à 2017.

Cette évolution sera toutefois fortement atténuée par rapport aux exercices précédents (+ 190 M€, après + 317 K€ chaque année en 2015 et 2016, et + 380 K€ en 2017), le Gouvernement expliquant ce ralentissement par « les modalités différentes, [en 2018], de participation des collectivités à l'effort de redressement des finances publiques ».

En d'autres termes, une montée en puissance rapide de la péréquation était davantage nécessaire entre 2014 et 2017 dans un contexte de forte diminution des dotations de l'État, afin d'atténuer, pour les collectivités les plus « fragiles », les effets des baisses successives de la DGF appliquées durant cette période.

■ Sous réserve de l'absence d'ajustements/amendements en la matière d'ici au vote définitif de la loi de finances, **l'évolution de la DSU devrait de nouveau plutôt s'avérer favorable à la Ville de Dijon en 2018.**

En effet, cette dernière pourra de nouveau profiter de la progression annuelle de la DSU (+ 90 M€ en 2018), ce qui n'était pas le cas avant 2017, dans la mesure où seules les communes dites « DSU-cible » en bénéficiaient.

**Toutefois, le montant de DSU perçu par la Ville de Dijon devrait moins augmenter qu'en 2017**, la progression de l'enveloppe nationale de DSU étant inférieure à l'an dernier (+ 90 M€ prévus en 2018, après + 180 M€ en 2017).

■ Pour 2019 et les années suivantes, l'éligibilité de la Ville de Dijon à cette dotation devra être suivie attentivement. En effet, Dijon constituant l'une des dernières communes éligibles à la DSU réformée (c'est-à-dire l'une des communes « les moins pauvres » bénéficiaires du fond), toute variation importante de ses indicateurs de richesse sera susceptible de lui faire perdre le bénéfice de cette dotation.

- Une nouvelle pause dans la montée en puissance nationale de la péréquation horizontale (redistribution entre collectivités), mais une évolution incertaine du prélèvement du FPIC au niveau local

■ Pour ce qui concerne le bloc communal, le projet de loi de finances pour 2018 confirme la stabilisation du volume du **Fonds national de Péréquation des Ressources Intercommunales et Communales (FPIC)** instauré en 2012. Pour rappel, le FPIC est prélevé puis redistribué à l'échelle des ensembles intercommunaux (ensembles composés de l'EPCI et de ses communes-membres).

Ainsi, les ressources prélevées et redistribuées au niveau national au titre du FPIC seront ainsi maintenues en 2018 à leur niveau de 2016 et 2017, soit 1 milliard d'euros.

■ L'ensemble intercommunal de Dijon Métropole (ensemble constitué de la communauté urbaine et de ses 24 communes-membres) est contributeur à ce fonds depuis 2012, avec une augmentation forte et régulière de sa contribution, passée de 184 084 € en 2012 à **3 339 953 € en 2017**, soit une **multiplication par 18 en six ans**.

■ Concernant spécifiquement la commune de Dijon, sa contribution a atteint **1 369 318 € en 2017**, contre 80 561 € en 2012, soit une **multiplication par 17 en six ans**.

#### **Evolution de la contribution de la Ville de Dijon au FPIC depuis 2012**

2012	2013	2014	2015	2016	2017
<b>80 561 €</b>	<b>278 094 €</b>	<b>462 215 €</b>	<b>664 508 €</b>	<b>1 131 445 €</b>	<b>1 369 318 €</b>

Dans le même temps, il est rappelé que le volume du fonds au niveau national est, quant à lui, passé de 150 millions d'euros en 2012 à 1 milliard d'euros en 2016-2017-2018, soit une multiplication par près de sept.

■ Malgré la stabilisation du volume du fonds au niveau national prévue en 2018, l'évolution du prélèvement de l'ensemble intercommunal de Dijon Métropole, et donc celui de la Ville de Dijon, demeure à ce jour très incertaine.

■ En effet, la poursuite à l'échelle nationale des très nombreux regroupements d'intercommunalités et de communes, sous l'effet notamment des schémas départementaux de coopération intercommunale (SDCI) et des bonifications financières pour les créations de communes nouvelles, pourraient de nouveau peser sur les critères de répartition du FPIC de manière défavorable à la Métropole et à la Ville de Dijon.

Toutefois, l'essentiel des regroupements d'intercommunalité ayant eu lieu les années précédentes, et notamment en 2016, leurs conséquences devraient être atténuées pour Dijon Métropole et ses communes membres en 2018, avec, **dans le scénario le plus défavorable, une hausse « modérée » de la contribution par rapport à 2017**.

### **3.4. Décisions nationales en matière de gestion des ressources humaines présentant une incidence financière pour la commune**

En matière de ressources humaines, la préparation du budget de la Ville pour 2017 devra tenir compte des décisions nationales suivantes :

- l'augmentation de la contribution CSG de 1,7 point à compter du 1er janvier 2018 : cette hausse s'appliquera dès le 1er janvier 2018 pour l'ensemble des revenus d'activité et du patrimoine, à l'exception des allocations chômage et des indemnités journalières. Elle ne concernera pas non plus les personnes âgées bénéficiaires de niveaux de retraites peu élevés, afin de ne pas obérer leur pouvoir d'achat.

En parallèle, dans le but de protéger le pouvoir d'achat des fonctionnaires suite à cette augmentation du taux de la contribution CSG, le Gouvernement prévoit la mise en place de deux mesures compensatoires, à savoir :

- la suppression de la contribution exceptionnelle de solidarité (CES) ;
- l'instauration d'une indemnité compensatrice versée par l'employeur aux agents, estimée à environ **650 K€** en ordre de grandeur pour la Ville de Dijon sur une année pleine.

Enfin, afin de ne pas entraîner de charges supplémentaires sur les budgets des collectivités locales, la mise en place de cette indemnité compensatoire devrait être intégralement compensée par une diminution de cotisations patronales<sup>9</sup>, estimée également en ordre de grandeur à **- 650 K€** en année pleine pour la Ville de Dijon (en cas de neutralité budgétaire réelle de la réforme, bien évidemment).

- le report d'une année de la mise en œuvre de l'accord national sur les Parcours Professionnels, les Carrières et les Rémunérations (PPCR) : conclu sous le Gouvernement précédent, le protocole d'accord dit « PPCR » prévoyait notamment le transfert d'une partie des primes et indemnités sur le traitement indiciaire, avec un achèvement de sa mise en œuvre initialement prévu en 2018, et qui sera donc reporté en 2019.

Il est rappelé que ce protocole d'accord est déjà partiellement effectif depuis 2016 pour les agents de catégorie B, puis de manière partielle depuis 2017 aux agents de catégorie C et A.

Pour ces derniers, l'année 2017 constituait en effet la première étape du transfert primes/points, la seconde phase initialement prévue en 2018 étant donc reportée à 2019. Si les conséquences de ce report sont neutres pour les agents actifs, elles pourraient s'avérer plus significatives pour ceux qui partent à la retraite en améliorant le montant de leur pension.

Par ailleurs, une nouvelle phase de revalorisation des grilles statutaires des agents de catégorie B et C, qui devait s'appliquer dès 2018, ne sera finalement effective qu'en 2019.

D'un point de vue budgétaire, le report de cette mesure catégorielle représente, pour la Ville de Dijon, en ordre de grandeur, environ **375 K€** de « moindre dépense » de personnel.

- la revalorisation du point d'indice décidée début 2016 par le précédent gouvernement, lequel avait ainsi mis fin à six années consécutives de gel de celui-ci. Intervenu en deux temps, à savoir + 0,6% dès juillet 2016, puis + 0,6% à compter de février 2017, cette hausse globale du point d'indice de + 1,2% s'appliquera pour la première fois en 2018 sur une année entière<sup>10</sup>. Le coût total supplémentaire de cette revalorisation s'élève, pour la Ville, à un peu plus de **1,1 M€** en année pleine.

- le rétablissement du jour de carence en cas d'arrêt maladie : le 6 juillet 2017, le ministre de l'Action et des comptes publics, Gérard Darmanin, a ainsi officiellement annoncé le rétablissement de ce jour de carence dans la fonction publique. Ce dernier avait en effet déjà été instauré une première fois le 1er janvier 2012, avant d'être supprimé le 1er janvier 2014. Cette mesure devant en principe entrer en vigueur dès le 1er janvier 2018, pourrait, générer des économies de l'ordre de **- 150 K€ à - 300 K€** en année pleine, en fourchette large.

- la pérennisation en 2018 de la diminution du taux de la contribution patronale au Centre national de la fonction publique territoriale (CNFPT) de 1% à 0,9%, appliquée depuis 2016.

<sup>9</sup> Cette compensation pourrait se traduire par une diminution du taux de cotisation patronale d'assurance maladie de 11,5%, à 9,9%, en précisant que ce sujet n'était pas encore définitivement tranché au stade de l'élaboration du présent rapport.

<sup>10</sup> Elle ne s'était appliquée que sur 11 mois en 2017.

### **3.5. Une automatisation du fonds de compensation de la TVA (FCTVA) différée à 2019**

- La réforme et la simplification des modalités de gestion du FCTVA, préconisée par un rapport conjoint de l'Inspection Générale des Finances et de l'Inspection Générale de l'Administration, et annoncée par le précédent Président de la République dès juin 2016 devant le Congrès des Maires de France, ne sera finalement pas mise en œuvre dès 2018.
- Le projet de loi de finances 2018 prévoit, en effet, que « l'automatisation » des calculs des attributions du FCTVA entrera en vigueur au 1er janvier 2019.
- A terme, cette réforme devrait permettre de réduire et de simplifier significativement les modalités de déclaration du FCTVA par les collectivités locales, ainsi que le travail de contrôle des services préfectoraux.

## **4- Éléments de contexte local ayant une incidence sur la construction du budget 2018**

### **4.1. La poursuite de la réduction de dotation de la Caisse de Crédit Municipal**

- L'exercice budgétaire 2018 devrait également être marqué par la poursuite de la réduction de dotation de la Caisse de Crédit Municipal de Dijon devenue non-nécessaire à son nouveau périmètre d'activités, dans la continuité de la cession de ses activités bancaires aux Crédits Municipaux de Bordeaux et Lyon (comptes de dépôts à vue et moyens de paiement, placements et crédits aux particuliers) et de la reprise par les mêmes établissements de l'activité de prêts sur gages hors Dijon.
- Il est rappelé que l'Autorité de Contrôle Prudentiel et de Résolution de la Banque de France (ACPR) avait donné, le 17 mars 2014, un avis favorable à cette opération, en précisant expressément que « *le Crédit Municipal de Dijon continuera de disposer, après l'opération envisagée, d'un niveau de fonds propres suffisant pour respecter les exigences prudentielles auxquelles il est soumis* ».
- Dans la continuité de la première phase de réduction de dotation effectuée dans ce cadre par le Crédit Municipal, à la fin l'année 2014, pour un montant de 30 M€, **le Crédit Municipal devrait procéder, en 2018, à un second versement de 11 M€**. Initialement prévue à la fin de l'année 2016, cette deuxième étape de la réduction de dotation a finalement été différée, d'un commun accord entre la Ville de Dijon et l'établissement public, et ce dans une logique d'optimisation de la gestion de trésorerie des deux entités.
- Enfin, une troisième phase devrait intervenir en 2019 ou en 2020, avec le versement de 4 M€ supplémentaires par le Crédit Municipal.
- Conformément à l'avis favorable du 17 mars 2014 de l'Autorité de Contrôle Prudentiel et de Résolution de la Banque de France (ACPR), et en accord avec le Crédit Municipal (délibération du Conseil d'Orientation et de Surveillance du 26 juin 2014), la réduction de dotation atteindra ainsi un niveau total cumulé de 45 M€.

### **4.2. Décisions locales en matière de ressources humaines**

En la matière, l'exercice 2018 sera principalement marqué par :

- La priorité donnée par la municipalité au renforcement de la sécurité des Dijonnais : dans un contexte sécuritaire national préoccupant, marqué par plusieurs attaques terroristes récentes de grande ampleur, le renforcement et l'amélioration des réponses données à ce phénomène par les différents niveaux de collectivités publiques, chacune dans leur sphère de compétence, constituent une nécessité.

Pour ce qui concerne la Ville de Dijon, le service de la Tranquillité Publique a ainsi bénéficié d'une réorganisation en profondeur, dans la concertation, afin de répondre efficacement et de manière la plus adaptée possible à la demande des citoyens. La présence des policiers municipaux sur le territoire sur une amplitude plus large et tous les jours de la semaine permet de renforcer la sécurité de la Ville.



En outre, la municipalité avait pris l'engagement l'an dernier de recruter **trente policiers municipaux supplémentaires**, lesquels viendront progressivement renforcer les équipes déjà en place, pour un coût total en année pleine de l'ordre de **1,1 M€**.

Les délais de recrutement initialement envisagés ont toutefois dû être rallongés, la collectivité ayant dû faire face en 2017 à un marché du travail tendu sur ce profil de poste.

Néanmoins, ce temps a été mis à profit pour intégrer au mieux les 15 premiers agents arrivés au sein du service.

Une seconde vague de recrutements a par ailleurs été lancée au deuxième semestre 2017.

Les 15 derniers agents prendront ainsi leurs fonctions dès la fin de l'année 2017, voir début 2018 au plus tard.

■ Le souhait de la Ville de Dijon d'assumer pleinement sa responsabilité sociale en déprécarisant, dès 2018, près de soixante-dix agents horaires depuis plus de cinq ans affectés sur des besoins pérennes de la collectivité. Ces agents se verront ainsi proposer des postes à temps complet, ce qui permettra d'améliorer certaines situations sociales fragiles.

La lutte contre la précarité constitue l'un des fondements de la politique ressources humaines de la Ville de Dijon, avec la déprécarisation effective de près de 800 agents depuis 2002, et la mise en place de mesures préventives, notamment dans son processus de recrutement.

■ La possible mise en place du nouveau régime indemnitaire, dit « RIFSEEP », à compter du 1er janvier 2019, avec des effets budgétaires dès 2018 : le RIFSEEP (Régime indemnitaire tenant compte des fonctions, sujétions, expertise et engagement professionnel) constitue le nouveau dispositif indemnitaire de référence qui a vocation :

- à s'appliquer à l'ensemble des agents, quels que soient leurs grades ou leurs filières d'appartenance ;
- à remplacer l'ensemble des primes et indemnités, à l'exception de celles limitativement énumérées par décret ;
- à être mis en œuvre par les collectivités locales et leurs établissements publics dans un délai raisonnable.

Le RIFSEEP comprend deux parts :

- l'Indemnité de Fonctions, de Sujétions et d'Expertise (IFSE) constitue une part fixe déterminée en appréciant la place au sein de l'organigramme et les spécificités de la fiche de poste,
- le Complément Indemnitaire (CI) est, quant à lui, une part facultative et variable fixée au regard des critères d'évaluation établis pour l'entretien professionnel.

Les régimes indemnitaires actuels, préexistants au RIFSEEP, devant être abrogés progressivement par l'Etat, les délibérations prises par les collectivités territoriales en matière de primes vont donc progressivement devenir dépourvues de base légale.

De ce fait, les assemblées délibérantes, dont le conseil municipal, doivent donc délibérer dans un délai raisonnable afin de leur substituer le RIFSEEP.

Dans ce contexte, la Ville de Dijon étudie l'opportunité de mettre en place ce nouveau régime indemnitaire à compter du 1er janvier 2019, afin, à la fois :

- de laisser le temps à la concertation avec les représentants du personnel ;
- de bénéficier d'un délai suffisant pour définir la cotation des postes au sein de chaque groupe de fonction.

Toutefois, la mise en place du RIFSEEP dès 2019, si elle est confirmée, serait susceptible d'engendrer des conséquences, y compris budgétaires, dès l'exercice 2018, durant lequel il serait juridiquement nécessaire de solder le complément annuel de régime indemnitaire des agents municipaux.

Or, ce dernier étant habituellement versé en septembre pour la période d'octobre de l'année N-1 à septembre de l'année N, il resterait par conséquent trois mois de complément de régime indemnitaire à solder en 2018 sur le mois de décembre avant la mise en place du RIFSEEP, avec un effet budgétaire de l'ordre de **+ 550 K€** en 2018.

### **4.3. Éléments de contexte en matière de cofinancements**

■ Au cours des deux mandats précédents, la Ville de Dijon a inscrit sa stratégie d'investissement dans le cadre de la recherche d'un haut niveau de cofinancements, notamment par le biais du développement des partenariats pour le financement des grands projets.

Cette stratégie, menée en concertation et en articulation avec le Grand Dijon, s'est concrétisée par la conclusion de contrats pluriannuels avec les principaux partenaires : volet « capitale régionale » du Contrat de Projets État-Région (CPER), contrat d'agglomération avec la Région, contrat Ambitions Côte d'Or avec le Département.

■ Dans un contexte budgétaire contraint pour les différents cofinanceurs, marqué depuis quelques années par une baisse des subventions perçues par la Ville, notamment au titre du fonctionnement d'établissements municipaux (conservatoire par exemple), la commune considère la recherche active de cofinancements et surtout leur diversification (fonds européens, mécénat etc.) comme une priorité renforcée sur la mandature.

■ Cette démarche s'est traduite, en 2016 et 2017, par l'obtention de près de 1,2 M€ de cofinancements au titre de la Dotation exceptionnelle de soutien à l'investissement local (DSIL, ou FSIL) mise en place par l'État, au titre de différents projets : rénovations des groupes scolaires Beaumarchais, Anjou et Chevreul, seconde tranche de rénovation du Musée des Beaux-Arts, raccordement du gymnase des Bourroches au réseau de chauffage urbain, ou bien encore rénovation de la toiture de la piscine de la Fontaine d'Ouche.

■ Concernant spécifiquement la seconde tranche de rénovation du Musée des Beaux-Arts, principal projet d'investissement de la mandature, les années 2015 et 2016 avaient d'ores et déjà permis à la Ville de Dijon de s'assurer de cofinancements significatifs. Ce projet est ainsi cofinancé par l'État (dans le cadre du Contrat de projets Etat-Région et de la Dotation de soutien à l'investissement local), la Région Bourgogne Franche-Comté (dans le cadre du Contrat de projets Etat-Région), Dijon Métropole, ainsi que par un mécénat de la Lyonnaise des Eaux.

■ Enfin, l'année 2018 sera marquée par la poursuite des négociations avec le Département, dans la prolongation du précédent Contrat Ambitions Côte d'Or.

Il est également rappelé que le Département est le seul partenaire institutionnel local n'ayant donné aucune suite aux demandes de subventions adressées par la Ville au titre de la seconde tranche de rénovation du Musée des Beaux-Arts, principal projet d'investissement de la mandature.

## OBJECTIFS FINANCIERS ET PRINCIPALES PRIORITÉS D'ACTION POUR L'ÉLABORATION DU BUDGET PRIMITIF 2018

Les principaux objectifs financiers du budget primitif 2018 s'inscrivent dans la stricte continuité de ceux ayant encadré la construction de budgets primitifs depuis 2014, et rappelés à l'occasion de chaque débat d'orientation budgétaire depuis le début de la mandature.

Ils intègrent évidemment les incertitudes fortes liées aux différentes mesures du nouveau Gouvernement au-delà de 2018, de même que les conséquences de la contractualisation envisagée par l'Etat avec les grandes collectivités sur des objectifs d'évolution limitée des dépenses de fonctionnement.

**1- Le maintien d'un niveau d'investissement significatif**, malgré la poursuite de la baisse des concours financiers de l'État, afin de poursuivre la réalisation du programme de mandat

■ Le niveau d'investissement de la Ville (chapitres 20, 21, 23 et 204) se situera en 2018 dans un ordre de grandeur **de l'ordre de 35 à 40 millions d'euros**, après une moyenne de l'ordre de **31,5 millions d'euros** sur les trois derniers budgets primitifs (hors investissements réalisés en 2015 pour le compte de l'ex-Communauté urbaine, remboursés à l'euro l'euro par cette dernière).

**Ce niveau d'investissement sera donc en hausse par rapport aux exercices précédents, et sera même le plus élevé depuis le début de la mandature.**

■ En cohérence avec le programme municipal de la mandature, le programme d'investissement du budget primitif 2018 s'articulera principalement autour des priorités et projets suivants :

- **la poursuite de la seconde tranche de rénovation du Musée des Beaux-Arts**. Cette réalisation phare pour le rayonnement culturel de la commune constituera, en termes de volumes financiers, et comme c'est d'ailleurs le cas depuis 2016, le principal projet de l'exercice 2018 avec un investissement prévisionnel sur l'exercice supérieur à 10 millions d'euros ;

- **la mise en œuvre de la « ville intelligente », ou « ville connectée »**, l'année 2018 constituant la première année de mise en œuvre du contrat novateur de « gestion centralisée/connectée de l'espace public », la Ville ayant d'ailleurs reçu à ce titre, le 8 novembre 2017, le prix de la Marianne d'Or de la ville « e-intelligente » ;

- **la réalisation de la Cité internationale de la gastronomie et du vin** ;

- **l'embellissement du centre-ville** suite au classement au patrimoine mondial de l'UNESCO ;

- **la poursuite de l'effort municipal de gros entretien et de renouvellement réguliers du patrimoine scolaire, culturel et sportif** ;

- **la conduite résolue de politiques transversales d'investissement en matière d'économies d'énergie et de rationalisation du patrimoine municipal**, avec pour objectif de contenir l'évolution des charges énergétiques de la commune.

- **le soutien de la Ville aux travaux d'extension-rénovation de la Vapeur**, scène de musiques actuelles.

**2- La maîtrise de la solvabilité financière de la Ville**, y compris et *a fortiori* dans un contexte de pause dans la diminution des dotations de l'Etat.

■ Durant le mandat précédent, les principaux ratios financiers de la Ville, et notamment sa capacité brute d'autofinancement (épargne brute) ont été redressés de manière régulière, passant de 18,5 M€ en 2009 à environ 21 M€ à la fin de l'année 2014.

■ Entre 2015 et 2017, malgré deux années successives de forte baisse des dotations de l'Etat (- 4,4 M€ en 2015 par rapport à 2014 pour la seule dotation globale de fonctionnement, puis - 4,5 M€ supplémentaires en 2016, et - 1,8 millions d'euros supplémentaires en 2017), la situation financière de la Ville, et notamment son niveau d'épargne brute, ont été stabilisés et même renforcés par rapport à 2014, du fait notamment des efforts importants consentis en matière d'évolution des dépenses de fonctionnement, à savoir notamment les postes suivants : dépenses de personnel, charges courantes (dites « à caractère général »), et subventions aux associations.

■ Dans un contexte de mise en place de contractualisations entre l'Etat et les plus grandes collectivités locales destinées à fixer à ces dernières des objectifs précis d'évolution des dépenses de fonctionnement (+ 1,2% prévisionnels, inflation comprise, pour l'exercice 2018 pour l'ensemble des collectivités locales), susceptibles de faire l'objet de sanctions financières en cas de dépassement, les efforts de maîtrise de l'évolution des dépenses de fonctionnement seront bien entendu poursuivis.

Au-delà de cette cible générale, **la Ville sera toutefois vigilante à ce que l'application de cette norme d'évolution des dépenses, au niveau local, soit bien adaptée à la situation de chaque collectivité locale, et ne vienne pas pénaliser excessivement les communes qui, comme Dijon, n'ont pas attendu 2018 pour procéder à des économies de fonctionnement**, et ce dans le but de dégager les moyens nécessaires à la réalisation des programmes de mandat choisis par les citoyens à l'occasion des élections municipales 2014.

De la même manière, l'absence de rattachements des charges (et produits) de fonctionnement à l'exercice 2017, rendue nécessaire, pour des raisons techniques, par le passage à la nomenclature comptable M57 au 1<sup>er</sup> janvier 2018, conduira la Ville à devoir imputer sur l'exercice 2018 des dépenses qui auraient, en temps normal, été rattachées, et donc imputées, à l'exercice 2017. Décidée en articulation avec le comptable public de la Ville de Dijon, cette absence de rattachements conduira donc, pour des raisons techniques, à gonfler « artificiellement » les dépenses de fonctionnement du budget primitif, puis du compte administratif 2018 de la collectivité. L'attention de l'Etat sera donc attirée sur la nécessité de retraiter, dans l'évolution des dépenses de fonctionnement constatée en 2018, la part de ces dépenses imputables aux « non-rattachements 2017 ».

■ Dans ce contexte, **l'objectif de la municipalité sera, en 2018, de maintenir l'autofinancement brut à un niveau le plus proche possible des exercices 2017 et précédents, supérieur à 20 M€, afin de ne pas obérer les capacités d'investissement de la commune pour les années à venir.**

■ Toutes choses égales par ailleurs, il est rappelé que, sans une maîtrise conséquente des dépenses de fonctionnement et/ou actions sur les autres recettes de fonctionnement, l'épargne brute municipale aurait été divisée par deux entre 2013 et 2017 du seul fait de la baisse de la dotation globale de fonctionnement.

Afin de contenir cette diminution, et de préserver la capacité d'investissement de la Ville, **l'ensemble des leviers des dépenses de la section de fonctionnement seront donc utilisés, comme en 2015 et 2016**, dans une logique « d'effort partagé » entre les différents postes : évolution contenue des dépenses de personnel, limitation stricte de l'évolution des charges à caractère général, et poursuite de stabilisation des enveloppes de subventions aux associations en 2018 par rapport à 2017, hors éventuelles subventions exceptionnelles ou nouvelles.

### **3- Un objectif de stabilité des taux d'imposition en 2018 pour la deuxième année consécutive, traduction d'une stratégie fiscale plus pragmatique et plus réactive, adaptée au nouveau contexte budgétaire**

■ Conformément aux engagements pris depuis 2001 devant les Dijonnais, l'évolution des taux d'imposition de la taxe d'habitation et des deux taxes foncières a systématiquement été inférieure à l'inflation prévisionnelle de la loi de finances entre 2001 et 2013.

■ Malgré la diminution des dotations de l'Etat entre 2014 et 2017, la municipalité s'est systématiquement refusée à faire le « choix de la facilité » qui aurait consisté à absorber l'intégralité ou même la majorité de la diminution des dotations de l'Etat par le biais de hausses massives de la fiscalité ménages due par les contribuables dijonnais.

Elle a ainsi fait le choix d'absorber prioritairement la baisse de ces dotations par des économies significatives de fonctionnement, dans une logique « d'effort partagé » entre les différents postes budgétaires : charges à caractère général, dépenses de personnel, ou bien encore subventions aux associations et aux « satellites » municipaux.

Cette stratégie lui a permis d'appliquer des évolutions de taux d'imposition particulièrement modérées, de 0,9% en 2014, 0,5% en 2015, et 0% en 2017, quand d'autres communes faisaient en parallèle le choix d'augmenter très fortement leurs taux, pour certaines de 10% et plus.

■ En 2016, malgré les économies de fonctionnement conséquentes effectuées par la commune, la poursuite de la forte diminution des dotations de l'Etat, de près de - 4,5 M€ supplémentaires par rapport à 2015 avait toutefois nécessité une augmentation exceptionnelle et ponctuelle des taux d'imposition de + 5%, qui n'avait toutefois **pas remis en cause le positionnement favorable de Dijon par rapport aux autres grandes villes françaises**, particulièrement en matière de taxe d'habitation.

Selon la dernière enquête annuelle du Forum pour la Gestion des Villes et des Collectivités Territoriales, publiée à l'automne 2016 par le journal Les Échos, Dijon demeurerait ainsi en **2016 la cinquième grande ville française hors Paris la moins chère en matière de taxe d'habitation**, soit un positionnement inchangé par rapport aux années précédentes, et qui a été très certainement **conforté par la stabilité des taux d'impositions votée en 2017 par le conseil municipal**.

Ce niveau très modéré de la taxe d'habitation s'explique essentiellement par la politique d'abattements (réduction de la base imposable), menée depuis 2001 par la municipalité, particulièrement favorable aux contribuables Dijonnais à tous les plans :

- d'une part, la municipalité a fait le choix de maintenir un abattement général forfaitaire à la base très largement supérieur au maximum légal désormais prévu par les textes et constituant l'un des plus élevés de France : d'un montant de 864 € en 2017, **soit une diminution de - 206 € de la cotisation de la taxe d'habitation** pour chaque logement principal<sup>11</sup>, celui-ci représente ainsi 27% de la valeur locative moyenne de la commune, contre une fourchette prévue par les textes entre 1% à 15% ;
- d'autre part, les abattements pour charges de famille (enfants à charge) sont fixés par la Ville au niveau maximum permis par les textes. Le niveau de cet abattement est ainsi de 20% de la valeur locative moyenne pour les deux premières personnes à charge (soit **une diminution de - 153 € de la cotisation pour chaque personne à charge**)<sup>8</sup>, et de 25% pour chacune des personnes à charge à partir de la troisième (soit **une diminution de près de - 192 € de la cotisation pour chaque personne à charge** à compter de la troisième)<sup>8</sup>.

En cumulant taxe d'habitation (pour laquelle Dijon est très bien positionnée) et taxe foncière sur les propriétés bâties, Dijon demeure ainsi classée dans la moyenne des grandes villes françaises : **17<sup>ème</sup> grande ville la moins chère de France** sur les 40 communes de plus de 100 000 habitants hors Paris<sup>12</sup>.

■ En 2018, dans un contexte budgétaire légèrement plus favorable que les années précédentes, mais rendu néanmoins particulièrement incertain par les différentes réformes engagées par le nouveau Gouvernement, l'objectif sera de tendre vers une stabilité des taux d'imposition par rapport à 2017, cette évolution étant rendue possible par l'évolution maîtrisée des dépenses de fonctionnement depuis 2014.

#### **4- La priorité donnée, en matière de gestion de dette, à la poursuite du désendettement engagé depuis 2008**

■ Depuis le début de l'année 2008, la priorité a été systématiquement donnée par la municipalité au désendettement de la Ville de Dijon. Cette politique s'est traduite par une réduction conséquente de l'encours de dette de la Ville, lequel devrait s'élever à environ **167,1 millions d'euros**<sup>13</sup> à fin 2017, contre 170,3 millions d'euros à fin 2016, 173,25 millions d'euros à fin 2015, 199,6 millions d'euros à fin 2014 et 235,7 millions d'euros à fin 2008.

■ Ainsi, malgré la désensibilisation des trois emprunts structurés les plus sensibles de son encours de dette, le désendettement s'est donc poursuivi en 2017, neuvième année consécutive de diminution de l'encours de la dette municipale.

<sup>11</sup> Pour la seule part communale de la taxe.

<sup>12</sup> Positionnement inchangé par rapport aux années précédentes, et qui a été très certainement conforté par la stabilité des taux d'impositions votée en 2017 par le conseil municipal.

<sup>13</sup> Hors retraitement de l'aide du fonds de soutien mis en place par l'Etat, pour sa part non titrée sur l'exercice 2016, laquelle s'élève en cumul à 2,84 M€. **Après retraitement de cette aide demeurant à titrer entre 2018 et 2028, l'encours de dette prévisionnel au 31 décembre 2017 devrait s'élever à environ 164,3 millions d'euros.**

Le désendettement prévisionnel se sera ainsi élevé, en 2017, à un peu plus de **- 3 M€ par rapport à 2016**, traduisant ainsi le volontarisme de la municipalité en la matière.

■ **Concernant l'année 2018, le désendettement constituera toujours une priorité.**

En termes de souscription d'emprunts nouveaux, la Ville se réserve la possibilité de recourir à l'emprunt uniquement en cas d'enveloppes exceptionnelles proposées par certains prêteurs, à l'image de l'enveloppe de prêts à taux zéro mise en place par la Caisse des Dépôts et Consignations à la fin de la législature précédente à la demande du Gouvernement de Manuel Valls.

<b>PERSPECTIVES BUDGETAIRES 2018 POUR LA SECTION DE FONCTIONNEMENT</b>
--

## **1- Une évolution des dépenses de fonctionnement strictement contenue**

En la matière, **le budget 2018 verra une poursuite des efforts de gestion réalisés chaque année depuis le début de la mandature en matière de dépenses de fonctionnement de tous ordres** (charges de personnel, charges à caractère général, subventions).

La poursuite d'une dynamique de gestion resserrée apparaît en effet indispensable pour préserver l'autofinancement de la commune et sa capacité à investir et à soutenir l'économie dans les années qui viennent.

### **1.1. Dépenses de personnel (chapitre 012)**

■ Le pilotage rigoureux de la masse salariale mené depuis plusieurs années se poursuivra en 2018, tout en respectant une réelle volonté politique de sécurisation et d'accompagnement des parcours individuels.

■ Au stade actuel de la préparation budgétaire, l'évolution de la masse salariale devrait être de nouveau être contenue à un niveau stable, voire en très légère baisse par rapport au budget primitif 2017.

■ Cette évolution limitée sera rendue possible par une maîtrise resserrée des dépenses de personnel, acquise grâce aux importants efforts effectués par la Ville dans ce domaine depuis plusieurs exercices (non-remplacement de départs en retraite, rationalisation des heures supplémentaires, mutualisation des services, création récente du service commun de la direction générale des services etc.)

■ Elle sera d'autant plus notable en 2018 qu'elle sera atteinte, au stade du budget primitif, dans un contexte d'achèvement du recrutement de 30 policiers municipaux supplémentaires destinés à renforcer la tranquillité publique et la sécurité des Dijonnais.

### **1.2. Charges à caractère général (chapitre 011)**

■ Concernant ces dernières, qui représentent en moyenne environ 40 millions d'euros annuels sur les derniers exercices, des efforts de gestion supplémentaires ont été demandés en 2018 aux différents services de la Ville **afin de limiter fortement l'évolution de chapitre** et de tendre, au maximum, vers une stabilité de ce chapitre par rapport aux exercices précédents.

■ Cet objectif constitue une cible ambitieuse, dans la mesure où :

- une significative remontée des cours du pétrole est actuellement en cours dans un contexte de nouvel accord sur une baisse de la production qui devrait intervenir, fin novembre 2017, entre l'Organisation des pays exportateurs de pétrole (OPEP) et certains gros producteurs non membres de cette dernière, dont la Russie ;

- l'inflation prévisionnelle est attendue à + 1,0% en 2018 (hypothèse retenue par le Gouvernement dans la construction du projet de loi de finances) ;

- l'exercice 2018 sera marqué par le lancement de la démarche de « ville intelligente », au travers de la mise en œuvre de l'ambitieux contrat de gestion centralisée/connectée de l'espace public, pour un coût de fonctionnement de l'ordre d'environ 1,7 M€ au BP 2018, incluant notamment, pour la Ville de Dijon, les frais des bâtiments et de fonctionnement du poste de commandement centralisé, les frais de maintenance de la vidéoprotection, des journaux d'information, ainsi que d'une partie de l'éclairage public communal, ou bien encore les frais de fonctionnement des systèmes de géolocalisation et radiocommunication. Il est précisé que ces dépenses/missions se substituent pour partie à des dépenses auparavant assumée sous d'autres formes par la Ville (dépenses de personnel en régie, autres marchés publics etc.).

■ La **politique de mutualisation et de rationalisation des achats** se poursuivra constituera de nouveau une priorité en 2018, se traduisant par une évolution contenue de certains postes de fournitures et de services (produits d'entretien, fournitures administratives, frais de téléphonie etc.).

■ Pour ce qui concerne les **dépenses énergétiques**, les points essentiels pris en compte dans les constructions des budgets primitifs 2018 et suivants sont notamment :

- pour ce qui concerne les charges d'électricité :

▪ **la stabilité de la Contribution au service public de l'électricité (CSPE)** : d'après le projet de loi de finances 2018, le niveau de celle-ci devrait rester inchangé par rapport à 2017. Pour la période 2019-2022, un dispositif devrait être arrêté ultérieurement par le Gouvernement ;

▪ **les évolutions du périmètre des sites municipaux<sup>14</sup>**, dont l'impact financier est estimé à 150 K€ ;

▪ **l'entrée en vigueur en août 2017 du tarif d'utilisation du réseau public d'électricité n°5 (TURPE 5)**, dont « l'impact » financier en termes de charges d'électricité public estimé à 60 K€ ;

- pour ce qui concerne le gaz :

▪ **la poursuite de l'augmentation de la Taxe Intérieure de Consommation sur le Gaz Naturel (TICGN)**, en lien avec l'évolution de la tonne de carbone. Ainsi, sur la base d'une hausse de 2,57 € / Mwh, le surcoût annuel pour la Ville de Dijon s'élève à **55 K€**. Pour les années suivantes, la hausse programmée de la TICGN devrait à nouveau entraîner une hausse des dépenses pour la Ville, de l'ordre de 50 000 € supplémentaires par an, et ce jusqu'en 2022 au moins ;

▪ **l'évolution des conditions d'achat du gaz**, lesquels sont calculées, pour la Ville, sur le PEG nord mensuel, correspondant au niveau de prix auquel les fournisseurs s'échangent le gaz sur la zone Nord de la France, en moyenne sur le mois. Cette forme de prix garantit un coût toujours en adéquation aux conditions réelles du prix du gaz. Si, dans ce cadre, une augmentation du coût du gaz ne peut être écartée, les valeurs moyennes prévisionnelles à l'échéance 2019 du prix du PEG nord restent malgré tout, à ce jour, assez favorables, avec un PEG saison hiver autour de 18 € / MWh pour les deux prochains hivers.

- pour ce qui concerne le réseau de chaleur urbain :

▪ **une croissance régulière du nombre de bâtiments municipaux raccordés**, parmi lesquels le stade Gaston Gérard (charge remboursée à la Ville par Dijon Métropole), le groupe scolaire Joséphine Baker, la crèche Tivoli etc.

De manière générale, la maîtrise des dépenses énergétiques est également portée par :

- **la réalisation d'investissements liés à l'amélioration énergétique du patrimoine municipal** : passage en éclairage LED de différents équipements municipaux (gymnases notamment), isolation de bâtiments, achèvement de la rénovation énergétique du groupe scolaire Beaumarchais, etc.

- **le développement croissant du recours aux énergies renouvelables**, au travers notamment des raccordements de plus en plus nombreux de bâtiments municipaux au réseau de chauffage urbain, le développement d'installations photovoltaïques, à l'image de celles installées récemment sur le toit du groupe scolaire Beaumarchais, etc.

Enfin, l'année 2018 devrait être marquée en la matière par la vente de Certificats d'Economie d'Energie (CEE), pour un montant estimé à 125 000 € HT en 2018.

<sup>14</sup> A titre d'exemple : la fin d'une partie des travaux de la seconde tranche de rénovation du Musée des Beaux-Arts permettra ainsi la prise en main des locaux concernés par la Ville (donc y compris les charges énergétiques) pour commencer l'installation des œuvres dans l'optique d'une ouverture au public prévue courant 2019.

### **1.3. Participations et subventions versées (chapitre 65)**

■ Afin de répondre à l'importance de la diminution des dotations d'État, la municipalité avait fait le choix, en 2015 et 2016, de procéder à des économies de gestion selon une logique d'efforts partagés par tous, tant en interne à la collectivité (maîtrise de la masse salariale, réduction des charges à caractère général) qu'au niveau des organismes « satellites » (associations et organismes subventionnés, régies municipales).

Cette stratégie de gestion s'est ainsi traduite, sur ces deux exercices, par une diminution des subventions aux associations et autres « satellites » municipaux (établissements publics, office de tourisme etc.).

Après ces deux années de baisse, les subventions aux associations ont été maintenues en 2017 à un niveau proche de celui de 2016, hors éventuelles subventions nouvelles ou exceptionnelles.

**L'année 2018 s'inscrira, en la matière, dans la stricte continuité de l'exercice 2017, avec une stabilité des subventions, hors éventuelles subventions nouvelles et exceptionnelles, et hors effets de la mise en œuvre du schéma directeur des structures de quartier (voir *infra*).**

De la même manière que les années précédentes, la répartition de l'enveloppe de subventions aux associations, stabilisée par rapport à 2017, sera effectuée au cas par cas, en tenant compte de critères objectifs afférents notamment à la situation financière de l'association et à la nécessité de préserver l'emploi.

■ L'année 2018 sera par ailleurs marquée, pour la seconde fois consécutive, par une diminution de la subvention versée par la Ville au Centre communal d'action sociale (CCAS), estimée à ce jour à environ - 400 K€ par rapport au montant prévu au budget primitif 2017.

Cette évolution importante, réalisée sur proposition du CCAS, constituera la traduction budgétaire de la restructuration en profondeur de l'offre de service de l'établissement réalisée depuis 2015 au travers notamment :

- du transfert de la gestion de la résidence Viardot à la société ADOMA ;
- de la reprise en gestion associative de l'activité des centres sociaux Fontaine d'Ouche et Bourroches, dans le cadre plus large du schéma de développement des structures de quartier défini par la Ville de Dijon ;
- de l'amélioration de la gestion de certains services gérés par le CCAS, à l'image du centre d'accueil de jour les Marronniers.

Ces mesures, ayant pour la plupart généré leur plein effet en 2017, seront amplifiées en 2018 par le transfert de gestion du centre social Balzac et de son accueil de loisirs sans hébergement, et conduisent ainsi le CCAS à solliciter auprès de la Ville une subvention en baisse significative.

■ Enfin, avec le transfert de gestion du centre social Balzac au 01 janvier 2018, **le schéma de développement des structures de quartier entrera dans sa dernière phase.**

Ainsi, à l'exception du centre social des Grésilles (actuellement géré par la CAF), l'ensemble des structures en gestion municipale ou CAF aura été transféré à des associations.

D'un point de vue budgétaire et comptable, il est rappelé que ces évolutions de mode de gestion des structures entraînent une hausse des dépenses imputées aux chapitres 65 (subventions versées aux organismes de ces structures), compensée progressivement, en parallèle, par une diminution des charges de personnel et à caractère général auparavant directement assumées par la Ville sur ces structures (chapitres 011 et 012), ainsi que par l'ajustement à la baisse de la subvention au CCAS, en partie pour ces raisons (cf. *supra*).

Ainsi, le cadre financier global du schéma de développement est parfaitement respecté, puisque **la charge globale de fonctionnement des structures de quartier pour la Ville sera contenue à 3,7 M€,** après ouverture des structures sur les quartiers Université et centre-ville, contre un peu plus de 4 M€ en 2014 avec, à l'époque, trois quartiers non dotés de ce type de structures.



#### **1.4. Charges financières (chapitre 66)**

■ En 2018, comme d'ailleurs en 2017, plusieurs facteurs devraient peser favorablement sur l'évolution des intérêts de la dette dus par la commune, à savoir :

- la poursuite du désendettement continu de la Ville depuis 2008, avec un encours qui devrait atteindre environ 167,1 millions d'euros (montant prévisionnel) au 31 décembre 2017, après 170,3 millions d'euros au 31 décembre 2016 et 235,7 millions d'euros au 31 décembre 2008.

- le niveau toujours faible des taux d'intérêts anticipé pour 2018 avec des taux toujours très bas en Europe au début de l'automne 2017, bien qu'un début de remontée ne soit désormais plus à exclure pour l'an prochain. En effet, la Banque centrale des Etats-Unis (dite « Réserve Fédérale » ou « Fed ») et la Banque Centrale Européenne (BCE) ont, respectivement en 2016 et à l'automne 2017, amorcé une normalisation de leurs politiques monétaires particulièrement accommodante mises en œuvre à la suite de la crise financière de 2008.

Les conséquences d'une éventuelle remontée des taux d'intérêt pour les charges financières de la Ville de Dijon demeureront toutefois très limitées, dans la mesure où l'encours de dette de la Ville comporte peu d'emprunts à taux variables.

■ Par ailleurs, la désensibilisation des trois emprunts structurés les plus sensibles de l'encours de dette municipal, réalisée en 2016, ainsi que d'un quatrième emprunt en 2017 (cf. Annexe 2), permet d'aborder l'exercice 2018 avec une visibilité renforcée quant au volume d'intérêts à devoir par la Ville, le refinancement ou le réaménagement de ces quatre produits ayant été effectués à taux fixe.

#### **1.5. Autres dépenses de fonctionnement**

■ Malgré la stabilisation du volume fonds national de péréquation des ressources intercommunales et communales (FPIC), les dépenses de fonctionnement du budget primitif 2018 pourraient malgré tout intégrer une **nouvelle augmentation de la contribution de la ville au fonds national de péréquation des ressources intercommunales et communales (FPIC)**.

À ce stade, il est toutefois impossible de donner une quelconque estimation de l'ampleur de l'éventuelle progression du prélèvement de la Ville de Dijon en 2018, qui pourrait toutefois s'avérer nettement plus modérée que les années précédentes, la grande majorité des regroupements intercommunaux ayant déjà été effectués et donc pris en compte dès 2017 dans la répartition du FPIC.

## **2- Une évolution atone des recettes réelles de fonctionnement**

En 2018, **les recettes de fonctionnement de la Ville devraient connaître une évolution relativement atone** par rapport à 2017, dans un contexte à la fois :

- de stabilité des taux d'imposition ;

- de diminution de certaines composantes de la dotation globale de fonctionnement, quoique nettement plus modérée que lors des quatre années précédentes.

Au stade du budget primitif 2018, **elles apparaîtront provisoirement en forte baisse par rapport à 2017**, dans un contexte de réforme du stationnement sur voirie (décentralisation et dépenalisation) et de transfert de sa gestion, ainsi que des recettes correspondantes, à la Métropole. Dans ce contexte :

- d'une part, le budget primitif 2018 n'intégrera plus aucune recette de stationnement de surface (qui représentaient en moyenne un volume de l'ordre de 3 M€ par an lors des budgets primitifs précédents) ;

- mais, d'autre part, il ne pourra pas prendre en compte l'ajustement - à la hausse - de l'attribution de compensation versée par Dijon Métropole, en « contrepartie » de cette perte de recettes qui devrait intervenir courant 2018 suite à l'examen du dossier par la commission locale d'évaluation des charges transférées.

De ce fait, et en d'autres termes, **le niveau des recettes réelles de fonctionnement, et en conséquence le niveau de l'épargne brute, apparaîtront donc tous deux « fictivement » en diminution par rapport au budget primitif 2017**, les recettes du stationnement de surface étant transférées à la Métropole sans que la « neutralisation » budgétaire de ce transfert n'ait encore été effectuée par la CLECT, et donc traduite dans le montant d'attribution de compensation versé par Dijon Métropole.

Au-delà de ces éléments généraux de contexte, les principaux facteurs d'évolution des recettes de fonctionnement entre 2017 et 2018 sont les suivants.

### **2.1. Une probable nouvelle baisse des dotations de l'État perçues par la Ville de Dijon, néanmoins nettement plus modérée que les années précédentes**

■ Sous l'effet des dispositions du projet de loi de finances concernant les dotations aux collectivités territoriales, le budget 2018 sera marqué par **l'importance de la baisse des dotations de l'État et des compensations fiscales**, bien que fortement ralentie par rapport aux années 2015 et 2016.

Ainsi, les estimations actuelles pour 2017 tablent, pour la seule DGF, toutes composantes confondues, sur une légère diminution, **de l'ordre de - 100 K€ à - 500 K€ supplémentaires par rapport à 2017**, hors diminution des compensations fiscales versées par l'Etat et incluses dans les variables d'ajustement de l'enveloppe normée<sup>15</sup>.

Il est précisé que ces estimations sont susceptibles d'évoluer en fonction des derniers ajustements qui seront opérés par le Parlement d'ici au vote final de la loi de finances à la fin de l'année 2017.

■ En revanche, aucune visibilité n'existe à ce stade sur l'évolution de ces dotations pour les exercices 2019 et suivants, qui pourrait dépendre de la manière dont l'Etat envisagera, le cas échéant, de sanctionner les collectivités locales en cas de non-respect de la trajectoire budgétaire définie dans le projet de loi de programmation des finances publiques 2018-2022 (trajectoire tant en matière d'évolution des dépenses de fonctionnement, que de besoin de financement et de niveau d'endettement).

### **2.2. Une évolution modérée des recettes de la fiscalité ménages**

■ En 2018, l'évolution du produit fiscal perçu par la Ville au titre de la taxe d'habitation et des deux taxes foncières devrait s'avérer relativement limitée, avec notamment pour objectif de tendre au maximum vers une **stabilité des taux d'imposition** par rapport à 2017.

■ **L'évolution physique des bases de taxe d'habitation et de la taxe foncière sur les propriétés bâties devrait poursuivre sa hausse régulière constatée sur les derniers exercices** (estimation à ce stade de l'ordre de + 0,5% environ par rapport à 2017 en moyenne sur les différentes taxes), en raison des ambitions de la municipalité, et plus largement de celles du programme local de l'habitat (PLH) du de Dijon Métropole en termes de livraisons de nouveaux logements.

■ **L'évolution légale des bases** devrait se situer à un niveau proche de **+ 1%** en 2018, sauf si le Parlement décidait de revenir sur le mode de calcul « automatique » de cette actualisation défini par la loi n° 2016-1917 du 29 décembre 2016 de finances pour 2017. Au stade de l'élaboration de la présente note de synthèse, son montant définitif n'est pas encore connu.

■ Enfin, l'entrée en vigueur depuis 2017 de la réforme des valeurs locatives des locaux commerciaux, lesquelles représentent environ un tiers des bases communales de taxe foncière sur les propriétés bâties, est également susceptible de peser défavorablement sur l'évolution des recettes fiscales de la Ville. En effet, de manière simplifiée, **ces bases ne devraient désormais plus évoluer en fonction du coefficient d'actualisation légale des bases, mais en fonction de l'évolution des loyers des locaux concernés**, avec le risque d'une instabilité accrue, à la hausse comme à la baisse.

<sup>15</sup> Dans le détail, la dotation forfaitaire de la Ville de Dijon devrait poursuivre sa diminution, en raison du système d'écrêtement péréqué. En parallèle, cette évolution serait compensée, au moins pour partie, par l'augmentation de la dotation de solidarité urbaine (DSU) dont bénéficie la Ville depuis 2017 suite à la réforme de cette dernière dans le cadre de la loi de finances pour 2017.

### **2.3. Principaux faits marquants concernant les autres produits fiscaux**

■ En raison de la conjoncture économique et immobilière, **le produit des droits de mutation**, dont l'évolution est généralement difficilement prévisible, est attendu sur 2018 dans des ordres de grandeur équivalents à l'année 2017, soit un niveau prévisionnel estimé à ce stade, en ordre de grandeur, à environ 6 M€ en 2018 (à plus ou moins 10% près).

■ Du fait de l'institution par Dijon Métropole, à compter du 1<sup>er</sup> janvier 2017, d'une taxe de séjour intercommunale, **la taxe de séjour communale mise en œuvre jusqu'alors par la Ville de Dijon ne s'applique depuis le 1<sup>er</sup> janvier 2017.**

Toutefois, du fait du mode de perception de l'ancienne taxe communale par la Ville de Dijon, avec un reversement annuel en N+1 par les hébergeurs de la taxe collectée en N, l'année 2017 a constitué la dernière année de perception effective par la Ville, correspondant au reversement par les hébergeurs des recettes collectées par ces derniers entre le 1<sup>er</sup> janvier 2016 et le 31 décembre 2016.

Pour la première fois depuis l'institution de la taxe de séjour communale au 1<sup>er</sup> janvier 1998, le budget primitif 2018 n'intégrera donc plus aucune recette à ce titre, hors éventuels reversements tardifs ou régularisations effectuées par les hébergeurs au titre des exercices 2016 et antérieurs.

■ Concernant la **taxe sur l'électricité**, dont le produit a atteint entre 2,5 M€ et 2,8 M€ par an sur les derniers exercices, l'évolution de son produit demeure difficilement prévisible, étant liée pour une part significative à la « rudesse » de l'épisode hivernal et à l'évolution des comportements des ménages dijonnais en matière de consommation d'énergie. **L'ordre de grandeur du produit 2018 devrait s'avérer similaire à celui des années précédentes.**

### **2.4. Attribution de compensation versée par Dijon Métropole**

■ Au stade du budget primitif 2018, l'attribution de compensation versée par la Métropole sera prévue en diminution par rapport à 2017, avec un niveau prévisionnel de **22 087 318 €** (après 23 156 342 € en 2017), conformément à l'échéancier défini par le rapport de la commission locale d'évaluation des charges transférées (CLECT) en date du 9 octobre 2017, actuellement en cours d'examen par l'ensemble des conseils municipaux de l'agglomération.

Cette diminution fait suite à différents transferts de compétences effectués par la Ville de Dijon à Dijon Métropole durant les années 2017 et précédentes, à savoir :

- la promotion du tourisme, dont la création d'office de tourisme ;
- la gestion des milieux aquatiques et la prévention des inondations (dite GEMAPI) ;
- la défense extérieure contre l'incendie (DECI) ;
- la mise en place du service commun de la direction générale des services de Dijon Métropole, de la Ville de Dijon et de son CCAS.

■ Le montant de l'attribution de compensation devrait toutefois faire l'objet d'un nouvel ajustement courant 2018, la CLECT devant en effet statuer l'an prochain sur l'évaluation des charges et produits transférés par la Ville à Dijon Métropole dans le cadre de la réforme du stationnement payant sur voirie. En effet, à compter du 1<sup>er</sup> janvier 2018, la Métropole devrait prendre en charge directement la gestion de cette « compétence », ainsi que la perception des recettes correspondantes (redevances d'occupation du domaine public de paiement spontané du stationnement, ainsi que le forfait de post-stationnement).

### **2.5. Principales évolutions des produits des services et de gestion courante (chapitres comptables 70 et 75)**

Les produits des services et de gestion courante ne devraient pas connaître d'évolution majeure en 2018, que ce soit à la hausse ou à la baisse.

Il est précisé que la municipalité a pour objectif de maintenir en 2018 sa politique de tarification proportionnelle aux revenus ainsi que la gratuité de l'accès, tant à de nombreux établissements culturels (musées, bibliothèques et médiathèques notamment) qu'aux temps d'activités périscolaires (TAP) sous réserve toutefois, pour ces derniers, d'éventuelles évolutions du dispositif d'aide aux communes mis en place par l'Etat depuis la mise en œuvre de la réforme des rythmes scolaires.

## PRINCIPALES PERSPECTIVES BUDGETAIRES 2018 POUR LA SECTION D'INVESTISSEMENT

■ Comme indiqué *supra*, dans un contexte budgétaire certes plus favorable que les années précédentes, mais demeurant incertain, et marqué par l'arrivée à « maturité » des principaux projets d'investissement de la mandature, le volume d'investissement pour 2018<sup>16</sup> devrait s'établir dans une fourchette estimative comprise entre **35 et 40 M€**, soit un niveau en hausse par rapport à 2017.

■ Pour ce qui concerne les recettes d'investissement, l'exercice 2018 sera également marqué par la **poursuite de la réduction de dotation** de la Caisse de Crédit Municipal de Dijon, à hauteur de **11 M€**.

■ Après un pic de 14,5 M€ au budget primitif 2013, puis 8,7 M€ au budget primitif 2014, **les produits de cession présenteront en 2018, comme d'ailleurs durant les trois années précédentes, un niveau plus modéré** (montant prévisionnel inférieur à 5 M€). Ils s'inscriront dans la continuité de la politique de rationalisation du patrimoine municipal menée depuis plusieurs années et qui se poursuit sur le mandat 2014-2020, comme cela est d'ailleurs rappelé à l'occasion de chaque débat d'orientation budgétaire.

■ Concernant **les subventions d'investissement reçues**, celles-ci seront prévues en hausse par rapport au budget primitif 2017, du fait de la stratégie active de recherche de cofinancements mise en œuvre par la municipalité et du niveau d'investissement significatif prévu en 2018. Parmi les principales subventions prévues en 2018, figureront, entre autres :

- la poursuite du versement des cofinancements des partenaires au titre la tranche 2 du Musée des Beaux-Arts, principal projet d'investissement de l'exercice et de la mandature (Région, Etat dans le cadre du Contrat de projets État-Région et du Fonds de soutien exceptionnel à l'investissement local, mécénat de la Lyonnaise des Eaux et fonds de concours de Dijon Métropole) ;

- le versement en 2018 de la suite des cofinancements obtenus en 2016 et 2017 dans le cadre de la dotation exceptionnelle de soutien à l'investissement local (dite DSIL ou FSIL), au titre des différents projets suivants : rénovations des groupes scolaires Beaumarchais (subvention de 682,29 K€), Anjou (subvention 52,14 K€) et Chevreul (subvention de 38,66 K€), seconde tranche de rénovation du Musée des Beaux-Arts (subvention de 203,35 K€), le raccordement du gymnase des Bourroches au réseau de chauffage urbain (cofinancement de 100 K€), ainsi que les travaux de toiture de la piscine de la Fontaine d'Ouche (100 K€).

Le dispositif DSIL étant reconduit par le nouveau Gouvernement dans son projet de loi de finances pour 2018, la Ville de Dijon déposera auprès de l'Etat des dossiers de demandes de subventions pour l'ensemble des projets potentiellement éligibles à cette aide prévus au budget primitif 2018.

■ Les recettes perçues au titre du **Fonds de compensation de la taxe sur la valeur ajoutée** devraient s'avérer en légère hausse par rapport au montant à percevoir en 2017<sup>17</sup>, estimé à environ 2,7 M€<sup>18</sup>, du fait d'un volume de dépenses d'équipement éligibles plus élevé en 2017 qu'en 2016.

■ Il est également rappelé que :

- le **produit des amendes de police** (de l'ordre d'environ 1,5 millions d'euros par an en moyenne sur les derniers exercices) est depuis 2015 directement perçu par la Communauté urbaine, devenue depuis Dijon Métropole, dans le cadre de ses nouvelles compétences, et ne constitue donc désormais plus une recette d'investissement de la Ville de Dijon ;

- **la Ville continuera de percevoir en 2019 des reliquats - de plus en plus réduits - de fiscalité de l'urbanisme** (taxe d'aménagement, taxe locale d'équipement, et versement pour dépassement du plafond local de densité) au titre d'autorisations d'urbanisme délivrées avant le 1<sup>er</sup> janvier 2015 (date de la transformation en communauté urbaine).

Pour les autorisations d'urbanisme délivrées après le 1<sup>er</sup> janvier 2015, c'est en revanche désormais Dijon Métropole qui perçoit directement la nouvelle taxe d'aménagement, dont le taux unique sur le territoire de l'agglomération a, pour mémoire, été fixé à 5% par délibération du conseil communautaire du 19 novembre 2015.

<sup>16</sup> Dépenses d'équipement directes et indirectes.

<sup>17</sup> Au titre des investissements éligibles réalisés en 2016.

<sup>18</sup> La notification et le versement définitifs du FCTVA 2017 au titre des investissements 2016 n'avaient, début novembre 2017, toujours pas été effectués par les services de l'Etat.

## **ANNEXE 1 : PRESENTATION DE LA STRUCTURE ET DE L'EVOLUTION DES DEPENSES ET DES EFFECTIFS**

■ Concernant les dépenses de personnel, une partie spécifique de la présente note de synthèse doit être dédiée à une présentation de la structure et de l'évolution des dépenses et des effectifs, conformément à la loi n° 2015-991 du 7 août 2015 portant nouvelle organisation territoriale de la République, ainsi qu'au décret n°2016-841 du 24 juin 2016 relatif au contenu ainsi qu'aux modalités de publication et de transmission du rapport d'orientation budgétaire.

■ Entre 2014 et 2017, la diminution sans précédent des dotations de l'État aux collectivités locales était notamment destinée à faire participer l'ensemble des acteurs publics locaux à l'effort de redressement des comptes publics.

Dans ce contexte, la maîtrise de l'évolution des dépenses de fonctionnement a constitué une nécessité, réaffirmée de manière encore plus explicite par le Gouvernement au travers d'un objectif chiffré d'évolution des dépenses de fonctionnement assigné au bloc local (+ 1,2% en 2018 à l'échelle nationale, inflation comprise), qui donnera lieu à une contractualisation entre l'État et les principales collectivités locales, dont la Ville de Dijon.

■ Dans le même temps, cette dernière doit sans cesse se réinventer pour s'adapter à un environnement législatif, politique, économique, sociétal et technologique mouvant.

Ces évolutions indispensables ont nécessairement des conséquences sur l'organisation des services municipaux, avec l'objectif d'allier l'optimisation et la performance de la gestion, ainsi que le bien-être au travail des agents.

■ Le pilotage de la masse salariale s'inscrit dans cette démarche d'amélioration continue et globale de la gestion pour assurer le juste équilibre économique permettant le maintien d'un investissement de qualité au service des citoyens et du territoire.

### **1- L'évolution prévisionnelle et l'exécution des dépenses de personnel**

■ **La masse salariale de la Ville de Dijon a été particulièrement maîtrisée ces dernières années, malgré des mesures nationales et/ou locales nécessaires mais coûteuses.**

Cette évolution est à mettre en relation avec la recherche constante d'optimisation des moyens en réorganisant les services et en mutualisant les fonctions, avec l'objectif d'allier optimisation, performance et bien-être au travail.

■ **Cette rationalisation de la dépense communale en matière de ressources humaines apparaît d'autant plus notable qu'elle ne s'est pas réalisée au détriment des agents municipaux.**

Ces derniers ont pu ainsi bénéficier, ces dernières années, d'une **politique ambitieuse de la part de l'employeur**, au travers notamment :

- d'une amélioration notable du budget alloué en matière d'action sociale (participation employeur aux mutuelles, prévoyance et CNAS) ;
- d'un effort important réalisé par l'employeur en matière de formation (double de l'obligation légale) ;
- d'une revalorisation du régime indemnitaire ;
- et enfin, plus récemment, du développement des actions « amélioration de la qualité de vie au travail ».

Cette politique ambitieuse en matière de ressources humaines représente un coût humain et financier conséquent mais elle est essentielle et garante du maintien d'un dialogue social de qualité indispensable aux réorganisations en cours.

■ **Dans la continuité de ces mesures volontaristes, la Ville de Dijon souhaite de nouveau engager pleinement sa responsabilité sociale en déprécarisant, dès 2018, près de soixante-dix agents actuellement horaires à temps non complet affectés depuis plus de cinq ans sur des besoins pérennes de la collectivité.** Ces agents se verront ainsi proposer des postes à temps complet, ce qui permettra d'améliorer certaines situations sociales fragiles.

■ Il est rappelé que la lutte contre la précarité constitue l'un des fondements de la politique ressources humaines de la Ville de Dijon, laquelle s'est traduite, **depuis 2002, par la « déprécarisation » effective de près de 800 agents** et la mise en place de mesures préventives, notamment dans le cadre du processus de recrutement.

■ En termes d'objectifs pour les années 2018 et suivantes, **la Ville de Dijon réaffirme la priorité donnée à pilotage rigoureux de la masse salariale**, tout en respectant une réelle volonté politique de maintien dans l'emploi pour les agents en situation de reclassement médical.

Ainsi, malgré différentes mesures nationales potentiellement inflationnistes en la matière, la Ville de Dijon prévoit, à ce stade, une évolution de la masse salariale de l'ordre de **+ 1,25% par an** entre 2018 et 2020.

Cette évolution maîtrisée s'inscrit dans un contexte sécuritaire national préoccupant et tient compte du recrutement effectif des 30 policiers municipaux supplémentaires souhaités par la municipalité pour renforcer la sécurité des Dijonnais.

■ En l'absence d'effort sur les effectifs, levier indispensable pour aboutir à une telle maîtrise, la masse salariale progresserait d'environ 1,70% par an sur la période.

La Ville de Dijon estime ainsi que les réorganisations des services et des méthodes de travail pourront conduire à une économie moyenne d'une dizaine de postes par an entre 2018 et 2020, représentant, toujours en moyenne, 0,4% de l'effectif en ETP, ce qui semble soutenable compte-tenu de la taille de la structure.

## **2- L'évolution des rémunérations**

En 2018 et les années suivantes, l'évolution prévisionnelle des rémunérations des agents dépendra principalement des mesures décidées au niveau national, parmi lesquelles notamment :

- le rétablissement du jour de carence en cas d'arrêt maladie à compter de 2018 : ce dispositif vise à lutter contre l'absentéisme et consiste à ne pas rémunérer un fonctionnaire le premier jour de son absence pour maladie.

- l'augmentation de 1,7 point de la cotisation salariale à la CSG (Contribution Sociale Généralisée). Cette hausse sera cependant compensée pour les fonctionnaires par la suppression de la contribution exceptionnelle de solidarité et la mise en place d'une indemnité compensatrice à compter du 1<sup>er</sup> janvier 2018.

- la nouvelle hausse de + 0,27 point de la cotisation salariale retraite des fonctionnaires (Caisse Nationale de Retraite des Agents des Collectivités Locales) prévue dans le décret du 2014-1531 du 17 décembre 2014 qui fait suite aux différentes réformes des retraites.

- l'instauration obligatoire du nouveau régime indemnitaire dit « RIFSEEP » (Régime indemnitaire tenant compte des fonctions, sujétions, expertise et expérience professionnel), envisagée à ce stade par la Ville de Dijon avec une date d'effet au 1<sup>er</sup> janvier 2019. La mise en œuvre du RIFSEEP nécessiterait de préalablement solder l'ancien complément annuel de régime indemnitaire couvrant la période d'octobre à décembre 2018, soit trois mois.

Dans ce contexte, les agents municipaux bénéficieraient ainsi, en 2018, d'un complément de régime indemnitaire couvrant une période de 15 mois au lieu de 12 mois habituellement, avec un versement habituel annuel en septembre et le solde des 3 mois restants en décembre 2018.

### **3- L'évolution des avantages en nature**

- Concernant les avantages en nature et les heures supplémentaires (hors élections), la Ville de Dijon applique une politique stricte.
- Comme cela avait déjà été indiqué à l'occasion des derniers débats d'orientation budgétaire, ceux-ci sont en effet accordés exclusivement en raison des nécessités de service.
- Leur évolution ne sera donc pas à la hausse dans les prochaines années.

### **4- L'évolution du temps de travail**

- Le temps de travail effectif à la Ville de Dijon suite à l'accord sur l'ARTT de 2001 est de 1 567 heures par an, contre 1607 heures pour la durée légale du travail.
- La Chambre Régionale des Comptes a pointé dans son rapport communiqué au Conseil Municipal lors de sa séance du 25 janvier 2016, ce temps de travail anormalement bas. La Ville de Dijon en a pris acte.
- Depuis le début de l'année 2017, ce sujet a fait l'objet d'une concertation avec les représentants du personnel.
- Dans ce contexte, et en cohérence avec la recommandation de la Chambre Régionale des Comptes, la Ville de Dijon prendra une délibération, dès la fin de l'année 2017, pour porter le temps de travail à la durée annuelle légale, soit 1 607 heures par agent dès 2019.

L'année 2018 sera ensuite consacrée à définir les modalités concrètes de ce changement pour l'ensemble des unités de travail.

Enfin, une charte du temps devra également être mise en place après concertation avec les représentants du personnel dans l'objectif d'améliorer les conditions de travail des agents.

## ANNEXE 2 : PRINCIPALES ÉVOLUTIONS ET CARACTÉRISTIQUES DE L'ENDETTEMENT DE LA COMMUNE

### 1- Bilan de la gestion de la dette réalisée en 2017

#### 1.1. La poursuite du désendettement engagé depuis 2008

■ À fin 2017, le niveau d'endettement de la Ville s'établira à environ 167,1 M€, contre 170,3 M€ au 31 décembre 2016.

Cette situation traduit la stratégie de désendettement volontariste conduite par la municipalité depuis 2008, avec un encours de dette réduit en sept ans d'environ **- 68 M€** (soit une diminution, sur la période, de près de - 30%).

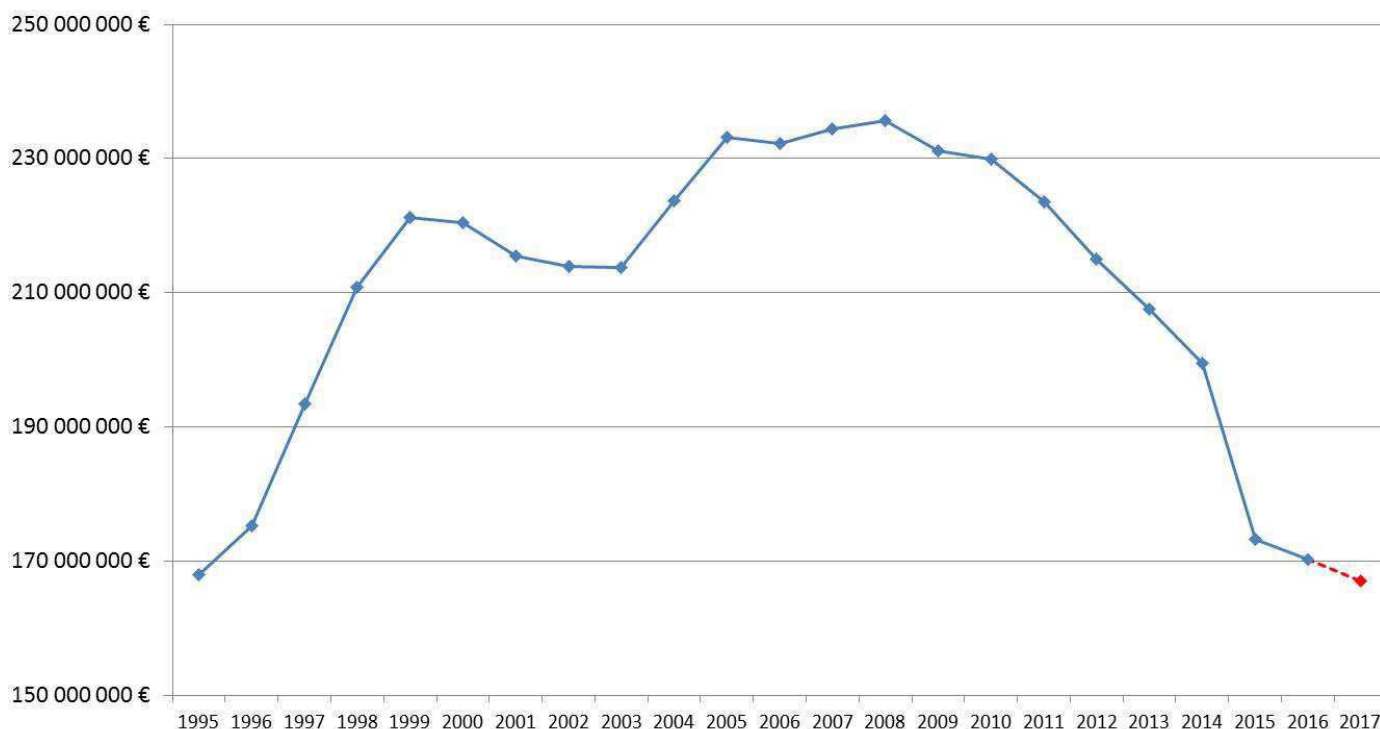
Ce désendettement est d'autant plus notable qu'il intervient dans un exercice marqué par la désensibilisation des trois emprunts les plus sensibles de l'encours municipal. Il s'agit en outre d'un désendettement réel, puisque le montant prévisionnel de 167,1 millions d'euros s'entend hors retraitement de l'aide du fonds de soutien restant à imputer budgétairement jusqu'en 2028, laquelle s'élève à environ 2,84 M€.

Après retraitement de cette aide du fonds de soutien restant à percevoir, l'encours de dette municipale, au sens légal du terme, devrait s'élever à environ **164,3 millions d'euros** (montant prévisionnel).

■ Le graphique ci-après récapitule l'évolution de l'encours de la dette municipale depuis le milieu des années 1990, en précisant que l'encours de dette prévisionnel au 31 décembre 2017 s'entend hors retraitement de l'aide du fonds de soutien demeurant à percevoir.

#### Évolution de l'encours de dette de la Ville de Dijon depuis 1995

*Chiffres du compte administratif – Budget général (budget principal + anciens budgets annexes)*



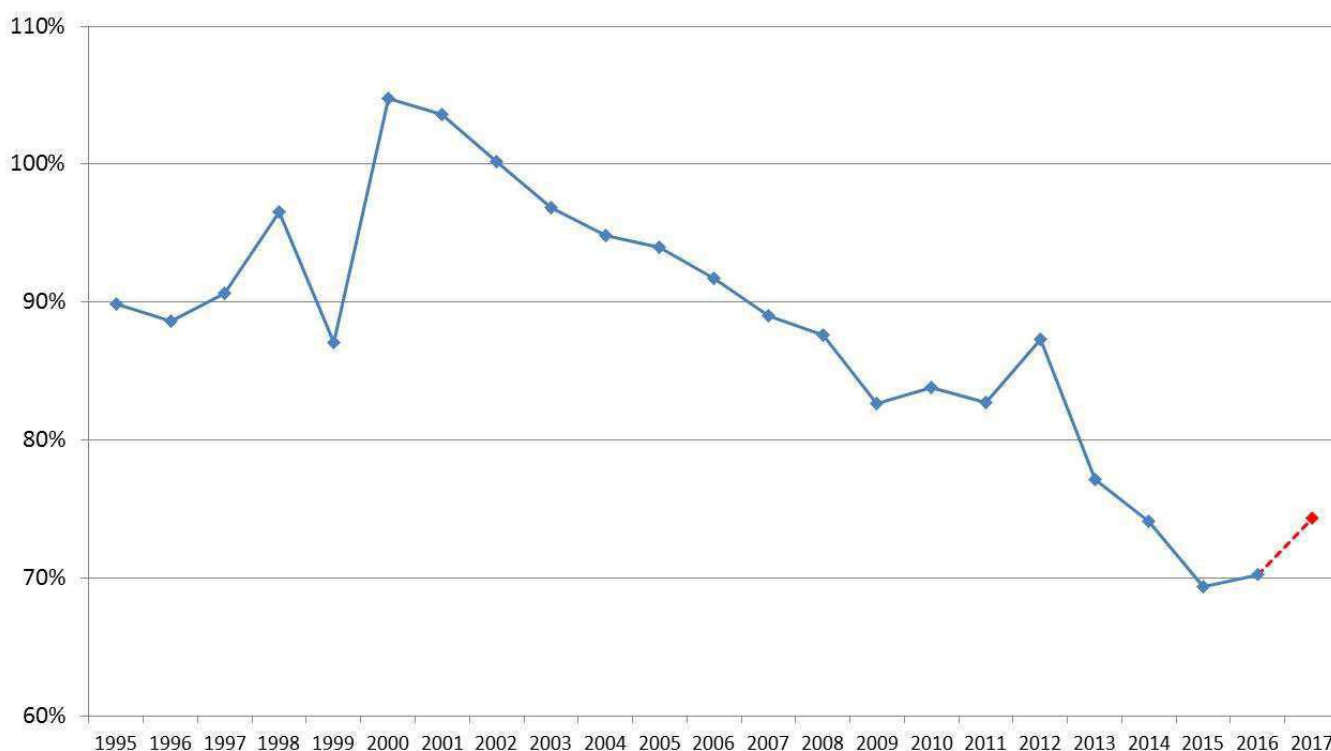


■ La politique de désendettement décidée et appliquée par la municipalité a également permis une diminution sensible du ratio rapportant l'encours de dette au 31 décembre de chaque année N au total des dépenses réalisées chaque année par la Ville (telles que figurant au compte administratif de l'exercice).

Ce ratio, supérieur à 100% en 2000, est désormais inférieur à 75%. Il est précisé que la légère remontée de ce ratio constatée depuis 2015 malgré la diminution de l'encours de dette, s'explique principalement par la diminution des dépenses de la Ville de Dijon du fait notamment des transferts de compétences effectués récemment, ainsi que des économies réalisées.

### Évolution du ratio rapportant l'encours de dette au 31 décembre au total des dépenses réelles de l'exercice

*Chiffres du compte administratif de chaque exercice - Budget général (budget principal + anciens budgets annexes)*



■ Concernant l'encours de dette par habitant, la politique de désendettement conduite par la municipalité depuis 2008 permet désormais à la Ville de se situer depuis 2013 en-dessous de la moyenne nationale de sa strate<sup>19</sup>.

	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017
Dette par habitant au 31/12/N	1 275 €	1 242 €	1 240 €	1 201 €	1 144 €	1 107 €	1 171 € avec dette stationnement 1 052 € à périmètre constant par rapport aux années précédentes <sup>(20)</sup>	1 002 €	1 085 € avec dette auditorium 943 € à périmètre constant par rapport à 2016 <sup>(21)</sup>	1 061 €
Moyenne de la strate (1)	1 091 €	1 085 €	1 090 €	1 080 €	1 084 €	1 131 €	1 176 €	1 191 €	1 175 €	NC

*Source : Site Internet collectivites-locales.gouv.fr. Les données portent sur les seuls budgets principaux, pour la Ville comme pour les moyennes nationales.*

<sup>19</sup> Strate des communes de plus de 100 000 habitants appartenant à un groupement à fiscalité professionnelle unique (FPU).

<sup>20</sup> La hausse du ratio entre 2013 et 2014 ne s'explique pas par un réendettement de la Ville, mais par un changement de périmètre. En effet, la dette du budget annexe du stationnement, qui n'était pas incluse dans le ratio en 2013, a été réaffectée provisoirement en 2014 sur le budget principal, d'où l'augmentation du ratio. En retraitant la dette du budget annexe du stationnement, le ratio atteint 1 052 € à fin 2014, soit une nouvelle baisse par rapport à 2013 et un niveau significativement inférieur à la moyenne de la strate.

<sup>21</sup> L'augmentation du ratio entre 2015 et 2016 n'est pas due à une augmentation de l'encours de dette, mais à la clôture prévisionnelle du budget annexe de l'auditorium au 31 décembre 2016. Du fait de cette clôture, l'encours de dette de ce dernier sera affecté sur le budget principal, seul pris en compte dans les ratios d'endettement de la strate.

■ Concernant la capacité de désendettement (encours de dette / épargne brute<sup>22</sup>), exprimée en années, et qui définit la capacité de la Ville à dégager un autofinancement suffisant pour rembourser sa dette, celle-ci s'est élevée en 2016 à un peu moins de 6,5 ans, tous budgets confondus.

Son niveau devrait être du même ordre à la fin de l'année 2017, voire légèrement inférieur, et ce malgré une dotation globale de fonctionnement inférieure en 2017 de plus de 12,5 millions d'euros à son niveau de 2013.

### 1.2. La désensibilisation d'un emprunt structuré à risque modéré

Dans la continuité de la sécurisation des trois emprunts structurés les plus sensibles de l'encours de dette réalisée en 2016, la Ville de Dijon a procédé à l'automne 2017 à la désensibilisation d'un quatrième emprunt structuré, à savoir l'emprunt dit « Bonifix » :

- référencé 200706 dans les annexes de dette des documents budgétaires ;
- souscrit auprès de la Caisse d'Épargne et de Prévoyance de Bourgogne Franche-Comté ;
- représentant, à fin 2017, un peu moins de 3% de l'encours de dette de la Ville ;
- classé 1E au regard de la classification Gissler.

Cet emprunt a ainsi été réaménagé en un emprunt à taux fixe, d'un niveau de 3,77% sur sa durée résiduelle, soit un niveau très proche du taux bonifié minimal de l'emprunt structuré (3,66%), et ce sans qu'aucune indemnité ne soit versée à la banque concernée.

### 1.3. Autres faits marquants

L'année 2017 a également été marquée par la consolidation de deux prêts à taux zéro souscrits auprès de la Caisse des Dépôts et Consignations pour le financement d'opérations de réhabilitation/rénovation thermique de plusieurs bâtiments municipaux (prêt de 5,5 millions d'euros au titre de la seconde tranche de rénovation du Musée des Beaux-Arts, et prêt de 375 K€ au titre de la rénovation du groupe scolaire Beaumarchais).

## 2- Composition prévisionnelle de l'encours de dette de la Ville au 31 décembre 2017

Les caractéristiques prévisionnelles de l'encours de dette de la Ville à fin 2017 sont les suivantes.

■ **Le taux moyen<sup>23</sup>** de la dette de la Ville devrait s'élever à environ 3,55% en 2017, soit un niveau légèrement inférieur à 2016 dans un contexte de taux d'intérêts toujours très bas du fait notamment de la politique monétaire particulièrement accommodante de la Banque Centrale Européenne, ainsi que du positionnement favorable des emprunts structurés.

■ **La répartition prévisionnelle de l'encours de dette par prêteur** au 31 décembre 2017 s'établit de la manière suivante.

<sup>22</sup> Epargne brute calculée après retraitement des charges et produits exceptionnels (chapitres comptables 67 et 77).

<sup>23</sup> Le taux moyen de la dette est calculé de la manière suivante = intérêts nets prévisionnels dus par la Ville en 2017 / capital restant dû de l'encours au 1er janvier 2017. Les intérêts nets prennent en compte les intérêts dus et/ou reçus au titre des produits de couverture (swaps). Il est précisé que le total des intérêts pris en compte n'inclut pas les retraitements comptables afférents aux intérêts courus non échus (ICNE).

Prêteur	Encours	% du capital restant dû
SFIL - CAFFIL	96,25 M€	57,60%
Crédit Agricole de Champagne-Bourgogne et Crédit Agricole Corporate and Investment Bank (CACIB)	17,19 M€	10,29%
Crédit Foncier de France	16,22 M€	9,71%
Caisse d'Épargne et de Prévoyance de Bourgogne Franche-Comté	13,85 M€	8,29%
Société Générale	10,75 M€	6,43%
Caisse des Dépôts et Consignations	7,43 M€	4,45%
Dexia Crédit Local	5,35 M€	3,20%
Autres prêteurs (CAF)	0,05 M€	0,03%
<b>TOTAL</b>	<b>167,09 M€</b>	<b>100%</b>

■ **Concernant la classification Gissler de l'encours de dette de la Ville**, l'encours prévisionnel au 31 décembre 2017 se répartit de la manière suivante :

- **76% de l'encours de dette est composé d'emprunts classés 1A et 1B ne comportant aucun risque particulier**, consécutivement à la désensibilisation des trois emprunts les plus sensibles de l'encours de dette de la Ville réalisée en juin 2016. Il s'agit exclusivement d'encours de dette à taux fixe et à taux variable simples (indexations sur EURIBOR ou sur livret A notamment). En 2017, le taux moyen prévisionnel de ces emprunts devrait s'élever à environ 3,9%<sup>24</sup>.

- **24% de l'encours de dette est composé d'emprunts structurés classés 1E et 2E** (trois emprunts au total). Bien que la classification Gissler les catégorise comme étant « à risque » d'un point de vue théorique, ceux-ci présentent dans les faits un risque limité pour la collectivité.

Il est précisé qu'en 2017, le taux moyen prévisionnel de ces emprunts devrait s'élever à environ 2,6%, soit un niveau nettement inférieur au taux fixe qui aurait été obtenu par la Ville à la fin des années 2000 (période de conclusion de ces contrats de prêt), si elle avait choisi à l'époque de souscrire un emprunt à taux fixe. Il est en effet important de rappeler que les index EURIBOR, actuellement toujours en territoire négatif, dépassaient à cette époque les 5%. Dans l'hypothèse où la Ville aurait à l'époque souscrit un emprunt à taux fixe en lieu et place des trois emprunts structurés, toutes caractéristiques égales par ailleurs, le niveau de taux fixe dû par la Ville aurait avoisiné voire dépassé les 5%, et en tout état de cause aurait été nettement supérieur à 2,6%.

■ **Du fait de la désensibilisation d'un emprunt structuré supplémentaire menée en 2017 (cf. supra)**, la part d'encours de dette 1A/1B (ne comportant aucun risque particulier) est en hausse par rapport à 2016 : environ 76% à fin 2017, contre 73% à fin 2016.

<sup>24</sup> Le taux moyen de la dette est calculé de la manière suivante = (intérêts nets prévisionnels dus par la Ville en 2017 / capital restant dû de l'encours au 1er janvier 2017). Les intérêts nets prennent en compte les intérêts dus et/ou reçus au titre des produits de couverture (swaps). Il est précisé que le total des intérêts pris en compte n'inclut pas les retraitements comptables afférents aux intérêts courus non échus (ICNE).

### **3- Objectifs de la municipalité en matière d'endettement pour 2018 : la priorité donnée à la poursuite du désendettement de la collectivité**

Les objectifs de la Ville en matière d'endettement pour les exercices budgétaires 2018 et suivants s'inscriront dans la continuité des années précédentes, avec comme priorité **la poursuite de la diminution régulière et systématique de l'encours de dette engagée depuis 2008.**

La réduction de dotation du Crédit Municipal menée de manière progressive depuis 2014 et imputée, à la demande de la Direction générale des finances publiques (DGFIP), en recette de la section d'investissement, permettra en effet à la Ville de maintenir en 2018 un niveau d'investissement significatif, et même de l'augmenter par rapport à 2017, et ce :

- tout en recourant de manière extrêmement limitée à l'emprunt nouveau, la Ville se réservant toutefois la possibilité de recourir exceptionnellement à l'emprunt dans le cadre d'enveloppes de prêts spécifiques qui présenteraient un caractère particulièrement compétitif pour la collectivité (à l'image de l'enveloppe de prêt à taux zéro de la Caisse des Dépôts et Consignations en 2016 et 2017) ;
- dans un contexte tendanciel de diminution anticipée des cofinancements reçus de la part des autres niveaux de collectivités territoriales, ainsi que de l'État, lesquels connaissent les mêmes contraintes budgétaires que la Ville.