



Débat d'orientations budgétaires 2023

SOMMAIRE

PREAMBULE	5
1. Situation financière des collectivités locales : après un net redressement en 2021, des finances locales de nouveau sous tension à partir de 2022	5
1.1. Une situation des collectivités locales en net rebond en 2021, avec une légère nuance pour les grandes villes de plus de 100 000 habitants	5
1.2. Un rebond budgétaire post-Covid enravé dès 2022 par la forte poussée inflationniste	7
2. Une situation financière de Dijon Métropole consolidée au cours de la mandature précédente, affectée par la crise sanitaire depuis 2020, mais néanmoins toujours solide en 2022 dans un contexte de mise en œuvre du pacte financier et fiscal et d'accélération du programme d'investissement	8
CONTEXTE GÉNÉRAL D'ÉLABORATION DU BUDGET PRIMITIF 2023	12
1- Perspectives macro-économiques 2023 : ralentissement économique, inflation et hausse des taux d'intérêt	12
1.1. Un net ralentissement économique en 2023, après une reprise économique post-Covid rapide, mais brève, en 2021-2022	13
1.2. Une inflation en très forte progression depuis 2021, et demeurant élevée en 2023 (fait économique central et majeur, <i>a minima</i> pour les exercices budgétaires 2022 et 2023)	15
1.3. La fin des taux d'intérêt bas dans un contexte de forte poussée inflationniste	18
2- Une très forte progression des déficits et de l'endettement publics (particulièrement de l'Etat) suite à la crise de la Covid-19 et ses éventuelles conséquences pour les collectivités locales à partir de 2023	19
2.1. Des déficits et un endettement publics en très forte augmentation suite à la crise sanitaire de la Covid-19	19
2.2. Le retour, à court ou moyen terme, d'un dispositif limitant la progression des dépenses des collectivités locales, avec sanctions financières à la clef en cas de non-respect ?	20
3- Un projet de loi de finances 2023 marqué par diverses mesures budgétaires et fiscales concernant les collectivités locales	23
3.1. La suppression sur deux ans (2023-2024) de la cotisation sur la valeur ajoutée des entreprises, mesure fiscale phare du PLF 2023 affectant Dijon Métropole dès 2023	24
3.2. Le report de plusieurs mesures de mise à jour des valeurs locatives	25
3.3. L'entrée en vigueur progressive de la réforme des indicateurs financiers, après quelques mesures correctives	27
3.4. Une dotation globale de fonctionnement en progression à l'échelle nationale, mais, très probablement, en relative stabilité pour Dijon Métropole	29
3.5. Des dispositifs de péréquation dans la continuité des années précédentes	31
3.6. Le soutien à l'investissement local conforté suite à la crise sanitaire et pour répondre à l'urgence écologique et environnementale (priorisé par rapport à un appui plus limité à l'autofinancement des collectivités locales)	33
PRIORITES D'ACTION ET OBJECTIFS FINANCIERS POUR L'ÉLABORATION DU BUDGET PRIMITIF 2023	37
1- Priorités d'action pour la construction du budget primitif 2023	37
1.1. Une forte accélération des investissements de la métropole, fait central du budget 2023	37
1.2. Une métropole résolument engagée dans la transition écologique	38
1.3. Une stratégie ambitieuse en matière de développement économique et d'enseignement supérieur	41
1.4. Une métropole du quotidien et de la proximité	46
1.5. Une métropole de la prévention et de l'accès aux droits	47
2- Objectifs financiers et fiscaux	49
2.1. Un maintien des taux de fiscalité métropolitains à des niveaux inférieurs aux moyennes nationales	49
2.2. Une consolidation de la capacité d'autofinancement	50
2.3. Un réendettement au stade du projet de budget 2023, soutenable, et pouvant être limité en exécution budgétaire	51
3- Objectifs de la Métropole au regard de la loi de programmation des finances publiques 2018-2022	51

PERSPECTIVES 2023 POUR LES EQUILIBRES DE FONCTIONNEMENT ET LA CAPACITÉ D'AUTOFINANCEMENT DE DIJON MÉTROPOLE

53

1- Perspectives 2023 pour la section de fonctionnement du budget principal : un renforcement de l'autofinancement indispensable dans un contexte d'accélération des investissements	54
1.1. Des recettes de fonctionnement attendues en hausse en 2023, par rapport au BP 2022, sur un rythme proche de l'inflation prévisionnelle	55
1.2. Des dépenses réelles de fonctionnement de nouveau en progression dynamique en 2023, dans un contexte fortement inflationniste	63
2- Perspectives 2023 sur le budget annexe des transports publics urbains	78
2.1 Recettes d'exploitation (de fonctionnement) du budget annexe	79
2.2. Dépenses d'exploitation (de fonctionnement) du budget annexe	82
3- Faits notables sur les autres budgets annexes	85
3.1. Budget annexe des parkings en ouvrage	85
3.2. Budget annexe du groupe turbo-alternateur (GTA)	87
3.3. Budgets annexes de l'eau et de l'assainissement	87
3.4. Autres budgets annexes	87

PERSPECTIVES 2023 EN MATIERE D'INVESTISSEMENT

88

1- Des dépenses d'investissement prévisionnelles en forte accélération	88
2- Financement prévisionnel du programme d'investissement 2023	94
2.1. Epargne nette dégagée par la métropole	94
2.2. Subventions d'investissement perçues par la métropole (cofinancements)	94
2.3. Principales autres recettes d'investissement	97
2.4. Emprunt d'équilibre du projet de budget primitif 2023	97

ANNEXE 1 : ETAT RECAPITULATIF DES ENGAGEMENTS PLURIANNUELS

98

1. Etat récapitulatif des autorisations d'engagement (section de fonctionnement)	98
2. Etat récapitulatif des autorisations de programme (section d'investissement)	99

ANNEXE 2 : PRÉSENTATION DE LA STRUCTURE ET DE L'ÉVOLUTION DES DÉPENSES ET DES EFFECTIFS

102

1- Une politique RH ambitieuse dans un contexte financier contraint	102
1.1. Le dialogue de gestion avec les services pour une maîtrise de la masse salariale responsable	103
1.2. L'amélioration des conditions de travail pour une meilleure performance et cohésion collective	104
2- Évolution prévisionnelle des effectifs et des dépenses de personnel	105
3- Évolution des rémunérations	106
4- Évolution des avantages en nature	107
5- Évolution du temps de travail	107

ANNEXE 3 : PRINCIPALES ÉVOLUTIONS ET CARACTÉRISTIQUES DE L'ENDETTEMENT DE LA MÉTROPOLE

108

1- Niveau d'endettement de Dijon Métropole au 31 décembre 2021 et niveau prévisionnel au 31 décembre 2022	108
2- Opérations de gestion de dette effectuées en 2022	109
2.1- Gestion active de la dette	109
2.2- Emprunts nouveaux souscrits ou consolidés en 2022	109

3- Principales caractéristiques prévisionnelles de l'encours de dette métropolitain au 31 décembre 2022	109
3.1. Un taux moyen de la dette toujours modéré en 2022, mais en forte augmentation prévisionnelle en 2023 dans un contexte de remontée rapide des taux d'intérêt	109
3.2. Ventilation de l'encours de dette entre les différents budgets	110
3.3. Une répartition diversifiée de l'encours entre différents prêteurs	110
3.4. Répartition de l'encours de dette selon le type de taux (fixe, variable ou structuré)	111
3.5. Un encours de dette toujours très majoritairement classifié 1A au regard de la charte Gissler	112
4- Profil d'extinction de l'encours de dette métropolitain	112
5- Gestion de la trésorerie	113
6- Objectifs de Dijon Métropole en matière de gestion de dette et de trésorerie pour 2023	113
6.1. Objectifs en matière d'endettement	113
6.2. La gestion optimisée de la trésorerie	114

1. Situation financière des collectivités locales : après un net redressement en 2021, des finances locales de nouveau sous tension à partir de 2022

1.1. Une situation des collectivités locales en net rebond en 2021, avec une légère nuance pour les grandes villes de plus de 100 000 habitants

Dans un contexte de crise sanitaire de la Covid-19 et de récession l'ayant accompagnée, l'année 2020 avait été marquée par une nette dégradation de la situation financière des collectivités locales dans leur ensemble.

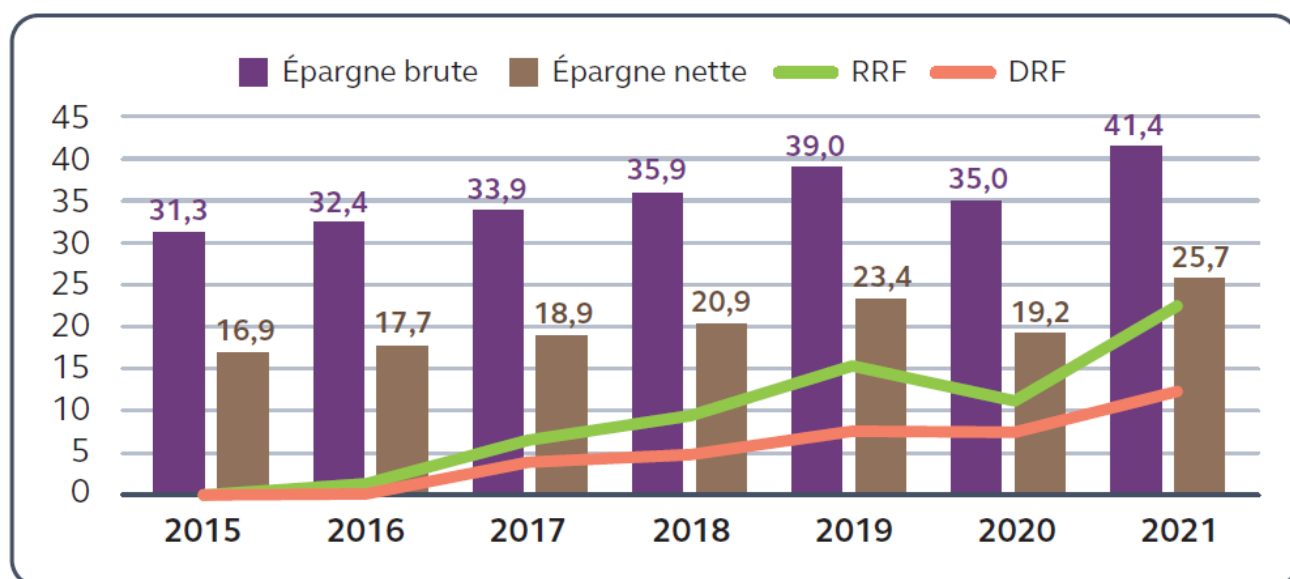
Par la suite, dans un contexte de reprise économique vigoureuse et de levée progressive des mesures sanitaires, **l'exercice 2021 a vu un rebond net et rapide de la situation budgétaire des collectivités.**

Ainsi, comme l'a relevé la Cour des Comptes dans son rapport annuel sur les finances publiques locales établi en 2022¹, « les collectivités locales ont vu leur situation financière s'améliorer fortement en 2021, dans un contexte de reprise de l'activité économique. L'épargne brute des collectivités territoriales a atteint un niveau supérieur à celui d'avant crise et l'investissement local a de nouveau progressé. »

En consolidant les données pour l'ensemble des collectivités locales, la Cour relève ainsi que les capacités d'autofinancement brute et nette (épargne brute et épargne nette) ont atteint en 2021 des niveaux inédits, supérieurs respectivement de 2,4 milliards et de 2,3 milliards d'euros à leur épure d'avant-crise (2019), et ce après un très important trou d'air en 2020.

Le graphique ci-dessous retrace l'historique récent de l'épargne brute et de l'épargne nette des collectivités locales.

Épargnes brute et nette des collectivités locales entre 2015 et 2021 (en Md€)

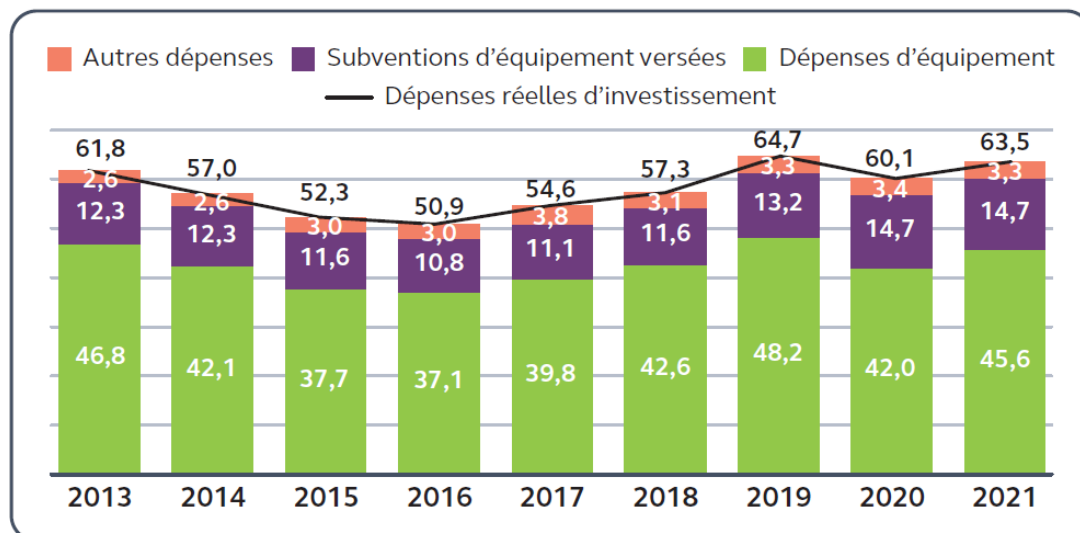


Source : Cour des comptes, d'après des données DGFIP. Les courbes relatives aux recettes et dépenses réelles de fonctionnement (RRF et DRF) représentent leur évolution par rapport à leur niveau de 2015 (en Md€)

¹ LES FINANCES PUBLIQUES LOCALES 2022 - Fascicule 1 - Rapport sur la situation financière et la gestion des collectivités territoriales et de leurs établissements publics en 2021

En parallèle, comme le résume le graphique ci-dessous, l'investissement local a également fortement rebondi en 2021, situation relativement inhabituelle dans une seconde année de mandat pour les communes et EPCI. Comme le souligne la Cour, cette situation atypique « *résulte au moins partiellement de décalages de projets n'ayant pu être conduits en 2020* » (en raison de la crise sanitaire), « *mais témoigne également de l'effort d'investissement consenti par les collectivités locales dans un contexte de relance de l'activité économique et de soutien de l'État à l'investissement économique local* ».

Dépenses d'investissement des collectivités locales entre 2013 et 2021 (en Md€)



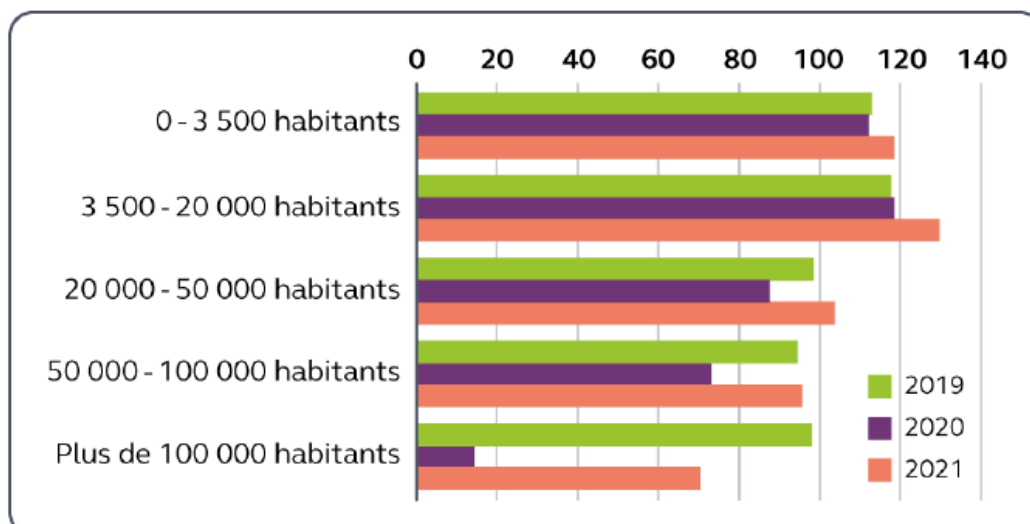
Source : Cour des comptes, d'après des données DGFIP

Dans ce panorama général globalement positif pour les finances locales, et en particulier communales, la Cour des Comptes signale toutefois une exception notable pour les communes de plus de 100 000 habitants, davantage affectées par la crise sanitaire et économique de la Covid-19, et pour lesquelles :

- d'une part, « *les équilibres financiers avaient davantage été fragilisés en 2020* » que pour les autres communes. Selon la Cour, cette dégradation constatée en 2020 était en effet concentrée « *sur les collectivités les plus peuplées et regroupant les fonctions de soutien et de centralité* » ;
- d'autre part, le rebond constaté en 2021 ne leur a pas permis de retrouver leur niveau d'épargne de 2019 (contrairement à toutes les strates de communes inférieures à 100 000 habitants, dont le niveau d'épargne 2021 était équivalent ou supérieur à celui de 2019, avant crise sanitaire).

Le graphique ci-dessous illustre ainsi, à titre d'information, l'évolution de l'épargne (nette) des différentes strates de communes entre 2019 et 2021.

Épargne nette des communes par habitant et par strate (€)



Source : Cour des comptes, d'après des données DGFIP

1.2. Un rebond budgétaire post-Covid enrayé dès 2022 par la forte poussée inflationniste

Après cette embellie généralisée en 2021 (bien que plus limitée chez les communes > 100 000 habitants), **l'exercice 2022 marque le retour à une situation plus complexe, dans un contexte de très forte inflation et de ralentissement économique** de plus en plus marqué au fil des mois.

Sans rentrer dans le détail, selon la note de conjoncture de la Banque Postale parue en septembre 2022, l'importante poussée inflationniste, en particulier pour ce qui concerne les prix de l'énergie, entraîne une **forte progression des dépenses réelles de fonctionnement**, estimée :

- à + 6,2% pour le bloc communal dans son ensemble ;
- à près de + 4,5% pour les intercommunalités (EPCI) à fiscalité propre (dont Dijon Métropole).

Pour les EPCI à fiscalité propre, cette progression conséquente des dépenses de fonctionnement serait notamment due à la **progression, estimée à près de + 12%, des seules charges à caractère général**, en raison notamment de la flambée des prix de l'énergie.

En parallèle, les recettes de fonctionnement, bien que relativement dynamiques (+ 3,8% prévisionnels selon la Banque Postale pour les EPCI), augmenteraient donc moins rapidement que les dépenses, d'où **un effet ciseau, et un recul de l'épargne brute estimé à - 1,6% en 2022**.

Par ailleurs, **l'investissement intercommunal serait relativement dynamique en 2022 (estimation de + 5,2%)**, cette bonne tenue s'expliquant toutefois certainement, pour une bonne part, par l'augmentation du coût des projets déjà lancés dans un contexte de forte inflation dans le secteur du bâtiment et des travaux publics.

Enfin, l'endettement global des EPCI à fiscalité propre augmenterait légèrement (+2%) en 2022.

- Ces tendances prévisionnelles 2022 marquent donc un retournement par rapport à la trajectoire de redressement budgétaire rapide post-Covid, constatée en particulier en 2021.
- Cette relative dégradation, en 2022, de la situation budgétaire des intercommunalités, en particulier de l'autofinancement, pourrait s'accroître en 2023/2024 dans un contexte de poursuite de l'inflation, de hausse des prix de l'énergie (en particulier pour les grandes collectivités ne bénéficiant pas des tarifs réglementés de l'électricité), et de ralentissement économique (voire de récession) qui devrait s'accroître.
- La consolidation des équilibres financiers de Dijon Métropole (désendettement, hausse de l'épargne, etc.) au cours de la précédente mandature (et en 2021), conjuguée à la mise en œuvre du pacte financier et fiscal, lui permettent d'aborder cette période complexe dans une situation moins défavorable que d'autres EPCI.

2. Une situation financière de Dijon Métropole consolidée au cours de la mandature précédente, affectée par la crise sanitaire depuis 2020, mais néanmoins toujours solide en 2022 dans un contexte de mise en œuvre du pacte financier et fiscal et d'accélération du programme d'investissement

▪ Pour Dijon Métropole, après une période 2008-2014 marquée par la création des deux lignes de tramway, projet d'une ampleur budgétaire par nature exceptionnelle, la précédente mandature avait été marquée par une **consolidation progressive et indispensable de la situation budgétaire de l'intercommunalité**.

Tous budgets confondus, la période 2014-2019 avait ainsi été marquée par :

- un renforcement de l'autofinancement (capacité d'autofinancement brute passée de 54,5 M€ en 2016, première année de référence suite à la transformation en communauté urbaine, à 62,1 M€ en 2019) permis notamment par une évolution maîtrisée des dépenses réelles de fonctionnement et une progression dynamique et régulière des recettes ;
- un désendettement régulier depuis 2013 (après une phase d'endettement indispensable à la réalisation du tramway), avec un encours de dette réduit à 325,1 M€ à fin 2019, contre 416,6 M€ au 31 décembre 2013, soit une **diminution de près d'un quart en six ans** ;
- un ratio de désendettement (capacité de désendettement) limité à 5,2 ans à fin 2019, traduisant le nombre d'années nécessaires à la métropole pour rembourser la totalité de l'encours de dette en y consacrant l'intégralité de son autofinancement brut.

Cette consolidation de la situation budgétaire de la métropole ne s'est, de surcroît, pas réalisée au détriment de la qualité du service public, ni du niveau des dépenses d'équipement, lesquelles ont atteint une moyenne annuelle de 52,4 M€ sur la période 2015-2019 (années pleines de la mandature).

▪ De la même manière que la plupart des intercommunalités autorités organisatrices de la mobilité (AOM), **Dijon Métropole a été assez fortement touchée par les conséquences budgétaires de la crise de la Covid-19**, en particulier au cours de l'année 2020 avec :

- une diminution de près de 20% de l'épargne brute (soit - 11,6 M€) entre 2019 et 2020 dans un contexte, en particulier, de forte dégradation des équilibres du budget annexe des transports publics urbains (avec un effondrement de près d'un tiers de recettes perçues auprès des usagers et un recul du versement mobilité) ;
- une dégradation de la capacité d'autofinancement de 5,2 ans à 6,3 ans, dans une ampleur toutefois relativement limitée.

Malgré ce recul important de l'épargne brute, la situation budgétaire est toutefois restée saine, dans la mesure où :

- d'une part, la consolidation des équilibres financiers de la métropole au cours de la mandature précédente lui a permis d'aborder le choc temporaire de 2020 dans une situation solide ;
- d'autre part, l'endettement a continué de reculer (320,4 M€ à fin 2020, après 325,1 M€ à fin 2019).

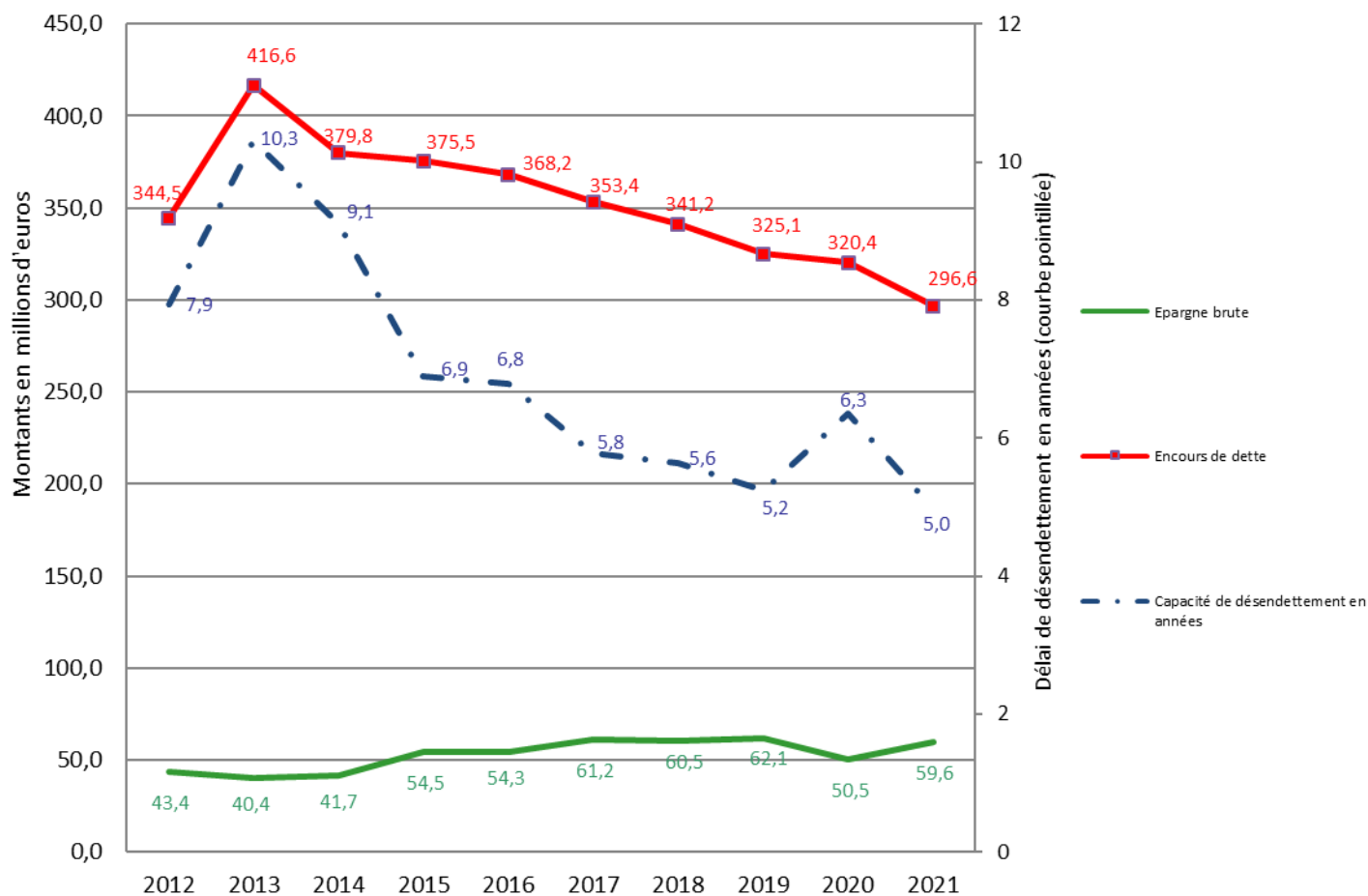
▪ Par la suite, **à rebours du trou d'air constaté en 2020, l'année 2021 a été marquée par une reprise économique beaucoup plus forte et rapide que ce que prévoient les scénarios pessimistes, voire alarmistes, qui circulaient en 2020. Dans ce contexte, l'exercice 2021 a été marqué par un net rebond budgétaire de la métropole**, comme le rappelle le graphique ci-après, avec :

- une forte remontée de l'épargne brute (59,6 M€, après 50,5 M€ au CA² 2020) ;
- la poursuite du désendettement, avec un encours de dette prévisionnel au 31/12/2021 réduit à **296,58 M€** (soit près de - 24 M€ par rapport au 31/12/2020, et - 120 M€ par rapport au pic du 31/12/2013) ;
- une capacité de désendettement réduite à 5 ans (soit un niveau équivalent à celui de 2019).

² Compte administratif.

Evolution consolidée des principaux ratios budgétaires de Dijon Métropole

Tous budgets confondus – Données des comptes administratifs (CA) 2012-2021



Ainsi, à l'issue de deux années de crise sanitaire, Dijon Métropole présentait fin 2021 une situation budgétaire solide, assortie cependant de quelques points d'attention toujours valables aujourd'hui :

(a) d'abord, l'année 2021, malgré ce fort rebond, n'a pas permis à l'autofinancement de totalement retrouver son niveau d'avant-crise. L'épargne brute, tous budgets confondus, est ainsi restée inférieure de près de 3 M€ à son niveau de 2019 (alors même que le versement mobilité a été près de 3 M€ supérieur à son niveau de 2019) ;

(b) de plus, en 2021, et encore en 2022 (*a minima*), la métropole a encore subi quelques conséquences de la crise de la Covid-19, en particulier pour ce qui concerne :

→ **les recettes d'exploitation du réseau de transports publics urbains**, et notamment les recettes tarifaires payées par les usagers demeurent encore inférieures à leur niveau d'avant-crise sanitaire (**17,2 M€ en 2021 et 19,5 M€ prévisionnels en 2022**, contre 21,5 M€ en 2019).

Compte-tenu de l'écart important encore constaté avec l'année de référence d'avant-crise (2019), et des changements d'habitude de certains anciens usagers, il est probable qu'une voire plusieurs années seront encore nécessaires pour retrouver la fréquentation et le niveau de recettes antérieurs à la crise.

→ **la cotisation sur la valeur ajoutée des entreprises (CVAE)**, dont le produit, après une première baisse en 2021 (23,36 M€, après 23,64 M€ en 2020), a continué de reculer en 2022 (22,89 M€). Ce recul s'est toutefois avéré nettement plus modéré que ce que laissait craindre la récession 2020 (avec des scénarios qui anticipaient des baisses de 10% à 20%). **Désormais, la CVAE devrait être supprimée/perdue dès 2023 pour/par les collectivités locales dans le cadre de la réforme souhaitée par le Gouvernement³**, alors même que le millésime 2023 devait être marqué par un très fort rebond des recettes de la taxe.

³ Cf. infra pp.24-25 pour plus de précisions.

(c) Enfin, les années 2020 et 2021 ont été marquées par un niveau d'investissement relativement modéré dans ce contexte particulier (crise Covid, phase de transition plus longue qu'à l'accoutumée entre les deux mandatures avec plus de trois mois entre le 1^{er} et le 2^{ème} tour des élections, etc.), de l'ordre de 50 M€ annuels en moyenne sur ces deux exercices (ce qui a limité le besoin de financement et permis de poursuivre le désendettement).

→ En résumé, la situation financière saine de la métropole à fin 2021, conjuguée à un solide fond de roulement (en particulier pour le budget principal et le budget annexe des transports urbains), lui permet, contrairement à d'autres EPCI en situation budgétaire plus délicate, d'aborder de manière relativement favorable les divers défis auxquels elle devra faire face sur la mandature, tels que :

- la participation à la relance économique post-Covid via un investissement dynamique ;
- la participation à la trajectoire de redressement des finances publiques qui sera probablement demandée par l'Etat dans les années qui viennent (encore incertaine pour 2023 à la date de rédaction du rapport) ;
- la forte inflation constatée depuis 2021-2022 (prix de l'énergie, matières premières, etc.) et ses conséquences budgétaires pour l'ensemble des postes de dépenses réelles de fonctionnement ;
- le coût croissant de la transition écologique ;
- etc.

Toutefois, l'ambition de Dijon Métropole d'augmenter son niveau d'investissements (pour poursuivre la dynamique de développement du territoire et réaliser les investissements nécessaires à la transition écologique), sans dégrader la situation budgétaire et recourir excessivement à l'endettement, impliquait la recherche de mesures pour consolider de manière durable l'autofinancement.

Ces mesures ont été, pour mémoire, préparées dans le cadre du groupe de travail des maires ayant abouti à l'adoption d'un pacte financier et fiscal par le conseil métropolitain lors de sa séance du 24 mars 2022. Ledit pacte a défini pour priorité un renforcement de l'autofinancement annuel de Dijon Métropole de 6 M€, dans l'objectif de financer un programme d'investissement renforcé, avec un volume-cible de 500 M€ sur la mandature large (2020-2026, années 2020 et 2026 incluses), étant précisé qu'il s'agit d'une estimation-cible indicative.

Cette accélération importante du programme d'investissement à compter de 2022 est liée, à la fois :

- à la volonté de la métropole de continuer à s'inscrire de manière volontariste dans la dynamique de relance économique post-Covid (aux côtés de l'Etat et de la Région), et de poursuivre le développement économique du territoire ;
- à son engagement résolu dans la transition écologique et énergétique, laquelle nécessitera des investissements massifs dans les années et décennies à venir (avec un rôle structurant des collectivités locales en la matière, compte-tenu de leur poids dans l'investissement public local) ;
- à l'entrée en phase opérationnelle de divers projets structurants (qui étaient encore en phase préparatoire et d'études préalables en 2020-2021) tels que le futur centre de tri ou bien encore le projet hydrogène (avec, dès 2022, l'arrivée des premières bennes à ordures ménagères)
- à la mise en œuvre de divers engagements budgétaires pris par la métropole, tant à la fin de la mandature précédente (en particulier au travers des projets figurant au contrat métropolitain conclu avec la Région Bourgogne-Franche-Comté) que depuis le début de la mandature en cours (cf. en particulier l'annexe 2 au présent rapport détaillant l'ensemble des autorisations de programme en cours).

▪ Enfin, pour ce qui concerne l'exercice 2022, dans ce contexte de mise en œuvre du pacte financier et fiscal, il est d'ores et déjà quasi-certain que la situation budgétaire restera saine à la fin de l'exercice, avec, tous budgets confondus :

- un niveau d'épargne brute qui ne devrait pas connaître de variation majeure par rapport à 2021, mais qui devrait néanmoins demeurer proche de 55 à 61 M€ en ordre de grandeur (avec une marge d'erreur de plus ou moins 5% près par rapport aux bornes de cette fourchette) ;
- la poursuite du désendettement, avec un encours de dette qui devrait atteindre 275,62 M€ à fin 2022 ;
- une capacité de désendettement qui devrait demeurer proche de 5 années.

▪ Par la suite, et comme le montrera le présent rapport, l'année 2023 s'inscrira dans un contexte particulier avec une progression toujours significative des dépenses réelles de fonctionnement dans un contexte de forte inflation, avec toutefois, en parallèle, une progression dynamique des recettes réelles de fonctionnement.

▪ **En conclusion**, dans une période budgétaire incertaine pour les finances locales, Dijon Métropole se trouve encore, à l'aube de l'exercice budgétaire 2023, dans une situation financière plutôt solide (autofinancement renforcé, endettement réduit par rapport à son pic 2013, bien que demeurant relativement élevé en valeur absolue, mais soutenable au vu de la capacité d'autofinancement dégagée).

Cette situation lui permet d'être en mesure de faire face de la manière la plus favorable possible aux divers défis de la mandature en cours, tels que :

- l'accélération des investissements souhaitée dans le cadre du pacte financier et fiscal (500 M€ sur la période 2020-2026, exercices 2020 et 2026 inclus) ;
- l'urgence environnementale et climatique, comme l'a encore démontré l'année 2022 (sécheresse quasi-généralisée, canicules successives et importants incendies durant la période estivale, etc.), laquelle nécessite de poursuivre et accélérer les investissements en matière de transition écologique ;
- la forte inflation constatée depuis la fin de l'année 2021 (prix de l'énergie, matières premières, etc.) et ses conséquences budgétaires importantes sur l'ensemble des postes de dépenses de fonctionnement ;
- la dégradation rapide de la conjoncture économique en cours en 2022, qui pourrait s'accroître en 2023 dans ce contexte de forte inflation et de remontée des taux d'intérêt ;
- la nécessité, dans ce contexte, de maintenir et même d'accroître le niveau d'investissement métropolitain en vue de soutenir l'économie locale (en pleine cohérence avec les orientations du pacte financier et fiscal) ;
- la participation à la trajectoire de redressement des finances publiques demandée par l'Etat suite à la période de crise sanitaire, bien que ses modalités demeurent encore très incertaines au moment de conclure la rédaction du présent rapport (cf. *infra*).

1- Perspectives macro-économiques 2023 : ralentissement économique, inflation et hausse des taux d'intérêt

La première moitié de la mandature 2020-2026 s'inscrit dans un contexte international particulièrement complexe, marqué notamment :

- par la crise sanitaire et économique de la Covid-19, en particulier en 2020 (récession majeure, confinements, couvre-feux, etc.) ;
- par le rebond économique massif et inattendu qui s'en est suivi en 2021, contribuant à enclencher une spirale inflationniste depuis accentuée par le conflit en Ukraine, la crise énergétique, etc. ;
- par des tensions géopolitiques internationales diverses (Chine/États-Unis, Russie/pays occidentaux), et le retour de la guerre en Europe (conflit en Ukraine) qui paraissait encore inimaginable il y a encore quelques mois ;
- par une urgence climatique et environnementale de plus en plus prégnante, avec des phénomènes climatiques extrêmes de plus en plus nombreux et intenses impactant toutes les sphères de la société (modes de vie, production agricole, production énergétique, etc.).

De manière générale, compte-tenu de cette conjonction de problématiques, les prévisions budgétaires du Gouvernement et des organismes internationaux présentent, plus que jamais, un caractère aléatoire, y compris à une échelle de court terme. Elles sont donc à considérer avec précaution, et susceptibles d'être régulièrement (et parfois fortement) révisées au vu de l'évolution de la situation géopolitique, économique et environnementale/climatique.

Parmi les aléas majeurs pour l'année 2023, peuvent être notamment évoqués (liste non exhaustive⁴) :

- l'évolution du conflit en Ukraine et ses conséquences diverses à l'échelle européenne et internationale (offre et prix de certaines denrées alimentaires habituellement produites par l'Ukraine, prix de l'énergie en lien avec les sanctions occidentales contre la Russie et en particulier la forte probabilité d'une rupture d'approvisionnement total en gaz de l'Union européenne par cette dernière, etc.) ;
- la situation économique et géopolitique internationale, notamment les tensions protectionnistes déjà existantes avant la crise sanitaire, et toujours présentes aujourd'hui (cf. relations commerciales et politiques dégradées entre la Chine et les États-Unis en lien également avec la situation de Taïwan, la mise en œuvre toujours non achevée du Brexit, l'instabilité politique au Royaume-Uni et en Italie etc.) ;
- les conséquences de plus en plus visibles et préjudiciables des événements climatiques extrêmes dans un contexte de changement climatique (cf. par exemple les épisodes de sécheresse affectant la production agricole, ou bien encore la production d'énergie hydro-électrique) ;
- la durée et l'ampleur de la forte poussée inflationniste constatée depuis la fin l'année 2021, particulièrement pour ce qui concerne les prix de l'énergie (cf. *infra*) ;
- la confiance des acteurs économiques dans l'avenir (ménages, entreprises) dans un contexte aussi délicat ;
- l'éventuel aléa sanitaire, même si, sur le « front » de la Covid, la situation semble pour l'heure contrôlée suite à la large vaccination de la population française.

Sous réserve de ces incertitudes élevées, et sauf précisions contraires, les données et prévisions économiques mentionnées ci-après sont toutes issues du rapport économique social et financier du Gouvernement, annexé au projet de loi de finances 2023.

⁴ Issue pour partie du rapport économique social et financier du Gouvernement, annexé au projet de loi de finances 2023.

1.1. Un net ralentissement économique en 2023, après une reprise économique post-Covid rapide, mais brève, en 2021-2022

1.1.1. Une forte reprise économique en 2021 et une relative résilience en 2022... après une récession historique en 2020

A l'échelle internationale, la crise sanitaire de la Covid-19 et les différentes mesures prises par les États pour y faire face (confinements locaux ou généralisés, couvre-feux, limitations de circulation, etc.) avaient entraîné un **recul majeur de l'activité économique en 2020**, avec une récession mondiale d'une ampleur inconnue depuis des décennies.

Pour ce qui concerne la France, la **récession a finalement atteint un niveau de - 7,9%** (recul du PIB par rapport à 2019), soit une ampleur sans précédent depuis la seconde guerre mondiale.

Après ce choc considérable et sans précédent, **l'économie française est ensuite rapidement parvenue à repartir, avec, dès 2021, un très fort rebond de + 6,8%**. La vigueur et la rapidité de cette reprise économique ont démenti toutes les prévisions, beaucoup plus pessimistes, établies au cours de l'année 2020.

Par la suite, dans un contexte économique fortement complexifié par le conflit en Ukraine, la crise énergétique, et la forte poussée inflationniste, **l'économie française fait preuve de résistance en 2022**, avec une croissance estimée à ce stade à **+ 2,7%** par le Gouvernement, sous réserve des incertitudes majeures liées à l'évolution du contexte international et en particulier des relations avec la Russie.

1.1.2. Perspectives économiques pour 2023 et les années suivantes : une année 2023 particulièrement délicate avant un rebond par la suite ?

Suite à ces soubresauts majeurs (effondrement en 2020, puis net rebond en 2021 prolongé en 2022), le projet de loi de finances est construit sur une **hypothèse de net ralentissement économique**, avec une **croissance prévisionnelle estimée par le Gouvernement à + 1%**, soit le plus bas niveau depuis 2014 (hors récession Covid de 2020).

Ce creux de 2023 serait ensuite suivi d'une remontée progressive de la croissance, jusqu'à + 1,8% en 2027.

Evolution du PIB en France – Rétrospective récente et perspectives



Dans un contexte complexe à l'échelle internationale, la prévision du Gouvernement pour 2023 apparaît toutefois, sinon très optimiste, du moins dans la fourchette haute des prévisions des institutions économiques spécialisées. A titre d'exemples :

- le Haut conseil des finances publiques, dans un avis rendu en septembre 2022 sur le PLF 2023 estime ainsi que la prévision du Gouvernement est « *un peu élevé[e] du fait de plusieurs hypothèses fragiles* » ;
- la Banque de France, dans ses prévisions de conjoncture économique de septembre 2022, apparaît également beaucoup plus prudente, avec un scénario de référence de + 0,5% de croissance du PIB (et une fourchette large allant d'une croissance maximale de + 0,8% en 2023 à une récession de - 0,5% dans le pire des scénarios). Quel que soit le cas de figure, les prévisions de cette institution sont donc nettement plus pessimistes que celles du Gouvernement. Elle estime ainsi que l'année 2023 « *sera difficile à passer* », avec la possibilité d'une « *récession technique limitée à 2 ou 3 trimestres* », avant toutefois un net rebond en 2024.

Au vu du contexte géopolitique, économique et énergétique international, une récession n'est donc pas à exclure en 2023, et les prévisions budgétaires du PLF 2023 sujettes à un haut degré d'aléas.

Selon les hypothèses du Gouvernement retracées dans le rapport économique, social et financier annexé au PLF, la relative résilience de l'économie française en 2023 serait, en particulier, soutenue par une relative dynamique de la consommation des ménages (prévision de + 1,4%, après + 2,5% en 2022). Cette dynamique apparaît toutefois très aléatoire dans un contexte de forte inflation (le Gouvernement anticipant, malgré cette inflation, une progression du pouvoir d'achat de + 0,9% en 2023, soutenue par l'accélération des hausses des salaires privés, l'effet en année pleine de la hausse du point d'indice de la fonction publique, et les indexations des prestations sociales sur l'inflation), avec une possibilité que les ménages, inquiets de l'avenir, privilégient l'épargne de précaution à la consommation.

A l'inverse, l'environnement international serait particulièrement défavorable en 2023, avec :

- un ralentissement de l'activité dans les économies avancées, dans un contexte, notamment de « *normalisation de la politique monétaire* », générant une hausse des taux d'intérêt, déjà largement entamée en 2022 (cf. *infra*), et du niveau toujours « *élevé des prix énergétiques, notamment du gaz* » ;
- un recul des échanges commerciaux dans un contexte de ralentissement généralisé de l'économie mondiale.

Par ailleurs, l'investissement des entreprises serait également peu dynamique, compte-tenu des fortes incertitudes économiques et du durcissement des conditions de financement (hausse des taux d'intérêt).

Enfin, en ce qui concerne la situation de l'emploi, si la crise de la Covid-19 avait mis fin à quatre années consécutives de recul du chômage entre 2015 et 2019, elle ne s'est pour autant pas traduite par un effondrement du marché et une explosion du chômage, contrairement à ce que laissaient présager les scénarios économiques les plus pessimistes établis en 2020.

Selon le Gouvernement, après un repli limité en 2020, l'emploi total a très fortement rebondi en 2021 et 2022, et devrait continuer à légèrement progresser en 2023, malgré le fort ralentissement économique.

**Tableau 1 : Prévisions d'emploi 2022-2023
(en glissement annuel, en milliers)***

	2020	2021	2022	2023
Emploi salarié agricole	0	5	0	0
Emploi salarié marchand	-295	785	210	70
Emploi salarié non marchand	75	70	50	30
Total Salariés	-215	860	260	105
Non-salariés	40	110	60	15
Emploi total	-175	970	320	115

Sources : Estel (Insee), prévisions DG Trésor pour le PLF 2023. Champ France entière.

*Les données d'emploi étant présentées en arrondi, la somme des lignes d'une colonne peut ne pas coïncider avec le total indiqué.

1.2. Une inflation en très forte progression depuis 2021, et demeurant élevée en 2023 (fait économique central et majeur, *a minima* pour les exercices budgétaires 2022 et 2023)

Après plusieurs années de progression des prix quasi-nulle ou modérée (et en tout état de cause inférieure à la cible de l'ordre de 2% de la Banque centrale européenne), l'inflation a fortement accéléré depuis la fin de l'année 2021, et en particulier en 2022.

Cette forte accélération de l'inflation concomitante à la reprise économique vigoureuse entamée en 2021 constitue un fait économique majeur. Elle n'est pas propre à la France, mais concerne également l'ensemble des pays de l'Union européenne (elle est d'ailleurs plus forte dans tous les autres pays voisins, à l'image de l'Allemagne et l'Espagne) et de la plupart des états à l'échelle mondiale.

Cette inflation exceptionnelle, tant par son ampleur que par la rapidité de sa progression, s'est désormais propagée à l'ensemble des pans de l'économie. Elle n'avait d'ailleurs pas été anticipée par la plupart des économistes et des institutions financières (ni d'ailleurs par les banques centrales, qui ont tardé à réagir car considérant qu'il ne s'agissait que d'un phénomène ponctuel lié à la reprise – cf. *infra*).

Elle résulte de la conjonction de divers facteurs, pour certains conjoncturels et pour d'autres plus structurels⁵, parmi lesquels, entre autres:

- le redémarrage économique très fort en 2021-2022 à l'échelle mondiale suite à la crise de la Covid, laquelle a entraîné un décalage entre une très forte demande des entreprises et des consommateurs, et une offre insuffisante (d'où des difficultés d'approvisionnement et de hausses de prix) ;
- le déclenchement du conflit entre la Russie et l'Ukraine le 24 février 2022, contribuant à la flambée des prix de l'énergie (du fait des sanctions imposées par les pays occidentaux à la Russie), ainsi que des prix alimentaires (baisse des exportations ukrainiennes de céréales, etc.), et complexifiant, du fait des sanctions contre la Russie, les chaînes d'approvisionnements de nombreux pays;
- la crise environnementale et climatique, à divers titres :
 - d'une part, l'épuisement progressif des énergies fossiles et les divers enjeux de transition écologique continueront à mettre durablement les prix de l'énergie sous pression, y compris après un éventuel achèvement du conflit Russie-Ukraine et une hypothétique levée des sanctions contre la Russie ;
 - d'autre part, les aléas climatiques de plus en plus nombreux pèsent également à la hausse sur les prix, en particulier pour l'alimentation (cf. par exemple en cas de mauvaises récoltes liées à des phénomènes de sécheresses, inondations, grêle, etc.) ;

⁵ Cf. pour plus de précisions l'article publié sur le site Internet vie-publique.fr (édité par la Direction de l'information légale et administrative rattachée au Premier Ministre).

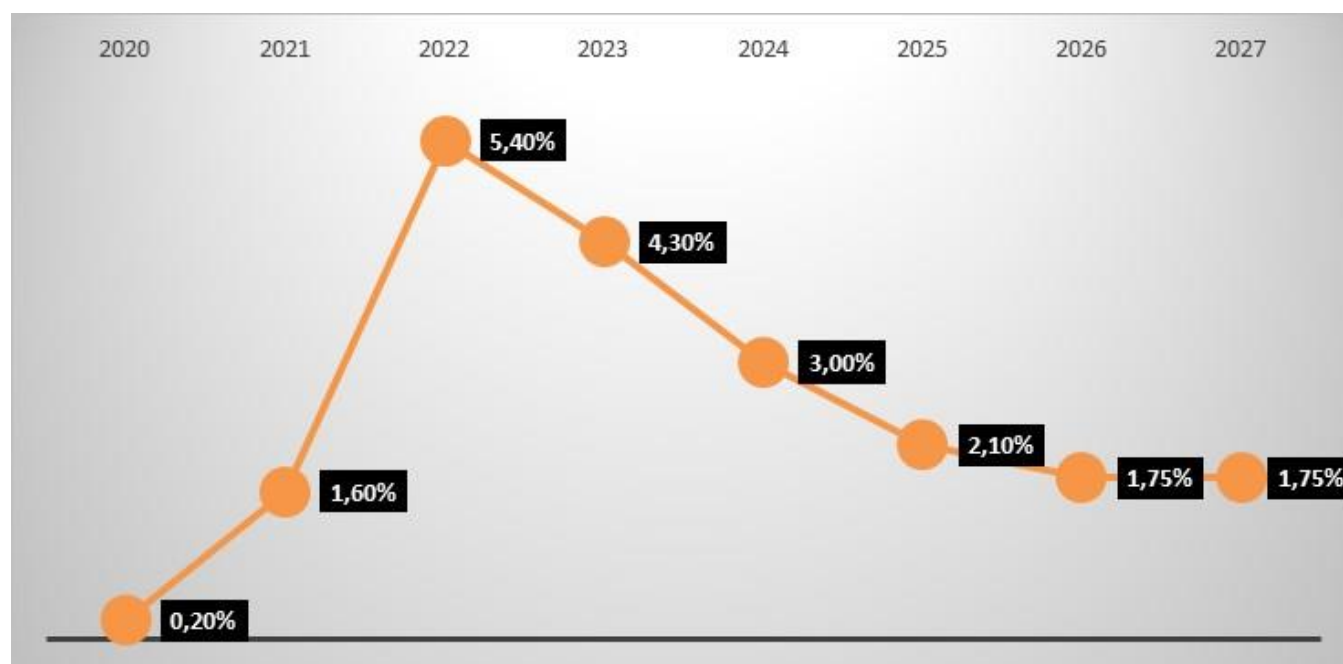
- les politiques monétaires particulièrement accommodantes et non conventionnelles mises en place par les banques centrales à la suite de la crise financière de 2008, cumulées avec les politiques de relance budgétaire massives menées par les Etats suite à la crise sanitaire et économique de la Covid-19 ;

- la faiblesse actuelle de l'euro par rapport au dollar (problématique propre à la zone Euro), laquelle contribue à renchérir le coût des importations (en particulier pour les énergies fossiles).

Désormais, dans un contexte de risque de perte de pouvoir d'achat voire de paupérisation d'une partie des populations, cette situation se traduit de plus en plus par des hausses de salaires, plus ou moins importantes selon les secteurs, avec le risque d'enclencher une boucle dite « prix-salaires » (les entreprises contraintes de rehausser les salaires relevant ensuite leurs prix de vente, augmentant encore davantage l'inflation, etc.).

Si elle est fortement alimentée par la progression des prix de l'énergie (par nature très volatils), l'inflation structurelle sous-jacente (purgée de ses éléments les plus volatils, dont lesdits prix de l'énergie), progresse également significativement.

Inflation – Prévisions du Gouvernement (automne 2022 - PLF 2023) ***Indice des prix à la consommation, hors tabac***



→ Pour ce qui concerne l'année 2022, le Gouvernement table sur un pic d'inflation à hauteur de + 5,4% (à fin 2022).

Selon les données officielles de l'INSEE, l'inflation (indice des prix à la consommation hors tabac) atteignait toutefois déjà **+ 6,2% en glissement annuel à fin octobre 2022** (et même **+ 7,1% pour ce qui concerne l'indice des prix à la consommation harmonisé** défini au niveau de l'Union européenne et commun à tous les états membres – IPCH).

→ **Pour 2023, l'inflation devrait rester élevée (+ 4,3%⁶ selon le Gouvernement et même + 4,7% pour ce qui concerne l'IPCH) tout en amorçant un ralentissement après un pic en 2022.** Cet hypothétique recul est toutefois grandement lié à une éventuelle amélioration de la situation énergétique et à une absence d'aggravation supplémentaire des tensions avec la Russie, loin d'être acquise à ce jour.

⁶ Indice des prix à la consommation hors tabac.

→ **Compte-tenu des fortes incertitudes économiques, géopolitiques et climatiques, et du caractère très volatil de l'inflation dans ce contexte, les prévisions du Gouvernement présentent un degré d'aléas (marge d'erreur) nettement supérieur à la moyenne.** A titre d'exemple, à l'approche de la fin 2022, certaines prévisions situent l'inflation au-delà de 6% en 2022 (soit un niveau significativement supérieur aux + 5,4% prévus à ce jour par le Gouvernement). La prévision de + 4,3% pour 2023 apparaît donc, *a fortiori*, particulièrement incertaine à ce stade.

Quelles conséquences pour les collectivités locales, et en particulier pour Dijon Métropole ?

Depuis la fin de l'année 2021 (de manière marginale) et surtout depuis l'exercice 2022, cette forte inflation présente des conséquences budgétaires majeures pour les collectivités locales, et en particulier pour les communes et intercommunalités.

→ De manière générale, comme le rappelle une note de conjoncture récente de la Banque Postale⁷, « la hausse des prix joue sur les budgets locaux de façon directe, c'est-à-dire que la plupart de leurs achats en fonctionnement ou en investissement leur reviennent plus cher aujourd'hui qu'il y a un an pour un volume équivalent ». De manière générale, l'inflation pèse fortement à la hausse sur les dépenses réelles de fonctionnement, en particulier depuis 2022 et une nouvelle fois en 2023, et ce par le biais de divers canaux, parmi lesquels, à titre d'exemples non exhaustifs :

- le renchérissement considérable des charges énergétiques, particulièrement pour ce qui concerne le gaz et l'électricité. De nombreuses collectivités locales, en particulier communes et intercommunalités, sont d'ores et déjà touchées par la très forte hausse du prix du gaz avec des factures parfois multipliées par 4 ou 5 par rapport aux années précédentes en fonction des contrats souscrits (et du moment de la souscription). Pour ce qui concerne l'électricité, les plus petites communes ayant la possibilité de conserver les tarifs réglementés (TRV) sont davantage protégées, à ce stade, que les grandes collectivités exposées aux prix de marché ;
- la progression dynamique des dépenses de personnel, alimentée notamment par l'augmentation du point d'indice de la fonction publique (+ 3,5% au 1^{er} juillet 2022) et par les revalorisations successives du SMIC ;
- l'augmentation des prix alimentaires (cantines scolaires, restaurants du personnel) ;
- la revalorisation du coût des contrats de prestations de services ou des délégations de service public, que ce soit en cours de vie des contrats (application des formules d'indexation, etc.), ou bien au moment de leur renouvellement ;
- l'augmentation, parfois significative, du coût des projets d'investissement (obligeant les collectivités à revoir à la hausse les enveloppes de projets déjà engagés) ;
- l'augmentation des charges financières dans un contexte de resserrement des politiques monétaires des banques centrales (cf. *infra*) afin de tenter de contrer la poussée inflationniste, ce qui tirerait les taux d'intérêt à la hausse, avec des conséquences sur les conditions financières proposées aux collectivités locales et sur le niveau des taux d'intérêt des emprunts à taux révisable/variable.

Pour ce qui concerne les dépenses de fonctionnement de Dijon Métropole, **l'évolution des chapitres 011 (charges à caractère général), 012 (charges de personnel) et 66 (charges financières) sera donc, une nouvelle fois, significativement impactée par ce facteur exceptionnel** (cf. *infra* pour plus de précisions, notamment dans la partie consacrée aux perspectives d'évolution des dépenses de fonctionnement).

⁷ Note de conjoncture de septembre 2022 « Les finances locales – Tendances 2022 par niveau de collectivités locales ».

→ En parallèle, pour ce qui concerne les recettes réelles de fonctionnement, et sauf modification législative dans le cadre de l'examen parlementaire du projet de loi de finances 2023, cette forte inflation pourrait théoriquement conduire :

- à une **actualisation légale des bases de la fiscalité directe locale perçue par Dijon Métropole** (hors locaux professionnels non industriels), **de l'ordre de + 6,5% à + 7,5% en 2023** (estimation encore provisoire au stade de la rédaction du présent rapport).

Depuis 2017 et la révision des valeurs locatives des locaux professionnels (hors locaux industriels), il est rappelé que cette actualisation légale s'applique uniquement pour les locaux d'habitation et les locaux industriels (et non sur l'intégralité des bases de fiscalité directe locale) ;

- à une **évolution dynamique des fractions de TVA perçues par la métropole** (depuis 2021 en compensation de la suppression de la taxe d'habitation sur les résidences principales, et probablement à compter de 2023 en cas de confirmation de la suppression de la CVAE - cf. *infra*).

→ En tout état de cause, à l'échelle du bloc communal, la progression de certains postes de dépenses de fonctionnement (en particulier les charges énergétiques) est telle que même une actualisation légale des bases de + 6,5% à + 7,5% en 2023 et une évolution dynamique des recettes ne suffiront pas systématiquement à compenser la forte hausse des dépenses de fonctionnement, d'où un effet-ciseau et un recul de l'épargne brute et nette des collectivités concernées.

1.3. La fin des taux d'intérêt bas dans un contexte de forte poussée inflationniste

Après plusieurs années de taux exceptionnellement bas, les principales banques centrales (en particulier la FED⁸ et, de manière moindre, la BCE⁹) avaient tenté d'amorcer une normalisation de leurs politiques monétaires à la fin des années 2010, stoppée net par la crise sanitaire et économique de la Covid-19.

Par la suite, les banques centrales n'ont pas immédiatement réagi aux premiers signaux de retour de l'inflation constatés en 2021, considérant d'abord que la hausse des prix présentait un caractère transitoire et constituait une simple conséquence de la reprise économique rapide post-Covid (fort rebond de la demande, difficultés de certaines chaînes d'approvisionnement, etc.).

Toutefois, **l'ampleur de la poussée inflationniste et sa persistance ont finalement conduit les banques centrales à procéder à un virage majeur en matière de politique monétaire :**

- d'une part, pour ce qui concerne les Etats-Unis, en particulier, la Réserve fédérale (FED) a été la plus rapide à agir. Elle a en effet déjà procédé à cinq hausses successives de son principal taux directeur entre mars et septembre 2022, lequel atteint 3,25% à fin septembre 2022, contre 0,25% en début d'année. D'autres hausses sont annoncées pour la fin d'année 2022. En parallèle, la FED a également entamé une réduction de son bilan en réduisant ses achats d'obligations américaines.

- d'autre part, pour ce qui concerne la Zone euro, la Banque centrale européenne (BCE) a réagi de manière plus tardive et moins vigoureuse que la FED, considérant au départ que l'inflation européenne s'expliquait principalement par la hausse des prix de l'énergie, elle-même favorisée par le conflit en Ukraine et l'utilisation de l'énergie par la Russie comme arme économique. Toutefois, compte-tenu de l'importance de la poussée inflationniste en zone Euro (ampleur et durée), la BCE a fini par prendre des mesures d'ampleur, avec notamment deux hausses successives de taux directeurs de 50 points de base (juillet 2022) et 75 points de base (septembre 2022), cette dernière constituant la plus forte augmentation jamais décidée par ses soins. Par ailleurs, la BCE a d'ores et déjà fait connaître son intention de procéder à d'autres hausses de taux directeurs dans les mois qui viennent, ainsi qu'à une réduction de son bilan.

⁸ Réserve fédérale américaine.

⁹ Banque centrale européenne.

Ce retournement majeur de politique monétaire entre 2021 et 2022 s'est, logiquement, accompagné d'une forte remontée des taux de marché, tant pour ce qui concerne les taux longs (effets sur les nouveaux emprunts à taux fixe souscrits par les collectivités locales), que les taux courts (effets sur les charges financières des collectivités pour les emprunts à taux variable).

Les divers taux courts (€STR, Euribor de 1 à 12 mois), négatifs depuis plusieurs années, sont ainsi tous repassés en territoire positif en 2022 suite au resserrement progressif de la politique monétaire, et ne cessent d'augmenter. A titre d'exemple, l'index Euribor 3 mois, négatif à hauteur de - 0,572% au 31/12/2021, dépassait déjà 1,2% début octobre 2022 et atteignait même 1,92% au 25/11/2022.

Pour les collectivités locales en général, et Dijon Métropole en particulier, cette situation présente une double conséquence, à savoir :

- d'une part, le renchérissement important des conditions d'emprunt (pour la souscription de nouveaux prêts). A titre d'exemple, à la fin d'année 2021, Dijon Métropole avait souscrit un emprunt de 10 M€ sur 20 ans (avec deux ans de phase de mobilisation) à taux fixe de 0,72%. Début octobre 2022, un nouvel emprunt souscrit dans les mêmes conditions présenterait un niveau de taux fixe très certainement proche ou supérieur à 3% (estimation théorique, Dijon Métropole n'ayant lancé aucune consultation bancaire depuis le début de l'année 2022).

- d'autre part, l'augmentation des intérêts de la dette dus par la métropole sur les emprunts à taux variable de son encours. Après un effet limité en 2022, les charges financières augmenteront ainsi significativement au budget primitif 2023, en particulier pour le budget principal, mais également pour le budget annexe des transports.

→ Ainsi, après des années extrêmement favorables, les conditions d'emprunt et les niveaux de taux d'intérêt tendent donc à se normaliser, avec dès la fin de l'année 2022, et surtout en 2023, une augmentation significative des charges financières dues par la métropole.

→ **Ce nouveau contexte constitue un enjeu budgétaire central pour les collectivités locales et l'Etat, lesquels ont bénéficié, en particulier entre 2014 et 2021, de conditions de financement historiquement favorables qui ont permis un recours important à l'endettement sans que cela n'entraîne, jusqu'à présent, de dérapage majeur des charges financières.**

→ La remontée rapide des taux d'intérêt représente donc un risque majeur pour des finances publiques déjà fortement impactées par la crise sanitaire et ses conséquences économiques (cf. ci-après).

2- Une très forte progression des déficits et de l'endettement publics (particulièrement de l'Etat) suite à la crise de la Covid-19 et ses éventuelles conséquences pour les collectivités locales à partir de 2023

2.1. Des déficits et un endettement publics en très forte augmentation suite à la crise sanitaire de la Covid-19

Comme l'avait matérialisé la formule « quoi qu'il en coûte » employée par le Président de la République le 12 mars 2020, **la crise sanitaire de la Covid-19 a totalement remis en cause le paradigme de rigueur budgétaire et de retour progressif à l'équilibre des comptes publics**, qui constituait pourtant initialement un objectif prioritaire pour l'exécutif depuis 2017. Dans ce contexte, **les deux exercices 2020 et 2021 ont été marqués par un accroissement conséquent du déficit et de l'endettement publics, dans une ampleur inédite depuis des décennies :**

→ déficit public passé de - 3,1% du PIB en 2019 à - 8,9% en 2020 au plus fort de la crise sanitaire, puis à - 6,5% en 2021 (soit des niveaux très significativement supérieurs au seuil de - 3% du PIB fixé dans le pacte de stabilité et de croissance de l'Union européenne) ;

→ endettement public passé de 97,4% du PIB en 2019 à 114,6% du PIB en 2020 (puis 112,9% en 2021).

Par ailleurs, il convient également de rappeler la **très forte part prise par l'Etat dans le déficit et l'endettement public** et, à l'inverse, la très faible part des collectivités locales.

A titre d'exemple, en 2021 :

→ la contribution de l'Etat au déficit public représentait - 5,7% du PIB (pour un déficit total de - 6,5%), contre - 0,7% par les administrations de sécurité sociale, - 0,2% pour les organismes divers d'administration centrale et **0% pour les administrations publiques locales**.

→ pour ce qui concerne la dette publique (112,8% du PIB), la dette de l'Etat représentait, à elle seule, 89,1% du PIB, contre 11% pour les administrations de sécurité sociale, 3% pour les organismes divers d'administration centrale et **9,8% pour les administrations publiques locales**.

Pour ce qui concerne les exercices 2023 et suivants, le scénario du Gouvernement intégré à la version initiale du projet de loi de finances 2023 prévoyait une amélioration progressive de la trajectoire des finances publiques, avec notamment une **réduction lente des déficits publics**, qui ne retrouveraient qu'à l'horizon 2027 un niveau inférieur à - 3% du PIB (constituant historiquement le seuil à ne pas dépasser au vu des règles budgétaires de l'Union européenne).

Prévisions d'évolution des déficits publics sur les années 2022 et ultérieures

Tableau 7 : Trajectoire pluriannuelle de finances publiques							
En points de PIB sauf mention contraire	2021	2022	2023	2024	2025	2026	2027
Solde public	-6,5	-5,0	-5,0	-4,5	-4,0	-3,4	-2,9
dont État	-5,7	-5,5	-5,4	-5,0	-4,5	-4,3	-4,2
dont ODAC	-0,2	0,1	-0,2	-0,2	-0,1	-0,1	-0,1
dont APUL	0,0	0,0	-0,1	-0,1	0,0	0,2	0,5
dont ASSO	-0,7	0,5	0,8	0,8	0,7	0,8	1,0

Source : Rapport économique, social et financier annexé au PLF 2023

A noter également que l'endettement public resterait stabilisé durant plusieurs années à des niveaux élevés (aux alentours de 110% du PIB), avec un recul quasi-inexistant entre 2022 (111,5% prévisionnels) et 2027 (110,9% du PIB).

Outre le contexte géopolitique et économique international particulièrement incertain, la validation de cette trajectoire pluriannuelle par le Parlement demeurerait particulièrement incertaine à la date de rédaction du présent rapport, compte-tenu des difficultés pour le Gouvernement à faire adopter le texte par l'Assemblée nationale dans un contexte de majorité relative.

Néanmoins, le caractère aléatoire de cette trajectoire ne remet pas en cause le constat selon lequel la France fait désormais partie des grands pays de l'Union européenne (après l'Italie) dont les finances publiques sont les plus en tension, en particulier pour ce qui concerne le niveau de la dette publique.

2.2. Le retour, à court ou moyen terme, d'un dispositif limitant la progression des dépenses des collectivités locales, avec sanctions financières à la clef en cas de non-respect ?

Dans ce contexte de creusement des déficits et de l'endettement publics, particulièrement pour ce qui concerne l'Etat, et à l'issue espérée de la crise sanitaire, **il est désormais très probable que les collectivités locales et établissements publics de coopération intercommunale (EPCI), dont Dijon Métropole, soient mis à contribution, à court ou moyen terme, en vue de contribuer au redressement des finances publiques.**

Pour mémoire, la période récente a d'ailleurs déjà été marquée, avant le début de la crise sanitaire, par deux grandes étapes en termes de contribution des collectivités locales au redressement des finances publiques, avec :

- la forte baisse de la dotation globale de fonctionnement imposée par l'Etat entre 2014 et 2017 (sous la forme d'une « contribution au redressement des finances publiques » imputée sur ladite dotation) ;
- puis la contractualisation avec les grandes collectivités locales entre 2018 et 2020, avec fixation d'objectifs contraignants d'évolution des dépenses réelles de fonctionnement, et sanctions financières en cas de dépassement de ces objectifs (ce qui n'a jamais été le cas pour Dijon Métropole). A noter que l'application de ces contrats avait été suspendue en 2020 pour permettre aux collectivités d'assurer sans contraintes les dépenses urgentes imposées par la crise sanitaire (achats de masques, etc.).

Dans un objectif de réduction progressive des déficits publics sur la période 2023-2027, et dans une logique de pilotage global des finances publiques, le Gouvernement entend de nouveau associer les collectivités territoriales à la trajectoire de redressement de ces dernières.

Le Gouvernement s'était toutefois engagé à ne pas reconduire le dispositif dit des « contrats de Cahors », en vigueur en 2018-2019 (avant une suspension en 2020), lesquels fixaient des objectifs contraignants d'évolution des dépenses réelles de fonctionnement aux plus grandes collectivités locales, avec sanctions financières.

Ainsi, dans sa version initiale, l'article 23 du projet de loi de programmation des finances publiques (PLPFP) 2023-2027 reprenait le principe d'un encadrement de la dépense locale, au travers d'un nouvel outil dénommé « pacte de confiance ».

Bien que ce dispositif ait été rejeté en première lecture par l'Assemblée nationale à la date de rédaction du présent rapport (de même d'ailleurs que l'ensemble du PLPFP), il est toutefois important de rappeler ce qui était initialement envisagé par le Gouvernement (et ce d'autant plus que ce dernier a fait le choix de réintroduire le dispositif dans le cadre du projet de loi de finances 2023 adopté en première lecture après recours à l'article 49-3 de la Constitution).

À la différence des « contrats de Cahors », ce nouvel instrument se fonde, selon le Gouvernement, sur la responsabilité des collectivités locales et laisse à ces dernières, organisées au sein de chacune des catégories (bloc communal, départements et régions), le soin d'établir les conditions d'atteinte de l'objectif global d'évolution des dépenses réelles de fonctionnement (DRF).

L'objectif fixé par le Gouvernement est défini en fonction de l'indice prévisionnel des prix à la consommation (IPC) hors tabac diminué de - 0,5% (soit un effort de diminution en volume de - 0,5% des dépenses de fonctionnement locales). Sur cette base, les plafonds d'évolution sur la période 2023-2027 seraient les suivants :

<i>Collectivités locales et EPCI à fiscalité propre</i>	2023	2024	2025	2026	2027
Objectif d'évolution des DRF	+ 3,8%	+ 2,5%	+ 1,6%	+ 1,3%	+ 1,3%

Si l'IPC hors tabac s'écartait significativement (de plus de 0,5 point) de la référence prise en compte par le Gouvernement (par exemple 4,3% pour 2023), l'objectif assigné aux collectivités locales pourrait être réévalué en cours d'année.

A l'issue de chaque exercice budgétaire, le Gouvernement apprécie la tenue de l'objectif par niveau de collectivités locales. Pour le bloc communal, ce ne sont pas l'ensemble des communes et EPCI qui seraient concernées, mais uniquement ceux d'entre eux dont les DRF dépassent 40 M€ au compte de gestion 2022 (soit environ 500 communes et EPCI à l'échelle nationale).

Ainsi, à titre d'exemple pour le millésime 2023, la prévision d'évolution d'inflation hors tabac associée au projet de loi de finances est de + 4,3%. A partir de cette prévision, le fonctionnement du « pacte de confiance » initialement souhaité par le Gouvernement serait le suivant :

- l'effort demandé aux collectivités locales consiste en une diminution en volume des dépenses de fonctionnement de - 0,5%, soit une progression maximale de + 3,8% en 2023 (0,5 point de moins que l'inflation prévisionnelle de 4,3%). Cet objectif apparaît particulièrement contraignant, d'autant que le ralentissement de l'inflation dès l'an prochain semble encore très incertain ;
- aucun contrat ne sera signé individuellement avec chaque collectivité locale (comme cela était le cas avec les contrats de Cahors), le dispositif reposant, dans un premier temps, sur la confiance ;
- à l'issue de l'exercice budgétaire 2023, le respect des objectifs serait tout d'abord apprécié par strates de collectivités (bloc communal pour collectivités à DRF > 40 M€, départements, régions).
- si, à l'échelle de la strate, les objectifs sont atteints (progression des dépenses de fonctionnement inférieure ou égale à 3,8%), aucune sanction ne sera appliquée, y compris pour les collectivités de la strate qui auraient dépassé individuellement + 3,8% ;
- à l'inverse, si l'objectif de + 3,8% est dépassé à l'échelle de la strate, l'Etat contrôlera quelles collectivités de la strate n'ont pas respecté la cible. Dans ce cas de figure, les collectivités concernées seront susceptibles :
 - d'une part, d'être privées de toute dotation d'investissement de la part de l'Etat (dont notamment la DSIL et le nouveau fonds vert pour la transition écologique) ;
 - d'autre part, les collectivités concernées devront conclure avec le Préfet un accord sur le retour à la trajectoire, comprenant un objectif annuel d'évolution des dépenses réelles de fonctionnement (DRF) plus ou moins modulable selon l'évolution de la population, le revenu moyen par habitant et l'évolution des DRF entre 2019 et 2021, ainsi qu'un objectif d'amélioration du besoin de financement et un objectif d'amélioration de la durée de désendettement.
 - Dans l'hypothèse où la trajectoire de redressement définie avec le Préfet ne serait pas respectée, la collectivité concernée pourra être sanctionnée en cas de dépassement selon les mêmes modalités que pour les contrats de Cahors (reprise financière à hauteur de 75% du dépassement).
 - Pour les collectivités refusant de conclure un accord de redressement, la sanction financière porterait sur 100% du dépassement.

Si l'adoption puis la mise en œuvre de ce dispositif demeuraient particulièrement incertaines à la date de rédaction du présent rapport, et si son contenu restait encore à préciser sur de nombreux points (en particulier pour ce qui concerne le périmètre précis de dépenses réelles de fonctionnement prises en compte ou retraitées), il présente toutefois plusieurs limites et risques identifiables pour les collectivités locales, et en particulier les plus grandes d'entre elles (dont Dijon Métropole), à l'image notamment :

- du pilotage des finances locales par le seul prisme des dépenses réelles de fonctionnement : ainsi, comme cela était le cas pour les contrats de Cahors, l'Etat se concentre uniquement sur la dépense de fonctionnement, alors même que le pilotage financier des collectivités est effectué sur la base de l'autofinancement. Par ailleurs, comme le déplore France Urbaine, plafonner le rythme d'évolution des dépenses de fonctionnement conduit inéluctablement à contraindre les dépenses d'investissement, la plupart des dépenses d'investissement (notamment en termes de développement des services publics à la population) générant des dépenses de fonctionnement supplémentaires (à l'exception notable des investissements de rénovation thermique et de modernisation de l'éclairage public) ;

- du retour des sanctions financières : si, de prime abord, l'Etat tient son engagement de ne pas réintroduire les contrats de Cahors, le nouveau dispositif proposé apparaît tout de même aussi contraignant que le précédent, voire davantage, puisque les sanctions appliquées pourraient s'avérer plus lourdes, avec une suppression des dotations d'investissement de l'Etat et, dans un second temps, la mise en place d'une trajectoire de redressement avec le Préfet, sanctionnée en cas de dépassement selon les mêmes modalités que pour les contrats de Cahors (sanction / reprise financière à hauteur de 75% du dépassement pour les collectivités ayant accepté de conclure un accord de retour à la trajectoire avec le Préfet, et 100% pour les autres).

- du ciblage des sanctions sur les seules grandes collectivités locales : de manière difficilement compréhensible, seules les grandes communes et intercommunalités (avec dépenses de fonctionnement > 40 M€) pourraient faire l'objet de ce suivi spécifique de l'Etat assorti de sanctions, et ce alors même que ce sont souvent les collectivités les plus exposées à la hausse des coûts de l'énergie (car exposées au marché et ne pouvant pas bénéficier, pour ce qui concerne l'électricité, des tarifs réglementés et du bouclier tarifaire comme les petites communes). Ce sont donc les collectivités pour lesquelles les objectifs seront les plus difficiles à atteindre qui seraient les plus contrôlées et sanctionnées.

- du risque de mauvais calibrage de la cible d'évolution des dépenses de fonctionnement dans un contexte économique et géopolitique hautement volatil et imprévisible : en effet, cet objectif (3,8% en 2023) est calibré à partir de l'indice des prix à la consommation (IPC) hors tabac. Or, cet indicateur de mesure de l'inflation ne reflète pas nécessairement la structure de dépenses des collectivités locales. A titre d'exemple, l'indice des prix des dépenses communales (« panier du Maire ») mesuré par l'Association des maires de France en partenariat avec la Banque Postale a progressé significativement plus rapidement que l'IPC hors tabac dans la période récente.

- d'un objectif en tout état de cause particulièrement serré, en particulier, pour les grandes communes et EPCI frappés de plein fouet par la hausse des prix de l'énergie, et devant également augmenter leurs dépenses d'interventions (en particulier sociales), dans un contexte de probable paupérisation d'une partie de la population du fait de la forte inflation.

A noter enfin (cf. tableau *supra*) que l'effort demandé aux collectivités locales apparaît conséquent au regard de la contribution pourtant particulièrement limitée des administrations publiques locales au déficit public, quasiment nulle au cours des dernières années (0% en 2020 par exemple).

Précisions « de dernière minute » sur le futur dispositif

En clôture du Congrès de l'Association des Maires de France, concomitante à l'achèvement de la rédaction du présent rapport, la Première Ministre a annoncé que le nouveau dispositif de maîtrise des dépenses de fonctionnement pourrait finalement n'être assorti d'aucune sanction pour les collectivités locales en cas d'éventuel dépassement. Il reposerait donc sur une confiance réciproque entre l'Etat et les collectivités. Cet engagement pourrait être traduit dans le projet de loi de finances 2023 ou dans le projet de loi de programmation des finances publiques dans la dernière ligne droite de la navette parlementaire d'examen de ces textes législatifs.

3- Un projet de loi de finances 2023 marqué par diverses mesures budgétaires et fiscales concernant les collectivités locales

Elaborée et votée à quelques mois l'élection présidentielle et les élections législatives, la loi de finances initiale 2022 s'était caractérisée par une relative stabilité pour ce qui concerne les collectivités locales.

Un an plus tard, le premier projet de loi de finances (PLF) de la législature 2022-2026 apparaît, à l'inverse, nettement plus dense pour ce qui concerne les mesures en direction des collectivités locales.

3.1. La suppression sur deux ans (2023-2024) de la cotisation sur la valeur ajoutée des entreprises, mesure fiscale phare du PLF 2023 affectant Dijon Métropole dès 2023

Dans le cadre du Plan de relance consécutif à la crise sanitaire et économique de la Covid-19, l'Etat avait décidé de procéder à une forte réduction des impôts de production en direction des entreprises, avec la division par deux à compter du 1er janvier 2021, à la fois :

- de la cotisation sur la valeur ajoutée des entreprises (CVAE), au travers d'une suppression de la part régionale ;
- des valeurs locatives des locaux dits « industriels » qui se traduit, concrètement, par la réduction de 50% des impôts fonciers dus par les entreprises concernées (dont la cotisation foncière des entreprises, perçue par Dijon Métropole, et la taxe foncière sur les propriétés bâties « partagée » entre les communes et Dijon Métropole).

Désormais, dans le cadre du projet de loi de finances 2023 (et sous réserve d'éventuelles évolutions d'ici à la fin de la navette parlementaire), le Gouvernement souhaite procéder à un palier supplémentaire de diminution des impôts de production, **avec la suppression, sur deux ans en 2023 et 2024, de la cotisation sur la valeur ajoutée des entreprises résiduelle** (perçue, depuis 2021, uniquement par les départements et les intercommunalités).

Bien que supprimée sur deux ans pour les entreprises, la CVAE ne serait plus perçue par les collectivités locales dès l'exercice budgétaire 2023, l'impôt résiduel restant perçu par l'Etat à compter de 2023 et jusqu'à sa suppression totale.

Afin de compenser la perte de recettes pour les collectivités concernées, dont Dijon Métropole, le Gouvernement propose le transfert d'une nouvelle fraction de taxe sur la valeur ajoutée (TVA, fiscalité nationale), après celle déjà transférée en « contrepartie » de la suppression de la taxe d'habitation sur les résidences principales.

Dans la version initiale du PLF 2023, le Gouvernement proposait que la fraction de TVA de référence (calculée à partir d'une année 0 fixée à 2022) soit calculée à partir de la moyenne de la CVAE perçue par les collectivités concernées entre 2020 et 2022, soit une période de référence :

- intégrant deux millésimes (2021 et 2022) fortement affectés par la crise sanitaire de la Covid-19 et ses conséquences économiques ;
- privant les collectivités locales du dynamisme de la CVAE attendu en 2023 suite au fort rebond post-Covid de l'activité en 2021 et 2022.

Suite à la mobilisation du monde local, le Gouvernement propose désormais d'élargir la période de référence à la CVAE 2023 (CVAE collectée par l'Etat en 2022, attendue en forte dynamique haussière, et qui aurait dû être reversée aux collectivités concernées, dont Dijon Métropole, en 2023), avec une moyenne prise en compte sur 4 millésimes (2020 à 2023).

En tout état de cause, quels que soient les ajustements finaux qui seront opérés dans la suite de la navette parlementaire, la réforme de la CVAE présente plusieurs inconvénients/risques pour les collectivités locales, régulièrement rappelés par les principales associations représentatives du bloc local, dont France Urbaine :

- d'abord, la catégorisation de CVAE comme « impôt de production » est régulièrement sujette à débat, dans la mesure où son assiette (valeur ajoutée de l'entreprise) intervient en aval du circuit de production, et n'est pas déconnectée de la richesse produite par l'entreprise. C'est d'ailleurs, entre autres, pour ces raisons, qu'elle avait été créée il y a à peine 10 ans suite à la suppression de la taxe professionnelle ;

- ensuite, compte-tenu d'une compensation par une fraction d'impôt national (TVA), la suppression de la CVAE marque une nouvelle étape dans l'affaiblissement du lien fiscal entre les contribuables du territoire (en l'occurrence les entreprises) et les collectivités locales, deux ans après la fin de la perception par les collectivités de la part résiduelle de taxe d'habitation sur les résidences principales ; le risque étant de désinciter les intercommunalités telles que Dijon Métropole à agir pour le développement économique de leur territoire.

→ Conscient de cette problématique, et avec l'objectif de maintenir un lien entre la fraction de TVA transférée et l'évolution du tissu économique de chaque territoire, le Gouvernement a proposé d'affecter la croissance annuelle de la TVA nationale à un « fonds national d'attractivité économique des territoires », dont les modalités de reversement aux collectivités seront précisées par décret). Ce fonds serait réparti en fonction de critères propres à chaque territoire demeurant à définir à la date de rédaction du présent rapport (qui pourraient être, par exemple, les bases de cotisation foncière des entreprises, ou encore les effectifs sur le territoire).

- de manière générale, pour les EPCI tels que Dijon Métropole, le poids des impôts économiques au sein du panier de ressources des communes et des EPCI a déjà été divisé par deux : il est ainsi passé de 41,5% en 2009 (avant la suppression de la taxe professionnelle) à 25,4% en 2020 et à moins de 20% aujourd'hui (depuis la réduction de 50% de la valeur locative des locaux industriels). La suppression de la CVAE réduira encore plus cette proportion, alors même que le développement économique relève pour une part non négligeable des compétences intercommunales ;

- par ailleurs, cette réforme intervient dans un contexte où les recettes de CVAE étaient attendues en fort rebond en 2023 après deux années consécutives de recul en 2021 et 2022 (conséquences de la crise sanitaire et de la récession intervenue en 2020). **La suppression de la CVAE - et la compensation de la perte de recettes sur la base d'une moyenne 2020-2023 – prive donc la métropole d'une partie de la forte dynamique de CVAE escomptée en 2023 et probablement en 2024.**

A l'inverse, c'est l'Etat qui récupérerait cette dynamique en 2023, dans la mesure où il conserverait la recette de CVAE qu'il aurait dû reverser aux collectivités/intercommunalités en 2023 (collectée en 2022), tout en attribuant à ces dernières une fraction de TVA basée sur une moyenne 2020-2023 moins importante.

→ Face aux remarques des collectivités locales, la Première Ministre a finalement concédé que l'Etat attribuera bien aux collectivités locales la totalité de la CVAE 2023 (CVAE collectée en 2022 et qui aurait dû être reversée en 2023 aux collectivités locales en l'absence de réforme), par le biais d'un abondement du nouveau dispositif de Fonds vert (cf. *infra*) à hauteur, *a priori*, de la différence entre cette dernière et la moyenne 2020-2023.

→ Il convient toutefois de préciser que cet abondement du Fonds vert constitue, par définition, une mesure ponctuelle, et qui de surcroît ne bénéficiera pas nécessairement aux collectivités/intercommunalités les plus perdantes à la suppression de la CVAE.

Enfin, au-delà de ces inconvénients/risques pour les collectivités locales, la suppression de la CVAE représente un coût direct considérable pour les finances publiques (près de 8 milliards d'euros en année pleine) dans un contexte budgétaire par ailleurs complexe à l'issue de la crise sanitaire de la Covid-19 et des importantes mesures prises par l'Etat pour atténuer les conséquences de l'inflation pour les ménages et entreprises.

3.2. Le report de plusieurs mesures de mise à jour des valeurs locatives

3.2.1. Le décalage de deux ans de l'actualisation sexennale des valeurs locatives des locaux professionnels

Depuis 2017, les locaux professionnels/commerciaux (hors locaux industriels et locaux évalués selon la méthode du barème) disposent de nouvelles valeurs locatives révisées égales, pour chaque local, au produit de sa surface pondérée par le tarif au m² de sa catégorie dans son secteur d'évaluation, éventuellement ajusté d'un coefficient de localisation.

Conformément à l'article 1518 ter du Code général des impôts, ces valeurs locatives font ensuite l'objet d'actualisations régulières selon la périodicité suivante :

- (1) chaque année : mise à jour des tarifs catégoriels ;
- (2) tous les deux ans : révision des coefficients de localisation ;
- (3) tous les six ans : actualisation de l'ensemble des paramètres collectifs d'évaluation (secteurs d'évaluation, tarifs et coefficients de localisation).

Ainsi, cette actualisation sexennale (3) devait être effectuée pour la première fois en 2022, pour une intégration dans les bases d'imposition à compter de 2023.

Les travaux préparatoires à cette actualisation générale ont été réalisés en 2022 dans l'ensemble des départements, selon un processus complexe mené par les Directions départementales des finances publiques (DDFiP) et associant les commissions communales et intercommunales des impôts directs (CCID et CIID) ainsi que les commissions départementales des valeurs locatives (CDVL, composées de représentants des collectivités locales des territoires, des contribuables et des députés et sénateurs du Département).

Toutefois, tant sur le plan local en Côte-d'Or qu'à l'échelle nationale, ces travaux ont fait ressortir de nombreuses difficultés liées notamment :

- au volume trop faible des loyers collectés (trop peu de loyers remontés de la part des entreprises, avec un risque de mauvaise appréhension du marché locatif sur le territoire et, en conséquence, de définition de paramètres collectifs d'évaluation inadaptés) ;
- à l'insuffisance des simulations et informations transmises par les services fiscaux pour permettre aux commissions concernées et aux collectivités de participer de manière efficace aux travaux ;
- à des conséquences importantes, sur certains territoires, de l'actualisation sexennale sur le niveau des valeurs locatives (et donc de taxation) des entreprises de certains secteurs (en particulier les commerces de centre-ville).

Dans ce contexte, et compte-tenu de ces problématiques diverses, **le Gouvernement propose donc de décaler de deux ans l'intégration dans les bases d'imposition de l'actualisation sexennale (avec un effet à compter des impositions 2025)**, sans toutefois préciser, à ce stade, comment il compte procéder :

- soit un simple report à 2025 des éléments travaillés en 2022 (auquel cas les problématiques susvisées seront simplement repoussées à 2025) ;
- soit la réalisation, entre 2023 et 2025, de travaux complémentaires permettant d'améliorer significativement la qualité et la fiabilité de l'actualisation sexennale (via notamment la collecte de davantage de loyers auprès des entreprises pour une prise en compte plus fine du marché locatif de chaque territoire) et de mieux identifier et limiter les effets de bord sur certaines catégories de contribuables (commerces de centre-ville en particulier).

3.2.2. Le report de deux ans de la révision des valeurs locatives des locaux d'habitation (entrée en vigueur repoussée à... 2028) ?

Dans le cadre de la suppression de la taxe d'habitation sur les résidences principales (article 16 de la loi de finances initiale pour 2020), le gouvernement de l'époque s'était formellement engagé à ce que celle-ci soit accompagnée d'un agenda de révision des valeurs locatives des locaux d'habitation (précisé par l'article 146 de la loi de finances pour 2020).

Les travaux préparatoires à cette actualisation indispensable de valeurs locatives dont les modalités de détermination datent du début des années 1970 devaient ainsi débuter au 1er semestre 2023, avec pour objectif d'une entrée en vigueur à partir de 2026 (impôts fonciers 2026).

Or, dans le cadre du projet de loi de finances 2023, l'Etat revient sur les engagements de calendrier pris initialement, et propose de reporter de deux ans l'entrée en vigueur de cette révision, qui ne serait donc appliquée qu'à compter de 2028.

Pour justifier ce report, l'Etat invoque des arguments techniques non fondés selon l'association France Urbaine, tels que, notamment, la nécessité de travaux préparatoires complémentaires (sachant que plusieurs années de préparation de la réforme étaient déjà prévues), ainsi que le lien, difficile à comprendre, avec le décalage de deux ans de l'actualisation sexennale des locaux professionnels

Dans les faits, et toujours selon France Urbaine, ce report laisse un doute sur la réelle volonté politique de mener cette réforme à son terme, celle-ci étant pourtant indispensable afin de renforcer l'équité fiscale entre contribuables (le maintien de bases caduques des années 1970 générant des iniquités entre contribuables).

Précisions « de dernière minute » sur le futur dispositif

A la date d'achèvement de la rédaction du présent rapport, le Sénat venait de rejeter ce décalage de deux ans dans le cadre de l'examen du PLF 2023. Une incertitude subsiste donc sur le maintien de ce report dans la version finale de la loi de finances, qui devrait être adoptée à la mi-décembre 2022.

3.3. L'entrée en vigueur progressive de la réforme des indicateurs financiers, après quelques mesures correctives

Les dotations versées par l'Etat aux collectivités territoriales (notamment la dotation globale de fonctionnement et ses diverses composantes), ainsi que les divers dispositifs de péréquation¹⁰ sont calculés / fonctionnent à partir **d'indicateurs financiers destinés à évaluer la « richesse » relative des différentes collectivités locales.**

Pour mémoire, les principaux indicateurs financiers utilisés sont les suivants, pour lesquels une définition simplifiée est rappelée (les formules de calcul étant particulièrement complexes et s'étant stratifiées au fil du temps et des différentes réformes fiscales successives) :

- le potentiel fiscal, indicateur destiné à permettre la comparaison de la richesse fiscale **potentielle** des collectivités les unes par rapport aux autres.

→ Dans son esprit originel, le potentiel fiscal constituait un produit fiscal théorique, correspondant au montant d'impôts qu'encaisserait chaque collectivité si elle appliquait à ses bases nettes d'imposition les taux ou tarifs moyens nationaux.

→ Par la suite, les réformes fiscales successives (telles que, notamment, la suppression de la taxe professionnelle), ont entraîné une forte complexification du calcul de cet indicateur, devenu de moins en moins lisible, avec l'intégration de recettes fiscales pour lesquelles les collectivités locales ne disposent plus de pouvoir de taux (à l'image par exemple de la cotisation sur la valeur ajoutée des entreprises).

- le potentiel financier : dans le courant des années 2000, cet indicateur a été de plus en plus utilisé (au détriment du potentiel fiscal) comme élément de mesure de la richesse théorique d'une commune.

→ Le potentiel financier est égal au potentiel fiscal, auquel s'ajoute la dotation forfaitaire de la DGF provenant de l'Etat, perçue par la commune l'année précédente (hors compensation de la suppression de la part salaire de la taxe professionnelle).

→ Ce potentiel financier permet ainsi de prendre en compte l'ensemble des ressources stables d'une collectivité. En effet, outre la capacité de la collectivité à mobiliser des ressources fiscales (potentiel fiscal), s'ajoute la richesse tirée par ces collectivités de certaines dotations versées par l'Etat de manière mécanique et récurrente, et qui sont un élément essentiel pour équilibrer leur budget.

¹⁰ Dispositifs de péréquation = dispositifs de redistribution visant à réduire les écarts de richesse, et donc les inégalités, entre les différentes collectivités territoriales, à l'image du Fonds national de péréquation des ressources intercommunales et communales (FPIC), pour lequel la métropole et toutes les communes-membres de la métropole (hors Chenôve exemptée) sont contributrices depuis 2012.

- l'effort fiscal compare enfin, quant à lui, le niveau de ressources fiscales effectivement perçues par la collectivité locale au potentiel fiscal établi à partir de ces mêmes taxes.

Dans la continuité de la loi de finances 2021 et des travaux menés en la matière depuis environ 2 ans par le Comité des finances locales¹¹, **la loi de finances initiale pour 2022 (LFI 2022) a prévu une réforme importante des indicateurs financiers**, destinée à répondre à deux objectifs principaux :

- (1) prendre en compte, dans la formule de calcul desdits indicateurs, les conséquences des réformes fiscales majeures intervenues ces dernières années (suppression de la taxe d'habitation sur les résidences principales - THRP¹², transfert aux communes de la part départementale de la taxe foncière sur les propriétés bâties et aux EPCI d'une quote-part de TVA en compensation de la perte de la THRP, division par deux de la cotisation sur la valeur ajoutée des entreprises et des impôts fonciers des établissements industriels, etc.) ;
- (2) ajuster le périmètre des recettes fiscales prises en compte dans le calcul de ces indicateurs, afin d'améliorer la mesure de la « richesse » potentielle des collectivités locales et de coller au plus près à la situation de chaque territoire.

Pour ce qui concerne ce second aspect, la LFI 2022 a **élargi le périmètre des impôts et taxes pris en compte dans le calcul des potentiels fiscal et financier**, en y intégrant de nouvelles recettes fiscales telles que, entre autres (notamment pour les communes) : les droits de mutation à titre onéreux (DMTO), la taxe locale sur la publicité extérieure (TLPE), l'imposition forfaitaire sur les pylônes, ainsi que d'autres recettes ne concernant pas jusqu'à présent le territoire de Dijon Métropole (majoration de la taxe d'habitation sur les résidences secondaires dans les zones tendues, taxe additionnelle à la taxe sur les installations nucléaires, etc.).

La LFI 2022 a également prévu une **simplification du calcul de l'effort fiscal**, avec pour objectif de le recentrer sur la mesure des ressources fiscales réellement mobilisées par une commune, rapportées à ce qu'elles représenteraient avec les taux moyens d'imposition (en rappelant que les ressources fiscales des communes sont, désormais, très fortement concentrées sur la taxe foncière sur les propriétés bâties).

Ce choix méthodologique d'exclure la part intercommunale de la fiscalité locale du calcul de l'effort fiscal conduira *de facto*, toutes choses égales par ailleurs, à pénaliser les communes appartenant aux métropoles les plus intégrées. Il apparaît donc contradictoire avec les incitations financières des deux dernières décennies au renforcement de l'intégration intercommunale, et pourrait pénaliser les territoires les plus intégrés, et a fait l'objet de nombreuses critiques de la part des associations d'élus locaux, ainsi que du Comité des finances locales, d'où un ajustement proposé dans le PLF 2023 (cf. *infra*).

Enfin, dans l'objectif d'éviter des effets massifs dans la répartition des concours financiers de l'Etat, le législateur a prévu une neutralisation totale des nouvelles modalités de calcul pour l'année 2022, avec l'utilisation de « fractions de correction ». Par la suite, pour le bloc communal, une levée progressive de cette neutralisation (application de fractions de correction de plus en plus réduites) est prévue entre 2023 et 2028.

→ Suite à ces importantes évolutions, et aux réactions des collectivités locales, le projet de loi de finances 2023 revient sur les nouvelles modalités de calcul de l'effort fiscal, et propose de neutraliser intégralement, durant une année supplémentaire (2023), les conséquences de la réforme sur le calcul de l'effort fiscal, « dans l'attente de la mise en œuvre d'une solution pérenne de réforme ou de substitution de l'indicateur. »

¹¹ Institué par la loi du 3 janvier 1979, le Comité des Finances Locales (CFL) est une instance consultative composée de représentants des différentes catégories de collectivités territoriales et de représentants de l'Etat. Il a pour objet principal la défense des intérêts financiers des collectivités locales et permet d'harmoniser leur position avec celle de l'Etat. Parmi ses missions, le Gouvernement peut notamment le consulter sur tout projet de loi, tout projet d'amendement ou sur toutes dispositions réglementaires à caractère financier concernant les collectivités locales

¹² Suppression intégrale à compter de l'année 2023 incluse. Entre 2021 et 2023, la taxe d'habitation sur les résidences principales est perçue directement par l'Etat auprès des contribuables qui y restent encore assujettis. Elle ne constitue donc plus une recette perçue par les collectivités locales).

En revanche, pour ce qui concerne les autres indicateurs financiers, et particulier les potentiels fiscal et financier, la réforme sera bien mise en œuvre comme prévu en 2023 avec une première levée partielle de la neutralisation.

- En résumé, certes de prime abord strictement technique (et particulièrement complexe), cette révision des indicateurs financiers entraînera bien des conséquences très concrètes pour les collectivités locales, et notamment pour les communes et les intercommunalités, encore marginales en 2023, et progressivement de plus en plus significatives entre 2024 et 2028 (au fur et à mesure de la levée des mesures de neutralisation / fractions de correction).
- En d'autres termes, il devrait nécessairement y avoir, dans les années qui viennent, des collectivités gagnantes et des collectivités perdantes (en termes, par exemple, de niveau de dotation globale de fonctionnement versée annuellement par l'Etat).
- A ce stade, compte-tenu de la complexité de la réforme et de l'absence de simulations exhaustives de la part de l'Etat, il n'est pas possible d'en évaluer de manière certaine les conséquences budgétaires pour Dijon Métropole à moyen/long terme.
- A court terme, cette réforme devrait toutefois présenter des conséquences mineures, voire inexistantes pour la métropole et ses communes-membres, dans la mesure où la neutralisation de la plupart de ses effets demeure encore importante pour l'année 2023.

Enfin, il convient de préciser que cette réforme des indicateurs ne sera probablement pas la dernière, dans la mesure où elle n'est pas forcément jugée suffisante (ou suffisamment aboutie) par une partie des associations d'élus locaux (sans compter les éventuelles réactions des collectivités perdantes au fur et à mesure de la levée des mesures de neutralisation, et de la matérialisation concrète dans les budgets locaux d'éventuelles pertes significatives de DGF pour certaines d'entre elles).

3.4. Une dotation globale de fonctionnement en progression à l'échelle nationale, mais, très probablement, en relative stabilité pour Dijon Métropole

3.4.1. Un abondement notable de la dotation globale de fonctionnement (DGF) à l'échelle nationale en 2023, toutefois nettement inférieur à l'inflation

Après quatre années consécutives de recul entre 2014 et 2017, l'Etat avait décidé, lors de la législature précédente (2017-2022), de **stabiliser les concours financiers de l'État aux collectivités locales**.

Dans la continuité de la période 2017-2022, **la dotation globale de fonctionnement (DGF), principal concours financier de l'Etat, ne devait connaître, en 2023, aucune évolution majeure par rapport à 2022**, tant pour ce qui concerne son montant que ses critères de répartition.

Toutefois, compte-tenu du contexte budgétaire complexe pour de nombreuses collectivités locales en raison de la hausse des prix de l'énergie et de l'inflation généralisée, le Gouvernement a finalement décidé **de rehausser l'enveloppe globale de DGF, à titre exceptionnel, de + 320 M€** (à périmètre constant) **par rapport à 2022**.

Dans un contexte de forte inflation, cet abondement exceptionnel de 320 M€ représente toutefois à peine plus de + 1% de hausse par rapport à 2022. **Après retraitement de l'inflation (4,3% prévisionnels en 2023), la DGF diminuera donc « en volume » en 2023 pour les collectivités locales.**

De manière générale, et malgré la demande de plusieurs associations d'élus locaux, dont l'Association des Maires de France, le Gouvernement refuse toute indexation de la DGF à hauteur de l'inflation.

3.4.2. Une DGF attendue, dans ce contexte, en relative stabilité pour Dijon Métropole

Au vu du contenu provisoire du projet de loi de finances 2023 et des annonces du Gouvernement connues à la date de rédaction du présent rapport, **le montant de la DGF perçue par Dijon Métropole ne devrait pas connaître d'évolution majeure en 2023.**

Compte-tenu de l'abondement exceptionnel de 320 M€ annoncé par le Gouvernement, le recul de la dotation de compensation de la métropole, en moyenne d'environ - 500 K€ supplémentaires chaque année depuis 2015, **pourrait s'avérer exceptionnellement réduit en 2023.**

Pour mémoire, l'évolution de la DGF perçue par la métropole sur la période récente est rappelée dans le tableau ci-après, comportant également une fourchette prévisionnelle du montant anticipé pour l'année 2023.

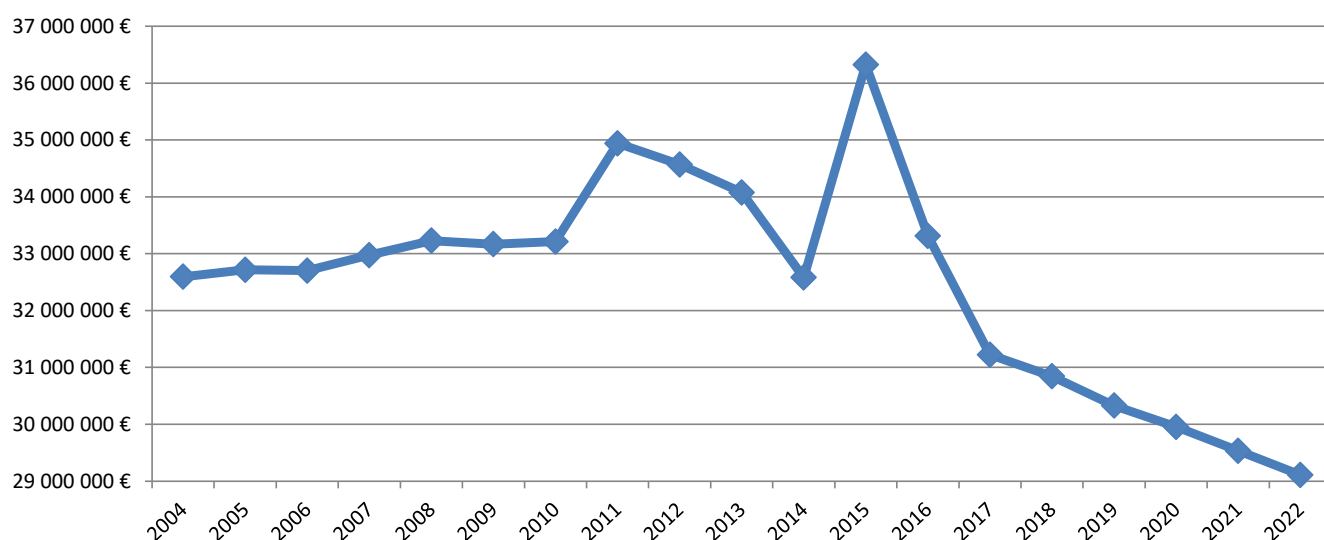
Chiffres arrondis, en millions d'euros	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	Prévision 2023
DGF totale	36,325M€	33,314 M€	31,223 M€	30,844 M€	30,329 M€	29,954 M€	29,533 M€	29,109 M€	Entre 28,7 M€ et 29,5 M€
Dont dotation d'intercommunalité (*)	11,616 M€	9,081 M€	7,660 M€	7,771 M€	7,783 M€	7,818 M€	7,831 M€	7,882 M€	
Dont dotation de compensation	24,709 M€	24,233 M€	23,563 M€	23,073 M€	22,546 M€	22,136 M€	21,702 M€	21,228M€	

(*) Intégrant, entre 2014 et 2017, la contribution au redressement des finances publiques mise en place sous le quinquennat précédent.

En 2023, la DGF métropolitaine peut, à ce stade, être estimée dans une fourchette large comprise entre 28,7 M€ et 29,5 M€, après 29,109 M€ en 2022 (avec un scénario central 2023 en quasi-stabilité par rapport à 2022).

Malgré l'abondement de la DGF à l'échelle nationale, le montant de DGF à percevoir par Dijon Métropole en 2023 resterait donc proche de son plus bas niveau depuis la réforme de l'architecture de la DGF en 2004.

Évolution de la DGF totale perçue par le Grand Dijon / Dijon Métropole sur période longue



Pour les années 2024 et suivantes, il est à ce stade impossible d'anticiper la manière dont pourrait évoluer la DGF perçue par la Métropole, en raison de points d'incertitude majeurs quant à la stratégie du Gouvernement en la matière, avec les principaux questionnements suivants (déjà évoqués dans le DOB de l'an dernier, et toujours d'actualité cette année) :

- **Après un abondement exceptionnel de + 320 M€ en 2023 dans une situation de forte inflation, quels choix fera l'Etat en termes d'évolution de la DGF en 2024 et les années suivantes**, dans un contexte d'équilibres financiers publics, et particulièrement du déficit et de l'endettement de l'Etat, suite à la crise sanitaire, économique et sociale de la Covid-19 et à la nouvelle crise en cours (inflation, prix de l'énergie, et ralentissement économique) ?

- **Quelles seront les conséquences pour les collectivités locales en général, et pour Dijon Métropole en particulier, de l'entrée en vigueur progressive de la réforme des indicateurs de richesse utilisés dans la répartition de la dotation globale de fonctionnement**, rendue indispensable par les importantes réformes et mesures fiscales récentes (suppression de la taxe d'habitation sur les résidences principales, division par deux des valeurs locatives des établissements industriels, etc.) ? *A court terme, en tout état de cause, cette réforme devrait présenter des effets encore limités en 2023 (toutes choses égales par ailleurs, compte-tenu du mécanisme de neutralisation partielle prévu par l'Etat (avec levée progressive entre 2023 et 2028 de la neutralisation)).*

- **L'Etat engagera-t-il ou non, au cours de la législature 2022-2027, une réforme plus générale de la DGF et de ses critères de répartition**, évoquée régulièrement depuis plusieurs années, mais jamais mise en œuvre de manière globale¹³ ?

3.5. Des dispositifs de péréquation dans la continuité des années précédentes

3.5.1. La poursuite de la montée en puissance de la péréquation verticale (par le biais des dotations de l'Etat)

→ Une nouvelle montée en puissance de la péréquation verticale en 2023 (sans conséquences pour Dijon Métropole)

L'année 2023 devrait, de nouveau, être marquée par la poursuite de la montée en puissance de la péréquation dite « verticale » effectuée par le biais de certaines composantes de la DGF.

Au vu de la version initiale du projet de loi de finances, cette progression devrait atteindre *a minima* **+ 210 M€ pour le bloc communal** décomposés comme suit :

- une hausse de + 90 M€ de la DSU - dotation de solidarité urbaine (*concerne les communes*) ;
- une revalorisation de + 90 M€ de la DSR - dotation de solidarité rurale (*concerne les communes*) ;
- une augmentation de + 30 M€ de la dotation d'intercommunalité (composante de la DGF intercommunale), suite à la réforme de cette dernière entrée en vigueur en 2019, ne concernant pas Dijon Métropole.

Suite aux annonces de la Première Ministre Elisabeth Borne en octobre 2022, et sous réserve de la suite de la navette parlementaire, la dotation de solidarité rurale devrait bénéficier d'un abondement complémentaire de + 110 M€¹⁴, soit une progression importante de + 200 M€ au total en 2023.

→ Une progression des dotations de péréquation financée par l'Etat en 2023 ?

Depuis de nombreuses années, la progression des dotations de péréquation verticale a été financée de manière quasi-systématique par une ponction (dite écrêtement) appliquée sur d'autres composantes de la DGF, à savoir la dotation forfaitaire des communes et la dotation de compensation des intercommunalités.

En d'autres termes, ce n'est pas l'Etat, mais bien les collectivités elles-mêmes, qui financent chaque année la montée en charge de la péréquation verticale.

¹³ Depuis 2016, il faut tout de même rappeler que la dotation de solidarité urbaine (composante péréquatrice de la DGF perçue par certaines communes), et la dotation d'intercommunalité, ont fait l'objet d'ajustements de leurs critères de répartition, en vigueur depuis 2017 pour la première et 2019 pour la seconde.

¹⁴ Dans le cadre de la hausse globale de DGF de + 320 M€ souhaitée par le Gouvernement pour 2023.

Du fait de cet écrêtement, la dotation de compensation (composante de la DGF de Dijon Métropole) a reculé, en moyenne depuis 2015, d'environ - 500 K€ supplémentaires chaque année.

Toutefois, pour l'année 2023, et bien que cette mesure ne figurait pas dans la version initiale du projet de loi de finances, le Gouvernement a annoncé son intention d'abonder l'enveloppe de DGF du bloc communal de + 320 M€, ce qui permettrait de financer la progression des dotations de péréquation sans écrêtement sur la dotation forfaitaire des autres communes (et potentiellement sans écrêtement - ou *a minima* avec un écrêtement réduit - sur la dotation de compensation des EPCI, la situation de cette dernière demeurant toutefois à clarifier à la date de rédaction du présent rapport).

Si ce scénario se concrétise, la dotation de compensation de la métropole pourrait connaître, en 2023, une diminution plus réduite que les années précédentes (voire demeurer quasi-stable dans le scénario le plus favorable).

3.5.2. Une péréquation horizontale (redistribution entre collectivités) via le FPIC inchangée dans ses modalités à l'échelle nationale, mais dont la stabilité demeure incertaine au niveau local

Pour ce qui concerne le bloc communal, le projet de loi de finances 2023 maintient inchangés le volume et les principales règles de fonctionnement 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, pour la septième année consécutive (depuis 2016), les ressources prélevées et redistribuées au niveau national au titre du FPIC sont stabilisées à hauteur de 1 milliard d'euros.

L'ensemble intercommunal de Dijon Métropole (métropole + ses 23 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 **2 746 959 € en 2022** (après un pic de 3 339 953 € en 2017, puis un recul tendanciel modéré depuis lors).

Concernant la seule métropole, sa contribution au FPIC (1,106 M€ en 2022) dépend essentiellement de l'évolution du coefficient d'intégration fiscale (CIF). **Compte-tenu de l'augmentation progressive du CIF (liée à l'intégration intercommunale croissante¹⁵), la part du prélèvement du FPIC prise en charge par la métropole tendra donc à s'accroître au fil des années.**

Enfin, malgré la nouvelle stabilisation du volume du fonds au niveau national prévue en 2023, l'évolution du prélèvement de l'ensemble intercommunal de Dijon Métropole demeure, à ce jour, impossible à prévoir précisément.

En effet, l'évolution des niveaux de richesse respectifs des ensembles intercommunaux, ainsi que les modifications de la carte intercommunale (fusions d'EPCI etc.) sont susceptibles de peser sur la répartition du prélèvement d'une année sur l'autre, et donc sur le montant de la contribution de Dijon Métropole et de chacune de ses communes-membres.

De plus, la mise en œuvre progressive des nouveaux indicateurs financiers de mesure de la « richesse » des collectivités locales devrait également modifier les positionnements respectifs des ensembles intercommunaux (en termes de richesse relative), avec des gagnants et des perdants.

¹⁵ Transferts de compétences successifs et élargissement du périmètre des services communs.

3.6. Le soutien à l'investissement local conforté suite à la crise sanitaire et pour répondre à l'urgence écologique et environnementale (priorisé par rapport à un appui plus limité à l'autofinancement des collectivités locales)

En matière d'évolution des finances locales, les gouvernements successifs, tant à la fin de la législature 2012-2017, que depuis 2017, ont essentiellement eu pour objectif, comme les gouvernements précédents, de conduire les collectivités locales à limiter leurs dépenses de fonctionnement, et ont, en conséquence, davantage orienté les interventions/soutiens de l'Etat vers des aides à l'investissement.

Les différents textes adoptés depuis le début de la crise sanitaire (dont le Plan de relance) ont conforté et renforcé cette dynamique, que l'on retrouve de nouveau en 2023 avec la création d'un nouveau dispositif baptisé « Fonds vert ».

Parallèlement à ces mesures significatives en matière d'investissement local (cf. *infra* § 3.5.1), le soutien à l'autofinancement des collectivités locales demeure quant à lui plus limité (cf. *infra* § 3.5.2), avec malgré tout la mise en œuvre de mesures de soutien aux collectivités locales les plus touchées par l'inflation (avec toutefois des conditions d'éligibilité relativement restrictives).

Le projet de loi de finances (PLF) 2023 s'inscrit donc dans la stricte continuité des exercices précédents en maintenant la priorité donnée à l'investissement dans les soutiens financiers de l'Etat aux collectivités locales.

3.6.1. Un soutien de l'Etat à l'investissement local conforté dans le projet de loi de finances 2023 dans une logique de transition écologique

NB : seuls sont évoqués et détaillés ci-après les dotations et soutiens à l'investissement de l'Etat concernant les grandes intercommunalités urbaines (les dispositifs spécifiques aux petites communes et collectivités rurales ne sont donc pas présentés ici).

→ La création d'un « Fonds vert »

Afin de permettre un renforcement de la lutte contre le changement climatique à l'échelle des territoires, la Première ministre a annoncé, le 27 août dernier, la création d'un « fonds vert » d'accélération de la transition écologique dans les territoires, inscrit au PLF 2023.

Ce fonds, doté *a minima* de 1,5 Md€ d'autorisations d'engagement pour l'année 2023 (et qui pourrait être complété jusqu'à 500 M€ complémentaires¹⁶), permettra de soutenir les projets des collectivités territoriales en faveur de la transition écologique, en particulier en matière de :

- performance environnementale (rénovation des bâtiments publics des collectivités, modernisation de l'éclairage public, valorisation des biodéchets, etc.) ;
- d'adaptation des territoires au changement climatique (risques naturels, renaturation) ;
- d'amélioration du cadre de vie (friches, mise en place des zones à faible émission, etc.).

Une partie d'anciens dispositifs (à l'image du fonds friches), qui devaient être supprimés, seraient donc finalement reconduits et « rebasculés » dans le Fonds vert.

Le fonctionnement devrait s'inscrire dans une logique déconcentrée, avec un mode de fonctionnement qui pourrait être proche de celui de la dotation de soutien à l'investissement local (DSIL), avec une répartition effectuée par le Préfet.

Compte-tenu de son ambition en matière de transition écologique et des très nombreux projets qu'elle porte en la matière, Dijon Métropole sera bien évidemment très attentive aux modalités de mise en œuvre de ce fonds, et notamment à un traitement équilibré par rapport aux autres collectivités du Département.

¹⁶ Correspondant à la différence entre le montant de CVAE collecté par l'Etat en 2022 (et qui aurait dû être reversé aux collectivités concernées en 2023 = EPCI et départements) et le montant de CVAE réellement compensé en 2023 aux collectivités locales (qui devrait être inférieur).

→ Une dotation de soutien à l'investissement local (DSIL) confortée en 2023 et de plus en plus fléchée vers des projets concourant à la transition écologique

Le projet de loi de finances 2023 prévoit de reconduire l'enveloppe annuelle habituelle de la DSIL, qui sera dotée de **570 M€** en autorisation d'engagement 2023 (montant stable par rapport aux précédentes lois de finances), avec un maintien des priorités d'investissements habituelles :

- Rénovation thermique, transition énergétique, développement des énergies renouvelables ;
- Mise aux normes et sécurisation des équipements publics ;
- Développement d'infrastructures en faveur de la mobilité ou de la construction de logements ;
- Développement du numérique et de la téléphonie mobile ;
- Création, transformation et rénovation des bâtiments scolaires ;
- Réalisation d'hébergements et d'équipements publics rendus nécessaires par l'accroissement du nombre d'habitants.

Le PLF 2023 marque par ailleurs **l'intégration de la DSIL dans le budget vert de l'État, avec un objectif de financement de projets concourant à la transition écologique à hauteur de 25 % de l'enveloppe de la dotation**. L'Etat précise également que la part de ces projets sera amenée à progresser au cours du quinquennat.

→ Un fonds de compensation de la TVA (FCTVA) demeurant le principal dispositif de soutien financier de l'Etat à l'investissement local

Pour mémoire, le FCTVA est un dispositif financier permettant aux collectivités territoriales et à leurs groupements de percevoir une compensation de la taxe sur la valeur ajoutée (TVA) qu'ils acquittent sur une partie de leurs dépenses d'investissement et sur les dépenses d'entretien des bâtiments publics, de la voirie et des réseaux, à un taux forfaitaire fixé actuellement à 16,404%¹⁷.

Pour 2023, l'État anticipe une relative progression de son montant, avec une prévision de 6,7 milliards d'euros, après 6,5 milliards d'euros prévus en 2022 (loi de finances 2021).

Évolution du FCTVA à l'échelle nationale depuis 2014

Volume du FCTVA à l'échelle nationale En milliards d'euros (Mds€)	Réalisé							Prévisions lois de finances	
	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023
	5,61 Mds€	5,22 Mds€	5,01 Mds€	5,52 Mds€	5,95 Mds€	6,41 Mds€	6,70 Mds €	6,5 Mds€	6,7 Mds €

Dans les documents annexés au PLF 2023¹⁸, l'Etat précise toutefois que « *la prévision de l'année 2023 est marquée par quelques incertitudes : ampleur encore incertaine du rebond de l'investissement local depuis 2021, effet des décaissements issus du plan de relance sur l'investissement local en 2021 et 2022 et conséquence sur le cycle électoral, mise en oeuvre de la nouvelle assiette automatisée concernant le principal régime de versement, impact des élargissements successifs de l'assiette (dépenses d'entretien des réseaux, cloud, réintroduction des dépenses de documents d'urbanisme), etc.* »

Pour ce qui concerne l'automatisation de la gestion du FCTVA, Dijon Métropole a été concernée pour la première fois en 2021 (au titre des dépenses éligibles réalisées en 2021, l'EPCI bénéficiant en effet du FCTVA en année N pour les dépenses d'investissement réalisées en N).

¹⁷ Taux appliqué à la dépense TTC supportée par la collectivité locale. 16,404% constitue le taux de base, avec certaines exceptions (par exemple un taux de 5,6% applicable aux dépenses liées à l'informatique en nuage (cloud)).

¹⁸ Rapport sur la situation des finances publiques locales annexe au PLF 2023.

Pour mémoire, cette réforme consiste à remplacer une procédure par laquelle, pour pouvoir bénéficier du FCTVA, les collectivités devaient procéder à la déclaration aux préfetures de leurs dépenses d'investissement éligibles (système complexe qui mobilisait des effectifs dans la collectivité pour déclarer et au niveau des services fiscaux pour contrôler) par un système dans lequel l'imputation dans les comptes d'une collectivité d'une dépense d'investissement éligible lui permet automatiquement de recevoir le versement auquel elle a droit au titre dudit fonds.

→ Le périmètre d'éligibilité des dépenses réelles d'investissement au FCTVA évoluant avec l'automatisation, la métropole pourra donc, selon les années (comme l'ensemble des collectivités concernées) et la nature des investissements effectués, être soit gagnante, soit perdante par rapport à l'ancien système (comme d'ailleurs l'ensemble des collectivités éligibles).

3.6.2. Des mesures de soutien à l'autofinancement des collectivités locales plus limitées, mais néanmoins à souligner

→ Une revalorisation notable de la DGF en 2023, bien que nettement inférieure à l'inflation

Face à la dégradation de l'autofinancement des collectivités locales dans un contexte de forte hausse des prix, en particulier de l'énergie, certaines associations d'élus, en particulier l'Association des Maires de France (AMF), sollicitaient auprès de l'Etat une actualisation de la DGF à hauteur de l'inflation prévisionnelle 2023 associée au projet de loi de finances, soit + 4,3%.

La DGF étant proche de 27 milliards d'euros en 2022, une actualisation de + 4,3% représenterait un abondement de près de + 1,2 milliard d'euros en 2023.

Face à ces demandes, notamment de l'AMF, **l'Etat a refusé toute indexation de la DGF sur l'inflation, mais a en revanche consenti un abondement de + 320 M€ en 2023** (cf. *supra*), près de 4 fois inférieur à l'inflation prévisionnelle.

Cette hausse de la DGF en 2023 est tout de même notable, dans la mesure où il s'agit, selon le Gouvernement de la première hausse d'une telle ampleur depuis 13 ans (la dernière décennie ayant été marquée par une forte baisse entre 2014 et 2017, puis une stabilisation entre 2017 et 2022).

→ La création de dispositifs d'aides aux collectivités les plus touchées par l'inflation, aux conditions d'éligibilité toutefois relativement restrictives

Plutôt qu'une revalorisation globale de la DGF à hauteur de l'inflation, le Gouvernement a privilégié la mise en œuvre de dispositifs ciblés de soutien (dits « filets de sécurité ») pour les collectivités locales les plus touchées par l'inflation. Deux dispositifs ont ainsi été mis en œuvre :

- pour l'exercice 2022, le filet de sécurité voté dans le cadre de la loi de finances rectificative de l'été 2022 vise à compenser certaines hausses de dépenses subies, cette même année, par les collectivités territoriales et leurs groupements du fait, à la fois, de l'augmentation des prix de l'énergie, de l'alimentation et de la revalorisation du point d'indice de + 3,5%. Les conditions d'éligibilité à cette aide de l'Etat sont toutefois relativement restrictives avec plusieurs critères cumulatifs pour les collectivités concernées, à savoir :

→ une épargne brute 2021 inférieure à 22% des recettes réelles de fonctionnement du même exercice ;

→ une baisse de l'épargne brute d'au moins 25% en 2022 par rapport à 2021 ;

→ un recul de l'épargne brute en 2022 dû principalement (majoritairement, pour plus de 50%), à la mise en œuvre de la revalorisation du point d'indice dans la fonction publique et aux effets de l'inflation sur les dépenses d'approvisionnement en énergie, électricité et chauffage urbain et d'achats de produits alimentaires ;

→ un potentiel fiscal inférieur, pour les EPCI, au double de la moyenne de leur groupe en 2022 ;

- pour l'année 2023, le dispositif intégré par amendement au projet de loi de finances est assez proche de celui de 2022, mais cible uniquement les hausses de dépenses énergétiques subies par les collectivités locales entre 2022 et 2023. Les critères d'éligibilité cumulatifs seraient notamment les suivants :

- une baisse de l'épargne brute d'au moins 25% en 2023 par rapport à 2022 ;
- une augmentation des dépenses d'approvisionnement en énergie, électricité et chauffage urbain en 2023 par rapport à 2022 supérieure à 60 % de l'augmentation des recettes réelles de fonctionnement en 2023 par rapport à 2022
- une collectivité non éligible aux tarifs réglementés de vente de l'électricité ;
- un potentiel fiscal inférieur, pour les EPCI, au double de la moyenne de leur groupe en 2022.

Si Dijon Métropole subit en 2022, et subira en 2023, des hausses de dépenses de fonctionnement liées en partie à l'augmentation des prix de l'énergie (cf. *infra* pour plus de détails pour l'exercice 2023), ainsi qu'à la revalorisation du point d'indice, **son éligibilité à ces deux dispositifs apparaît toutefois très incertaine, compte-tenu de l'imbrication de divers critères cumulatifs.**

A titre d'exemple, pour le dispositif 2023, il ne suffirait en effet pas que les dépenses énergétiques augmentent fortement et que l'épargne brute diminue concomitamment de 25% pour être éligible à l'aide de l'Etat. Il faudrait également que la hausse des charges énergétiques représente au moins 60% de la dynamique des recettes réelles de fonctionnement.

Précisions « de dernière minute » sur le futur dispositif pour 2023

Au vu des annonces de la Première Ministre lors de la clôture du Congrès des Maires de France, le dispositif de filet de sécurité pour 2023 devrait être revu et amendé dans la dernière ligne droite de l'examen du projet de loi de finances, afin d'en assouplir les critères d'éligibilité.

Il est donc possible que sa version finale diffère sensiblement des éléments présentés ci-dessus.

PRIORITES D'ACTION ET OBJECTIFS FINANCIERS POUR L'ÉLABORATION DU BUDGET PRIMITIF 2023

1- Priorités d'action pour la construction du budget primitif 2023

Au-delà de la répartition « classique » des investissements par champs de compétences et d'activités, présentée par la suite¹⁹, le projet de budget primitif 2023 s'articulera autour de plusieurs priorités transversales, dans le cadre, notamment, des orientations définies par le projet métropolitain approuvé, au cours de la mandature précédente, par délibération du conseil métropolitain du 30 novembre 2017, et actuellement en cours de révision dans le cadre défini par délibération du 14 avril 2022.

Il est précisé que les éléments ci-après n'ont pas vocation à détailler l'intégralité des actions et postes de dépenses prévisionnels de l'année 2023, mais uniquement à en présenter les grandes orientations.

1.1. Une forte accélération des investissements de la métropole, fait central du budget 2023

Conformément aux orientations définies par le pacte financier et fiscal 2022-2026²⁰, les dépenses d'équipement de la métropole (chapitres 20, 21, 23 et 204) connaîtront une **forte augmentation en 2023**, avec un **volume prévisionnel de l'ordre de 110 M€ à 120 M€** au stade du projet de budget, tous budgets confondus (après 91,83 M€ au BP 2022, 65,07 M€ au BP 2021 et 63,25 M€ au BP 2020).

Il est précisé que cette fourchette inclut la reprise à la valeur nette comptable des biens de retour de la délégation des services publics de la mobilité, dans le cadre des opérations de clôture du contrat s'achevant à la fin 2022 (estimée, en ordre de grandeur, à environ 12 M€ cumulés sur le budget principal et le budget annexe des transports publics urbains, et dont l'imputation en investissement fait l'objet de discussions avec le service de gestion comptable de la métropole).

Pour mémoire, toujours tous budgets confondus, la moyenne des dépenses d'équipement réalisées (constatée au compte administratif) s'était établie à un peu plus de 50 millions d'euros annuels²¹ sur la mandature précédente, entre 2014 et 2019.

Ce renforcement conséquent du programme d'investissement répond à plusieurs ambitions et engagements de la métropole, avec, en particulier :

- la volonté de la métropole de continuer à s'inscrire de manière volontariste dans la dynamique de relance engagée à la suite de la crise sanitaire (aux côtés de l'Etat et de la Région), de maintenir la trajectoire de développement économique du territoire ;
- son engagement résolu dans la transition écologique et énergétique, laquelle nécessite des investissements massifs, dès à présent, ainsi que dans les années et décennies à venir (avec un rôle structurant des collectivités locales en la matière, compte-tenu de leur poids dans l'investissement public local) ;
- la poursuite de l'application du projet métropolitain adopté au cours de la précédente mandature, et actuellement en cours de mise à jour.
- la mise en œuvre de divers engagements budgétaires approuvés par le conseil métropolitain, tant à la fin de la mandature précédente (en particulier au travers des projets figurant au contrat métropolitain conclu avec la Région Bourgogne-Franche-Comté) que depuis le début de la mandature en cours²².

¹⁹ Cf. *infra* pages 88 et suivantes.

²⁰ Adopté par délibération du conseil métropolitain du 24 mars 2022.

²¹ Hors subventions d'équipement ponctuelles du budget principal à certains budgets annexes.

²² Cf. en particulier l'annexe 1 du présent rapport détaillant l'ensemble des autorisations de programme en cours, et qui, de surcroît, ne recouvrent pas la totalité des investissements de Dijon Métropole.

1.2. Une métropole résolument engagée dans la transition écologique

Le projet métropolitain adopté au cours de la précédente mandature précisait, en la matière, que « *la métropole [était] déjà reconnue pour ses efforts en faveur du développement durable et de la transition écologique* », et proposait « *d’aller plus loin encore dans ce domaine* ».

Dans la continuité avec cette ambition, le conseil métropolitain, par délibération du 14 avril 2022, a adopté, à l’unanimité, les grandes orientations de son futur projet métropolitain 2022-2030 articulées autour de 7 axes. Le premier de ces axes portant sur la « *transition écologique et la cohésion territoriale* » avec des objectifs forts en la matière, parmi lesquels, entre autres :

- **la lutte contre le réchauffement climatique et atteindre la neutralité carbone pour l’ensemble des communes de la métropole ;**
- **l’accélération de la transition énergétique du territoire métropolitain et la construction d’un mix énergétique local, bouclier contre la volatilité des prix de l’énergie ;**
- **l’amplification des stratégies métropolitaines de mobilité durable ;**
- **l’adaptation du territoire au changement climatique ;**
- **le portage d’une stratégie de transition alimentaire à l’échelle du bassin de vie.**

Le budget primitif 2023 s’inscrit, de nouveau, pleinement dans le cadre de ces objectifs, avec un programme d’actions extrêmement volontariste en la matière, au travers, entre autres :

- de la production et du recours croissant aux énergies renouvelables, dans la continuité des démarches engagées depuis plusieurs années avec le développement et l’extension progressive des réseaux de chaleur/chauffage urbains, alimentés, entre autres par l’énergie produite par les chaudières de l’unité de valorisation énergétique (UVE) des déchets.

Parmi les faits marquants prévisionnels de l’année 2023 et des suivantes, peuvent être relevés :

→ **la poursuite du déploiement du projet hydrogène.**

L’année 2023 sera notamment marquée par le **démarrage opérationnel de la station nord (Valmy)**.

Dans un premier temps, **les 4 premières bennes à ordures ménagères** devraient être reçues et mises en service courant 2023, et permettront d’assurer la montée en charge industrielle de la station nord.

Celle-ci accueillera ensuite progressivement 16 premiers bus standards de 12 m, dans l’attente de l’ouverture de la station sud désormais prévue à l’horizon 2025.

→ **la réduction de l’exposition aux prix de l’électricité en développant le recours à l’énergie solaire** : dans le contexte de très forte volatilité des prix de l’énergie, Dijon Métropole souhaite réduire son exposition aux prix de l’électricité en développant l’autoconsommation de l’électricité produite sur des sites maîtrisés par la collectivité. Cette autoconsommation permet de maîtriser les dépenses de fonctionnement et de sortir du risque prix pour l’établissement concerné. Dans un premier temps, la priorité sera donnée à l’équipement des parkings relais en ombrières photovoltaïques.

→ **les réflexions sur l’avenir du réseau de chaleur** : pour mémoire, Dijon Métropole a engagé en 2022 le travail d’élaboration du schéma directeur des réseaux de chaleur, lequel doit fixer les grands objectifs de production, de distribution et d’extension pour les 10 ans à venir ;

→ **la méthanisation des boues de la station d’épuration eau vitale pour la production de biogaz réinjecté dans le réseau de la métropole** (qui sera opérationnelle dès 2023 – cf. *infra*) ;

- du développement des modes de déplacements doux, pour lequel il sera de nouveau proposé de dédier une enveloppe **d'environ 2 M€** au budget 2023, fléchée sur le développement de pistes cyclables supplémentaires, avec les principaux projets suivants (lancés ou à l'étude en 2023), en précisant que cette liste demeure strictement provisoire et peut-être appelée à évoluer :

→ liaison Dijon-Fontaine-lès-Dijon-Ahuy, avec pour objectif de sécuriser cet axe très emprunté, et d'améliorer la desserte cyclable au nord de Dijon à la fois pour des déplacements utilitaires et des déplacements de loisirs ;

→ poursuite de l'aménagement de l'avenue Roland Carraz (liaison Dijon-Chenôve), en complétant les voies bus accessibles aux cycles par la sécurisation des mouvements des cyclistes dans les trois principaux carrefours ;

→ liaison communale de Chevigny-Saint-Sauveur sur le boulevard John Fitzgerald Kennedy (dans le cadre d'un itinéraire structurant de la métropole entre Dijon et Magny-sur-Tille en passant par Quetigny et Chevigny-Saint-Sauveur) ;

→ sécurisation, à l'étude, pour les piétons et les cycles de la Place du 30 Octobre ;

- de la recherche volontariste d'économies d'énergie, à l'image de la nouvelle accélération, en 2023, **de la modernisation de l'éclairage public sur le territoire des 23 communes de l'agglomération** (l'objectif étant de **traiter/reconstruire environ 6 000 points lumineux en 2023 avec installation de LED en télégestion**, soit autant que sur l'année 2022 – cf. *infra*) ;

- de la mise en place, dès le 1er janvier 2023, de l'extension des consignes de tri, en lien avec les importants travaux de modernisation du centre de tri réalisés dans le cadre de l'autorisation de programme approuvée par le conseil métropolitain le 25/03/2021. Concrètement, en 2023, les modalités de tri se décomposeront en différentes phases (calendrier prévisionnel et strictement indicatif) :

→ Tri en mode « dégradé » au centre de tri actuel de janvier à juin ;

→ Arrêt complet du site actuel 12 semaines : tri sur un autre site temporaire ;

→ Apport des premières tonnes sur le nouveau centre de tri de Dijon pour la mise en service industrielle à compter d'août 2023 ;

- de la gestion durable de l'eau, dans le cadre, en particulier du contrat de délégation de service public (DSP) conclu avec la société d'économie mixte à opération unique (SEMOP) ODIVEA²³ et du contrat de DSP l'Est dijonnais, dont la procédure de renouvellement se déroulera sur l'année 2023 avec, dans les deux cas, des objectifs volontaristes :

→ la réduction des pertes sur le réseau d'eau potable, avec des cibles de rendement ambitieuses ;

→ la généralisation de la télérelève des compteurs pour permettre, à la fois, d'alerter les abonnés sur leurs fuites en domaine privé et leur permettre de piloter leur consommation : le déploiement des compteurs télérelevés, débuté en avril 2021 sur le périmètre ODIVEA, se terminera en 2023 et sera poursuivi par cette même action sur le périmètre de l'est dijonnais ;

L'année 2023 verra également l'achèvement de 3 gros chantiers :

→ le basculement du réseau d'assainissement de Saint-Apollinaire sur la station d'épuration de Dijon Longvic, permettant à la fois de soulager la station d'épuration de Chevigny-Saint-Sauveur et de réduire les déversements dans le milieu naturel ;

→ la réduction des déversements des eaux usées dans le milieu naturel, avec la mise en service d'un bassin complémentaire de 15.000 m³ en complément du bassin Mongeotte ;

→ la mise en service de l'unité de méthanisation des boues de la station d'épuration eau vitale et de l'usine d'épuration de biogaz pour l'injection de biométhane dans le réseau de la métropole.

²³ A laquelle a été confiée, par délégation de service public, la gestion de l'eau et de l'assainissement sur une partie du territoire métropolitain à compter du 1er avril 2021

Par ailleurs, le schéma directeur de l'assainissement de Dijon Métropole prévoit la construction de bassins d'orage destinés à capter et réduire la pollution issue des déversoirs d'orage du système unitaire vers le milieu naturel. Les évolutions des réglementations entre 2015 et 2021 ont progressivement permis d'affiner les besoins d'investissements de la Métropole et le programme de construction des premiers bassins.

Dans ce contexte, l'année 2023 sera marquée par les études pour la réalisation de plusieurs bassins d'orages :

→ études de conception pour la transformation du bassin pluvial de Saint-Urbain en bassin d'orage pour mieux capter la pollution issue des déversoirs d'orage de Marsannay-la-Côte ;

→ études préalables à la construction de bassins d'orage sur les deux déversoirs d'orage les plus importants de la Collectivité situés tous deux à Dijon, respectivement Place Salengro (17% des volumes déversés du système d'assainissement dans le Suzon) et Quai Gauthey (12% des volumes déversés du système d'assainissement dans l'Ouche).

Pour ce qui concerne la construction du bassin Salengro, celle-ci pourrait constituer l'occasion d'une réflexion urbanistique complète concernant l'aménagement de la place.

- du soutien à la réhabilitation thermique des logements (tant pour ce qui concerne le parc public des bailleurs sociaux que le parc privé), dans la continuité des politiques menées au cours des années précédentes ;

- de la poursuite de la stratégie territoriale de transition alimentaire, projet structurant de la mandature 2020-2026 et plus largement de la décennie 2020-2030 (cf. *infra*) ;

- de la construction de la légumerie dans la zone d'activités de Beauregard, projet structurant lancé par délibération du conseil métropolitain du 17 décembre 2020.

Depuis lors, une équipe de maîtrise d'œuvre a été désignée en 2021, année au cours de laquelle les études techniques ont été lancées, et le foncier acquis. Les travaux de construction ont ensuite commencé à l'été 2022, après une sélection des entreprises au printemps.

Par la suite, la livraison du bâtiment et des équipements est prévue à la fin du premier trimestre 2023. La fin de l'année 2022 et le début de l'année 2023 seront ainsi consacrés à la préparation de la mise en service de la légumerie et à l'établissement du plan de développement de son activité, en lien avec les producteurs du territoire, potentiels fournisseurs intéressés par ce nouveau débouché local pour des produits de qualité et de proximité.

L'équipement contribuera ainsi à l'objectif général d'encourager la transition alimentaire vers des productions locales et de qualité, rapprochées des consommateurs par une vision systémique qui intègre la transformation et la distribution.

Pour mémoire, et hors acquisition du foncier (250 K€ HT), le coût global prévisionnel du projet était estimé à environ 1,8 M€ HT en valeur 2020. Compte-tenu de l'inflation du coût des matériaux et d'ajustements de la conception elle-même, le coût du projet devrait être revu à la hausse et **se situer un peu au-dessus de 2 M€ HT** (toujours hors coût du foncier), sous réserve d'estimations en cours. Cette évolution devrait nécessiter une actualisation du plafond de l'autorisation de programme dédiée au suivi financier de ce projet.

1.3. Une stratégie ambitieuse en matière de développement économique et d'enseignement supérieur

1.3.1. Contexte général et stratégie de Dijon Métropole pour y faire face

Les indicateurs sur l'emploi et l'immobilier d'entreprises démontrent que la métropole dijonnaise a des atouts pour poursuivre sa croissance économique. Cela s'explique sans doute par les choix sectoriels opérés sur des filières d'avenir, la santé, l'agroalimentaire, le numérique, avec un tissu d'activités diversifié.

La politique offensive menée pendant la période de la crise sanitaire et économique de la Covid-19, au travers d'un niveau soutenu d'aides pour bon nombre d'activités (dans le cadre, notamment, du Fonds de relance métropolitain - FREM, des exonérations de redevances d'occupation du domaine public ou encore la suppression des loyers pour la période pour certains locaux de la collectivité), s'est avérée indispensable pour **appuyer les petites entreprises du territoire, préserver le commerce de proximité, pour préserver les secteurs économiques essentiels.**

Après la crise sanitaire, la guerre en Ukraine a ouvert de nouvelles incertitudes sur la croissance économique avec le renchérissement du coût des matières premières et des énergies. Ce contexte pèse déjà sur les artisans et la réalisation de certains chantiers.

Même si les impacts ne sont pas encore massifiés, avec un taux de chômage sur la métropole qui reste autour de 6%, en-deçà du taux régional et national, les problématiques se posent plus pour les grosses entreprises dont la production est indexée sur le gaz.

Les perspectives à venir vont amener à réaliser plus d'investissements pour sécuriser le moyen long terme. Dans ce cadre, face aux grands enjeux qui se présentent face à nous, un certain nombre d'orientations doivent structurer l'action économique sur le territoire, avec :

- de plus en plus de transversalité entre les filières, pour pouvoir mettre en œuvre la transition énergétique et écologique ;
- plus d'agilité dans les projets qui va conduire à la mobilisation de toutes les énergies et partenaires ;
- et toujours plus d'engagement, pour piloter et déployer l'ensemble des projets, importants pour une métropole à taille humaine comme Dijon, et sans vraisemblablement d'équivalent au sein de métropoles comparables.

Le positionnement acquis de Dijon Métropole reste attractif vis-à-vis des investisseurs, les politiques conduites depuis 2001 ayant permis de bâtir une métropole qui concilie le bien-vivre, l'accessibilité et une haute qualité de vie, et qui devient une alternative crédible, dans le concert des grandes métropoles qui sont en complet recentrage.

Il est toutefois indispensable de **travailler encore sur l'offre de services** (logements, immobilier d'activités, l'offre de mobilités, l'accompagnement de bout en bout des projets d'implantation, etc.) pour **atteindre le niveau attendu par les investisseurs et les talents attirés sur la métropole.**

Dans ce contexte, la création de la nouvelle agence d'attractivité Dijon Bourgogne Invest doit permettre d'appuyer la structuration du marché foncier et d'immobilier d'entreprises, et proposer l'offre de services pour accompagner les nouvelles implantations et les développements d'entreprises existantes sur le territoire.

Dans cette situation générale, les grandes orientations du développement économique qui structurent le DOB 2023 sont ainsi les suivantes :

- la poursuite des grands projets structurants au niveau des filières et de leur ancrage territorial :
 - **sur l'agroalimentaire**, avec notamment le déploiement de la stratégie de transition alimentaire sur le mandat, avec l'enjeu du bien-manger qui se joue et de la préservation de nos ressources et qui va mobiliser bien au-delà des acteurs de la filière ;

→ **sur la filière santé**, particulièrement dynamique et source d'innovations sur le territoire, il s'agit de conforter le réseau Santenov et d'accroître la lisibilité de la filière au plan national et à l'international, essentiel pour continuer à attirer des talents et des entreprises. Les enjeux sont identifiés et portent sur l'ancrage de la filière dans un campus dédié (projet « campus 2 »), la consolidation de l'offre de financements en capital-risque et développement, les liens et partenariats à renforcer autour de la santé-alimentation-environnement, pour répondre aux enjeux climatiques ;

→ **sur la filière numérique**, le développement des expérimentations et des innovations sur le territoire passe par la définition d'une stratégie « open data », qui vise à constituer et exploiter le patrimoine de données, à la fois propres à la collectivité mais aussi enrichi des partenariats avec des tiers. Une grande partie du gisement est déjà capitalisé sur la base de ONDijon. D'autres enrichissements vont venir de Response et de la smart city. Là encore, l'accélération de la transition numérique est un enjeu majeur. Il se décline tant dans les projets portés par la collectivité qu'au niveau des entreprises en appuyant leur développement et en sécurisant leurs offres.

- la poursuite des efforts sur l'enseignement supérieur, en articulation et en accompagnement des projets de filière. Dijon Métropole est désormais devenue une grande agglomération universitaire, avec 6 000 nouveaux étudiants en 2020, soit 40 000 au total accueillis sur le territoire, et une projection à 4 000 étudiants supplémentaires dans les cinq prochaines années.

Cette perspective amène à avoir une réflexion importante sur une meilleure mutualisation et organisation de nos infrastructures pour l'accueil des étudiants, ainsi que pour ce qui concerne les mobilités, logements, le sport, la santé, et l'accessibilité.

Le lien entre l'université et les projets structurants du territoire comme Readaptic, la transition alimentaire, la ville intelligente, le projet Response, la CIGV ou le projet autour de la filière hydrogène sont autant d'axes pour organiser nos réseaux de correspondants, accentuer l'attractivité internationale des chercheurs et des étudiants sur le territoire.

L'objectif est de faire en sorte que l'Université au sens large, incluant les grandes écoles, représente un des principaux moteurs de développement du territoire métropolitain, et réciproquement, le territoire doit être source d'ancrage et de développement de l'Université.

- la prise en compte de la loi ZAN « Zéro Artificialisation Nette » imposée par l'Etat, laquelle vient directement percuter l'ambition de Dijon Métropole pour le développement économique de son territoire. **De ce fait, il apparaît essentiel de travailler sur les friches industrielles et de préserver du foncier à vocation économique.**

Dijon Métropole développe ainsi une gamme d'outils qui permet de proposer des solutions foncières et immobilières aux entreprises à tous les stades de leur développement.

La métropole fait toutefois le constat qu'elle n'a pas développé suffisamment d'offre en bâtiment relais/ateliers à destination de jeunes entreprises innovantes, technologiques et industrielles, en vue de les amener à s'autonomiser progressivement et à pouvoir sortir des murs, avec la capacité à financer un loyer de marché ou acquérir un bâtiment

Il conviendra de mettre en place un type d'offres « incitatives », de véritables produits d'appel pour attirer de nouvelles entreprises sur le territoire, tant sur **l'immobilier collectif avec requalification d'infrastructures existantes et construction telles que les incubateurs, pépinières et hôtels d'entreprises Campus 2, Agronov 2, etc. que sur l'immobilier individuel d'entreprise**, et ce en mobilisant le soutien de la Région sur les projets les plus structurants et « différenciants » en termes d'activités et d'emplois. L'agence d'attractivité Dijon Bourgogne Invest développera l'offre de services pour accompagner les implantations sur le territoire.

Dans un contexte de vents contraires à l'investissement, **la métropole veut mener une politique ambitieuse du développement économique pour ancrer les compétences et savoir-faire sur le territoire, ancrer la production et le développement des services, et investir aux côtés des entreprises pour être en capacité de répondre aux enjeux du changement climatique.**

C'est dans ce contexte qu'une gouvernance économique renouvelée autour de Dijon Métropole, avec les syndicats patronaux et professionnels, Medef, CPME, consulaires CCI et CMA, U2P, le pôle de compétitivité Vitagora et l'université de Bourgogne se réunit régulièrement pour partager les enjeux, le diagnostic et se coordonner sur les actions pour un développement économique responsable du territoire dijonnais.

Dijon Métropole a également élaboré le volet métropolitain du SRDEII (Schéma Régional de Développement économique d'innovation et d'internationalisation) pour la période 2022-2028 en concertation avec la région, adopté en conseil métropolitain le 30 juin 2022, et qui permet de partager ces orientations stratégiques en matière de développement économique au profit de l'investissement et de la création d'entreprises, de la dynamique de l'emploi et de la formation.

1.3.2. Une politique volontariste en faveur du développement économique

Après la crise sanitaire et économique de la Covid-19 et les mesures exceptionnelles de soutien et de relance en faveur des entreprises prises par la métropole en coordination avec la Région Bourgogne-Franche-Comté, c'est aujourd'hui la guerre en Ukraine et les tensions géopolitiques diverses à l'échelle internationale qui font craindre un fort ralentissement économique, voire une récession en 2023.

Tenant compte de ce contexte, le budget 2023 sera construit dans une optique, à la fois, **de soutien de l'économie mais aussi de poursuite de l'amélioration des conditions propices au développement économique, à la création et/ou à l'implantation d'entreprises, à l'attractivité des talents et des compétences** etc., au travers notamment :

- de l'accélération/renforcement de l'investissement (dépenses d'équipement totales) de la métropole, qui devrait atteindre 110 M€ à 120 M€ au BP 2023 (cf. supra) ;
- du déploiement de la nouvelle agence d'attractivité *Dijon Bourgogne Invest*, avec pour objectifs d'attirer de nouvelles entreprises et accompagner leur implantation sur le territoire, d'accompagner les projets structurants de développement des entreprises existantes et, enfin, de créer un terreau favorable à l'emploi des futurs salariés et de leurs familles ;
- du développement du partenariat avec les acteurs du développement économique de la métropole à l'image, entre autres, de la convention de partenariat passée avec la Chambre de Commerce et d'Industrie Métropole de Bourgogne (160 K€/an), ou bien encore du travail partenarial au sein du Comité de Gouvernance Economique (cf. supra) ;
- des aides à l'immobilier d'entreprise, mises en œuvre dans le cadre de l'article L. 1511-3 du Code général des collectivités territoriales, de la délibération du conseil métropolitain du 27 septembre 2018, et de la convention conclue avec la Région Bourgogne Franche-Comté en application de cette dernière (enveloppe de 200 K€ envisagée pour le projet de BP 2023) ;
- du renforcement, en complément des autres mesures, de l'investissement en immobilier collectif et structuration de l'offre d'hébergement dédié en réponse aux besoins des entreprises et des filières d'excellence. Cela pourra passer non seulement par la requalification d'infrastructures existantes (achat du bâtiment CenNutriment), la construction nouvelle (projet Campus 2) mais aussi par la création d'une société d'économie mixte de portage immobilier (réflexion en cours) ;
- du développement de fonds d'amorçage et de développement d'entreprises sur le territoire et de la participation à la gouvernance de ces fonds (enveloppe de 1 M€ envisagée pour le budget 2023 dans le Fonds Régional d'innovation avec Bpi et un fonds de capital développement pour l'industrie avec, en particulier, le soutien aux PME ayant un potentiel à devenir des ETI (entreprises de taille intermédiaire) et l'accompagnement de leurs enjeux de mutation (décarbonation, diversification sur de nouveaux marchés, croissance externe, internationalisation, innovation, etc.) ;
- de l'aménagement des zones d'activités (ZA), avec, en 2023, environ 3,4 M€ de crédits prévisionnels dédiés à l'aménagement de l'Ecoparc de l'Est dijonnais et du parc d'activités Beauregard²⁴ ;

²⁴ Rachat de bassin de rétention et voiries aménagés par la SPLAAD sur ces zones.

- de la poursuite du développement du site Agronov de Bretenière, avec l'engagement d'une seconde phase de développement en vue de lui permettre d'accueillir davantage de projets d'entreprises. Inscrite initialement au contrat métropolitain 2018-2021 conclu avec la Région, cette nouvelle étape, désormais inscrite dans l'accord de relance métropolitain 2021-2022 signé le 5 mai 2021, va se décliner en 2023 à travers les 2 étapes successives suivantes :

* la démolition des 600 m² de stockages frigos et hangars vétustes et amiantés ;

* la réalisation d'une étude sur les besoins de développement et le modèle économique associé dans la perspective, à la fois, d'une éventuelle réhabilitation du dernier bâtiment (bâtiment C) d'une surface de plancher de 1.135 m² sur 3 niveaux, et de nouvelles constructions sur le site libéré ;

- de la politique de soutien et de dynamisation des filières mise en œuvre depuis la création de la métropole, particulièrement pour ce qui concerne :

→ **la filière santé**, en rappelant que Dijon Métropole avait inscrit cette filière, source de croissance et d'innovations, comme l'un des axes majeurs d'attractivité économique du territoire dans le précédent projet métropolitain adopté au cours de la mandature 2014-2020. Dans la continuité de la dynamique déjà engagée, l'année 2023 sera marquée par :

- le déploiement des actions du Technopôle Santenov (Dijon technopôle innovation santé)²⁵ autour notamment du projet immobilier Campus 2 dédié à l'accueil de nouveaux acteurs de l'enseignement supérieur et innovation en santé numérique et pharmacie ;

- la poursuite du soutien à la mise en œuvre du projet ReadapTIC du CHU de Dijon avec un appui financier pluriannuel de 3 M€ de la métropole (plate-forme de rééducation du futur facilitant la réadaptation du patient et son retour à domicile) ;

- ou bien encore le soutien financier apporté au cluster BF Care qui a noué récemment pour la région BFC un partenariat avec le LEEM, la branche nationale des industries du médicament.

→ **la filière « agro-alimentaire »**, avec, entre autres, :

- la poursuite de la stratégie territoriale de transition alimentaire, projet structurant de la mandature 2020-2026, désormais baptisée « ProDij » à l'occasion de l'installation du comité stratégique en juillet dernier et qui promeut le « mieux manger pour mieux produire afin de mieux vivre » qui s'appuie principalement sur le programme « Dijon, Alimentation Durable 2030 » labellisé Territoire d'Innovation doté de 7,4 M€ de subventions publiques (3 M€ de la CDC, 1,7 M€ de la région et 2,7 M€ de la métropole) et qui fédère une cinquantaine de partenaires publics et privés, et sur le programme alimentaire partenarial labellisé PAT-Plan Alimentaire Territorial par l'Etat ;

- un partenariat avec la Caisse des Dépôts en 2023 pour créer les conditions d'un développement majeur des projets d'investissement avec déjà 4 nouveaux projets d'entreprises innovantes accompagnés pour un montant global de levée de fonds de 13 M€ ; cet accompagnement à la levée de fonds sera encore renforcé par la mise en place d'un Appel à Projets innovants sur la métropole ;

- sans oublier la construction de la légumerie pour une ouverture au printemps 2023 (cf. *supra*) ;

- les démolitions préalables à la restructuration du bâtiment C du Technopôle Agronov de Bretenière (ancien bâtiment INRA - cf. *supra*) et le lancement d'une étude pour définir un nouveau mode de gouvernance apte à améliorer encore son développement et son attractivité pour l'implantation et la création de nouvelles entreprises ;

- la poursuite du soutien financier au pôle de compétitivité Vitagora, et à la Foodtech, ainsi qu'à l'association Agronov, et la poursuite du développement agricole et viticole sur le plateau de la Cras ;

- la mise en œuvre de deux nouveaux projets collaboratifs pour renforcer le démonstrateur territorial de la transition alimentaire, l'un sur la microbiologie appliquée à la transition alimentaire, l'autre sur la prévention sante-alimentation.

²⁵ Créé en 2021 dans un objectif, entre autres, de fédérer, incarner et renforcer la visibilité et l'attractivité de l'écosystème en santé de la métropole mais aussi de favoriser l'émergence et le développement de produits et services innovants pour relever les défis en santé.

→ **la filière numérique**, avec la poursuite en 2023 du travail déjà engagé de structuration de la filière autour d'axes d'expertises tels que la ville intelligente et décarbonée, l'industrie 4.0 et le volet digital appliqué aux deux autres filières d'excellence ;

- la continuation des travaux en lien avec la stratégie métropolitaine de la donnée, le volet Open Innovation du projet Response avec l'organisation du hackathon annuel et d'un premier Innovation Challenge,

- la poursuite du travail de préfiguration d'un Tiers-Lieux de ressources et d'innovation sur la ville intelligente et durable au sein du campus des écoles ESTP/ESEO,

- le soutien au Campus des métiers et qualification Green City ou bien encore l'approfondissement du partenariat avec le Pôle de compétitivité Cap Digital et le maintien du soutien financier au cluster *Robotics Valley* (cluster régional dont l'objectif est d'accompagner les entreprises industrielles vers l'industrie 4.0) ;

- d'une politique fiscale compétitive pour les entreprises, avec des **taux d'imposition inférieurs à la moyenne nationale**, tant pour la cotisation foncière des entreprises (par ailleurs stable 2016) que pour la taxe foncière sur les propriétés bâties (y compris après augmentation du taux de taxe foncière sur les propriétés bâties prévue dans le pacte financier et fiscal).

Par ailleurs, le pacte financier et fiscal approuvé par délibération du conseil métropolitain du 24 mars 2022, donne une **visibilité aux entreprises en matière de CFE, avec un objectif de stabilité du taux *a minima* jusqu'en 2024** (année de réalisation du bilan intermédiaire du pacte susvisé).

1.3.3. L'Université et l'enseignement supérieur comme moteurs du développement du territoire métropolitain et réciproquement

Comme le rappelle le projet métropolitain élaboré sous la précédente mandature, l'enseignement supérieur constitue « *l'un des leviers majeurs du développement et de l'attractivité métropolitains* », avec la nécessité, pour « *accroître l'attractivité étudiante de la Métropole* », « *de renforcer les formations d'enseignement supérieur proposées actuellement, soit par des créations d'unités nouvelles, soit par le renforcement des capacités existantes* ».

Dans la continuité des actions menées, en particulier, depuis 2017, le budget 2023 contribuera ainsi pleinement à ces objectifs, au travers, entre autres :

- du cofinancement de Dijon Métropole au développement de l'ESIREM (1 M€ dont 400 K€ prévus dans le projet de budget 2023) ;

- du doublement du data center de l'Université de Bourgogne (1,325 M€ inscrit au contrat métropolitain conclu avec la Région au cours de la mandature précédente - dont 500 K€ prévus dans le projet de budget 2023) ;

- de la convention pluriannuelle redéfinie avec l'Université de Bourgogne (240 K€ prévus dans le projet de budget 2023) ;

- des subventions de fonctionnement et d'équipement pour l'ESEO et l'ESTP durant la phase d'implantation et de montée en puissance de leur campus dijonnais, auxquelles s'ajoute, dans un premier temps, la prise en charge du loyer du bâtiment du campus métropolitain directement par la métropole (les écoles assumant quant à elles les charges afférentes).

Pour mémoire, les deux écoles sont désormais installées dans le bâtiment du « Campus métropolitain », livré en 2021 (exonération du paiement de loyer 2023 pour l'ESEO et l'ESTP)

A partir de la rentrée universitaire 2024, et en fonction des capacités budgétaires de l'ESEO et de l'ESTP, l'objectif sera que ces dernières prennent en charge, au moins en partie, et si possible en totalité, les loyers.

- du soutien financier au « projet campus Maret » pour la création, rue du Docteur Maret, d'un campus unique en France autour des Arts & Humanités avec le site dijonnais de Sciences Po, l'École Supérieure de Musique de Bourgogne-Franche-Comté et l'École Nationale Supérieure d'Art de Dijon (soutien financier pluriannuel de 3,1 M€ inscrit au CPER 2021-2027 dont 2,1 M€ pour Sciences Po et 1 M€ pour l'ESM BFC) ;
- du soutien financier au fonctionnement de l'antenne dijonnaise de Sciences Po Paris (182 K€ prévus au budget 2023), ainsi qu'au développement du campus dijonnais du CESI (50 K€ prévus au budget 2023) ;
- de l'appui à l'implantation et à son développement d'ici la livraison du « campus 2 » du groupe IMT - organisme de formation spécialisé dans les métiers de production pour les industries pharmaceutiques (50 K€ prévus en fonctionnement au budget 2023, auxquels s'ajoutera une subvention d'équipement pour la construction du bâtiment) ;
- de l'appui financier de Dijon Métropole à l'implantation d'un campus à Dijon de l'École Spéciale d'Architecture (pour lequel Dijon Métropole s'est engagée à apporter un soutien financier de 2 M€), sous réserve de l'achèvement des discussions en cours avec l'établissement.

1.4. Une métropole du quotidien et de la proximité

L'engagement et la réalisation d'actions structurantes en matière de développement durable, de développement économique, d'innovation, d'enseignement supérieur et de recherche, etc. ne doivent pas occulter le fait que **Dijon Métropole constitue également une intercommunalité de proximité, notamment au travers de ses compétences en matière de voirie au sens large** (incluant l'éclairage public de la voirie, l'entretien des espaces verts accessoires de voirie, etc.), **avec des attentes importantes et croissantes des citoyens en la matière**. Dans ce cadre général, le projet de budget primitif 2023 intégrera notamment :

- un effort budgétaire conséquent pour les travaux de voirie et de proximité, de l'ordre de 17,5 M€ en moyenne par an entre 2023 et 2026, traduisant l'engagement pris envers les maires en 2022 en marge de l'élaboration du pacte financier et fiscal.

Par ailleurs, conformément ce qui était annoncé dans le rapport d'orientations budgétaires 2022, il sera proposé de créer, dès 2023, une autorisation de programme matérialisant cet engagement, d'un montant prévisionnel de 70 M€ sur la période 2023-2026.

Cette autorisation de programme intégrerait l'ensemble des travaux de voirie sur le territoire des 23 communes, y compris les travaux cyclables (cf. ci-dessous) et divers accessoires (pluvial, espaces verts, extensions et enfouissements de réseaux électriques), à l'exception de l'éclairage public (pris en compte dans l'autorisation de programme OnDijon) et des matériels et véhicules.

Dans le cadre du bilan d'étape de la mise en œuvre du pacte financier et fiscal prévu en 2024, le calibrage de l'autorisation de programme, après un peu plus d'un an de mise en œuvre pourra, le cas échéant, être actualisé en fonction de l'évolution du contexte budgétaire.

- la poursuite du développement des modes de déplacements doux, avec la reconduction d'une enveloppe dédiée au développement des pistes cyclables (2 M€ fléchés au stade du projet de budget 2023), intégrée à la nouvelle autorisation de programme dédiée aux travaux de voirie (cf. *supra*) ;
- la poursuite de la consolidation des effectifs des services en charge de la propreté et de la proximité (direction de l'exploitation), dans l'objectif de répondre aux attentes et exigences croissantes des citoyens en la matière ;
- la poursuite du déploiement et de l'amélioration de l'application mobile OnDijon : après la mise en place de l'infrastructure, et la transformation, invisible mais fondamentale, de l'ensemble des fonctionnements des services, l'application mobile concrétise la volonté de la métropole d'offrir de nouveaux services aux citoyens, et de moderniser/améliorer la gestion de la relation-citoyen.

1.5. Une métropole de la prévention et de l'accès aux droits

A l'issue de deux années pleines d'exercice des nouvelles compétences sociales transférées par le Département de la Côte-d'Or, Dijon Métropole continue à développer une action sociale singulière.

Celle-ci prend tout à la fois la forme d'un portage d'actions et de dispositifs qui apportent directement des réponses concrètes aux usagers des services sociaux, mais positionne également Dijon Métropole comme un « assemblage » de solutions développées par l'ensemble des partenaires sur son territoire.

L'implication de Dijon Métropole en matière sociale se veut résolument préventive et nettement tournée vers un accès aux droits inconditionnel et s'adresse à un large public, de la jeunesse à l'âge senior.

Lors de l'année 2022, une campagne de communication a permis au grand public d'être informé sur l'existence des **huit Points d'Accès aux Droits (PAD) qui maillent le territoire métropolitain**. Avec les centres communaux d'action sociale (CCAS), le service social métropolitain constitue ces PAD, à l'offre de service multiple : accueil, accompagnement numérique, accès aux droits, accompagnement social. **L'année 2023 verra ces lieux gagner en ambition**. Le déploiement d'actions collectives et l'engagement des équipes dans le développement social local permettront non seulement de répondre aux problématiques sociales exprimées par les publics, mais accompagneront ceux-ci vers une citoyenneté et une autonomie plus marquées.

Au-delà des PAD territorialisés qui offrent une proximité réelle avec les publics, une **vingtaine de lieux de permanences dans les communes** conforte également l'ancrage des professionnels du social au plus près des habitants en difficulté.

Cette proximité s'avère d'autant plus nécessaire dans un contexte complexe marqué par :

- d'une part, **une incertitude importante quant à l'ampleur de la demande sociale à venir dans un contexte de forte poussée inflationniste** (prix de l'énergie, alimentation, etc.), dont les effets défavorables sur le pouvoir d'achat pourraient entraîner l'arrivée de nouveaux publics au sein des PAD ;
- d'autre part, une amélioration sur le front de l'emploi en sortie de crise de la Covid-19, qui par « effet-miroir » met davantage en exergue la situation et les difficultés des personnes demeurant au chômage et qui ne retrouvent pas le travail pour diverses raisons.

Tenant compte de cette situation singulière, les professionnels des PAD sauront accompagner ces publics et s'appuieront sur des **dispositifs ajustés pour amortir cette conjoncture et ses effets sur les trajectoires individuelles**.

Ainsi, dans l'objectif d'offrir aux publics un accueil et un accompagnement aussi adaptés que possible, trois points d'accès aux droits métropolitains poursuivront début 2023 leur démarche dite de « design de service » qui continuera à mobiliser publics, professionnels des PAD et partenaires en vue de définir les conditions d'accueil les meilleures et plus efficaces possible.

Le **Fonds de Solidarité pour le Logement (FSL) constitue également l'un des leviers à la main des travailleurs sociaux dans le contexte actuel de hausse de prix**. Son règlement intérieur, modifié substantiellement en 2022, en a **accentué la capacité à répondre à des situations d'impayés de loyers ou d'énergie**.

La philosophie qui a présidé à cette évolution a été de considérer qu'il convenait de délivrer des aides à même de résorber une dette et pas seulement à en diminuer le niveau. Le montant de ces aides a ainsi été revu significativement à la hausse, et sera indéniablement adapté à nombre de situations liées à un contexte d'insolvabilité plus prononcé.

Par ailleurs, **le volontarisme de Dijon Métropole en matière de logement** s'est déjà exprimé à travers le programme Territoire accéléré Logement d'Abord. L'exercice 2023 constituera ainsi une année de déploiement important d'actions dans le cadre de ce programme destiné à **permettre à des publics en rue ou hébergés de s'installer dans un logement et parvenir à s'y maintenir**. L'orientation portera sur un travail appuyé avec les propriétaires privés, sur le renforcement des mesures d'accompagnement, ainsi que sur une nouvelle approche de la relation à l'usager fondée sur une démarche d'aller vers.

Le **Fonds d'Aide aux Jeunes (FAJ)** continuera, par ailleurs, lui aussi à être mobilisé en 2023, l'attention sur le public jeune demeurant très forte.

La compétence insertion de Dijon Métropole prendra, quant à elle, une envergure complémentaire en 2023. Tout en poursuivant le soutien d'associations œuvrant dans le champ de l'insertion sociale ou socio-économique, Dijon Métropole renforcera sa capacité à soutenir le retour à l'activité des publics en démarche d'insertion. Elle **accentuera sa proximité avec les acteurs de l'insertion et de l'économie**, notamment autour de l'agence de développement économique.

Dijon Métropole dispose depuis 2022 d'un levier intéressant, confié à l'association Créativ, en matière d'animation de réseau et de mise en œuvre d'actions à même de résorber un manque de réponses sur le territoire métropolitain : **la Cité de l'emploi**, dont le financement assuré par l'Etat se poursuivra pour couvrir l'année 2023.

Dijon Métropole est également entrée en compétence sur le champ de la **prévention de la perte d'autonomie**, pour lequel l'année 2023 sera marquée par le **lancement d'une nouvelle politique publique de la longévité**. Cette nouvelle ambition favorisera une concertation entre les acteurs locaux, associatifs et institutionnels, et permettra l'émergence de réponses facilitant le quotidien des personnes avançant en âge, à leur domicile comme dans leurs villes. Elle sera l'occasion de **prendre en compte davantage encore l'entrée en âge dans tout un ensemble de politiques publiques portées directement par Dijon Métropole ou par ses communes membres (transports, voirie, sport, culture...)**.

Pour ce public comme pour bien d'autres, **l'enjeu d'un accès au numérique demeure source de mobilisation pour l'institution métropolitaine**. L'engagement vers les publics les moins à l'aise, sur l'ensemble des 23 communes, se confirmera, notamment à travers la mise en œuvre de diagnostics de niveaux qui faciliteront l'orientation des publics vers le meilleur outil pour accéder à une autonomie dans l'accès aux droits par le numérique.

Ces différents axes de travail, qu'ils touchent au domaine de l'insertion, du logement ou de l'accès aux droits, continueront à trouver leur expression dans un **partenariat étroit avec l'État** à travers la **conclusion d'un nouveau Contrat d'appui de lutte contre la pauvreté en 2023**.

Ce contrat contribuera à renforcer la place de Dijon Métropole sur le champ de l'action sociale, dont elle est devenue un acteur important depuis les transferts de compétences.

Enfin, en matière de **prévention spécialisée**, 2022 a permis la constitution, pleine et entière, d'une **équipe de 21 professionnels** appuyés par deux chefs de service et une secrétaire.

L'association Médiation Prévention Dijon Métropole, par ailleurs déjà en charge du dispositif de médiation, poursuivra en 2023 l'inscription de cette équipe parmi les acteurs éducatifs et socio-éducatifs des quartiers politique de la ville, avec pour objectif, non pas « de faire à leur place », mais **d'apporter de nouvelles ressources auprès des jeunes de 9 à 15 ans** et de travailler conjointement à leur assurer le meilleur avenir possible.

Cette équipe déploiera son action grâce au financement de Dijon Métropole et des communes concernées par un ou plusieurs quartiers prioritaires de la politique de la ville mais aussi grâce au soutien renouvelé de l'Etat à travers les Bataillons de prévention sur les Grésilles et Chenôve.

2- Objectifs financiers et fiscaux

Il est rappelé que le budget 2023 est construit dans le respect, et en application, des dispositions du pacte financier et fiscal approuvé par délibération du conseil métropolitain du 24 mars 2022.

Outre la mise en conformité avec les dispositions légales des critères de répartition de la dotation de solidarité communautaire (DSC) entre les communes, le pacte susvisé prévoyait, pour mémoire, un **renforcement de la capacité d'autofinancement de la métropole de 6 M€**, au travers de trois mesures principales :

- une diminution de 2 M€ de l'enveloppe de dotation de solidarité communautaire (DSC), avec un premier palier de recul de 1 M€ en 2022, puis une diminution de 1 M€ supplémentaire en 2023 ;
- une progression de 3 M€ des recettes de fiscalité directe calibrée au plus juste, sans hausse massive généralisée des taux d'imposition métropolitains (avec une fixation du taux de taxe foncière sur les propriétés bâties à hauteur de 1,41% appliquée depuis 2022) ;
- un ajustement des produits des services d'environ 1 M€ (objectif approximatif) avec, en particulier, une évolution de la tarification de l'usine d'incinération appliquée depuis le courant de l'année 2022.

Cette stratégie définie par le pacte financier et fiscal était en effet destinée :

- d'une part, à **consolider la capacité d'autofinancement**, affaiblie par la crise de la Covid-19 et par la quasi-disparition de certaines recettes à compter de 2021/2022²⁶, en complément de la gestion rigoureuse des dépenses de fonctionnement et de la rationalisation/optimisation de l'organisation des services publics métropolitains, déjà menée depuis plusieurs années (cf. mutualisation des services, création de divers services communs etc.) ;
- d'autre part, à **permettre le financement d'un ambitieux programme d'investissement, de l'ordre de 500 M€ cumulés sur la période 2020-2026.**

Il convient toutefois de préciser que la trajectoire financière sous-tendant l'élaboration du pacte avait été définie entre l'automne 2021 et l'hiver 2022, avant le déclenchement de la guerre en Ukraine, dans un contexte macro-économique et budgétaire nettement différent de ce qu'il est aujourd'hui (l'année 2022 ayant été depuis lors marquée par une très forte poussée inflationniste et un début de ralentissement économique, qui pourrait s'accroître en 2023).

→ Le bilan intermédiaire de la mise en œuvre du pacte financier et fiscal, prévu en 2024, s'avérera donc particulièrement indispensable et intéressant dans un contexte aussi instable et évolutif.

Dans ce cadre général, les principales orientations financières et fiscales pour l'exercice 2023 seront les suivantes.

2.1. Un maintien des taux de fiscalité métropolitains à des niveaux inférieurs aux moyennes nationales

Depuis plusieurs années (2017 pour la cotisation foncière des entreprises, et 2016 pour les taxes foncières, d'habitation, et d'enlèvement des ordures ménagères), dans un contexte de dynamisme des bases lié au développement économique du territoire, et, par ailleurs, de gestion rigoureuse des dépenses de fonctionnement, Dijon Métropole applique une politique de stabilité des taux d'imposition.

Cette modération fiscale a ainsi conforté le positionnement favorable de Dijon Métropole à l'échelle nationale, avec des taux d'imposition significativement inférieurs, aux moyennes nationales pour la plupart des recettes de fiscalité directe locale de la métropole.

Conformément aux dispositions prévues par le projet de pacte financier et fiscal, et malgré la nette dégradation du contexte budgétaire intervenue depuis son élaboration, l'année 2023 sera marquée par une stabilité de l'ensemble des taux d'imposition de Dijon Métropole.

²⁶ A l'image des redevances d'occupation du domaine public en matière d'eau et d'assainissement, qui représentaient encore 5,5 M€ annuels en 2020.

Taux prévisionnels 2023 de fiscalité directe de Dijon Métropole Comparés avec les taux moyens nationaux des métropoles

Taux moyens pondérés calculés par Ressources consultants finances à partir des bases de données DGCL/DGFIP

Impôts/taxes	Taux prévisionnels de fiscalité directe de Dijon Métropole (2023)	Taux moyen pondéré de l'ensemble des métropoles (2021) <i>(hors Paris/Lyon/Marseille)</i>	Ecart <i>(négatif si taux de Dijon Métropole inférieur au taux moyen pondéré des métropoles)</i>
Cotisation foncière des entreprises (CFE)	27,04%	31,04%	- 12,89%
Taxe foncière sur les propriétés bâties (TFPB)	1,41%	3,46%	- 59,24%
Taxe foncière sur les propriétés bâties (TFPNB)	4,95%	5,76%	- 14,06%
Taxes d'habitation ²⁷	9,17%	10,22%	- 10,27%
Taxe d'enlèvement des ordures ménagères (TEOM)	6,40%	8,93%	- 28,33%

La stabilité des taux d'imposition contribuera ainsi à maintenir **la fiscalité appliquée par Dijon Métropole (y compris la TFPB) à un niveau particulièrement modéré - et inférieur à la moyenne -** des 18 autres métropoles (hors Paris/Lyon/Marseille).

Pour ce qui concerne le taux de la taxe foncière sur les propriétés bâties, celui-ci demeure très significativement inférieur à la moyenne constatée pour les métropoles, et ce y compris après la hausse de taux décidée par le conseil métropolitain en 2022 en application du pacte financier et fiscal. Le taux de TFPB appliqué par Dijon Métropole demeure ainsi près de 2,5 fois inférieur au taux moyen pondéré national des métropoles (2021).

2.2. Une consolidation de la capacité d'autofinancement²⁸

Afin de pouvoir continuer à agir pour soutenir l'économie locale, développer le territoire, accélérer la transition écologique, et soutenir ses objectifs ambitieux en matière d'investissement (500 M€ sur la période 2020-2026), particulièrement en 2023 avec un investissement prévisionnel de 110 M€ à 120 M€, **la consolidation de la capacité d'autofinancement constitue un enjeu majeur pour Dijon Métropole.** Il est rappelé que celle-ci s'était érodée avec la crise sanitaire, en particulier en 2020 et 2021, et n'avait, à fin 2021, toujours pas retrouvé son niveau d'avant-crise (bien que s'en rapprochant fortement).

Pour ce qui concerne l'année 2023, l'objectif de la métropole sera, au stade du budget primitif comme en exécution budgétaire, de garantir, tous budgets confondus :

- **une capacité d'autofinancement (épargne) brute minimale de 50 M€ ;**
- **une épargne nette** (capacité d'autofinancement des investissements résiduelles après amortissement du capital de la dette) **de 25 M€ minimum.**

Au vu de l'état d'avancement de la préparation budgétaire à la date de rédaction du présent rapport, ces objectifs devraient pouvoir être atteints - et même dépassés - au stade du budget primitif.

Conjugué à un réendettement maximal de 15 M€ (cf. *infra*), ce niveau minimal d'épargne brute garantirait ainsi **un niveau maximal de capacité de désendettement²⁹ d'un peu moins de 6 ans au compte administratif 2023**, significativement inférieur au seuil de vigilance de 10 à 12 ans.

²⁷ Pour mémoire, subsistent uniquement, à compter de 2021, la taxe d'habitation sur les résidences secondaires (THRS) et la taxe d'habitation sur les logements vacants (THLV).

²⁸ Epargne brute.

²⁹ Encours de dette au 31/12/N divisé par la capacité d'autofinancement (épargne) brute de l'exercice N. Ce ratio permet de définir combien d'année la métropole mettrait pour rembourser la totalité de son encours de dette en y consacrant la totalité de son épargne brute annuelle.

Ce niveau maximal de 6 ans permettra ainsi de conserver des marges de manœuvre pour la suite de la mandature dans un contexte économique et international particulièrement incertain et fragile, en particulier en vue de poursuivre l'application du programme d'investissement, dont les divers investissements indispensables en matière de transition écologique.

A noter, de surcroît, que ce seuil de vigilance de 10 à 12 ans apparaît inadapté à l'analyse financière de certains budgets annexes métropolitains, tels que les parkings en ouvrage et les transports publics urbains, pour lesquels les amortissements des investissements, et les emprunts correspondants portent en général sur des durées nettement plus longues qu'un budget principal – et nécessiteraient donc d'être analysés à l'aune de ratios adaptés.

Bien évidemment, au vu du pilotage infra-annuel des dépenses de fonctionnement et de l'optimisation des recettes, un niveau réel d'autofinancement supérieur à l'objectif plancher de 50 M€ (pour l'épargne brute) et de 25 M€ (pour l'épargne nette) pourra être recherché - et atteint - en cours d'année.

A noter que ce seuil minimal de 50 M€ est supérieur de près de 4 M€ au niveau d'épargne brute consolidé du budget primitif 2022 (46,21 M€), garantissant ainsi un renforcement de la capacité d'autofinancement indispensable pour le financement d'un plan d'investissement en forte accélération.

2.3. Un réendettement au stade du projet de budget 2023, soutenable, et pouvant être limité en exécution budgétaire³⁰

Dans un contexte de forte accélération de l'investissement en 2023, le projet de budget primitif se caractérisera par un réendettement prévisionnel de Dijon Métropole estimé, en ordre de grandeur, à environ 40 M€ à 45 M€³¹ par rapport à l'encours prévisionnel au 31/12/2022 (275,6 M€). Cette évolution apparaît en effet soutenable au stade du budget primitif, en raison :

- de la situation financière toujours relativement solide de la métropole à l'issue de la crise sanitaire et de l'exercice budgétaire 2022, et des dispositions du pacte financier et fiscal ayant contribué à consolider sa capacité d'autofinancement de 6 M€ en année pleine ;
- de la reprise des résultats excédentaires de l'exercice 2022 au moment du budget supplémentaire 2023, qui permettront de réduire significativement ce réendettement.

Si le réendettement maximal prévisionnel ressortira autour de + 40 M€ à + 45 M€ au stade du projet de budget 2023, **l'objectif maximal pour l'année 2023, en exécution budgétaire, peut donc être, raisonnablement, fixé à + 15 M€.** Bien évidemment, au vu du pilotage infra-annuel des dépenses de fonctionnement, de l'optimisation des recettes, et de l'avancement de l'exécution du programme d'investissement, l'évolution de l'endettement pourra s'avérer inférieure à ce seuil.

3- Objectifs de la Métropole au regard de la loi de programmation des finances publiques 2018-2022

Conformément à l'article 13 de la loi de programmation des finances publiques 2018-2022³² toujours en vigueur à la date de rédaction du présent rapport, à l'occasion du débat sur les orientations budgétaires, *« chaque collectivité territoriale ou groupement de collectivités territoriales présente ses objectifs concernant :*

- *L'évolution des dépenses réelles de fonctionnement, exprimées en valeur, en comptabilité générale de la section de fonctionnement ;*
- *L'évolution du besoin de financement annuel calculé comme les emprunts minorés des remboursements de dette.*

Ces éléments prennent en compte les budgets principaux et l'ensemble des budgets annexes », dans une logique consolidée (ce qui n'était pas le cas pour la contractualisation des dépenses réelles de fonctionnement en vigueur entre 2018 et 2019, laquelle était appréciée sur le seul budget principal).

³⁰ Cf. également, pour plus de détails, l'analyse de l'encours de la dette métropolitaine en fin de document (pages 108 et suivantes).

³¹ A plus ou moins 4 M€ près.

³² Loi n° 2018-32 du 22 janvier 2018 de programmation des finances publiques pour les années 2018 à 2022.

L'exercice 2023 ne s'inscrivant pas dans la période couverte par la loi de programmation susvisée, le caractère juridiquement obligatoire des dispositions décrites *supra* n'est absolument pas garanti.

Par ailleurs, au moment de la rédaction du présent rapport, le projet de nouvelle loi de programmation 2023-2027 avait été rejeté en première lecture par l'Assemblée nationale, d'où un cadre juridique particulièrement incertain.

Dans ce contexte, et en totale transparence, Dijon Métropole fait donc le choix de continuer de présenter les objectifs selon le cadre prévu par loi de programmation 2018-2022.

Ainsi, pour ce qui concerne l'exercice 2023, et en cohérence avec les priorités budgétaires détaillées *supra*, les objectifs de Dijon Métropole, tous budgets confondus, sans retraitement des doubles comptes (subventions du budget principal à certains budgets annexes, et refacturations de charges entre budgets), seraient les suivants :

Objectifs prévisionnels 2023, tous budgets confondus <i>(budget principal et budgets annexes consolidés et sans retraitement des flux entre budgets)</i>	
Dépenses réelles de fonctionnement	304 millions d'euros (M€) maximum³³
Besoin de financement	+ 15 M€ € maximum en exécution budgétaire 2023 c'est-à-dire un réendettement maximal de 15 M€ en 2023 ³⁴

Concernant l'objectif de dépenses réelles de fonctionnement (304 M€), celui-ci apparaît, facialement, en progression de + 4,1% par rapport à celui fixé l'an dernier au stade du DOB 2022 (292 M€), compte-tenu, à la fois :

- de la poussée inflationniste et de ses conséquences budgétaires multiples pour la métropole : progression de la masse salariale (hausse du point d'indice, du SMIC, etc.), prix de l'énergie et des matières premières, application des formules d'indexation des marchés publics et contrats de concession de service public, etc. ;
- de la hausse des charges financières due par la métropole, en particulier sur le budget principal et le budget annexe des transports urbains, dans un contexte de forte et rapide remontée des taux d'intérêt ;
- de l'actualisation conséquente de la participation de Dijon Métropole au Service départemental d'incendie et de secours en 2023 (+ 6,12%, soit près de + 540 K€, entre 2022 et 2023) ;
- des ambitions de la métropole en matière de développement économique, d'enseignement supérieur etc.) avec, en particulier, la première année pleine de fonctionnement de la nouvelle agence d'attractivité Dijon Bourgogne Invest (subvention prévisionnelle de 1,15 M€ en 2023, après 600 K€ en 2022).

Il convient toutefois de préciser que l'évolution de + 4,1% de l'objectif 2023 par rapport à l'objectif 2022 est inférieure à l'hypothèse d'inflation prévisionnelle 2023 retenue pour la construction du projet de loi de finances (+ 4,7% attendus pour l'indice des prix à la consommation harmonisé - ICPH, et + 4,3% pour l'indice des prix à la consommation hors tabac).

Enfin (cf. *infra*), cette évolution dynamique des dépenses de fonctionnement s'accompagne, en tout état de cause, d'une progression encore plus forte des recettes, et apparaît donc pleinement soutenable pour la métropole.

³³ Hors éventuels reversements exceptionnels à l'Etat d'une partie des ventes d'électricité réalisées sur le budget annexe du groupe turbo-alternateur dans le cadre de mesures nationales liées à la crise énergétique (ou constitution d'une provision pour risque, imputée au chapitre 68, pour pallier ce risque budgétaire important pour la métropole).

³⁴ Cf. § 2.3. *supra* pour plus d'explications sur l'évolution prévisionnelle de l'endettement.

PERSPECTIVES 2023 POUR LES EQUILIBRES DE FONCTIONNEMENT ET LA CAPACITÉ D'AUTOFINANCEMENT DE DIJON MÉTROPOLE

Le rapport sur les orientations budgétaires récapitule ci-après les principaux enjeux et perspectives sur la section de fonctionnement/d'exploitation du budget principal et du budget annexe des transports publics urbains, qui devraient représenter à eux deux, en 2023, en volume de dépenses réelles, environ 95%³⁵ du budget général de la métropole.

L'exercice budgétaire 2023 s'inscrit dans un contexte toujours relativement singulier, marqué, à la fois :

- par la forte poussée inflationniste, la crise énergétique, et le ralentissement économique qui l'accompagnent ;
- par une progression toujours soutenue des dépenses et recettes réelles de fonctionnement, dans ce contexte de hausse des prix ;
- par la poursuite de la mise en œuvre du pacte financier et fiscal, laquelle contribue à la consolidation de l'autofinancement de la métropole, indispensable dans un contexte d'accélération des investissements nécessaires à la transition écologique et énergétique, ainsi qu'au soutien à l'économie locale dans un contexte de ralentissement économique.

Ces éléments importants rappelés, le tableau ci-dessous récapitule les perspectives d'évolution de l'autofinancement en 2023, dans un contexte de hausse, volontariste, du programme d'investissement (110 à 120 M€ d'investissements prévus en 2023).

Evolution prévisionnelle des ratios d'épargne (tous budgets consolidés)	BP 2019 (avant-crise Covid)	BP 2020 (voté avant crise Covid)	BP 2021 (crise Covid)	BP 2022 (début poussée inflationniste)	Perspectives Projet BP 2023
Epargne brute	47,93 M€	47,98 M€	40,86 M€	46,21 M€	52 M€ à 58 M€
Dont budget principal	33,1 M€	34,6 M€	25,8 M€	30,8 M€	34,5 M€ à 37,5 M€
Epargne nette <small>(après amortissement du capital de la dette)</small>	24,34 M€	24,14 M€	16,79 M€	21,77 M€	27 M€ à 33 M€
Dont budget principal	19,8 M€	21,3 M€	13,2 M€	18,6 M€	22,5 M€ à 25,5 M€

En tenant compte des hypothèses prévisionnelles les plus prudentes (52 M€ d'épargne brute tous budgets confondus, et objectif/limite de réendettement maximal de 15 M€ en 2023), la capacité de désendettement tous budgets confondus atteindrait ainsi environ **5 ans et demi** à l'issue de l'exercice 2023.

³⁵ Estimation effectuée avant derniers arbitrages budgétaires 2023 (et sans retraitement des doubles comptes entre budgets).

1- Perspectives 2023 pour la section de fonctionnement du budget principal : un renforcement de l'autofinancement indispensable dans un contexte d'accélération des investissements

Pour le budget principal, en pleine cohérence avec les objectifs du pacte financier et fiscal, et en particulier avec la forte accélération du programme d'investissement métropolitain, l'année 2023 sera marquée par **l'indispensable poursuite de la consolidation de l'autofinancement** avec :

- **des recettes de fonctionnement en hausse** de l'ordre de **+ 4,5% à + 5,4%** par rapport au BP 2022 (cf. *infra* 1.1.) **à taux d'imposition constants** dans un contexte, à la fois :

- de progression de certaines recettes fiscales dans un contexte, à la fois :

→ de forte inflation (évolution soutenue des fractions de TVA transférées par l'Etat suite à la suppression de la taxe d'habitation sur les résidences principales et à celle, très probable, de la cotisation sur la valeur ajoutée des entreprises ; actualisation légale des bases des différents impôts fonciers attendue entre + 6,5% et + 7,5% en 2023 pour les locaux d'habitation et industriels) ;

→ de retour à des niveaux habituels/normaux (proches voire légèrement supérieurs à leur épure d'avant-crise sanitaire) pour la taxe de séjour et la taxe sur les surfaces commerciales ;

- d'augmentation dynamique des produits des services (cf. *infra*³⁶ pour des explications plus détaillées) ;

- de relative stabilité de la dotation globale de fonctionnement (avec, dans le scénario le plus pessimiste, une très légère baisse, d'une ampleur inférieure à celle des années précédentes) ;

- **des dépenses de fonctionnement également en nette progression par rapport au BP 2022, de l'ordre de + 2,8% à + 4%**, hors subventions d'équilibre aux budgets annexes en cours de définition à la date de rédaction du présent rapport³⁷, **soit une ampleur légèrement moindre que la dynamique des recettes**, dans un contexte, à la fois :

- de forte poussée de l'inflation (prix de l'énergie, matières premières, coûts des marchés publics, etc.).

Pour ce qui concerne la crise énergétique, ses conséquences pour les dépenses de fonctionnement métropolitaines seront toutefois fortement atténuées en 2023 en raison d'un recul ponctuel et exceptionnel des dépenses de consommation électrique de l'éclairage public, qui rebondiront ensuite fortement en 2024 (cf. *infra* pour plus d'explications sur ce sujet) ;

- de coût croissant de la transition écologique (en particulier pour ce qui concerne la gestion des déchets) ;

- de poursuite des ambitions de Dijon Métropole en matière de développement économique et d'enseignement supérieur ;

- d'achèvement de la mise en œuvre du pacte financier et fiscal, en particulier pour ce qui concerne la dotation de solidarité communautaire.

³⁶ Cf. pages 61-62.

³⁷ Subventions d'équilibres aux budgets annexes qui, hors fait exceptionnel, ne devraient pas connaître de variation haussière majeure au stade du BP 2023.

Evolution prévisionnelle de l'épargne brute et de l'épargne nette dans le projet de budget 2023

Budget principal

Evolution prévisionnelle des ratios d'épargne du budget principal	BP 2019 (avant-crise sanitaire)	BP 2020 (construit avant-crise sanitaire)	BP 2021 (construit durant la crise sanitaire)	BP 2022 <i>(conséquences résiduelles de la crise sanitaire et année 1 de mise en œuvre du pacte financier et fiscal)</i>	BP 2023 <i>(1^{er} exercice normal post-crise sanitaire, 2^{ème} année de mise en œuvre du pacte financier et fiscal, inflation et crise énergétique aux effets toutefois limités en 2023 et nettement plus forts en 2024)</i>
Capacité d'autofinancement brute	33,1 M€	34,6 M€	25,8 M€	30,8 M€	34,5 M€ à 37,5 M€
Capacité d'autofinancement nette <small>(après amortissement du capital de la dette)</small>	19,8 M€	21,3 M€	13,2 M€	18,6 M€	22,5 M€ à 25,5 M€

Cette consolidation de l'autofinancement, d'*a minima* environ + 4 M€ par rapport au BP 2022, apparaît indispensable et cohérente avec la forte augmentation du programme d'investissement portée par le budget principal en 2023.

1.1. Des recettes de fonctionnement attendues en hausse en 2023, par rapport au BP 2022, sur un rythme proche de l'inflation prévisionnelle

Au stade du projet de budget primitif 2023 en cours de construction, les recettes réelles de fonctionnement devraient avoisiner **230 M€** (ordre de grandeur indicatif à + ou - 1 M€ près), soit environ + 4,5% à + 5,4% par rapport au BP 2022 (219,069 M€), et à **taux d'imposition constants** (en application des dispositions du pacte financier et fiscal).

De prime abord dynamique, cette évolution doit toutefois être mise en regard avec :

- une inflation toujours importante en 2023, attendue à hauteur de + 4,3% en 2023 dans le projet de loi de finances (indice des prix à la consommation hors tabac), et même de + 4,7% en prenant en compte l'évolution prévisionnelle de l'indice des prix à la consommation harmonisé ;
- une progression des dépenses réelles de fonctionnement dans ce contexte de forte inflation, estimée, quant à elle, entre + 2,8% et + 4,4% au stade du projet de budget 2023 (par rapport au BP 2022) ;
- un important programme d'investissement à financer en application du pacte financier et fiscal (500 M€ entre 2020 et 2026, années 2020 et 2026 incluses), nécessitant une capacité d'autofinancement brute et nette la plus solide possible.

Ces éléments rappelés, le tableau ci-dessous récapitule la fourchette prévisionnelle d'évolution entre BP 2022 et projet de BP 2023.

Perspectives d'évolution des recettes réelles de fonctionnement

	BP 2022	<i>Projet de budget 2023</i>	<i>Variation prév.</i>
Recettes réelles de fonctionnement (RRF) - totale	219,069 M€	230 M€ <i>(à + ou - 1 M€ près)</i>	+ 4,5% à + 5,4%

Cette progression significative s'explique essentiellement par la forte poussée inflationniste, laquelle se matérialise à différents niveaux, en particulier en matière de fiscalité :

- l'actualisation légale des bases des locaux d'habitation et industriels, estimée, à la date de rédaction du présent rapport, entre + 6,5% et + 7,5% en 2023 (avec effets, pour les locaux concernés, en matière de taxe foncière, de taxes d'habitation sur les locaux vacants et résidences secondaires, et de taxe d'enlèvement des ordures ménagères) ;
- la progression de la taxe sur la valeur ajoutée perçue en compensation de la suppression de la taxe d'habitation sur les résidences principales (depuis 2021) et probablement à compter de 2023 en compensation de la probable suppression de la CVAE). **A noter que, si cette dernière se confirmait, la TVA deviendrait la recette plus importante du budget principal, supérieure à 60 M€ annuels** (et la deuxième recette la plus élevée de la métropole après le versement mobilité affecté au budget annexe des transports) ;
- la progression des produits des services, pour partie liée à la hausse des prix (cf. *infra* pour plus d'explications).

Cette « dynamique » globale des recettes ne saurait toutefois occulter la stagnation, voire la nouvelle légère baisse de la dotation globale de fonctionnement (DGF) attribuée par l'Etat à la métropole (malgré l'abondement de + 320 M€ de cette dotation à l'échelle nationale).

Les tendances essentielles d'évolutions des principales recettes de fonctionnement attendues pour 2023 sont détaillées ci-après, sans prétendre à une totale exhaustivité, mais en se concentrant uniquement sur les faits les plus marquants.

1.1.1. Une progression globale des recettes de fiscalité directe attendue à un niveau proche de l'inflation prévisionnelle entre 2022 et le projet de budget 2023

Au vu, à la fois, des premiers éléments d'information transmis par la Direction générale des Finances publiques (DGFIP) et des simulations effectuées par les services de Dijon Métropole, les recettes de fiscalité directe du budget principal (*taxes foncières, cotisation foncière des entreprises, taxes d'habitation sur les logements vacants et les résidences principales, taxe sur les surfaces commerciales, imposition forfaitaire sur les entreprises de réseau, taxe de séjour, et taxe sur la consommation finale d'électricité*) devraient progresser de **+ 2,8% à + 4,5%** par rapport au produit prévisionnel 2022, estimé à 70,5 M€ à la date de rédaction du rapport (avec marge d'erreur de + ou - 1%).

Prévision d'évolution des produits de la fiscalité directe entre 2022 et le projet de budget 2023

Produits totaux de la fiscalité directe ménages + entreprises <i>(chapitre 731 hors CVAE³⁸ pour l'exercice 2022, dans un contexte de suppression probable de cette dernière dans le budget métropolitain à partir de 2023)</i>	BP 2022	CA 2022 Prév.	Projet de budget 2023	% BP 2022/Projet BP 2023	% CA prév 2022 / projet BP 2023
	69,235 M€	70,5 M€ <i>(marge d'erreur de 1%)</i>	72,5 M€ à 73,5 M€	+ 4,7% à + 6,2%	+ 2,8% à + 4,2%

(a) Fiscalité directe des ménages et des entreprises assise sur les valeurs locatives foncières (taxes foncières, cotisation foncière des entreprises, taxes d'habitation sur les résidences secondaires et les logements vacants, taxe d'enlèvement des ordures ménagères)

Avant toute chose, il est rappelé que le projet de budget primitif est construit sur une hypothèse de **stabilité de l'ensemble des taux d'imposition de la métropole, en application du pacte financier et fiscal approuvé par le conseil métropolitain le 24 mars 2022.**

³⁸ Afin de permettre une comparaison sur un périmètre constant entre 2022 et 2023.

Pour l'ensemble des taxes susvisées, le produit prévisionnel 2023 est estimé, à la date de rédaction du rapport, **entre 63,5 M€ et 64,5 M€**, soit une progression de + 3,2% à + 4,9% par rapport à un produit final 2022 estimé à environ 61,5 M€ à la date de rédaction du rapport (à + ou - 1% près).

Cette progression facialement dynamique des recettes fiscales, mais en réalité très proche de l'inflation prévisionnelle pour 2023, s'explique :

- essentiellement, et quasi-exclusivement, par la forte inflation constatée en 2022, laquelle devrait se traduire par une **actualisation légale des bases de l'ordre de + 6,5% à + 7,5% en 2023** (applicable uniquement pour les locaux d'habitation et industriels soumis aux taxes foncières sur les propriétés bâties et non bâties, aux taxes d'habitation résiduelles sur les logements vacants et résidences secondaires, à la cotisation foncière des entreprises, et à la TEOM) ;
- de manière plus marginale, par l'évolution physique des bases (qui devrait être positive, mais modérée).

Enfin, pour ce qui concerne les bases des locaux professionnels/commerciaux, hors locaux industriels (bases révisées depuis 2017 et variant désormais en fonction de l'évolution des loyers, dans une logique de cohérence entre l'assiette fiscale et le marché locatif), le report de l'actualisation sexennale des paramètres d'évaluation laisse, à ce stade, planer un relatif flou sur leurs modalités d'actualisation en 2023. Dans ce contexte, une hypothèse d'évolution prudente sera retenue pour la construction du budget 2023 (en tout état de cause très nettement inférieure aux + 6,5% à + 7,5% d'actualisation légale attendus pour les locaux d'habitation et industriels).

(b) Un produit de taxe sur les surfaces commerciales retrouvant ses niveaux d'avant-crise de la Covid-19

→ Dans un contexte économique et commercial désormais normalisé suite à la crise sanitaire et économique, la **TaSCom** (taxe sur les surfaces commerciales), applicable aux commerces exploitant une surface de vente au détail de plus de 400 m² et réalisant un chiffre d'affaires hors taxes à partir de 460 000 €, **devrait se situer en 2023 à des niveaux similaires, voire supérieurs, à la période d'avant-crise.**

Évolution du produit de TaSCom perçu par Dijon Métropole

Produit brut de TaSCom <i>Montants en millions d'euros (M€)</i>	2019	2020	2021	BP 2022 <i>(estimation DGFIP état 1259)</i>	2022 définitif	Prévision projet de budget 2023
	4,655 M€	4,798 M€	4,31 M€	4,27 M€	4,84 M€	4,7 M€

^(*) Source : comptes administratifs 2019 à 2021 + produit définitif 2022 transmis mi-novembre 2022 par la DGFIP.

En 2022, le produit définitif de TaSCom, communiqué mi-novembre par les services fiscaux (DGFIP) s'est d'ores et déjà avéré très supérieur à la prévision initiale transmise par ces derniers en début d'année. Il est d'ailleurs rappelé que la métropole avait trouvé étonnamment, voire anormalement basse, comme le précisait expressément le rapport d'orientations budgétaires 2022 ; doutes qui se sont donc avérés fondés au vu du produit final nettement plus élevé que les estimations initiales de la DGFIP).

Le produit 2022 particulièrement élevé s'expliquant, pour certaines entreprises, par le rattrapage sur 2022 d'exercices antérieurs, une hypothèse conservatoire prudente de **4,7 M€** sera retenue pour la construction du budget primitif 2023.

(c) Une progression de l'IFER *a minima* à hauteur de l'inflation prévisionnelle

Hors éventuelles évolutions physiques de leur assiette, les recettes de l'imposition forfaitaire sur les entreprises de réseaux (IFER) devraient progresser *a minima* de + 4,3% (taux prévisionnel d'évolution des prix à la consommation des ménages, hors tabac, associé au projet de loi de finances 2023), conformément aux dispositions de l'article 1635-0 quinquies du Code général des impôts.

(d) Une taxe de séjour dynamique dans un contexte de quasi-retour à la normale en matière touristique

Dans un contexte de retour à la normale, et même de bonne dynamique touristique, dans la période post-Covid, les recettes de taxe de séjour (intégrant la taxe additionnelle départementale) sont escomptées à un niveau similaire à celui constaté avant-crise (2019), avec une hypothèse de produit de **2,4 M€** retenue pour la construction du budget 2023 (après 2,393 M€ en 2019).

Il est rappelé que les produits des années 2020 à 2022 ont été fortement marqués par la crise sanitaire, les mesures de confinement et de couvre-feu, les restrictions de circulation entre états, ainsi que les délais importants de reversement de la taxe accordés par la métropole aux hébergeurs (qui rendent de ce fait les données budgétaires des années 2021 et 2022 non représentatives des dynamiques annuelles habituelles de la taxe).

1.1.2. Une augmentation dynamique annoncée par l'Etat pour la fraction de TVA perçue en compensation de la perte de la taxe d'habitation sur les résidences principales, avec toutefois un haut degré d'incertitude

Dans un contexte de croissance économique toujours présente en 2021, et de forte inflation, la fraction de taxe sur la valeur ajoutée (TVA) attribuée par l'Etat à la métropole depuis 2021 en compensation **de la suppression de la taxe d'habitation sur les résidences principales (THRP)** a connu une évolution particulièrement dynamique en 2022, de l'ordre **+ 9,6% par rapport à 2021** sur des dernières informations transmises par l'Etat.

Pour mémoire, la quote-part de TVA à percevoir par la métropole en année N évolue sur le même rythme que l'évolution des recettes nettes de TVA perçues par l'Etat entre N-1 et N (entre 2021 et 2022 pour la fraction de TVA reversée par l'Etat en 2022).

Cette prévision demeure toutefois provisoire, dans la mesure où le montant définitif ne sera connu qu'au 1^{er} trimestre 2023 (après publications des recettes définitives de TVA nationale).

Fraction de TVA perçue par la métropole suite à la suppression de la THRP

2021	Prévision 2022 (+ 9,6% /2021)	Projet de budget 2023 <small>(hypothèse susceptible de variation d'ici au vote du BP 2023)</small>	Hypothèse de variation 2022/2023
33 822 447 €	37 062 764 €	38,175 M€	+ 3%

Pour ce qui concerne la construction du budget primitif 2023, l'hypothèse retenue à ce stade est celle d'une **progression de + 3% par rapport à 2022**, dans un contexte, à la fois :

- de poursuite de l'inflation en 2023 (favorable à la dynamique de la TVA) ;
- de ralentissement économique significatif attendu en 2023 (défavorable à la dynamique de la TVA).

Dans une logique de prudence budgétaire, cette hypothèse de + 3% est volontairement plus modérée que celle de l'Etat (un peu plus de + 5% annoncés en 2023 dans le PLF 2023), dans la mesure où :

- d'une part, ce dernier retient des hypothèses de croissance économique pour 2023 jugées optimistes par la plupart des économistes ;
- d'autre part, de manière générale, le contexte économique apparaît très incertain pour l'année 2023.

1.1.3. Vers une nouvelle fraction de taxe sur la valeur ajoutée (TVA) compensant la suppression de la CVAE dès 2023 pour les intercommunalités (et une perte de recettes générées par cette suppression dans une année qui s'annonçait très favorable pour l'évolution de la CVAE suite au fort rebond économique post-crise sanitaire) ?

Sauf retournement de situation dans la dernière ligne droite de la navette parlementaire d'examen du projet de loi de finances 2023, et malgré le rejet de la mesure par le Sénat en première lecture, la cotisation sur la valeur ajoutée des entreprises (CVAE) devrait être supprimée dès 2023 pour les collectivités locales, cette mesure constituant une priorité pour le Gouvernement.

Dans ce scénario, les recettes résiduelles de CVAE (si suppression sur deux ans entre 2023 et 2024) seraient directement perçues par l'Etat jusqu'à sa totale disparition pour les entreprises.

A la date de rédaction du rapport, et comme cela a déjà été précédemment présenté³⁹, la perte de la CVAE pourrait être compensée par le transfert, par l'Etat, d'une nouvelle fraction de taxe sur la valeur ajoutée (TVA), dont le montant de référence serait calculé sur la base de la moyenne des recettes de CVAE 2020-2023 (moyenne des recettes perçues par la métropole entre 2020 et 2022, et de la CVAE qu'elle aurait dû percevoir en 2023⁴⁰ en l'absence de réforme).

Le tableau ci-après illustre deux scénarios de niveau possible de la fraction de taxe sur la valeur ajoutée à percevoir en 2023 en fonction du produit de CVAE qu'aurait perçu la métropole en 2023 en l'absence de réforme (non connu à ce jour, les services de l'Etat, et en particulier Bercy, refusant en effet de communiquer les données prévisionnelles pour le moment), à savoir :

- une hypothèse de produit de CVAE 2023 perdu à 23,5 M€
- une hypothèse de produit de CVAE 2023 perdu de 24 M€.

Évolution du produit de CVAE perçu par le Grand Dijon / Dijon Métropole

Produit CVAE (*)	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	Fraction TVA 2023 = moyenne CVAE 2020/2023 (avec CVAE 2023 = 23.5 M€)	Fraction TVA 2023 = moyenne CVAE 2020/2023 (avec CVAE 2023 = 24 M€)
		20,39 M€	20,96 M€	21,84 M€	23,16 M€	23,64 M€	23,36 M€	22,89 M€	23,35 M€

^(*) Source : comptes administratifs du budget principal du Grand Dijon / Dijon Métropole + compte administratif prévisionnel 2021 + prévision 2022 transmise fin février 2022 par la DGFIP. Montants en millions d'euros (M€) arrondis à la dizaine de milliers d'euros.

Il est rappelé que, compte-tenu du fonctionnement de la CVAE, l'année 2023 aurait dû être marquée par un très fort rebond de la CVAE perçue par la métropole, traduisant la forte reprise de l'activité économique post-Covid en 2021 et 2022.

En conséquence, la suppression de la CVAE pour la métropole en 2023 (qui devait être une année « faste » en termes de recettes), et sa compensation par une fraction de TVA calculée sur la moyenne 2020-2023 (intégrant deux années 2021 et 2022 fortement affectées par la crise de la Covid), constitue donc une mesure très défavorable pour la métropole.

³⁹ Cf. supra pages 24-25.

⁴⁰ CVAE déjà collectée par l'Etat en 2022.

A titre d'exemple, dans un scénario où la CVAE 2023 aurait atteint 24 M€ pour la métropole, celle-ci ne percevrait in fine que 23,47 M€ (soit 530 K€ de moins) de fraction de TVA compensatoire en 2023.

Cette situation apparaît d'autant plus inique et insatisfaisante pour le bloc local que la CVAE 2023 (du point de vue des collectivités), en forte hausse, a d'ores et déjà été collectée par l'Etat en 2022, et demeurera donc dans les comptes de celui-ci (même si le Gouvernement s'est engagé à affecter cette « cagnotte » en abondement du futur Fonds vert, lequel, toutefois, ne bénéficiera pas nécessairement aux collectivités subissant la plus forte baisse de CVAE, et constituant de surcroît un dispositif non pérenne d'aide à l'investissement).

Enfin, à noter également que les prévisions ci-dessus n'intègrent pas l'éventuelle affectation aux intercommunalités d'une part de la dynamique de TVA nationale entre 2022-2023 (à répartir selon des critères liés à la dynamique économique de chaque territoire⁴¹).

1.1.4. Une attribution de compensation négative en progression, désormais versée par huit communes à la métropole

Dans le cadre de la mise en œuvre du schéma de mutualisation 2021-2026 et de la création de divers nouveaux services communs en dates, successivement, des 1^{er} octobre 2021 et 1^{er} janvier 2022, la CLECT, dans son rapport du 22 octobre 2021, a valorisé la participation actualisée des communes au coût de fonctionnement des services communs, imputée sur l'attribution de compensation dans le cadre de l'article L.5211-4-2 du Code général des collectivités territoriales.

Suite à cette actualisation, l'attribution de compensation « négative », désormais versée par 8 communes à la métropole, atteindra **5,66 M€** en 2023 (après 5,22 M€ au BP 2022 et 255 K€ au BP 2021).

Ce montant prévisionnel de 5,66 M€ pourrait être appelé à évoluer dans le courant 2023, en raison de mises à jour à opérer dans le périmètre des services communs liées à :

- l'adhésion de nouvelles communes ;
- des évolutions organisationnelles en cours au sein de la collectivité (en particulier pour ce qui concerne l'organisation de la fonction comptable) ;
- la prise en compte éventuelle de la dynamique de la masse salariale significativement plus importante que les hypothèses retenues en 2021 au moment de l'adoption du schéma de mutualisation.

La CLECT sera donc très probablement appelée à se réunir au cours du 1^{er} semestre 2023 afin de travailler sur ces différents sujets.

1.1.5. Une dotation globale de fonctionnement attendue en relative stabilité en 2023, malgré son augmentation à l'échelle nationale

Dans un contexte d'augmentation de la dotation globalement de fonctionnement (DGF) à l'échelle nationale (+ 320 M€ consentis par le Gouvernement), **l'exercice 2023 devrait être marqué par une relative stabilité de la DGF perçue par Dijon Métropole (imputée au chapitre 74).**

La DGF métropolitaine est ainsi estimée à ce jour, pour l'année 2023, **entre 28,7 M€ et 29,5 M€**, après 29,1 M€ en 2022⁴², ces estimations étant susceptibles d'évoluer en fonction des derniers ajustements qui seront opérés par le Parlement d'ici au vote final de la loi de finances 2023.

⁴¹ Cf. *supra* page 25 pour plus d'explications.

⁴² Cf. *supra* page 30 la fourchette large prévisionnelle pour la DGF 2023.

Dotation globale de fonctionnement - Perspectives et enjeux pour la suite de la mandature (jusqu'en 2026)

Au vu des éléments connus à ce jour, deux enjeux principaux se profilent concernant l'évolution à moyen/long terme de la DGF.

a) **L'Etat sera-t-il en mesure de poursuivre l'augmentation de la DGF au-delà de 2023 (si l'inflation demeurerait forte), ou *a minima* de garantir sa stabilité dans un contexte de forte dégradation des finances publiques et d'accroissement des déficits publics (particulièrement pour ce qui concerne le budget de l'Etat) suite à la crise sanitaire et économique de la Covid-19 et aux fortes dépenses publiques exceptionnelles consenties pour atténuer les conséquences de l'inflation pour les ménages et entreprises ?**

b) **Quelles seront les conséquences, à moyen/long terme, de la redéfinition des indicateurs de richesse des collectivités locales (potentiel financier, potentiel fiscal, effort fiscal, etc.) suite à la suppression de la taxe d'habitation sur les résidences principales ?**

Si les lois de finances 2021 et 2022 prévoyaient une neutralisation à court terme (année 2022), cette neutralisation sera ensuite progressivement levée entre 2023 et 2028 (sauf pour l'effort fiscal⁴³), ce qui, toutes choses égales par ailleurs, se traduira par une variation des indicateurs financiers des EPCI et des communes, et donc du positionnement relatif de chacune d'entre elles.

En d'autres termes, la redéfinition des indicateurs ne sera pas neutre et aura des conséquences individuelles, particulièrement pour ce qui concerne les communes et intercommunalités.

c) Enfin, même sans évolutions sur les points a) et b), et hors cas particulier de l'année 2023, la baisse régulière de la part « dotation de compensation » de la DGF devrait se poursuivre, d'année en année, au cours de la mandature (sauf changement majeur dans les modalités de ventilation de l'enveloppe annuelle de DGF à l'échelle nationale).

1.1.6. Des produits de service et de gestion courante attendus en progression dynamique en 2023

Les produits des services et de gestion courante (chapitres comptables 70 et 75), composés notamment des produits du stationnement sur voirie, de la gestion des déchets, et des divers loyers et redevances diverses d'occupation du domaine perçus par Dijon Métropole, devraient **progresser d'environ 12% à 18%** par rapport au BP 2022 (26,8 M€).

Ils atteindront ainsi ***a minima* 30 M€ au projet de BP 2023**, soit un niveau légèrement supérieur à celui constaté en fin de mandature précédente, avant crise sanitaire (29,2 M€ au CA 2019).

La hausse prévisionnelle entre le BP 2022 et 2023 s'explique, en particulier, par les facteurs suivants :

- la progression des recettes de fonctionnement du secteur « Déchets », en raison, à la fois :

→ du maintien de l'évolution à la hausse des cours de reprise de divers matériaux.

A titre d'exemples d'augmentations des prix de reprises depuis 2020 :

- *Valorisation des journaux/revues/magazines*
 - *Moyenne des prix 2020 : 55 € / tonne*
 - *Moyenne des prix 2022 : 122 € / tonne ;*
- *Plastique PET⁴⁴ clair*
 - *Moyenne des prix 2020 : 185 € / tonne*
 - *Moyenne des prix 2022 : 645 € / tonne ;*
- *Acier : après une hausse importante, notamment entre 2020 et 2021 (+125€/tonne), le prix devrait se maintenir à un niveau élevé autour de 210 € / tonne en 2023 ;*

⁴³ Pour lequel la neutralisation sera intégralement maintenue en 2023.

⁴⁴ Polyéthylène Téréphtalate.

→ de la progression de la taxe générale sur les activités polluantes (TGAP) répercutée sur les coûts de certaines prestations (cf. par exemple la hausse de la TGAP de 11 € à 12 € la tonne pour ce qui concerne l'Unité de valorisation énergétique-UVE) ;

→ de l'actualisation de certains tarifs liés aux prestations de collecte proposée en 2023 dans un contexte de forte inflation (en cours de définition à la date de rédaction du présent rapport) ;

→ d'une meilleure extraction et valorisation des matières ferreux/non-ferreux, des 25 000 tonnes de mâchefers produites par l'UVE chaque année, grâce à la mise en place d'une unité de tri mécanisée mobile plus performante,

Comme pour l'année 2022, ces évolutions sont toutefois à mettre en perspective avec une très forte hausse des dépenses réelles de fonctionnement en la matière, laquelle devrait se poursuivre les années suivantes compte-tenu de facteurs structurels liés à :

→ une forte inflation des coûts dans le secteur des déchets (+ 400% pour certains réactifs de l'UVE, + 300% pour le prix du gaz, +15% d'augmentation globale sur l'achat de pièces de rechange, etc.) ;

→ la hausse régulière de la TGAP prévue au niveau national (objectif de 15€/tonne en 2025 pour l'UVE de Dijon, contre 65€/t pour l'enfouissement),

→ les surcoûts liés aux obligations réglementaires (évolution des consignes de tri à compter de 2023, collecte des biodéchets à compter de 2024, etc.).

- la nouvelle recette générée par la vente du biométhane (660 K€ en 2023, tenant compte de la vente prévisionnelle de 5 000 GWh) ;

- l'actualisation éventuelle des tarifs de certains services publics dans un contexte de forte inflation ;

- la progression des recettes de stationnement payant sur voirie (redevance de paiement spontané du stationnement sur voirie par les automobilistes et forfait de post-stationnement), tenant compte :

→ des évolutions/extensions récentes du périmètre du stationnement payant, destinées à combler les carences encore constatées dans certains secteurs résidents actuels ;

→ de l'évolution de la politique tarifaire approuvée par délibération du conseil métropolitain du 30 juin 2022.

1.1.7. Autres recettes réelles de fonctionnement notables

Les recettes de neutralisation de la réforme de la taxe professionnelle (**FNGIR⁴⁵ et DCRTP⁴⁶**), devraient demeurer stables en 2023 par rapport aux montants perçus en 2022 (respectivement 8,523 M€ et 4,358 M€). Le projet de loi de finances 2023 ne prévoit en effet aucun « coup de rabot » supplémentaire en 2023 sur la DCRTP du bloc communal, comme cela avait pu être le cas en 2019 et 2020 (ce qui avait d'ailleurs, à l'époque, constitué une remise en cause par l'Etat de l'équilibre financier global de la réforme de la taxe professionnelle tel que défini au début des années 2010).

De la même manière, les allocations compensatrices d'exonérations de fiscalité directe locale (compensations fiscales totales ou partielles d'exonérations d'impôts locaux décidées par l'Etat) ne devraient pas connaître d'évolutions majeures en 2023.

Enfin, la dotation annuelle de compensation du Département (suite aux transferts de diverses compétences par celui-ci dans le cadre de la transformation en métropole) demeurera stable en 2023, à hauteur de **4,695 M€**.

⁴⁵ Fonds national de garantie individuelle des ressources (FNGIR)

⁴⁶ Dotation de compensation de la réforme de la taxe professionnelle

1.2. Des dépenses réelles de fonctionnement de nouveau en progression dynamique en 2023, dans un contexte fortement inflationniste

Au stade de l'élaboration du DOB 2023, les dépenses réelles de fonctionnement du budget principal, hors subventions d'équilibre aux budgets annexes en cours de définition à la date de rédaction du présent rapport⁴⁷, sont attendues à un niveau d'environ 171 M€ (ordre de grandeur prévisionnel à plus ou moins 1 M€ près), soit une progression, toujours en ordre de grandeur, de l'ordre de + 2,8 % à + 4% par rapport au BP 2022).

Perspectives d'évolution des dépenses réelles de fonctionnement du budget principal *Hors subventions d'équilibre aux budgets annexes*

	BP 2022	Projet BP 2023	Fourchette de variation
Dépenses réelles de fonctionnement (DRF)	165,306 M€	171 M€ <i>(à + ou - 1 M€ près)</i>	+ 2,8% à + 4%

→ Cette progression dynamique s'explique par la **conjonction, en 2023, de divers facteurs** (pour certains subis par la métropole, et pour d'autres résultants de choix assumés), parmi lesquels, entre autres (liste non exhaustive) :

- la forte poussée de l'inflation constatée depuis 2021-2022 ;
- la forte progression du coût de collecte et de traitement des déchets ménagers (cf. *infra* pour plus de détails) ;
- l'évolution des dépenses de personnel dans une année 2023 particulièrement dense en termes de mesures nationales et locales (effet en année pleine de la revalorisation du point d'indice de + 3,5%, hausses successives du SMIC, mise en œuvre de l'accord pour un développement social durable avec en particulier la fin du déploiement du régime indemnitaire RIFSEEP, etc.) ;
- l'ambition de la métropole pour le développement du territoire, particulièrement en matière de développement économique et d'enseignement supérieur.

De manière plus générale et structurelle, l'enjeu fondamental de la transition écologique pourrait, peser, dans la durée, assez fortement sur les budgets de fonctionnement (que ce soit via le prix des énergies fossiles, le renforcement de l'économie circulaire, le resserrement des normes, etc.).

Enfin, à la date de rédaction du présent rapport, les modalités concrètes de l'éventuel nouveau dispositif d'encadrement des dépenses réelles de fonctionnement n'étaient toujours pas approuvées par le Parlement (l'objectif initial souhaité par le Gouvernement étant de limiter l'évolution des dépenses réelles de fonctionnement des collectivités locales à + 3,8% en 2023).

1.2.1. Des dépenses de personnel en progression encore importante en 2023 (sous l'effet de la conjonction de divers facteurs nationaux et locaux liés, en particulier, à l'inflation, à un changement de périmètre du service commun de la direction des finances, et au renforcement des équipes en charge de l'exploitation/propreté/proximité)

L'année 2022 a été marquée par une augmentation importante des effectifs et de la masse salariale de la métropole (+ 20 M€, soit environ + 67% pour le budget principal de BP 2021 à BP 2022) dans un contexte de transferts de nombreux agents municipaux à la métropole dans le cadre de la création de nouveaux services communs. Cette étape supplémentaire dans l'intégration intercommunale et la mutualisation des services a ainsi constitué un changement majeur de périmètre et de dimension pour la métropole et les communes.

⁴⁷ Subventions d'équilibres aux budgets annexes qui, hors fait exceptionnel, ne devraient pas connaître de variation haussière majeure au stade du BP 2023.

Après cette année charnière, **les dépenses de personnel connaîtront une nouvelle augmentation en 2023, dans une ampleur toutefois nettement moindre qu'en 2022.**

Ainsi, au stade du projet de budget primitif (BP) 2023, la masse salariale de Dijon Métropole est attendue en progression d'environ **+ 3,9 M€** (soit + 7,8%) environ par rapport au BP 2022.

Elle devrait ainsi atteindre environ **53,6 M€**, après 49,7 M€ au BP 2022 et 29,7 M€ au BP 2021.

Budget principal	CA 2018	CA 2019	CA 2020	CA 2021	BP 2022	Projet de budget 2023
Masse salariale (chapitre 012)	17,9 M€	26,1 M€	27,6 M€	31,8 M€	49,7 M€	53,6 M€

Cette augmentation encore importante (+ 7,8%) résulte de la **conjonction, sur l'exercice 2023, de plusieurs facteurs de hausse détaillés ci-après**, dont, entre autres, des mesures nationales de revalorisation des salaires des fonctionnaires dans un contexte de forte inflation, et un important changement de périmètre au niveau local lié à l'évolution des missions / organisations du service commun de la direction des finances, et en particulier de l'organisation de la fonction comptable.

→ [L'effet en année pleine de la hausse de la valeur du point d'indice de + 3,5% et des mesures salariales consécutives à la hausse de l'inflation](#)

Après plusieurs années de hausse très modérée des prix, l'inflation s'est fortement accrue en 2022.

En conséquence, le gouvernement a décidé de revaloriser le point d'indice de la fonction publique de +3,5% à compter du 1er juillet 2022.

Le coût de cette mesure, cumulé à celui des hausses successives du SMIC et de l'indice minimum de traitement dans la fonction publique (directement corrélés à l'inflation) est prévu à plus de 1,1 M€ sur l'année 2022 pour le budget principal (**1,8 M€ en année pleine**).

→ La masse salariale évoluera donc naturellement de **+ 0,7 M€ entre 2022 et 2023** consécutivement à l'effet report constaté.

Le gouvernement souhaite par ailleurs ouvrir une négociation sur les rémunérations et les déroulements de carrière en 2023. Compte-tenu du peu de lisibilité à ce stade sur les décisions qui pourraient être prises dans ce cadre, aucune inscription à ce titre n'est prévue dans le projet de budget 2023. En fonction des mesures qui seront prises, des ajustements pourront être opérés dans le cadre du budget supplémentaire, ou par décision modificative.

→ [L'application du protocole d'accord pour un développement social durable faisant suite aux discussions avec les représentants du personnel](#)

Après une longue phase de négociations et d'échanges avec les représentants du personnel, **l'année 2021 avait été marquée la conclusion d'un protocole d'accord pour un progrès social durable.**

Ce protocole a été conclu avec la volonté d'améliorer la situation de travail des agents et de renforcer la capacité à rendre le meilleur service aux usagers, le tout en veillant à préserver les équilibres budgétaires de la collectivité dans le temps.

Si certaines mesures ont directement été appliquées en 2022, dont notamment la mise en place du nouveau régime indemnitaire des agents (le « RIFSEEP ») pour sa part dite IFSE (Indemnité de fonctions, de sujétions et d'expertise), l'application du protocole se poursuit en 2023 avec :

(1) La mise en œuvre du RIFSEEP pour la part Complément Indemnitaire Annuel (CIA)

Le complément indemnitaire annuel (CIA), lié à l'engagement professionnel et à la manière de servir, constitue la part variable du RIFSEEP et a un caractère complémentaire à l'IFSE versée tous les mois.

Le CIA valorise, chez l'agent :

- l'investissement personnel et le niveau des compétences mobilisées ;
- sa capacité à travailler en équipe et à se mobiliser au profit du collectif de travail ;
- la connaissance de son domaine d'intervention ;
- sa capacité à s'adapter aux exigences du poste ;
- sa capacité à coopérer avec des partenaires ;
- son implication dans un projet de service.

Sa première attribution en 2023 découlera de la campagne d'évaluation 2022 ; ainsi, il concerne tous les agents quels que soient leurs grades ou leurs filières (à l'exception des agents droit privé, des agents horaires et vacataires, des assistantes maternelles, des collaborateurs de cabinet et des agents appartenant à la filière police et aux cadres d'emplois des assistants d'enseignement artistique et des professeurs d'enseignement artistique) sous réserve de la manière de servir constatée lors de l'entretien professionnel.

Son coût est estimé à **environ 440 K€ en 2023**.

(2) L'instauration d'un forfait mobilité durable

Afin d'encourager le recours à des modes de transports alternatifs, durables et plus doux, les collectivités territoriales ont dorénavant la faculté d'instaurer un forfait « mobilités durables » prévu par la loi d'orientation des mobilités du 24 décembre 2019.

Dijon Métropole déploie une stratégie exemplaire de lutte contre les changements climatiques à travers le Plan climat air énergie territorial dont la promotion des modes de déplacement doux constitue l'un des nombreux axes stratégiques. L'intercommunalité dijonnaise est aujourd'hui reconnue comme une référence écologique en France, et entend déployer tous les moyens possibles pour demeurer exemplaire en la matière.

Dans ce cadre général, Dijon Métropole a décidé de mettre en place le forfait « mobilités durables » pour les agents effectuant des déplacements domicile-travail au moins 100 jours par an (pour un agent à temps complet) avec leur vélo ou vélo à pédalage assisté personnel, ou en tant que conducteur ou passager en covoiturage.

Ainsi, dès 2023, les agents qui ont fait le choix de l'un de ces deux modes de transport alternatif et durable pourront bénéficier du forfait annuel de 200 euros au titre des trajets effectués en 2022.

Ce forfait est exclusif de toute autre prise en charge des frais de déplacement domicile-travail (comme le remboursement de la moitié des frais de transports en commun, dans la limite d'un plafond, qui continuera d'exister en parallèle), mais il étend l'accompagnement financier des déplacements entre le domicile et le travail à de nouveaux bénéficiaires, en particulier les agents résidant en zone rurale ou périurbaine et qui n'ont pas accès aux transports en commun.

Le coût de cette mesure est estimé à **35 K€ en 2023**.

→ [La mise en place d'une plate-forme comptable à Dijon Métropole \(changement de périmètre et d'organisation du service commun de la direction des finances\)](#)

Le processus de mutualisation des directions des finances de la Ville de Dijon et de la Communauté de l'agglomération dijonnaise, devenue depuis Dijon Métropole, avait été initié dès 2011.

Par la suite, la direction des Finances a été intégrée au périmètre des services communs à compter du 1er janvier 2019, avec transfert à la métropole de l'ensemble des agents concernés.

Le projet d'harmonisation de l'exécution comptable et budgétaire de Dijon Métropole, de la Ville de Dijon et de son CCAS, s'inscrit dans la continuité de ce processus, avec pour objectifs principaux d'augmenter la qualité de service dans un contexte d'accroissement du niveau de technicité des tâches comptables, et d'améliorer les processus en matière de pilotage budgétaire et d'exécution comptable.

Ainsi, dans le cadre de ce projet, tous les gestionnaires comptables auparavant rattachés aux directions opérationnelles de la Ville de Dijon, son CCAS et de Dijon Métropole seront rattachés hiérarchiquement à la direction des finances, ce qui a pour conséquences :

- l'élargissement du périmètre de ce service commun ;
- le transfert de droit à la métropole des agents de la commune et de son CCAS exerçant leurs missions dans le champ d'expertise desdits services (gestionnaires comptables dans les directions opérationnelles). Au total, 15 postes budgétaires seront ainsi transférés à la Métropole au 1^{er} janvier 2023 (14 de la Ville de Dijon et 1 du CCAS) ;
- le rattachement au service commun de la direction des finances de 20 postes actuellement répartis dans différents services opérationnels de la métropole.

A l'échelle des dépenses de personnel du budget principal (chapitre 012), l'effet global de la mise en place de la plateforme comptable est évalué à **+ 700 K€ entre 2022 et 2023**.

Il convient toutefois de préciser que, suite à ces changements de périmètre, le coût des services communs répercuté par la métropole sur l'attribution de compensation de la Ville de Dijon sera ajusté au cours de l'année 2023 après examen du dossier par la commission locale d'évaluation des charges transférées (CLECT), composée pour mémoire, de représentants des conseils municipaux des 23 communes-membres.

→ L'engagement responsable de l'employeur pour une métropole propre et de proximité

La métropole maintient son **engagement en faveur du renforcement des ressources des services voirie, espaces verts et propreté urbaine** et prévoit la consolidation de ses effectifs, chaque départ faisant l'objet d'une prévision de remplacement.

Dans un contexte de difficulté de recrutement sur ces profils de postes, la collectivité adapte sa stratégie en se tournant vers les entreprises adaptées spécialisées dans la réinsertion professionnelle avec lesquelles elle travaille, afin de proposer des emplois pérennes aux personnes arrivant en fin de contrat dans ces structures, et contribue ainsi à l'insertion professionnelle des personnes, souvent en situation de grande précarité.

L'arrivée de près de 20 agents d'exploitation (tous secteurs confondus) est ainsi attendue en fin d'année 2022, suivie par d'autres arrivées prévues tout au long de l'année 2023 (agents d'exploitation et agents de maîtrise), générant une hausse prévisionnelle de la masse salariale d'un peu plus de **+ 650 K€** entre 2022 et 2023.

→ La progression naturelle des carrières des fonctionnaires

Le Glissement Vieillesse Technicité (GVT) positif est un phénomène qui contribue habituellement à l'évolution à la hausse de la masse salariale du fait des avancements d'échelons, des promotions de grades ou de la promotion interne.

Cette augmentation naturelle des rémunérations liée à l'ancienneté ou à l'augmentation de la technicité des fonctionnaires découle du statut et permet ainsi une progression de la carrière des agents.

Son coût/effet est estimé, en année pleine, pour la métropole à un peu plus de **+ 450 K€**.

→ Le soutien à l'apprentissage

Dijon Métropole s'investit depuis plusieurs années en faveur de l'insertion professionnelle, notamment par le biais de l'apprentissage.

Dans une période récente, la crise sanitaire a depuis particulièrement touché ce secteur. Les entreprises, principalement les PME, se sont trouvées particulièrement fragilisées.

Face à ces difficultés conjoncturelles, le gouvernement a annoncé un plan de soutien à l'apprentissage afin de garantir l'emploi d'apprentis dès la rentrée 2020 via la mise en place d'une aide à l'embauche pour les entreprises et le rallongement de la période de recherche d'employeur pour les étudiants.

Initialement limitée au secteur privé, **l'aide à l'embauche a été étendue aux collectivités territoriales** pour tous les jeunes recrutés entre juillet 2020 et décembre 2021 **et s'élevait à 3 000 € par apprenti.**

Malgré la suppression de cette participation, Dijon Métropole, en tant qu'employeur socialement responsable, entend continuer de soutenir cette filière essentielle pour l'insertion professionnelle des jeunes.

Elle prévoit ainsi de maintenir le recrutement d'apprentis à un niveau élevé (portant le nombre d'apprentis à 30 à la rentrée 2022 contre 24 à la rentrée 2021), avec une hausse de cette masse salariale de +11%, en partie liée aux hausses du SMIC de + 2,65% au 1er mai 2022 et + 2,01% au 01/08/2022, entraînant leur effet en année pleine 2023 (334 K€ inscrits au BP 2023 contre environ 300 K€ au CA prévisionnel 2022).

→ La mise en place du Complément de Traitement Indiciaire (CTI), découlant du Ségur de la Santé, pour les agents qui exercent, à titre principal, des fonctions d'accompagnement socio-éducatif (mise en œuvre rétroactive avec effet à compter du 1er avril 2022)

L'article 44 de la loi n° 2022-1157 du 16 août 2022 de finances rectificative pour 2022 a étendu la liste des établissements pour lesquels les fonctionnaires sont éligibles à ce complément (incluant l'action sociale métropolitaine).

La mise en œuvre de cette mesure prévue fin 2022 dès parution du décret est rétroactive au 1^{er} avril 2022.

Cette nouvelle mesure catégorielle produira, en conséquence, son effet en année pleine 2023 avec une évolution sur la masse salariale entre 2022 et 2023 de + 14 K€ (53K€ en 2023, contre 39 K€ estimés en 2022).

→ La rémunération de commissaires enquêteurs dans le cadre d'une enquête publique

Une enquête publique portant sur la modification de l'aire de valorisation de l'architecture et du patrimoine (AVAP) devrait s'achever fin 2022.

La rémunération des commissaires enquêteurs nommés par le Président du Tribunal administratif de Dijon dans le cadre de la conduite de cette enquête publique sera imputée en 2023 sur le chapitre 012, conformément à l'article 5 de l'arrêté du 29 juillet 2019 relatif aux frais et indemnités des commissaires enquêteurs. Le coût pour l'année 2023 est estimé à environ **40 K€**.

1.2.2. Evolution prévisionnelle des charges à caractère général et de gestion courante (chapitre 011 et 65)

Afin de donner une vision la plus globale possible des budgets de fonctionnement des différents secteurs (hors RH), les chapitres 011 et 65 sont cumulés pour la suite de la présentation.

Hors subventions d'équilibre aux budgets annexes des transports publics urbains et des parkings en ouvrage (dont les montants étaient encore en cours de détermination à la date de rédaction du rapport), les charges à caractère général et de gestion courante du budget principal devraient connaître une progression estimée **entre + 3,5% et + 4,5%** dans le projet de budget 2023 par rapport au BP 2022 (78,992 M€ pour mémoire hors subventions d'équilibres susvisées), dans un contexte de forte inflation.

Les principaux facteurs explicatifs de cette progression sont détaillés ci-après.

(a) Collecte et traitement des déchets : des coûts de fonctionnement en nette progression

Les coûts de fonctionnement - hors dépenses de personnel - du secteur collecte et traitement des déchets (dont l'usine d'incinération des ordures ménagères et les déchetteries) devraient connaître une évolution significative estimée, à ce jour, à plus de **+ 15%** par rapport au budget primitif 2022 (soit, en ordre de grandeur, **de l'ordre de + 4 M€ à + 4,5 M€** entre le BP 2022 et le projet de BP 2023), en rappelant que le BP 2022 (26,6 M€) était lui-même déjà en forte progression (+ 3,9 M€) par rapport au BP 2021 (22,7 M€).

Les principaux facteurs de progression entre 2022 et 2023 sont les suivants :

- pour ce qui concerne le centre de tri des déchets :
 - le renouvellement du marché d'exploitation, dans un contexte de modernisation du centre de tri et d'extension des consignes de tri ;
 - l'augmentation, dans ce contexte, des tonnages à traiter
 - les détournements de déchets recyclables vers un autre centre de tri, durant la phase d'arrêt de 12 semaines prévue à l'été 2023 ;
- pour ce qui concerne l'unité de valorisation énergétique (UVE) :
 - la flambée des prix de l'énergie (gaz en particulier) ;
 - la forte hausse du prix des réactifs utilisés (ammoniac, chaux, soude, etc) ;
 - la poursuite de l'augmentation de la taxe générale sur les activités polluantes (TGAP), de + 1 € par tonne entrante, portant cette dernière à 12 € par tonne
 - le doublement des prestations d'évacuation des mâchefers en 2023 (faute de possibilité d'évacuation suffisante en 2022) ; toutefois, cette augmentation sera compensée par le quasi-arrêt des détournements grâce à la mise en place du broyage des encombrants, ainsi que par la possibilité de faire un « stock tampon » sur le site du titulaire du marché.
- pour ce qui concerne la collecte des ordures ménagères :
 - la mise en place d'une expérimentation de collecte des biodéchets, dans un contexte d'obligation législative de valorisation desdits déchets par tous les producteurs ou détenteurs à compter du 1^{er} janvier 2024 ;
 - l'actualisation annuelle du coût de marché de collecte renouvelé en 2020 avec la société Dieze dans un contexte de forte inflation ;
 - les diverses dépenses préparatoires à l'extension des consignes de tri, dont, en particulier, les changements d'autocollants de l'ensemble des bacs de l'agglomération, ou bien encore la communication accrue en direction des usagers dans cette période de changements importants) ;
- pour ce qui concerne les déchetteries :
 - la prise en compte du renouvellement du marché d'exploitation des déchetteries avec la société Godard, dans un contexte, à la fois, de forte inflation, et de renforcement du niveau d'exigence de la métropole quant aux prestations à assurer ;
 - la réalisation de quelques opérations de rafraîchissement des bungalows.

En résumé, de manière générale, et comme le soulignait déjà le rapport d'orientations budgétaires de l'an dernier, **les coûts de fonctionnement du secteur collecte et traitement des déchets tendent donc fortement à la hausse, compte-tenu, à la fois, de facteurs structurels (et notamment l'accélération de la transition écologique et de l'économie circulaire) et de la poussée inflationniste plus durable qu'initialement anticipée.** Cette tendance devrait se poursuivre durant la suite de la mandature.

(b) Entretien et gestion de l'espace public : un budget de fonctionnement conforté

Pour ce qui concerne les dépenses d'entretien et de gestion de l'espace public au sens large (entretien de la voirie, éclairage public, propreté urbaine, déneigement, et volets stationnement sur voirie et fourrière automobile de la DSP mobilités), **le projet de budget 2023⁴⁸ sera construit en confortant les enveloppes budgétaires 2022.**

Outre les conséquences de l'inflation sur les prix des marchés / prestations externes, les principaux facteurs d'évolution d'une année sur l'autre sont les suivants :

- **la sanctuarisation des crédits de propreté urbaine**, dans la continuité de l'effort budgétaire engagé depuis plusieurs années par la métropole, et en complément avec le renforcement des personnels dédiés (chapitre 012) ;
 - **la stabilisation des crédits dédiés à l'entretien de la voirie et au plan neige (très légèrement rehaussés pour ce dernier) ;**
 - **l'actualisation du forfait de charges « stationnement sur voirie »**, en application du nouveau contrat de délégation/concession de service public, et tenant compte des extensions de périmètres de stationnement payant résident (environ 2,9 M€ TTC prévus en 2023).
- Toujours pour ce qui concerne l'espace public, l'année 2023 sera également marquée par la poursuite de la **mise en œuvre du projet de gestion connectée de l'espace public (OnDijon).**

Pour mémoire, les années 2018 à 2022 ont marqué une étape importante dans le déroulement du projet, au travers notamment, pour ce qui concerne Dijon Métropole :

- de la modernisation importante de l'éclairage public, fortement accélérée suite à la délibération prise en ce sens par le conseil métropolitain le 25 mars 2021⁴⁹, avec environ **13 000 points lumineux déjà reconstruits en LED entre 2018 et 2022** sur l'ensemble de l'agglomération, contribuant ainsi à limiter fortement les consommations d'électricité ;
- du démarrage du poste de pilotage et des outils centraux. Pour mémoire, le nouveau poste de pilotage connecté, implanté 64 quai Nicolas Rolin à Dijon, a été mis en service le 11 avril 2019, en lieu et place de six postes de commandement (PC) préexistants (PC Sécurité, PC Circulation, PC Police Municipale, Centre de Supervision Urbaine, Allô Mairie, et PC Neige) auxquels s'était adjoint, fin octobre 2019, le PC DIVIA (réseau de transports urbains) ;
- du déploiement, depuis fin octobre 2021, de l'application mobile OnDijon. Après la mise en place de l'infrastructure, et la transformation, invisible mais fondamentale, de l'ensemble des fonctionnements des services, l'application mobile concrétise la volonté de la métropole d'offrir de nouveaux services aux citoyens, et de moderniser/améliorer la gestion relation citoyen ;
- de l'équipement de 118 carrefours et de 180 bus avec le système Prioribus en 2018 et 2019, auquel s'est ajoutée la modernisation de 45 carrefours en 2020 et 2021 (dont notamment, à titre d'exemples, le carrefour des rues Cabet/Jeannin et Chaudronnerie/Vannerie en cœur de ville de Dijon, ainsi que les deux carrefours rue de Cracovie à Saint-Apollinaire et un carrefour sur la commune d'Ouges) ;
- le déploiement de 136 kilomètres de fibre en quatre ans (2018-2021) ;

⁴⁸ Hors dépenses directes de personnel.

⁴⁹ Délibération relative, entre autres, à la « transition écologique et à l'accélération des investissements en matière d'éclairage public ».

- l'installation d'un système de géolocalisation pour plus de 300 véhicules ;
- l'installation d'un système de guidage pour une cinquantaine de véhicules de déneigement et de propreté urbaine ;
- la rénovation des bornes d'accès de zones piétonnes, avec 6 sites rénovés en 2020 (Maret, Liberté Libération, Liberté Darcy, Roussin, Rameau Théâtre, Zénith) et la création d'un site supplémentaire (Soissons Préfecture), suivies, en 2021, de la rénovation de 3 sites (Poste, Godrans/Grangier, Libération/Liberté) et de la création du site des halles (Bannelier Banque et Bannelier Château).

Au stade du projet de budget 2023, le coût global de fonctionnement de ce contrat novateur est estimé, hors éventuels avenants, à environ **3,5 M€ TTC**, soit un niveau en léger recul par rapport au BP 2022 (3,7 M€), en rappelant que ces coûts intègrent un ensemble de prestations très variées⁵⁰, parmi lesquelles, notamment :

- la poursuite de la maintenance et **l'accélération de la modernisation de l'éclairage public sur le territoire des 23 communes de l'agglomération** (l'objectif étant de **traiter/reconstruire environ 6 000 points lumineux en 2023 avec installation de LED en télégestion**, soit autant que sur l'année 2022, ce qui amènera à 19 000 points lumineux reconstruits en LED sur les 34 000 de la métropole ;
- l'exploitation et la maintenance des équipements centraux du poste de pilotage connecté (personnels dédiés par le titulaire du contrat, maintenance des équipements, des installations de chauffage, ventilation, climatisation, etc.) ;
- la maintenance des carrefours à feux de l'ensemble de l'agglomération ;
- l'exploitation et l'entretien du réseau de fibre déployé progressivement en vue du raccordement des 23 communes ;
- la maintenance des systèmes de géolocalisation des véhicules de service ;
- la maintenance des systèmes de radiocommunication.

Pour ce qui concerne spécifiquement l'éclairage public, la mise en œuvre de ce contrat, et en particulier l'accélération de la modernisation des équipements (via l'installation de Leds télégerées) débutée en 2021 est donc intervenue dans un contexte particulièrement opportun, permettant ainsi d'amortir partiellement la forte progression des prix de l'énergie, et en particulier de l'électricité (cf. *infra*).

(c) Des charges énergétiques en recul ponctuel en 2023 sur le budget principal en raison de la baisse exceptionnelle des dépenses d'électricité (malgré la forte hausse des prix de l'énergie)

A l'échelle nationale, la forte hausse des prix de l'énergie, et en particulier du gaz et de l'électricité, constituera de nouveau un fait central de l'exercice budgétaire 2023 pour les collectivités locales, et en particulier pour le bloc communal (compte-tenu de l'importance de son parc d'équipements et d'éclairage publics).

Cette **tendance très fortement haussière des marchés de l'énergie** résulte d'une conjonction de facteurs depuis 2021, parmi lesquels notamment :

- la forte reprise de l'activité économique et industrielle « post-covid », laquelle a généré une forte demande (besoins des entreprises) et a donc poussé les prix à la hausse ;
- une production d'énergie électrique historiquement faible en France, avec près de la moitié des réacteurs nucléaires indisponibles à la date de rédaction du présent rapport (indisponibilités liées à la fois au vieillissement des centrales nécessitant des opérations de maintenance, aux épisodes de sécheresse affectant les cours d'eau utilisés pour le refroidissement des réacteurs, à la corrosion de certains d'entre eux, etc.) ;

⁵⁰ Qui faisaient l'objet, auparavant de modes de gestion distincts (par exemple, marchés publics pour ce qui concerne la maintenance de l'espace public ; gestion intégralement en régie pour ce qui concerne les postes de surveillance et de commandement, etc.).

- le déclenchement du conflit en Ukraine et les sanctions et mesures de rétorsion croisées entre la Russie et les pays de l'Union européenne, y compris en matière énergétique avec une forte réduction des exportations de gaz russe. De manière générale, l'approvisionnement en gaz apparaît actuellement inférieur aux besoins européens, les sources d'approvisionnement alternatives (GNL des Etats-Unis, gaz algérien ou norvégien, etc.) ne compensant pas totalement la « perte » de gaz russe. De plus, dans ce contexte haussier sur les prix du gaz, le couplage entre ces derniers et ceux de l'électricité au sein de l'Union Européenne a également alimenté la forte augmentation des prix de l'électricité.
- la hausse tendancielle, sur le moyen/long terme, du prix du carbone sur le marché européen qui pèse directement sur les cours de l'électricité et du gaz, et, dans une moindre mesure, ceux des réseaux de chaleur.

De manière générale, au-delà de certains facteurs « conjoncturels » (indisponibilités de centrales nucléaires, conflit en Ukraine, etc.), **l'épuisement des ressources fossiles et le processus de transition écologique pèseront de manière durable sur les prix de l'énergie**, lesquels ne retrouveront probablement pas les niveaux très bas de la fin des années 2010 (en particulier pour ce qui concerne le gaz et l'électricité).

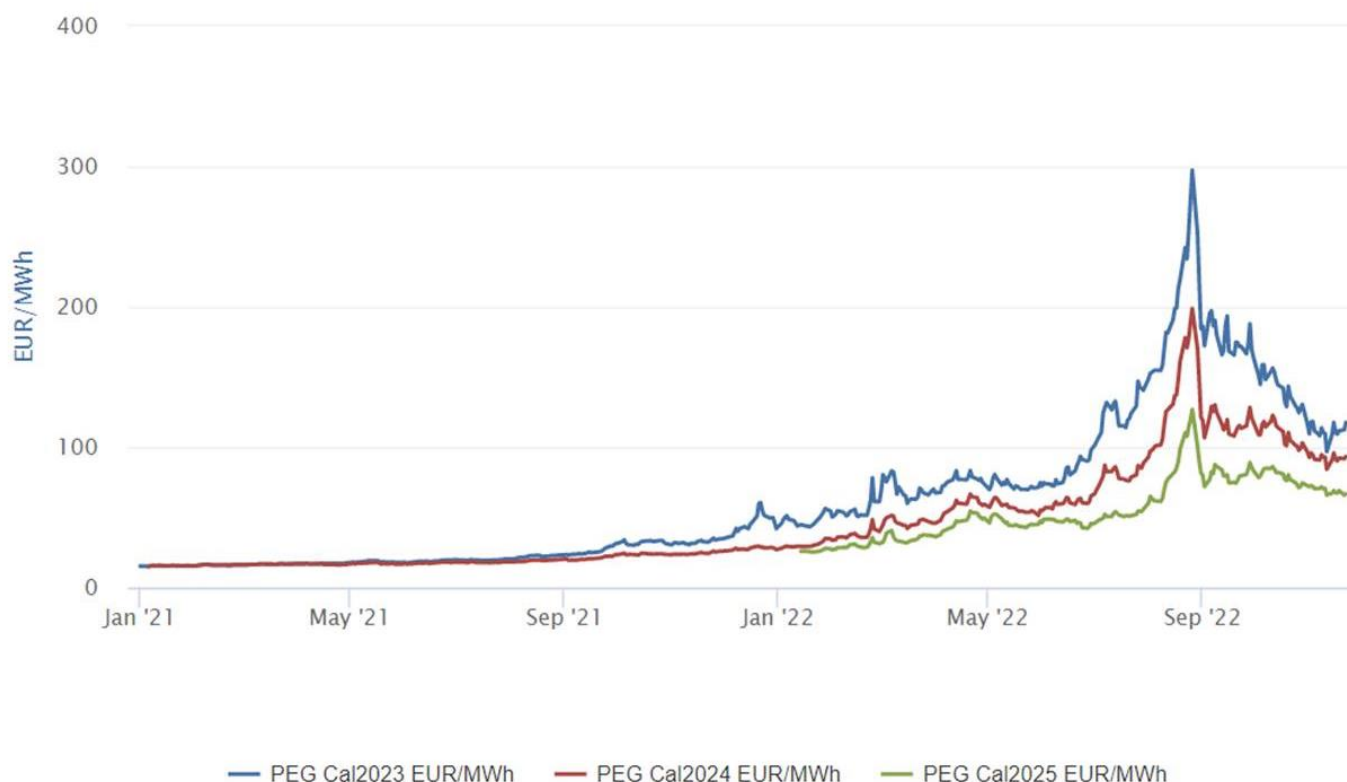
Dans ce contexte exceptionnel, les acteurs du marché de l'énergie sont confrontés à des situations inédites avec une forte volatilité des cours de l'électricité, parfois sur une seule et même journée, et un manque de « liquidité » sur les marchés (manque d'offres de la part des producteurs).

Les graphiques ci-après illustrent l'ampleur considérable de la hausse des cours du gaz et de l'électricité, amorcée en 2021, et très fortement accélérée en 2022.

Graphique d'évolution des cours de l'électricité (calendaire)
Cours prévisionnel à différentes échéances (2023/2024/2025)



Graphique d'évolution des cours du gaz (indice PEG)
Cours prévisionnel de l'indice à différentes échéances (2023/2024/2025)⁵¹



Pour ce qui concerne spécifiquement Dijon Métropole, les dépenses de fluides correspondent essentiellement aux consommations d'électricité (principalement pour l'éclairage public), et, plus à la marge, de gaz, de chaleur urbaine (RCU) et d'eau.

Pendant plusieurs années, et en particulier au cours de la mandature précédente, **ces dépenses métropolitaines ont connu une évolution limitée et maîtrisée**, et ce malgré les hausses régulières des taxes applicables en la matière : Contribution au Service Public de l'Électricité (CSPE) et Taxe Intérieure de Consommation sur le Gaz Naturel (TICGN).

→ Par la suite, après une forte **progression en 2022 dans le contexte de crise énergétique et de forte poussée inflationniste rappelée précédemment**, **les charges énergétiques de la métropole, et en particulier les dépenses d'électricité** (dont l'éclairage public de très loin le principal poste) **ont progressé significativement en 2022** (cf. tableau *infra*).

→ **Toutefois**, par la suite, pour ce qui concerne **exclusivement** l'année 2023, et **malgré** des prix de l'énergie toujours attendus à un niveau particulièrement élevé, **les charges énergétiques du budget principal devraient connaître une diminution ponctuelle et exceptionnelle par rapport à 2022**.

Cette évolution singulière dans le contexte actuel s'explique **exclusivement** par un **recul ponctuel et exceptionnel des dépenses d'électricité**, estimées à ce stade à environ 2,24 M€ dans le projet de budget 2023, soit un niveau près de deux fois inférieur au BP 2022 (4,354 M€). En effet, Dijon Métropole a bénéficié d'une opportunité dans un contexte de marché particulier, laquelle lui a permis de disposer d'un prix historiquement bas pour 2023 sur les contrats électriques de faible puissance. **Cette diminution exceptionnelle ne préjuge en aucun cas des tarifs sur les années suivantes, avec un budget électricité qui devrait revenir, à partir de 2024, à un niveau plus « normal ».**

⁵¹ Les cours du graphique sont prévisionnels, en particulier pour 2024/2025. Cela ne signifie donc en aucun cas que la métropole achètera nécessairement le gaz à ces montants, dans la mesure où le marché en cours de la Centrale d'achat prévoit un achat de la molécule sur la base de l'indice PEG mensuel.

Au-delà de ce recul exceptionnel des dépenses d'électricité, les prévisions budgétaires 2023 tablent en revanche sur une forte hausse des charges de fluides par rapport au BP 2022 avec :

- pour le gaz, par une **progression estimée à près de + 130%** par rapport au BP 2022 (près de 800 K€ au projet de budget 2023, après 335 K€ au BP 2022) ;
- pour les réseaux de chaleur urbain, par une **progression de près de + 40%** par rapport au BP 2022, la mixité des sources d'énergie des réseaux permettant de limiter l'augmentation des dépenses (en précisant que les charges correspondantes demeurent limitées à moins de 100 K€ prévisionnels en 2023).

Malgré ces fortes hausses, en particulier sur le gaz, le poids majoritaire des dépenses d'électricité dans les charges énergétiques de la métropole permet ainsi d'afficher **une baisse ponctuelle des dépenses au BP 2023** (cf. tableau ci-après).

Ainsi, tous fluides confondus (électricité, gaz, réseau de chaleur urbain, et fuel⁵²), les charges totales sont estimées, à ce stade, à un peu plus de 3,1 M€ dans le projet de budget 2023, après près de 4,8 M€ au BP 2022.

Evolution récente des charges énergétiques du budget principal de Dijon Métropole⁵³

*Données définitives des comptes administratifs 2019 à 2021
et prévisions budgétaires pour les exercices 2022 et 2023*

Charges énergétiques	CA 2019	CA 2020	CA 2021	BP 2022	Estimation projet de budget 2023
Électricité ⁵⁴	3,527 M€	3,732 M€	3,422 M€	4,354 M€	2,240 M€
Gaz ⁵⁵	0,203 M€	0,058 M€	0,180 M€	0,335 M€	0,765 M€
Réseau de chaleur ⁵⁶	0,046 M€	0,042 M€	0,055 M€	0,066 M€	0,092 M€
Fuel ⁵⁷	0,009 M€	0,008 M€	0,015 M€	0,017 M€	0,024 M€
TOTAL	3,785 M€	3,840 M€	3,674 M€	4,772 M€	3,121 M€

Compte-tenu du caractère imprédictible et très volatil des prix, ces prévisions budgétaires seront certainement appelées à être actualisées au cours de l'exercice 2023 en fonction de l'évolution de la situation.

Par ailleurs, l'attention du conseil métropolitain est d'ores et déjà attirée sur le fait que, dès 2024, les charges rebondiront pour retrouver un niveau plus normal, en particulier pour ce qui concerne l'électricité.

→ Dans ce contexte exceptionnel, et face à ces incertitudes, les consultations d'achat d'énergie (électricité et gaz) à l'échelle de la centrale d'achat de Dijon Métropole pour la période 2022-2025 permettent d'ores et déjà de disposer d'un maximum de flexibilité et de réactivité :

- d'une part, pour le gaz, le prix est en effet indexé mensuellement sur la base des cours du gaz. Les tarifs sont donc directement influencés par les conditions de marché, actuellement fortement haussières. En cas d'évolution favorable des mécanismes et des réglementations, les tarifs de la centrale d'achat seront directement impactés à la baisse.

⁵² Hors carburants des véhicules et hors éventuelles refacturations de fluides par des tiers ou communes-membres de la métropole.

⁵³ Hors éventuelles refacturations de fluides par des tiers ou communes-membres de la métropole.

⁵⁴ Charges imputées au 60612 - Incluant l'autoconsommation par l'usine d'incinération de l'électricité produite par le GTA.

⁵⁵ Charges imputées aux comptes 60612 + 60618.

⁵⁶ Charges imputées au compte 60613.

⁵⁷ Charges imputées au compte 60621 (seule une partie des dépenses de ce compte sont relatives au fuel).

- d'autre part, pour l'électricité, les prix sont définis sur la base de prises de position « clics » en fonction de l'évolution du marché et intégrant le mécanisme ARENH.

Cette stratégie d'achat permet d'activer certains leviers contractuels afin de « sécuriser » au mieux les tarifs en fonction des opportunités du marché de l'énergie.

Toutefois, malgré les stratégies actives d'achat d'énergie, et les éventuelles mesures européennes ou gouvernementales en vue de limiter les excès manifestes constatés sur les marchés depuis quelques mois, **il est toutefois certain que le coût de l'énergie restera à des valeurs élevées pendant les prochaines années dans un contexte d'épuisement progressif des énergies fossiles, et de nécessaire transition écologique et énergétique (avec toutefois certainement un prix plafond pour l'année 2023 marquant une conjonction de facteurs défavorables).**

→ Si elle permet de limiter l'impact des charges de fonctionnement liées aux fluides, la stratégie optimisée d'achat d'énergie ne pourra donc en aucun cas enrayer à elle seule la trajectoire inflationniste de long terme des prix de l'énergie.

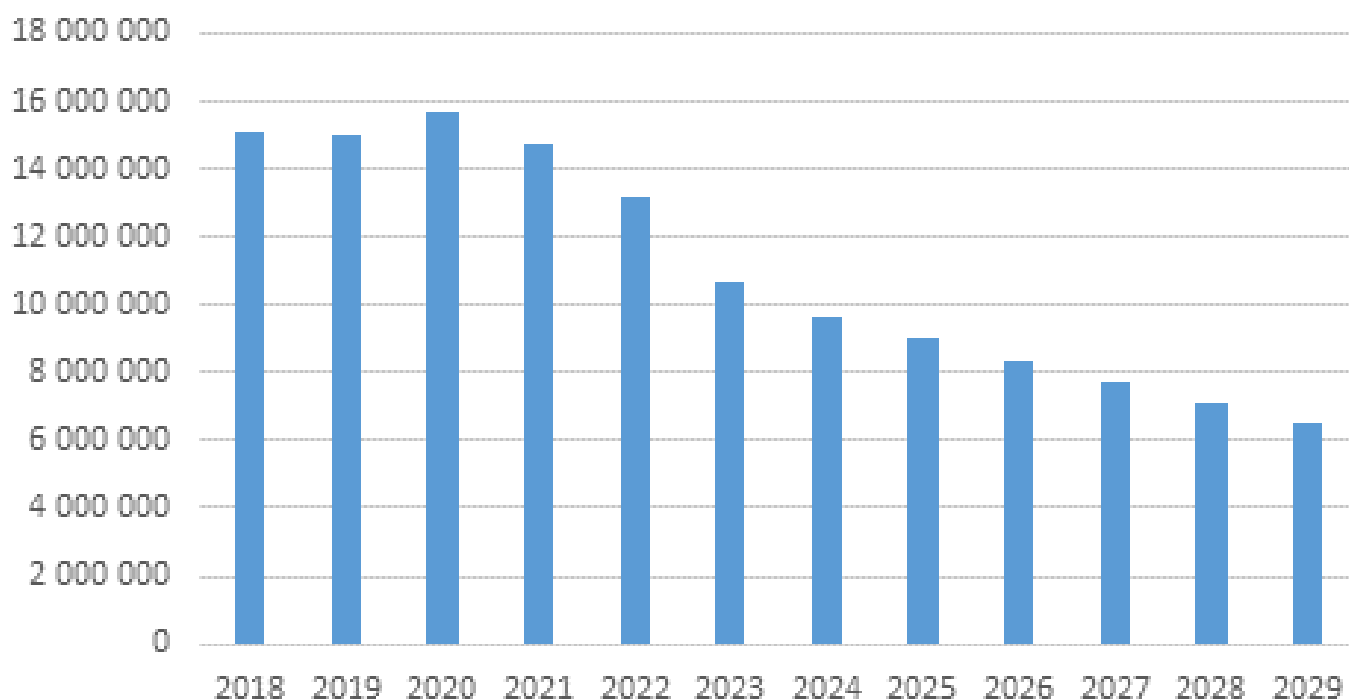
Dans un tel contexte, les charges de fluides devraient donc peser plus lourdement sur les budgets de fonctionnement dans les années à venir (par rapport à la décennie précédente).

→ **Cette nouvelle donne conforte – et justifie donc d'autant plus - la politique volontariste de maîtrise des énergies menée par la métropole depuis plusieurs années, au travers, en particulier, de la modernisation rapide et volontariste de l'éclairage public dans le cadre du contrat OnDijon (remplacement des éclairages anciens et énergivores par des Leds télégérées).**

Ainsi, pour l'année 2023, une nouvelle accélération de la modernisation de l'éclairage public sera conduite avec, de nouveau, 6 000 points lumineux prévisionnels dotés de leds télégérées durant l'exercice.

Cette nouvelle accélération du renouvellement de l'éclairage public permet d'ores et déjà d'anticiper, à l'horizon 2023, une économie de près de 5 GWh/an de consommations (par rapport à une consommation annuelle de près de 16 GWh en 2020), et de plus de 6 GWh en 2024 (toujours par rapport à 2021, soit une réduction de près de 40%).

Consommations de l'éclairage public – Périmètre OnDijon - Métropole



NB : le « pic » entre 2019 et 2020 s'explique uniquement par un changement de périmètre lié à l'intégration de l'éclairage public de la commune de Chenôve dans le contrat OnDijon (et non à une augmentation structurelle des consommations).

Enfin, compte-tenu de ce contexte exceptionnel (qui pourrait devenir la norme dans les années et décennies à venir), la politique métropolitaine de maîtrise des énergies devra être poursuivie et amplifiée de manière volontariste au cours des exercices 2023 et suivants, au travers notamment :

- à court terme :

→ de la mise en œuvre des mesures de sobriété énergétique de Dijon Métropole annoncées en septembre 2022, dans la continuité du plan de sobriété national de l'Etat (avec, en particulier, la diminution de l'intensité lumineuse de l'éclairage public, et l'accélération des investissements en la matière précédemment évoquée).

→ de l'engagement, dès à présent, du travail sur le **futur contrat de performance énergétique** en vue de la mise en place d'actions permettant la diminution des consommations du patrimoine bâti métropolitain. Ce contrat intégrera notamment un volet énergétique plus ambitieux ;

→ **de l'élaboration d'un plan de solarisation et d'autoconsommation individuelle et collective, indispensable en vue de diminuer la dépendance aux marchés de l'énergie** (dans la continuité du projet Response, précurseur en la matière) ;

- à moyen/long terme :

→ **de l'évolution de la stratégie d'achat d'énergie, notamment pour ce qui concerne les installations d'autoconsommation collective, ainsi que l'éventuel recours aux dispositifs dits « Power Purchase Agreements » (PPA)**. Pour la mise en œuvre de ces contrats d'une durée de 15 à 20 ans, les règles actuelles du Code de la Commande Publique présentent toutefois encore des freins juridiques pour les collectivités (avec l'impossibilité, à ce jour, de lancer des appels d'offres de plus de 4 ans sur l'énergie). Les collectivités locales appellent toutefois l'Etat à faire évoluer rapidement la législation en la matière

→ **de l'anticipation maximale des achats d'énergie sur les marchés** (au minimum 1 à 2 ans avant l'année de fourniture considérée) en vue de permettre un achat au moment le moins défavorable possible sur les marchés (achat dynamique via des clics), avec un suivi quotidien de l'évolution des prix des marchés (avec un appui par un accompagnement par un assistant à maîtrise d'ouvrage spécialisé dans ces marchés complexes).

(d) Développement économique et enseignement supérieur

Les dépenses de fonctionnement (hors RH) dédiées aux politiques de développement économique, d'enseignement supérieur, et plus globalement d'attractivité du territoire seront renforcées dans le projet de budget 2023. Elles devraient ainsi atteindre **près de 8 M€** (montant prévisionnel et indicatif), après 7,1 M€ au BP 2022.

Au stade du DOB, les facteurs notables à prendre en compte sont les suivants :

- **la poursuite de la montée en puissance de la nouvelle agence d'attractivité Dijon Bourgogne Invest** (subvention prévisionnelle de **1,15 M€** en 2023 pour la première année pleine de fonctionnement, après 600 K€ en 2022) ;

- **la politique d'appui aux filières économiques stratégiques pour le territoire** (santé, agroalimentaire, numérique) ;

- **la poursuite, de la stratégie territoriale de transition alimentaire**, projet structurant de la mandature 2020-2026 et plus largement de la décennie 2020-2030, et, en particulier, du programme « Dijon Alimentation durable 2030 » ;

- **la politique volontariste en matière d'accroissement de l'offre d'enseignement supérieur sur le territoire de Dijon Métropole (2,5 M€** au projet de budget 2023, après 2,4 M€ au BP 2022), au travers notamment :

- du soutien financier aux écoles d'ingénieurs ESEO et ESTP (subvention de fonctionnement à l'ESEO, et prise en charge par la métropole, au moins dans un premier temps, du loyer du campus métropolitain de 870 K€ annuels TTC) ;

- de l'engagement financier de Dijon Métropole envers d'autres établissements et projets liés à l'enseignement supérieur : Université de Bourgogne (convention Universités, mise en place d'un département d'odontologie, etc.), le campus de Sciences Po, l'École supérieure de musique, l'École supérieure d'art, Supbiotech, le CESI etc.).

(e) Des politiques sociales essentielles en 2023 dans un contexte de forte inflation et de ralentissement économique

Les dépenses de fonctionnement dédiées aux politiques sociales et de l'emploi de la métropole (incluant, entre autres, la politique de la ville et les différentes compétences prises en charge depuis 2020 suite aux transferts du Département) présentent un caractère fondamental dans une période de forte inflation (en particulier depuis 2022) et dans un contexte de ralentissement économique qui pourrait s'accroître fin 2022 et en 2023.

Au stade du projet de budget 2023, elles devraient représenter, en cumul, près de **4,3 M€** en section de fonctionnement (hors charges de personnel), dont la ventilation précise sera détaillée dans le rapport du budget primitif.

De manière générale, peu d'évolutions sont à relever entre 2022 et 2023, la plupart des budgets étant maintenus d'une année sur l'autre.

A noter que, sur ces 4,3 M€ prévisionnels, **près de 1,2 M€ seront consacrés au Fonds de solidarité pour le logement (FSL)**, dispositif essentiel dans une période de forte augmentation des prix de l'énergie et de coût du logement plus lourd pour les ménages, en particulier les plus modestes.

(f) Politique sportive

Le budget de fonctionnement dédié aux politiques sportives devrait significativement progresser en 2023 (5,9 M€ prévisionnels au stade du projet de budget, après 5,35 M€ au BP 2022), en raison, essentiellement des charges liées à l'exploitation des équipements métropolitains en délégation de service public.

En effet, si la délibération du conseil métropolitain du 30 septembre 2021 permettra d'aboutir à une concession de service public unique entre la piscine du Carrousel, la piscine olympique, et la salle d'escalade Cime Altitude 215 à compter du 1er janvier 2023 et générera des économies d'échelle, le contexte économique pèse fortement ces activités.

Les dernières semaines ayant été marquées, à l'échelle nationale, par la fermeture d'un certain nombre d'équipements aquatiques en raison de l'augmentation des prix de l'énergie, il est important de rappeler que la métropole n'a pas attendu la crise actuelle pour prendre des mesures en faveur des économies d'énergies.

Un vaste plan de rénovation du parc aquatique a ainsi été engagé depuis plus de 5 ans :

- la transformation/restructuration complète de la piscine du Carrousel, équipement désormais exemplaire en la matière : bassin nordique, récupération de calories dans l'ensemble des systèmes, des douches aux bassins en passant par les centrales d'air ;
- la poursuite des efforts sur la piscine olympique, équipement certes récent et déjà performant, pour lequel la métropole continue d'avoir la volonté d'être en pointe. Dans cet objectif, dans le cadre de la délibération du bureau métropolitain du 9 décembre 2021, un plan d'investissements de 700 000 € HT avait été voté pour mise en œuvre en 2022 et 2023

Ces divers travaux garantissent une performance énergétique des équipements métropolitains, qui bénéficient en outre d'un raccordement au Réseau de Chaleur Urbain ; réseau qui, il faut le rappeler, produit de la chaleur grâce à un mixte énergétique avec 70% d'énergies renouvelables (dont 33% de l'unité de valorisation énergétique des déchets et 37% de bois).

La part réduite du gaz, de l'ordre de 30%, permet également de minimiser l'impact des augmentations, ce qui n'est pas le cas pour de nombreuses autres collectivités.

La transition écologique et énergétique est au cœur des politiques publiques de la métropole, ainsi notre collectivité a anticipé et est déjà très armée pour faire face au défi de la transition énergétique. Cela nous permet de maintenir un service public de qualité pour tous.

Dans le cadre de la procédure, actuellement en cours, de renouvellement de la DSP des piscines du Carrousel, olympique et de la salle d'escalade, dans laquelle 4 candidats ont déposé une offre finale le 1er septembre 2022, il est prévu un montant de 2,6 M€, à titre provisionnel, étant précisé que ce chiffre est la somme de 2,45 M€ correspondant à la moyenne des compensations des 4 offres finales et de 150 K€ correspondant à l'évaluation du coût de la réindexation.

Un ajustement de ce chiffre interviendra une fois le choix du délégataire arrêté par le conseil métropolitain du 15 décembre prochain.

Enfin, en parallèle, il sera proposé de stabiliser le **soutien aux clubs sportifs professionnels** (réparti entre subventions pour missions d'intérêt général *imputées au chapitre 65*, et achats de prestations, *imputés au chapitre 011*), qui s'élevait, pour mémoire, tous clubs confondus, à 2,877 M€ au stade du BP 2022.

(g) Une contribution au Service départemental d'incendie et de Secours (SDIS) également en forte hausse

S'agissant de la **contribution de Dijon Métropole au SDIS**, prévue à l'article L. 1424-35 du code général des collectivités territoriales, celle-ci devrait s'élever à **environ 9,34 M€** en 2023, après 8,801 M€ en 2022, soit une progression d'environ **+ 6,1%** (significativement supérieure à l'objectif de progression des dépenses réelles de fonctionnement de + 3,8% que le Gouvernement souhaitait assigner aux collectivités locales en 2023).

1.2.3. Relations financières avec les communes-membres

En application du pacte financier et fiscal approuvé par délibération du conseil métropolitain du 24 mars 2022, et dans un objectif de consolidation de l'autofinancement de la métropole, **la dotation de solidarité communautaire (DSC)** devrait diminuer de 1 M€ supplémentaire en 2023, après un recul de 1 M€ en 2022. Elle devrait ainsi s'élever à **11 401 616 €** en 2023.

Concernant l'attribution de compensation, le montant versé désormais par Dijon Métropole à 15 communes devrait s'élever, sur la base des rapports successifs de la commission d'évaluation des charges transférées adoptés ces dernières années, à environ **16,99 M€** en 2023, après 17,05 M€ en 2022 et 29,95 M€ en 2021.

Pour rappel, cette diminution entre 2021 et 2022 constitue la traduction de la mise en œuvre du schéma de mutualisation et de la création de divers nouveaux services communs, en dates successivement des 1^{er} octobre 2021 et 1^{er} janvier 2022. En effet, la participation des communes au fonctionnement des services communs portés par la métropole est imputée sur l'attribution de compensation (AC).

Cette diminution de l'AC est concomitante à la forte progression de la masse salariale de la métropole liée aux transferts à cette dernière des agents des communes travaillant dans les services communs.

Dans les faits, cette évolution concerne essentiellement l'attribution de compensation de la Ville de Dijon, dont le montant est passé de 12,786 M€ en 2021 (versés par la métropole) à - 4,922 M€ en 2022, et à - 5,322 M€ en 2023 (attribution de compensation négative versée à la métropole).

1.2.4. Contribution de Dijon Métropole au FPIC

La contribution de la métropole au fonds national de péréquation des ressources intercommunales et communales (FPIC) ne devrait pas connaître d'évolution majeure en 2023, dans un contexte, à la fois :

- de stabilisation du volume du fonds au niveau national à 1 milliard d'euros ;
- de relative stabilité de la carte intercommunale depuis 2018.

1.2.5. Charges financières (chapitre 66)

Dans un contexte de forte remontée des taux d'intérêt, en particulier depuis le premier semestre de l'année 2022, et toutes choses égales par ailleurs⁵⁸, les **charges financières progresseront fortement par rapport** au BP 2022.

Au vu des anticipations de taux à la date de rédaction du rapport, elles sont ainsi anticipées **entre 2 M€ et 2,5 M€** au stade du projet de budget 2023 (après 1,5 M€ au BP 2022 et 1,61 M€ au BP 2021).

Afin d'atténuer les conséquences de cette nette remontée des charges financières sur les équilibres budgétaires, Dijon Métropole envisage notamment de réaliser, dès le vote du BP 2023, des remboursements anticipés temporaires pour les contrats de prêts le permettant (permettant ainsi de minorer les charges financières pour les contrats concernés).

Par la suite, à moyen terme, les charges d'intérêt pourraient, soit poursuivre leur remontée, soit se stabiliser à un niveau relativement élevé. **En tout état de cause, l'ère des taux d'intérêt historiquement bas (entre le milieu des années 2010 et 2021) apparaît désormais révolue**, avec en conséquence un effet défavorable (à la hausse) sur les charges de fonctionnement métropolitaines.

Il convient toutefois de rappeler que les emprunts à taux révisables de l'encours de dette avaient, depuis plusieurs années, généré des charges financières quasi-nulles pour la métropole, compte-tenu du niveau négatif des taux courts (Euribor 1 mois, 3 mois, 6 mois etc.). **Dans la durée, et malgré la remontée actuelle des taux d'intérêt, ces produits à taux révisable (variable) conservent donc toute leur pertinence, dans une logique de diversification de l'encours.**

2- Perspectives 2023 sur le budget annexe des transports publics urbains

Pour le budget annexe des transports publics urbains, l'année 2023 constitue un exercice budgétaire de transition dans un contexte, à la fois :

- **d'entrée en vigueur du nouveau contrat de concession de service public pour l'exploitation des services de la mobilité à compter du 1^{er} janvier 2023, d'une durée totale de 7 années** (le précédent contrat de délégation de service public conclu avec le groupement Keolis - Effia Transport - Cykleo étant arrivé à échéance à la fin de l'année 2022) ;
- de **préparation de l'arrivée des premiers bus à hydrogène**, avec une livraison du premier bus désormais prévue à la fin de l'année 2023 (pour mémoire, l'année 2022 a été marquée par la passation du premier marché d'acquisition de bus standards, comportant une tranche ferme pour 16 bus et une tranche optionnelle pour 11 bus supplémentaires) ;
- de **répercussions toujours présentes, mais de plus en plus limitées, de la crise sanitaire sur la fréquentation et les recettes dégagées par le réseau de transports publics urbains** (et, par voie de conséquence, sur les équilibres d'exploitation du budget annexe) ;
- **d'accélération de l'inflation, pesant significativement à la hausse sur le forfait de charges versé au délégataire de service public**, en particulier depuis le printemps 2022 (cette forte progression du forfait de charges n'étant que partiellement contrebalancée par le dynamisme du versement mobilité et des recettes voyageurs/usagers n'ayant pas encore retrouvé leur niveau d'avant-crise sanitaire).

⁵⁸ Hors éventuels emprunts nouveaux souscrits en cours d'exercice.

2.1 Recettes d'exploitation (de fonctionnement) du budget annexe

Outre la subvention d'équilibre du budget principal, les recettes d'exploitation du budget annexe des transports publics urbains sont issues, quasi-exclusivement, du versement mobilité et des recettes du réseau de transports publics urbains (recettes collectées par le délégataire pour le compte de Dijon Métropole, autorité organisatrice de la mobilité, dans le cadre du contrat de concession⁵⁹ de service public).

2.1.1. Versement mobilité : une dynamique retrouvée à court terme dans un contexte d'inflation, de progression des salaires et de niveau d'emploi élevé

■ Perçu par Dijon Métropole en tant qu'autorité organisatrice de la mobilité, le versement mobilité (VM) constitue, à ce titre, la principale recette du budget annexe des transports publics urbains (et même de la métropole, tous budgets confondus).

Il est également rappelé que :

- seules les entreprises de plus de 11 salariés en sont désormais redevables (depuis le 01/01/2016) ;
- l'assiette de la taxe est constituée par la masse salariale des dites entreprises et est donc directement corrélée à l'évolution de l'emploi et de l'activité économique sur le territoire.

Le tableau ci-après récapitule les recettes de versement mobilité perçues par Dijon Métropole au cours des derniers exercices budgétaires.

Évolution du produit du versement mobilité perçu par le Grand Dijon / Dijon Métropole⁶⁰

Produit brut du versement mobilité (*)	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022 (prévision)	Hypothèse projet BP 2023
	55,21 M€	55,67 M€	56,68 M€	59,5 M€	57,3 M€	62,1 M€	63,5 M€ (à + ou - 1,5% près)	65,4 M€ (**)

(*) Source : comptes administratifs du budget annexe des transports publics urbains du Grand Dijon / Dijon Métropole ; montants en millions d'euros (M€) arrondis à la dizaine de milliers d'euros. Produit brut, hors dégrèvements.

(**) Hypothèse susceptible d'actualisation d'ici au vote du BP 2023.

Pour mémoire, l'année 2020 s'était traduite par un recul significatif (- 2,2 M€ / - 3,7% par rapport à 2019) des recettes de versement mobilité, lié à la crise sanitaire et économique de la Covid-19. Ce recul avait toutefois été nettement moins marqué que ce que prévoient certains scénarios pessimistes de l'époque (qui anticipaient un recul supérieur à - 10% pour certains d'entre eux).

Par la suite, **les années 2021 et 2022 se sont traduites par un très fort rebond du versement mobilité**. Cette évolution, qui, en particulier en 2021, n'avait pas été anticipée dans une telle ampleur, peut être expliquée par la conjonction des facteurs suivants :

- la reprise économique plus forte que prévue en 2021 (et ses conséquences favorables en matière d'évolution du taux de chômage et du niveau de l'emploi), prolongée en 2022 malgré un début de ralentissement économique ;
- les mesures de revalorisations salariales prises dans certains secteurs en 2021 (à l'image du Ségur de la Santé), contribuant ainsi à augmenter l'assiette de calcul du versement mobilité ;
- les mesures de report de charges sociales prises pour soutenir les entreprises en 2020, et qui ont en conséquence conduit à décaler une partie des paiements de versement mobilité 2020 sur 2021 ;
- la forte poussée inflationniste, en particulier à partir de 2022, laquelle a conduit à de nombreuses revalorisations salariales, tant dans la sphère publique qu'au sein du secteur privé (générant en conséquence une évolution dynamique de l'assiette du versement mobilité).

⁵⁹ Formule désormais employée en lieu et place de « délégation de service public » au vu des évolutions récentes du droit de la commande publique.

⁶⁰ Hors compensation de l'État au titre de la perte de recette générée par le rehaussement du seuil d'exonération de 9 à 11 salariés (perçue depuis 2017).

Pour la bonne compréhension des données de l'année 2022, et au-delà des fondamentaux économiques, cet exercice a également été marqué par une réforme technique des modalités de reversement aux AOM⁶¹, par les URSSAF, du versement mobilité collecté par celles-ci auprès des entreprises. Sans entrer dans les détails techniques, les principaux changements ont été les suivants :

- passage d'un système précédemment basé sur les encaissements réels des URSSAF auprès des entreprises (avec un système d'acomptes versé à la métropole en mois M-2 et régularisation en M) à un système de reversement basé sur les seules déclarations mensuelles des entreprises (les entreprises déclarent un montant en M, reversé par l'ACOSS en M+1) ;
- diminution concomitante des frais de gestion appliqués aux AOM par l'ACOSS de 1% à 0,5% (favorable aux AOM) mais, en parallèle, application par l'ACOSS d'un abattement pour non-recouvrement de 0,5% (dans un système de reversement basé sur les déclarations des entreprises et non sur les encaissements réels, les URSSAF supportent en effet le risque de non-recouvrement des montants calculés sur la base des déclarations des entreprises, d'où cet abattement).

Au-delà des effets de bord de ce nouveau fonctionnement, difficiles à estimer précisément, les modalités techniques de transition entre les deux systèmes de versement devaient se traduire par un manque, en 2022, d'environ 0,5 mois de recettes de versement mobilité (ce qui avait conduit à une prévision budgétaire prudente au BP 2022, de 60 M€, tenant compte de cette « perte » de 0,5 mois de recettes). Malgré cet effet technique défavorable, les recettes de VM se sont finalement avérées significativement plus élevées en 2022 (cf. tableau *supra*), compte-tenu notamment du très haut niveau d'emploi (et d'un taux de chômage toujours au plus bas) et de la progression des salaires.

Pour ce qui concerne l'année 2023, les perspectives d'évolution à périmètre constant demeurent plutôt favorables pour le versement mobilité, compte-tenu :

- des revalorisations salariales en cours, ou déjà actées, dans un contexte inflationniste, et ce tant dans le secteur privé que dans la fonction publique (avec, pour cette dernière, une hausse du point d'indice de + 3,5% au 1^{er} juillet 2022, avec effet pour la première fois en année pleine en 2023) ;
- d'un niveau de l'emploi demeurant toujours élevé sur le territoire de la métropole, même si celui-ci pourrait se dégrader en cours d'année dans un contexte de ralentissement économique (voire de récession dans les scénarios économiques les plus pessimistes) lié au contexte international.

Le ralentissement économique attendu en 2023 (voire la récession dans les scénarios les plus défavorables) pourrait toutefois légèrement atténuer/contrebalancer cette dynamique favorable.

→ Dans ce contexte, une hypothèse de progression de + 3% du versement mobilité sera retenue dans le projet de budget 2023 par rapport à une prévision de recettes de 63,5 M€ au compte administratif 2022 (encore incertaine à plus ou moins 1,5% près à la date de rédaction du rapport).

Perspectives au-delà de 2023

→ Compte-tenu du contexte géopolitique et économique international très incertain, les projections en matière de versement mobilité apparaissent délicates au-delà de 2023. L'évolution du VM dépendra de la poursuite – ou non – de l'inflation au-delà de 2023 (et de l'éventuelle mise en place d'une boucle « prix-salaires » favorable à la dynamique du VM) et de la conjoncture économique (ralentissement durable de l'économie mondiale voire récession, ou bien rebond économique dès 2024 après une année « noire » 2023).

→ A noter qu'une croissance régulière du versement mobilité constitue un facteur essentiel dans les équilibres d'exploitation du budget annexe, *a fortiori* dans un contexte de baisse de la fréquentation et des recettes usagers par rapport au niveau d'avant-crise.

Pour mémoire, une évolution annuelle de + 1% du versement mobilité génère désormais près de + 650 K€ de recettes supplémentaires pour la métropole.

⁶¹ Autorités organisatrices de la mobilité, dont Dijon Métropole.

■ Au-delà du produit strict du versement mobilité, Dijon Métropole perçoit également une compensation de la part de l'État en contrepartie de la perte de recettes générée par le relèvement du seuil d'assujettissement de neuf à onze salariés, applicable depuis le 1er janvier 2016. Celle-ci devrait s'élever, en ordre de grandeur, à environ **400 K€**.

Pour mémoire, en 2020, et alors même qu'il s'était engagé à pérenniser et à sanctuariser cette recette pour les autorités organisatrices de la mobilité, **l'Etat, dans le cadre de la loi de finances initiale 2020, avait fait le choix d'intégrer cette compensation au périmètre des « variables d'ajustement » de l'enveloppe normée des concours financiers de l'Etat aux collectivités locales.**

Cette décision a conduit à une division par près de deux de la compensation annuelle entre 2019 (809,9 K€ perçus par DM) et 2020 (426,8 K€), sans retour en arrière de l'Etat depuis lors.

2.1.2. Des « recettes usagers » des transports publics urbains en remontée progressive, qui pourraient seulement retrouver en 2023 des niveaux proches de leur épure d'avant-crise (année 2019)

La crise sanitaire de la Covid-19 avait entraîné des répercussions immédiates et très fortes sur la fréquentation du réseau de transports publics urbains, et les recettes correspondantes, qui se sont effondrées en 2020 (année de pic de la pandémie marquée, entre autres, par deux confinements et des couvre-feux).

Les recettes perçues auprès des usagers par le délégataire (et reversées à la métropole dans le cadre du contrat de concession de service public) ont ainsi reculé de près d'un tiers en 2020 par rapport à leur niveau de référence d'avant-crise (2019).

Par la suite, en 2021, la fréquentation du réseau (et les recettes perçues auprès des usagers) :

→ **ont certes fortement augmenté après l'année noire 2020** (fréquentation en hausse de 17%, et forfait de recettes en rebond de 19% entre les comptes administratifs - CA - 2020 et 2021) ;

→ **mais sont néanmoins demeurées significativement inférieures à leur niveau de référence d'avant-crise de l'année 2019** (fréquentation inférieure de 21% en 2021 à son niveau de 2019, et recettes inférieures de près de 20% en 2021 à celles constatées au CA 2019), en raison des conséquences de la crise sanitaire et vraisemblablement de l'évolution des habitudes de certains usagers (télétravail accru, recours à d'autres modes de déplacements alternatifs, etc.).

Le rebond s'est poursuivi en 2022, avec toutefois une fréquentation toujours inférieure de 5% en semaine à son niveau de 2019 (semblant confirmer le changement des habitudes d'une partie des usagers), et des recettes prévisionnelles toujours inférieures de près de 10% au niveau d'avant-crise.

Le tableau ci-après récapitule l'évolution des recettes usagers du réseau de transports publics urbains depuis le début de la crise sanitaire et les perspectives pour l'année à venir.

Évolution des recettes de la DSP mobilités - volet transports publics urbains

<i>Montants hors taxes</i>	2019	2020	2021	<i>Prévision 2022</i>	<i>Hypothèse projet BP 2023</i>
	21,50 M€	14,49 M€	17,24 M€	19,5 M€	21 M€

Pour l'année 2023, l'hypothèse de référence retenue est celle d'une poursuite de la reprise progressive du niveau d'activité / de fréquentation du réseau, avec pour objectif de retrouver une épure de recettes la plus proche possible du niveau d'avant-crise (21,5 M€ en 2019), au vu, notamment, de la difficulté à faire revenir vers le réseau une partie des usagers suite à la crise sanitaire (certains usagers ayant changé leurs modes de déplacement, possiblement de façon durable et structurelle).

A ce stade, une hypothèse relativement prudente de 21 M€ a donc été retenue pour la construction du projet de budget 2023, sur la base également du nouveau contrat de délégation (concession) de service public.

Perspectives et enjeux sur la suite de la mandature

Depuis la sortie de la crise sanitaire, la reprise de la fréquentation du réseau se poursuit de manière progressive. Elle a ainsi atteint, à la rentrée 2022, 95% de son niveau de 2019, et n'a donc toujours pas retrouvé son niveau d'avant-crise (tout en atteignant un niveau supérieur à celui de nombreux autres réseaux).

Dans ce contexte, le dynamisme des « recettes usagers » apparaît modéré par rapport à la nette progression des dépenses, et en particulier du forfait de charges, dans un contexte de forte inflation.

Bien que partiellement atténuée par la bonne tenue du versement mobilité, cette problématique fait peser le **risque d'un effet-ciseau structurel sur les équilibres du budget annexe dans les années qui viennent, et donc d'un besoin de soutien accru du budget principal via la subvention d'équilibre.**

L'un des enjeux majeurs des années futures sera de continuer à faire revenir vers le réseau les usagers l'ayant « déserté » depuis le début de la pandémie, et à conquérir de nouveaux usagers, ce à quoi le délégataire et la métropole s'emploieront dans le cadre du nouveau contrat de délégation de service public.

2.1.3. Autres recettes d'exploitation du budget annexe des transports publics urbains

La plupart des autres recettes d'exploitation récurrentes du budget annexe devraient s'avérer proches ou identiques à leur niveau des années précédentes, et ce malgré le contexte inflationniste : gel de la Dotation Globale de Décentralisation (DGD transport) versée par l'État, stabilité de la participation auparavant versée par le Département, et désormais transférée à la Région.

Pour mémoire, en application de la loi NOTRe [Nouvelle Organisation Territoriale de la République] prévoyant le transfert de la compétence afférente aux transports interurbains à la Région à compter de 2017 (lignes régulières au 1er janvier 2017 et lignes scolaires au 1er septembre 2017), la convention liant Dijon Métropole et le Département avait été reprise par la Région.

2.2. Dépenses d'exploitation (de fonctionnement) du budget annexe

2.2.1. Evolution prévisionnelle du forfait de charges du contrat de concession de service public

Dans le cadre du nouveau contrat de concession (délégation) de service public, **le forfait de charges versé au délégataire**, principal poste de dépenses du budget annexe, est anticipé à hauteur de **78 M€ hors taxes** dans le projet de budget 2023.

Ce montant présente toutefois un caractère strictement provisoire et indicatif, dans un contexte économique actuel particulièrement incertain et volatil, en particulier pour ce qui concerne l'évolution de l'inflation (prix de l'énergie et des carburants, des matières premières, charges de personnel, etc.), complexifiant les estimations des formules d'indexation contractuelle. Il prend d'ores et déjà en compte une hypothèse d'actualisation de + 5,5% (appliquée au forfait contractuel négocié dans le cadre du futur contrat de concession⁶² en euros 2022). Celle-ci pourra être amenée à évoluer en cours d'année 2023 en fonction de l'évolution de la situation économique et de l'ampleur réelle constatée de la hausse des prix servant aux calculs des formules d'indexation.

⁶² Sous réserve de son approbation par le conseil métropolitain lors de sa présente séance.

Par ailleurs, il convient de préciser que le nouveau contrat présente quelques différences avec le précédent, avec, en particulier, un plan pluriannuel d'investissement du délégataire comportant des prix unitaires et des options qui seront ou non affermies tout au long du contrat.

→ Ainsi, d'une part, les opérations d'investissement éventuellement déclenchées par prix unitaires seront prises en charge directement dans le budget de la métropole et actualisées au même titre que le forfait de charges.

→ D'autre part, les options seront présentées chaque année au printemps pour une mise en œuvre l'année suivante si elles sont affermies et viendront augmenter par le biais des amortissements le forfait de charges de l'année suivante.

La prévision de 78 M€ est donc provisoire et strictement indicative, pourra évoluer d'ici au vote du BP 2023 et devra, en tout état de cause, très probablement être ajustée en cours d'année par décision modificative (même si elle intègre déjà les résultats escomptés des négociations avec le délégataire).

Le tableau ci-dessous récapitule l'évolution du forfait de charges depuis 2019 :

<i>Montant HT (en millions d'euros)</i>	CA 2019	CA 2020	CA 2021	Crédits ouverts 2022	CA prévisionnel 2022	BP 2023 Prévision	Variation prév CA 2022 / BP 2023
Forfait de charges versé au délégataire	71,8 M€	74,0 M€	70,9 M€	74 M€ (BP 2022), augmenté à 76,5M€⁶³	76,5 M€	78 M€	+ 2%

Cette progression prévisionnelle du forfait de charges relativement modérée entre 2022 et 2023 (près de + 2%) s'explique à la fois :

- par la prise en compte, dans le forfait de charges 2022, des incidences liées aux économies réalisées lors de la fin de la crise sanitaire 2021 (avenant n°6), et en contrepartie des conséquences financières liées à l'actualisation plus importante que prévue initialement (forte inflation) et aux modalités de fin du contrat 2017-2022 (avenant n°7) ;

- par la reprise par la métropole à la valeur nette comptable, prévue en 2023, des biens de retour du précédent contrat de délégation de service public non totalement amortis par le délégataire à la fin de la DSP (et en application dudit contrat), pour un montant total estimé approximativement à 10 M€ HT (en rappelant qu'il s'agit d'une opération classique de fin de DSP, dans l'hypothèse où l'ensemble des biens n'a pas été intégralement amorti par le délégataire).

→ De ce fait, l'amortissement résiduel desdits biens n'est plus répercuté à la métropole dans le cadre du forfait de charges, mais est directement pris en charge par cette dernière sur le budget annexe des transports publics urbains.

Enfin, parmi les autres facteurs principaux d'évolution du forfait de charges entre 2022 (CA) et le BP 2023, peuvent être cités :

- l'actualisation prévisionnelle du forfait de charges telle que prévue dans le nouveau contrat de délégation de service public ;

- les différents « compléments » du forfait de charges, parmi lesquels :

- l'intéressement du délégataire aux recettes commerciales, se traduisant, en cas de hausse du montant des recettes réellement constatées, par un complément de forfait de charges (en rappelant que le même mécanisme s'applique pour les recettes publicitaires) ;

- l'application du mécanisme de « bonus/malus » en matière de qualité de service ;

⁶³ Après décision budgétaire modificative de septembre 2023.

- la mise en œuvre de nouveaux services pour les usagers du réseau et diverses actualisations de l'offre prévues dans le nouveau contrat de service public.

Le nouveau réseau 2023 conservera ainsi les principes de hiérarchisation, de lisibilité et de structuration de l'offre. Cette stabilité devrait permettre de retrouver les niveaux de fréquentation avant 2020. Les différentes adaptations proposées le sont en lien avec les grands projets et nouveaux équipements de la métropole, tout en veillant à garantir ou mieux desservir certains quartiers.

Il convient également de préciser que les modifications d'itinéraires de certaines lignes nécessiteront de nouveaux aménagements (déplacement d'arrêts, modifications de voirie permettant les girations de bus, équipement de carrefours avec le système Prioribus, etc.) entraînant, en 2023, des investissements plus importants qu'à l'accoutumée en matière d'aménagements des arrêts et du réseau de bus.

Perspectives pour les années 2024 et suivantes

Toutes choses égales par ailleurs, à offre de transports constante, les forfaits de charges pourraient progresser de manière dynamique sur la suite de la mandature en l'absence de ralentissement significatif de l'inflation et des prix de l'énergie.

Par ailleurs, le forfait de charges devra également être actualisé au fur et à mesure de l'arrivée des bus hydrogène.

2.2.2. Principaux autres faits marquants prévus en 2023 sur les charges d'exploitation du budget annexe

■ En matière « énergétique », les dépenses de la métropole imputées au budget annexe des transports correspondent exclusivement à l'alimentation électrique des sous-stations et des stations-voyageurs du réseau de tramway.

Dans le contexte actuel de très forte progression du prix des énergies (présenté par ailleurs dans la partie concernant les charges énergétiques du budget principal), les dépenses 2023 en électricité du budget annexe des transports sont de nouveau attendues en très forte hausse, avec une prévision de **2,775 M€ HT**, après 1,8 M€ HT au BP 2022 (soit une progression de **+ 54%**).

Dans ce contexte de crise énergétique majeure, cette prévision budgétaire indicative pourra être amenée à évoluer courant 2023 en fonction de la teneur définitive de la refonte réglementaire en cours du mécanisme ARENH (Accès Régulé à l'Énergie Nucléaire Historique) et des futures mesures européennes prises pour limiter la flambée des factures énergétiques sur les budgets de fonctionnement des collectivités locales et intercommunalités.

Face à cette évolution fortement haussière des prix de l'énergie, les consultations d'achat d'énergie à l'échelle de la Centrale d'achat de Dijon Métropole pour la période 2022-2025 permettent en tout état de cause une meilleure flexibilité et réactivité dans la mesure où les prix sont définis sur la base de prise de position « clics » en fonction de l'évolution du marché et intégrant le mécanisme ARENH.

Cette stratégie d'achat permet d'activer certains leviers contractuels afin de « sécuriser » au mieux les tarifs en fonction des opportunités du marché de l'énergie.

Cependant, il est d'ores et déjà certain que le coût de l'énergie restera à des valeurs élevées pendant les prochaines années.

Cette tendance inflationniste des prix de l'électricité risquant de perdurer dans les prochaines années (voire de devenir structurelle), Dijon Métropole a fait le choix d'accentuer sa stratégie volontariste de limitation des consommations.

Ainsi, pour mémoire, il avait été décidé de remplacer dès 2022 l'ensemble des 2000 luminaires du corridor du tramway par des luminaires LED avec télégestion à l'armoire. Ce système permettra ainsi d'abaisser le niveau d'éclairage en fonction des heures de la nuit comme cela est effectué sur le reste du territoire de la métropole. Les économies d'énergies, en termes de consommations, sont estimées à plus de 70% à l'issue des travaux.

Par ailleurs, toujours en matière de développement durable et de transition énergétique, il est rappelé que plusieurs actions ont d'ores été engagées/menées par la métropole, à savoir :

- d'une part, le développement de la production locale d'énergie photovoltaïque (qui couvre aujourd'hui 10% de la consommation du réseau de tramway) ;
- d'autre part, la couverture des consommations d'électricité du tramway par des certificats d'achat d'électricité verte.

Enfin, dans le cadre du plan de « sobriété énergétique » annoncé par le Président de la République en juillet 2022, il faut noter que la Dijon Métropole, en articulation avec le délégataire/concessionnaire de service public a proposé des mesures visant à réduire les consommations énergétiques du tramway, via notamment un abaissement des températures dans les rames.

■ Par ailleurs, la **mise en œuvre de l'avenant n°1 au contrat de crédit-bail optimisé pour le financement des rames de tramway**, approuvé par délibération du conseil métropolitain du 16 décembre 2021, permet de réduire le loyer 2023 de près de 120 K€ (par rapport à l'échéancier prévu au contrat initial).

■ Enfin, **les intérêts de la dette bancaire du budget annexe devraient fortement progresser en 2023**, suite à la forte remontée des taux générée, entre autres, par le resserrement de la politique monétaire de BCE, et en particulier la hausse significative de ses taux directeurs en raison de la forte poussée inflationniste constatée, en particulier, depuis 2022.

Subvention du budget principal

En conséquence de l'ensemble des paramètres vus précédemment, et particulièrement de recettes (notamment le forfait de recettes versé par le délégataire) encore anticipées significativement inférieures en 2022 à leur niveau d'avant-crise, **la subvention d'exploitation du budget principal devrait, au stade du budget primitif 2023, demeurer proche de son niveau de 2022 (19,5 M€) et d'avant crise-sanitaire (18,5 M€ en 2019).**

3- Faits notables sur les autres budgets annexes

3.1. Budget annexe des parkings en ouvrage

(1) Pour ce qui concerne le budget annexe des parkings en ouvrage, ses équilibres d'exploitation avaient été fortement affectés par la crise de la Covid-19 avec notamment :

- une forte baisse en 2020 des recettes collectées par le délégataire de service public pour le compte de Dijon Métropole, puis reversées à ce dernier (baisse importante de la fréquentation dans les différents parkings compte-tenu de la crise sanitaire, et en particulier des différents confinements et couvre-feux) ;
- un rebond significatif en 2021, sans toutefois parvenir à retrouver le niveau de recettes atteint avant-crise (2019).

Les conséquences budgétaires de cette perte de recettes avaient toutefois été très partiellement atténuées par les économies générées par les confinements et couvre-feux successifs (répercutées à la baisse sur le forfait de charges par avenants successifs négociés avec le délégataire).

Par la suite, si les recettes ont retrouvé en 2022 un niveau proche (voire légèrement supérieur) à leur épure 2019 d'avant-crise, cette tendance favorable est toutefois nettement contrebalancée par l'augmentation dynamique du forfait de charges dans un contexte de forte inflation.

Cette tendance devrait se prolonger en 2023, avec un effet-ciseau attendu entre des recettes certes en progression, mais de manière moins dynamique que le forfait de charges.

D'une part, pour ce qui concerne les recettes, l'hypothèse retenue pour 2023 est celle d'une poursuite de l'augmentation des recettes des parkings en ouvrage en raison, à la fois :

- de la montée en puissance de la Cité internationale de la gastronomie et du vin (parking Monge) ;
- de la fin des travaux des parkings Grangier et Dauphine ;
- de l'effet en année pleine de l'actualisation des tarifs approuvée par délibération du conseil métropolitain du 30 juin 2022.

Recettes - DSP Mobilités Parkings en ouvrage	CA 2019 (référence avant-crise)	CA 2020	CA 2021	CA 2022 (prévision)	Prévision projet budget 2023
Montants en millions d'euros (M€) CA = compte administratif	3,663 M€	2,786 M€	3,4 M€	3,7 M€	3,96 M€

(2) D'autre part, pour ce qui concerne l'évolution du forfait de charges versé au délégataire de service public, son évolution rétrospective et prévisionnelle est récapitulée dans le tableau ci-dessous :

Forfait de charges versé au délégataire Parkings en ouvrage	CA 2019 (référence avant-crise)	CA 2020	CA 2021	CA 2022 (prévision)	Prévision projet budget 2023
Montants en millions d'euros (M€) CA = compte administratif	3,663 M€	3,83 M€	3,59 M€	4,3 M€	4,7 M€

Après une nette hausse entre 2021 et 2022, **le forfait de charges devrait connaître une nouvelle augmentation dynamique entre 2022 et 2023, de l'ordre d'environ + 9%**. Cette forte hausse s'explique essentiellement par le contexte économique actuel avec :

- la prise en compte des conséquences de la crise énergétique, et en particulier de la forte hausse des prix de l'électricité (poste de charges important dans les parkings en ouvrage) ;
- la poussée inflationniste ;
- ainsi que, sur le plan plus local, la prise en compte dans le forfait des charges des amortissements des travaux menés par le délégataire sur les parkings Dauphine et Grangier en 2021-2022.

Pour mémoire, la nette progression du forfait de charges déjà constatée entre 2021 et 2022 doit toutefois être fortement nuancée, dans la mesure où le forfait 2021 intégrait, à hauteur de - 445 K€, les conséquences de la crise de la Covid-19 sur les équilibres 2020 du contrat (suite à négociations avec le délégataire prises en compte dans le cadre de l'avenant 5).

Enfin, il convient de surcroît de préciser que ces prévisions sont établies à périmètre constant (10 parkings) et n'intègrent pas à ce stade les conséquences d'une possible reprise par la métropole du parking Heudelet (en cours d'étude à la date de rédaction du rapport) et de son éventuelle intégration dans le périmètre des parkings publics en ouvrage.

→ Tenant compte de l'ensemble de ces éléments, et en particulier de la poussée inflationniste, la subvention d'équilibre du budget principal devrait, au stade du budget primitif 2023, légèrement augmenter par rapport au BP 2022 (**3,3 M€** prévisionnels, après 3,2 M€ au BP 2022).

3.2. Budget annexe du groupe turbo-alternateur (GTA)

Pour ce qui concerne le budget annexe du groupe turbo-alternateur (GTA), le fait budgétaire principal est la forte dynamique des prix de l'électricité. Comme l'avait déjà précisé le rapport de présentation du budget supplémentaire 2022, **le produit de la vente d'électricité générée par la turbine du GTA a fortement progressé en 2022**. En effet, depuis le 22 juin 2022, l'Unité de valorisation énergétique (UVE) est sortie du contrat d'obligation d'achat EDF (avec un prix de vente de base avoisinant les 50 € par mégawatheure -Mwh) pour la revente de sa production électrique.

→ L'électricité produite est donc désormais vendue sur le marché spot, selon les cours journaliers du marché de l'électricité, lequel a subi de très fortes hausses en 2022 dans un contexte de crise énergétique (reprise économique rapide post-Covid suivie du conflit en Ukraine impactant à la hausse les prix de l'énergie).

Dans ce contexte, après un peu moins de 2 M€ de ventes d'électricité en 2021 (compte administratif), incluant l'autoconsommation de l'usine d'incinération, les recettes pourraient atteindre près de 6 M€ en 2022 (voire davantage en fonction de l'évolution du marché spot d'ici à la fin d'année).

En 2023, sauf très fort retournement à la baisse du marché, le produit de la vente d'électricité devrait encore demeurer très supérieur aux années antérieures à son épure antérieure à 2022 (entre 1 et 2 M€ annuels auparavant).

Toutefois, la possibilité pour Dijon Métropole de conserver effectivement la totalité de ces recettes, tant en 2022 qu'en 2023, demeure particulièrement incertaine à la date de rédaction du présent rapport, l'Etat travaillant à un mécanisme de prix plafonné pour la vente d'électricité, avec possible application rétroactive au 1^{er} juillet 2022 (prix plafond proposé à 60 € / MWh à l'Assemblée nationale pour les recettes issues de l'incinération des déchets non recyclables, avec une proposition du Sénat de relever ce seuil à 145 € / MWh).

→ Dans ces conditions, une part non négligeable des recettes perçues en 2022 et 2023 pourrait être récupérée par l'Etat, ce qui apparaît difficilement acceptable et compréhensible pour Dijon Métropole, engagée pour accélérer, dans le contexte d'urgence économique et écologique du moment, la décarbonation et l'autonomie énergétique de son territoire.

3.3. Budgets annexes de l'eau et de l'assainissement

Compte-tenu des dynamiques d'exploitation respectives de ces deux budgets annexes, il sera proposé au conseil métropolitain d'augmenter la surtaxe eau potable de + 0,016 € HT par m³, et de diminuer à due concurrence la surtaxe assainissement à due concurrence, soit - 0,016 € HT par m³.

Avec approximativement 200 K€ de recettes en moins pour le budget annexe assainissement, et autant en plus pour le budget annexe eau, cette mesure, neutre pour les usagers, permet de renforcer les équilibres d'exploitation du budget eau (sans obérer excessivement ceux du budget annexe assainissement, particulièrement solides).

Hormis cette évolution des surtaxes, aucune autre évolution majeure par rapport à 2022 n'est à souligner au stade du débat d'orientations budgétaires, tant sur les dépenses que sur les recettes d'exploitation des deux budgets.

3.4. Autres budgets annexes

Pour ce qui concerne les autres budgets annexes, aucune évolution majeure par rapport à 2022 n'est à souligner au stade du débat d'orientations budgétaires, tant sur les dépenses que sur les recettes.

Le détail des dépenses et recettes, pour chacun des budgets annexes, sera bien évidemment décrit de manière précise dans le rapport du budget primitif.

PERSPECTIVES 2023 EN MATIERE D'INVESTISSEMENT

Précision : l'ensemble des éléments ci-après sont présentés de manière consolidée, tous budgets confondus, afin de faciliter la lisibilité du document et de disposer d'une vision globale du financement du programme d'investissement de la métropole.

1- Des dépenses d'investissement prévisionnelles en forte accélération

L'exercice budgétaire 2023 sera marqué par une **accélération de l'investissement de Dijon Métropole**, en cohérence avec l'ambition affichée dans le projet de pacte financier et fiscal (objectif cible de 500 M€ de dépenses d'équipement sur la période 2020-2026, années 2020 et 2026 incluses).

Les dépenses d'équipement devraient ainsi atteindre, tous budgets confondus, entre **110 M€ et 120 M€ dans le projet de budget 2023** (ordre de grandeur provisoire et indicatif au stade du débat d'orientations budgétaires), après 91,83 M€ au BP 2022, 65,07 M€ au BP 2021 et 63,25 M€ au BP 2020.

Il convient toutefois de souligner que, sur ces 110 M€ à 120 M€, environ 12 M€ correspondent à la réalisation d'opérations de clôture du précédent contrat de délégation des services publics de la mobilité arrivé à échéance fin 2022, à savoir la reprise à la valeur nette comptable des biens de retour non totalement amortis par le délégataire à l'issue du contrat⁶⁴.

La très large majorité de ces investissements porterait sur le **budget principal**, avec des dépenses prévisionnelles estimées **entre 85 M€ et 95 M€** (après 82,45 M€ au BP 2022, 57,13 M€ au BP 2021 et 53,59 M€ au BP 2020).

Cet important renforcement du volume d'investissement répond, à la fois, à un **impératif de relance économique** suite la crise de la Covid-19, mais aussi à la **transition écologique et énergétique volontariste** engagée par la métropole.

Elle traduit également la poursuite de la mise en œuvre du projet métropolitain adopté au cours de la précédente mandature, et actuellement en cours de mise à jour.

Dans la continuité des exercices précédents, et tous budgets consolidés, les axes principaux de ce programme d'investissement pour l'année 2023 sont les suivants :

■ **Concernant le « secteur Déchets » au sens large** (collecte et traitement des ordures ménagères et déchets assimilés, déchets d'activités de soins à risque infectieux, groupe turbo-alternateur de l'unité de valorisation énergétique), un important programme d'investissement, **estimé à environ 30 M€** (tous budgets confondus, dont plus de 95% sur le seul budget principal) est prévu à ce stade au projet de budget primitif 2023, intégrant notamment, entre autres :

- pour ce qui concerne le centre de tri des ordures ménagères :

→ **la fin des très importants travaux de modernisation du centre de tri avec extension du bâtiment (+ 1 800 m²) et remplacement complet du process de tri** dans le cadre de l'extension des consignes de tri des déchets plastiques dès le 1^{er} janvier 2023, avec **plus de 20 M€ TTC** de crédits de paiement prévus en 2023 dans le cadre de l'autorisation de programme dédié (montant susceptible d'être réajusté à la hausse, le coût du projet faisant actuellement l'objet d'une réévaluation compte-tenu des conséquences importantes de l'inflation) ;

- pour ce qui concerne la collecte des ordures ménagères :

→ **la réception et la mise en service, en 2023, des premiers véhicules métropolitains alimentés à l'hydrogène** (4 bennes à ordures ménagères, avant une accélération des livraisons les années suivantes, en particulier pour ce qui concerne les bus) ;

→ **l'acquisition d'une mini-benne et le remplacement des caissons pour la collecte des encombrants** (véhicules de collectes hors hydrogène) ;

⁶⁴ Il convient également de préciser que l'imputation en investissement de ces rachats à la valeur nette comptable est sujette à discussion entre la métropole et la DGFIP, cette dernière considérant que les rachats à la VNC constituent une indemnité imputable en section de fonctionnement (ce qui apparaît inadapté à la métropole, la reprise à la VNC consistant à réintégrer les biens dans le patrimoine métropolitain).

→ le renouvellement régulier des bases, composteurs et points d'apports volontaires (budget prévisionnel majoré en 2023 dans un contexte d'extensions des consignes de tri et de mise en place de l'expérimentation de collecte des biodéchets) ;

→ la réalisation de travaux à rue du Bailly sur la site mis à disposition du prestataire de collecte DIEZE (enrobés, étanchéité) ;

- pour ce qui concerne l'unité de valorisation énergétique :

→ les frais d'études liés aux futurs très importants travaux envisagés à horizon 2025 /2026 dans le cadre d'un projet de modernisation de l'UVE (projet « UVE 4.0 », portant principalement sur l'évolution des équipements de traitement des fumées, ainsi que l'adaptation des fours/chaudières pour le traitement des nouvelles typologies de déchets) ;

→ l'acquisition/renouvellement réguliers des matériels et outillages, indispensables sur cet équipement industriel ;

→ la réalisation de travaux de construction intégrant notamment les travaux de fumisterie habituels, la poursuite de la sécurisation du site, le renouvellement et la modernisation des installations de pesage dont la création d'une nouvelle voirie, la rénovation des vestiaires et bureaux, ainsi que le contrôle réglementaire décennal de la chaudière 1.

- pour ce qui concerne le groupe turbo-alternateur (budget annexe dédié) :

→ l'achat de pièces et travaux supplémentaires dans le cadre de la révision de type B ;

→ la poursuite des travaux de sécurisation concernant la régulation et la lubrification de la turbine, et le synchronocouplage de l'alternateur.

■ L'année 2023 est marquée, entre autres, par une priorité donnée aux **investissements « du quotidien » pour l'entretien, l'amélioration et l'embellissement de l'espace (travaux de voirie au sens large, éclairage public, propreté urbaine, gestion des eaux pluviales, enfouissements de réseaux, défense extérieure contre l'incendie, etc.)**, avec un volume d'investissement prévisionnel pour 2023 total estimé **entre 21 M€ et 23 M€** (dont entre 13 M€ et 15 M€ hors investissements réalisés dans le cadre du projet OnDijon).

Cette fourchette de 21 M€ à 23 M€ s'entend par ailleurs hors mobilité durable et hors enveloppe de 2 M€ dédiée aux pistes cyclables⁶⁵. Elle intègre notamment :

- le gros entretien-renouvellement et les travaux neufs des voiries et ouvrages d'art métropolitains pour lesquelles les crédits ont été confortés depuis 2022, conformément aux engagements pris auprès des maires en marge des discussions sur l'élaboration du pacte financier et fiscal ;

- le gros-entretien et le renouvellement réguliers des équipements, matériels et véhicules d'intervention (camions, fourgons, saleuses, etc.) ;

- les investissements en matière de réseaux et d'ouvrages d'eaux pluviales ;

- les investissements en matière d'extension et d'enfouissement de réseaux électriques ;

- les investissements réalisés dans le cadre du contrat de gestion connectée de l'espace public (OnDijon).

Pour ce dernier, l'année 2023 sera marquée par **une nouvelle accélération importante des investissements de modernisation de l'éclairage public**⁶⁶, lesquels présentent un enjeu stratégique pour la maîtrise des dépenses de fonctionnement métropolitaines en matière de consommations électriques, dans un contexte de très forte hausse des prix de l'électricité.

Ainsi, les investissements prévisionnels réalisés en 2023 dans le cadre du projet OnDijon devraient notamment intégrer le remplacement d'environ 6 000 points lumineux de l'agglomération par des luminaires LED télégrésés (pour mémoire, 13 000 points lumineux ont été traités entre 2018 et 2022).

⁶⁵ Cf. *infra* page 92.

⁶⁶ Depuis l'année 2021, l'éclairage public constitue le principal poste de dépenses d'équipement dans le cadre de la démarche OnDijon.

■ **Les investissements en matière d'habitat, de renouvellement urbain, et de politique de la Ville**, constituant, depuis la fin des travaux du tramway l'une des principales priorités d'investissement de la métropole. Dans ce champ d'intervention, le volume d'investissement 2023 prévu au stade de l'élaboration de la présente note de synthèse devrait atteindre **entre 15,5 M€ et 17,5 M€**, affectés principalement⁶⁷ :

- à la rénovation urbaine (2 M€ à 2,5 M€ prévisionnels hors réhabilitations thermiques), au travers notamment, entre autres :
 - de la poursuite des travaux d'aménagement du parc du quartier du Mail à Chenôve (espace vert, cheminements de promenade, plantation d'arbres fruitiers, etc.), également réalisés dans le cadre du Nouveau programme national de renouvellement urbain (NPNRU) sous maîtrise d'ouvrage SPLAAD ;
 - de la reconstitution de l'offre de logements à loyer modéré faisant l'objet des démolitions réalisées au sein des quartiers concernés ;
- au soutien à la transition écologique et énergétique des logements (ordre de grandeur prévisionnel de 5,5 M€ à 6,5 M€), à laquelle une priorité de plus en plus importante est donnée, avec des participations/aides financières de la métropole portant sur l'ensemble des catégories de logements :
 - logements à loyer modéré, en précisant qu'une partie des subventions métropolitaines contribuent au NPNRU susvisé au regard des programmations des différents bailleurs concernés (près de 3 à 3,5 M€ prévisionnels) ;
 - logements privés en copropriété et maisons individuelles, au travers à la fois des dépenses liées aux dispositifs « Rénovéo » d'accompagnement et de conseil aux (co)propriétaires, des coûts d'ingénierie et des concours financiers directs notamment pour soutenir la réalisation des travaux (2,5 M€ à 3 M€ prévisionnels) ;
- à l'exercice de gestion des aides à la pierre par délégation de l'Etat (1,5 M€ à 2 M€ prévisionnels) ;
- au soutien spécifique accordé annuellement à Grand Dijon Habitat au titre de ses opérations complexes (400 K€ annuels maximum), en application de la convention d'objectifs et de moyens pour la période 2019-2024, approuvée par délibération du conseil métropolitain du 10 avril 2019.

Enfin, pour ce qui concerne le financement des nouveaux programmes de logements à loyer modéré, et dans le cadre des autorisations de programme approuvées chaque année, l'exercice 2023 sera marqué par des **crédits de paiement estimés à 6 M€** (ordre de grandeur prévisionnel, toutes AP confondues). Cette prévision est établie en tenant compte, à la fois :

- d'une part, de la réorientation de la politique menée en la matière décidée par le conseil métropolitain à la fin de l'année 2018, avec pour objectifs, entre autres :
 - de mettre fin au règlement d'intervention, adopté par délibération du 22 novembre 2013, relatif au soutien financier des opérations de production d'habitat à loyer modéré, et ce pour toute opération relevant des programmations relatives à la gestion des aides à la pierre déléguées par l'Etat à compter du 1^{er} janvier 2019 ⁶⁸ ;
 - de recentrer les aides financières de la métropole au bénéfice de Grand Dijon Habitat afin de permettre à l'office métropolitain de maintenir sa dynamique, en particulier en matière de construction au regard des programmations 2020-2030 du PLUi HD ;
- d'autre part, du traitement/solde progressif des dossiers antérieurs à 2019, en rappelant qu'un ajustement de certaines autorisations de programme en la matière avait été effectué par délibération du conseil métropolitain du 30 septembre 2021.

⁶⁷ Liste prévisionnelle non exhaustive.

⁶⁸ Délibération du conseil métropolitain du 29 novembre 2018.

■ **Concernant le soutien au développement économique, à l'innovation, à l'enseignement supérieur et aux filières (santé, alimentation, etc.),** les dépenses d'équipement prévisionnelles pour 2023 devraient représenter **entre 8 M€ et 10 M€⁶⁹**, et porterait principalement sur les opérations suivantes :

- en matière de développement économique au sens large :

- **la poursuite de l'aménagement des zones d'activités** (3,4 M€ de versements à la SPLAAD prévus en 2023 dans le cadre de l'aménagement de l'Ecoparc de l'Est Dijonnais et du parc d'activités Beauregard) ;

- **la poursuite du développement du site Agronov de Bretenière** (poursuite de l'engagement d'une phase 2 de développement du site, avec études au cours de l'année 2023) ;

- **le dispositif d'aides à l'immobilier d'entreprise**, dans le cadre de l'article L. 1511-3 du code général des collectivités territoriales, de la délibération du conseil métropolitain du 27 septembre 2018, et de la convention conclue avec la Région Bourgogne Franche-Comté en application de cette dernière (inscription de 200 K€ « provisionnels » prévue au BP 2023) ;

- en matière de transition alimentaire :

- **l'achèvement de la construction de la légumerie** au sein de la zone d'activités Beauregard, participant à l'objectif général d'encourager la transition alimentaire vers des productions locales et de qualité, rapprochées des consommateurs par une vision systémique qui intègre la transformation et la distribution (équipement qui devrait être opérationnel dans le courant de l'année 2023, très probablement d'ici à la fin du 1^{er} semestre) ;

- en matière d'enseignement supérieur :

- **le nouveau campus situé rue Docteur Maret** et destiné à accueillir **l'antenne de Sciences Po Paris et l'École supérieure de musique** : projet pour lequel Dijon Métropole devrait apporter un soutien prévisionnel pluriannuel de 3,1 M€ (dont 750 K€ prévus en 2023) ;

- **la première tranche de soutien financier à la construction du Campus 2 sur le site universitaire** (plutôt orienté vers des établissements de la filière santé) ;

- **l'extension de l'ESIREM (école supérieure d'ingénieurs numérique et matériaux)**, pour laquelle Dijon Métropole s'est engagée à accorder un soutien financier de 1 M€⁷⁰ (dont 400 K€ prévus en 2023) ;

- **le soutien financier de Dijon Métropole à l'Université de Bourgogne pour la construction de la deuxième tranche de son datacenter** (versement de 500 K€ prévu en 2023, en rappelant que l'engagement financier total de la métropole porte sur 1,325 M€, prévus au contrat de métropole conclu avec la Région en fin de mandature précédente) ; pour mémoire, cette extension a pour but de renforcer les capacités du data center, labellisé datacenter régional en 2018 par le Ministère de l'enseignement supérieur et de la recherche.

- **les subventions d'équipements aux deux écoles d'ingénieurs ESEO et ESTP** (subventions aux deux écoles en vue de l'acquisition des équipements du campus métropolitain) : 424,5 K€ prévus en 2023 (en application des nouvelles conventions pluriannuelles d'objectifs et de moyens conclues dernièrement avec ces établissements) ;

- **l'appui financier de Dijon Métropole à l'implantation de l'École spéciale d'architecture (ESA)** : 100 K€ prévisionnels dans le projet de budget 2023, sous réserve de l'avancement des discussions avec l'établissement.

- en matière de santé :

- **le soutien au projet Readaptic** (maison du futur en soins)⁷¹, porté par le centre hospitalier universitaire Dijon Bourgogne, qui vise à créer une offre de soins innovante dans le domaine de la rééducation, réadaptation physique et cognitive (RRPC). Sous réserve de l'avancement du projet par le CHU, et du respect par celui-ci de la convention pluriannuelle d'objectifs et de moyens conclue avec la métropole, 700 K€ devraient être versés au CHU en 2023 (sur une subvention d'équipement totale de 3 M€ accordée par Dijon Métropole sur ce dossier).

⁶⁹ Hors enveloppe de 1 M€ prévue pour le développement de fonds d'amorçage et de développement d'entreprises sur le territoire en articulation avec la Région.

⁷⁰ Action référencée n°76 du contrat de métropole conclu avec la Région Bourgogne Franche-Comté

⁷¹ Action référencée n°40 du contrat de métropole conclu avec la Région Bourgogne Franche-Comté

■ **En matière de déplacements et de stationnement (transports publics urbains, mobilité durable, stationnement en ouvrage et, désormais, de surface)**, le programme d'investissement 2023, d'un montant prévisionnel de l'ordre de **13 M€ à 15 M€** intégrera, entre autres :

- sur le budget principal : **la priorité donnée au développement de l'offre cyclable et des modes de déplacements doux**, avec une enveloppe d'investissements prévisionnelle de l'ordre de 2 M€ fléchée, comme l'an dernier, spécifiquement sur ce sujet ;

- sur le budget annexe des transports :

- **la réalisation d'importants travaux sur la plate-forme du centre de maintenance André Gervais** (estimation de 8 M€) suite au contentieux avec la société Guintoli, en précisant qu'une partie des coûts devrait être prise en charge par les assurances à l'issue du jugement du tribunal. Pour mémoire, ces travaux font suite à de nombreux désordres apparus sur la plateforme du centre de maintenance (affaissements sur multiples zones), engendrant des problématiques d'exploitation du site et des risques d'accidents du travail ;

- **les aménagements du réseau et des arrêts de bus** : au-delà des crédits récurrents en matière d'accessibilités des arrêts de bus, l'année 2023 sera marquée par un important programme d'investissement en lien avec les ajustements de l'offre de transports dans le cadre du nouveau contrat de concession (DSP), lesquels nécessitent divers aménagements du réseau (nouveaux arrêts à certains endroits, suppressions à d'autres, etc.) ;

- **la poursuite du déploiement du projet hydrogène** (près de 1,3 M€ prévisionnel dans le projet de budget 2023 dans le cadre de l'autorisation de programme dédiée) avec :

→ la livraison du premier bus standard tête de série prévue en 2023 (la livraison des 15 autres bus de la tranche ferme étant désormais prévue en 2024). Pour mémoire, le premier marché d'acquisition de 27 bus standards, en cours de passation, prévoit une tranche ferme de 16 bus) ;

→ les travaux d'adaptation du centre de maintenance et d'exploitation « André Gervais » (mise aux normes dites ATEX - ATmosphères Explosives de l'atelier de maintenance avec adaptation de certains équipements et outillages de l'atelier, et adaptation du parking de remisage des bus) ;

- **les études préparatoires et maîtrise d'œuvre du projet dit « Capatram »**, visant à aboutir, au cours de la mandature, à une désaturation du réseau de tramway (et pour lequel une autorisation de programme dédiée sera créée) ;

- **les travaux d'aménagement et d'entretien divers récurrents sur le tracé du tramway et pour le centre de maintenance** ;

- sur le budget annexe des parkings en ouvrage : après plusieurs années d'investissements lourds portés par la métropole (renouvellement des bornes de paiement et des matériels de péage, et construction du parking Monge), aucun investissement majeur n'est prévu à ce stade au budget 2023 en réalisation directe par la métropole.

La reprise possible à la Société Est Métropoles du parking Heudelet, en cours d'analyse à la date de rédaction du présent rapport, pourrait toutefois nécessiter, si elle se concrétisait, l'inscription de quelques travaux d'entretien.

En revanche, dans le cadre du programme d'investissements « porté » par le délégataire de service public⁷², l'année 2023 devrait être marquée par :

→ la réalisation de travaux de peinture pour le parking Dauphine (sol, mur, poteaux et plafond)

→ la mise à jour du matériel de péage dans différents parkings ;

⁷² En rappelant que ces travaux sont évidemment pris en compte dans le calcul du forfait de charges payé annuellement par la métropole.

Cette fourchette prévisionnelle de 12 à 14 M€ n'inclut pas les sommes dédiées aux opérations de clôture du précédent contrat de délégation des services publics de la mobilité, consistant en la reprise par la métropole, pour le volet « transports urbains » et les volets « stationnement sur voirie » et « fourrière », des biens non totalement amortis par le délégataire à l'issue de la DSP. Conformément audit contrat, cette reprise est effectuée à la valeur nette comptable, et devrait représenter **environ 10 M€ pour le volet « transports urbains », et 2 M€ cumulés sur le budget principal pour les volets « stationnement sur voirie » et « fourrière »**⁷³.

■ **L'exercice 2023 sera également marqué par la poursuite du développement et de la modernisation des équipements sportifs d'intérêt métropolitain (ordre de grandeur prévisionnel de 1 M€ au BP 2023)**, au travers notamment :

- de la poursuite du programme de modernisation et de gros entretien de la piscine olympique (12 ans après son ouverture), avec pour objectifs, entre autres, la recherche d'économies d'énergie⁷⁴.
- la réalisation de travaux de sécurisation des gradins bas de la tribune ouest du stade Gaston Gérard.

■ **Enfin, concernant les autres investissements significatifs qui seront proposés à l'approbation du conseil métropolitain pour le budget primitif 2023**, figurent notamment :

- les investissements réalisés sur les budgets annexes eau et assainissement, avec des enveloppes prévisionnelles de l'ordre de 600 K€ sur le budget eau, et de 2,2 M€ sur le budget assainissement, dont, notamment, sur le budget assainissement :

→ la mise en œuvre progressive de l'important programme pluriannuel de réalisation de bassins d'orages, avec en particulier, en 2023 :

- la maîtrise d'œuvre et le début des travaux de construction du bassin d'orage Saint-Urbain à Marsannay-la-Côte ;
- la poursuite des études / maîtrise d'œuvre pour le bassin quai Gauthey à Dijon ;

→ les travaux d'amélioration de la qualité des boues à la station d'épuration de Chevigny-Saint-Sauveur (400 K€ prévisionnels en 2023) ;

→ la réhabilitation des collecteurs des réseaux d'assainissement ;

→ l'étude pour le schéma directeur d'assainissement (phase 1 et 2) dans le cadre d'une obligation de mise à jour règlementaire au maximum tous les 10 ans.

- la poursuite de l'acquisition/rachat après d'Eiffage des espaces publics aménagés dans le périmètre de la Cité internationale de la gastronomie et du vin : 937 K€ TTC prévus dans le projet de budget 2023 (acquisition phase 3 + frais notariés phase 2) ;

- la participation de la métropole au financement des travaux d'aménagements de l'échangeur d'Ahuy sur la Lino⁷⁵ (près de 600 K€, le premier appel de fonds de 336 282 € prévus en 2022 étant décalé en 2023 au vu des dernières informations transmises par les services de l'Etat) ;

- en matière de politique d'accueil des gens du voyage (1,2 M€ d'investissements prévisionnels en 2023), parmi lesquels, notamment :

→ **la transformation de l'aire d'accueil de la Cité des Peupliers en terrain familial destiné la sédentarisation** (budget global pluriannuel estimé à environ 1,3 M€ TTC, ordre de grandeur strictement indicatif).

⁷³ A ce stade, les modalités de traitement budgétaire et comptable ne sont pas totalement clarifiées, Dijon Métropole considérant que cette reprise des biens à la VNC constitue une dépense d'investissement, et le comptable public préconisant plutôt une imputation en fonctionnement.

⁷⁴ Cf. notamment la délibération du conseil métropolitain du 16 décembre 2021, référencée DM20211216_39.

⁷⁵ Participation approuvée par délibération du conseil métropolitain du 29 septembre 2022.

Le terrain familial, destiné à une quinzaine de familles sur une emprise foncière plus réduite que celle initialement dévolue à l'aire d'accueil, présentera des conditions plus adaptées d'usages et répondra à des besoins identifiés.

L'année 2023 sera, en la matière, marquée par les premières phases opérationnelles du projet suite aux études menées en 2022.

→ **l'extension, en prolongement, de l'aire d'accueil de Chevigny-Saint-Sauveur (création de 6 places de caravanes supplémentaires)**. Le budget global pluriannuel est estimé à 700 K€ TTC (ordre de grandeur prévisionnel indicatif).

→ Les deux projets ci-dessus complèteront ainsi, dans le cadre des obligations du Schéma départemental d'accueil, le panel des réalisations présentes sur le territoire métropolitain comportant deux aires de grand passage pour les groupes en période estivale situées à Dijon (pour un total de 280 places-caravanes), deux programmes locatifs d'habitat adapté situés à Marsannay-la-Côte et à Saint-Apollinaire (pour un total de 26 logements) et une aire d'accueil localisée à Chevigny-Saint-Sauveur dont la capacité d'accueil sera donc portée à 30 places-caravanes après extension.

- les investissements numériques au sens large⁷⁶ (2 M€ d'investissements prévisionnels en 2023 concernant divers sujets : système d'information géographique, réseau urbain LORA, fibre, cybersécurité, applications et logiciels divers, parc informatique, téléphonie, « lac de données » Datalake dans le cadre du projet H2020 Response, etc.).

2- Financement prévisionnel du programme d'investissement 2023

2.1. Epargne nette dégagée par la métropole

Sur la base d'une épargne brute estimée à ce stade, tous budgets confondus, entre 52 M€ et 58 M€ dans le projet de budget 2023 (avec objectif minimal de 50 M€), et tenant compte d'un amortissement du capital de la dette⁷⁷ d'environ 25 M€ l'an prochain, **l'épargne nette prévisionnelle consolidée de la métropole devrait s'élever entre 27 M€ et 33 M€ au stade du BP 2023.**

Ces 27 M€ à 33 M€ correspondent ainsi à la part de l'épargne dégagée par les sections de fonctionnement/exploitation du budget principal et des budgets annexes, et affectée à l'autofinancement des investissements inscrits au BP 2023.

2.2. Subventions d'investissement perçues par la métropole (cofinancements)

2.2.1. La recherche active de cofinancements : une priorité métropolitaine

Au cours des mandats précédents, Dijon Métropole a systématiquement 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 s'est notamment concrétisée, depuis 2001 : par la conclusion de contrats pluriannuels avec les principaux partenaires : volet « capitale régionale » du Contrat de Projets État-Région (CPER), contrat de métropole conclu à la fin de la mandature 2014-2020 avec la Région Bourgogne Franche-Comté, etc.

⁷⁶ Hors projet OnDijon.

⁷⁷ Dette bancaire + dette afférente aux contrats de partenariat public privé.

Au-delà de cet important contrat, et dans un contexte budgétaire contraint pour les différents cofinanceurs, Dijon Métropole a également, au cours de la mandature précédente et depuis le début de la mandature en cours :

- systématiquement candidaté à divers appels à projets nationaux et européens, notamment en matière de développement durable, et a été retenuE pour plusieurs d'entre eux, parmi lesquels :

- l'appel à projets « Horizon 2020 - villes et communautés intelligentes » (dit H2020-Response), ayant pour objet le financement de projets innovants portés par des villes et métropoles qui se sont engagées, au travers de politiques publiques ambitieuses, à contribuer à l'atteinte des objectifs européens en matière de réduction des émissions de gaz à effet de serre, des consommations énergétiques, et d'adaptation au changement climatique ;
- l'appel à projets de l'Etat « Villes respirables en cinq ans » ;
- l'appel à projets de l'Etat « Territoires à Énergie Positive pour la Croissance Verte (TEPCV) » ;
- l'appel à projets de l'Etat « Territoires d'innovation de grande ambition » (dit « TIGA » ou « TI ») avec l'ambition de construire un système alimentaire durable à l'horizon 2030 ;
- l'appel à manifestation d'intérêt « 100 villes neutres pour le climat et intelligentes ».

- répondu à l'appel à projet « urbain » de la Région dans le cadre de la programmation 2021-2027 des fonds européens, en soumettant à la collectivité régionale une stratégie dite « de développement urbain intégré ». Cette démarche se matérialisera par la mise en place, dans le cadre de la priorité 5 intitulée « accompagner le développement territorial vers un développement durable », d'un objectif spécifique 5.1 intitulé « développement urbain intégré », doté de 4 380 500 €, pour des projets réalisés sur le territoire de la métropole dans les domaines des infrastructures vertes, des mobilités urbaines durables, du renouvellement urbain, et du tourisme durable, du patrimoine et de la culture ;

- obtenu des cofinancements significatifs au titre de grands projets, dont à titre d'exemple pour la mandature en cours :

- subvention de 1 484 000 € de l'ADEME pour l'achat de 6 bennes à ordures ménagères fonctionnant à l'hydrogène ;
- subvention de 1 230 000 € attribuée par l'Etat pour la mise en œuvre du projet Capatram ;
- cofinancements de 1 500 000 € de la Région et de 1 309 000 € de l'ANRU pour l'aménagement de l'entrée de quartier de la Fontaine d'Ouche et de l'avenue du Lac ;
- subventions de 4 250 000 € de l'ADEME et de 2 025 000 € de l'Union européenne pour l'acquisition de 27 bus à hydrogène ;
- cofinancements de 4 177 400 € de l'ADEME, de 950 K€ de Citéo et de 500 K€ de la Région pour la modernisation et l'extension du centre de tri des déchets ménagers ;
- subventions de 400 K€ de la Région et de 307 540 € de l'Etat pour la construction d'une légumerie centralisée) ;
- etc. ;

- régulièrement sollicité l'Etat au titre de la dotation de soutien à l'investissement local (DSIL), mise en place depuis 2016.

Désormais, dans un contexte budgétaire marqué par l'impératif de relance économique suite à la crise de la Covid-19, et complexifié par la forte poussée inflationniste et le ralentissement économique en cours sur la fin de l'année 2022 (et qui pourrait s'accroître en 2023), **la recherche active de cofinancements, ainsi que leur diversification, constituent une priorité réaffirmée et renforcée sur la mandature 2020-2026.**

En matière de cofinancements, les années 2020 à 2022 ont d'ores et déjà constitué des années charnières durant lesquelles la métropole a cherché à s'inscrire le plus possible dans les nouvelles dynamiques contractuelles et les nouveaux dispositifs de cofinancements mis en place dans le cadre, notamment, du plan de relance rendu indispensable par la crise sanitaire et économique de la Covid-19.

Pour ce qui concerne les nouvelles dynamiques contractuelles et les nouveaux dispositifs de cofinancements, Dijon Métropole est particulièrement attentive, et a souhaité s'inscrire, autant que possible, dans le cadre :

- du plan de relance de l'économie et à ses diverses dimensions concernant directement ou indirectement les collectivités locales, à savoir notamment :
 - **le renforcement de la dotation de soutien à l'investissement local [DSIL]** ;
 - **les différents appels à projets et financements sectoriels spécifiques mis en place dans ce cadre, notamment en matière de transition écologique** ;
 - **la mise en œuvre des cofinancements prévus dans le contrat de relance et de transition écologique (CRTE) 2021-2026 signé le 7 avril 2022 entre la métropole et l'Etat** ;
 - **la nouvelle génération de contrats de plan Etat-Région (CPER)**, pour laquelle les deux parties devraient apporter, en cumul à l'échelle nationale, environ 20 milliards d'euros chacune, dont, pour l'Etat, 12 milliards d'euros environ au titre des CPER stricts, auxquels s'ajoutent 8 milliards fléchés vers les régions dans le cadre de plan régionaux de relance ;
- des démarches (appels à projets, cofinancements spécifiques) déjà mises en œuvre, ou à mettre en place, par la Région pour contribuer à cette relance au niveau local, en sachant que les relations contractuelles avec la collectivité régionale seront revues et actualisées dans le cadre du nouveau contrat « territoires en action du SCOT dijonnais » qui devrait être signé d'ici à la fin de l'année 2022 ;
- de la nouvelle génération/programmation des fonds structurels européens pour la période 2021-2027, dont la version définitive du programme opérationnel, validée cette année par la Commission européenne, et les différentes priorités, outre le volet urbain précédemment évoqué, pourraient concerner des projets métropolitains dans les domaines de la recherche et de l'innovation, du numérique, de l'efficacité énergétique, des énergies renouvelables et de la biodiversité ;
- des appels à projets européens dans le cadre desquels sont susceptibles de s'inscrire les projets métropolitains (à l'image, récemment, de l'appel à projets H2020).

Enfin, il est rappelé que **Dijon Métropole n'a pu conclure aucun contrat de partenariat global avec le Département**, tant au cours de la mandature précédente (2014-2020) que depuis 2020. Dans ce contexte, la collectivité départementale n'a donc apporté aucun soutien financier à divers projets pourtant structurants pour le territoire (tribune Est du stade Gaston Gérard, piscine du Carrousel, modernisation et extension du centre de tri des déchets ménagers, etc.).

Le rétablissement d'une relation normalisée avec le Département constitue toujours un point d'attention important, sous réserve bien entendu que la prise en compte, par celui-ci, de Dijon Métropole et de ses projets, soit effectuée de manière équitable et équilibrée par rapport à l'ensemble des autres intercommunalités de Côte-d'Or.

2.2.2. Cofinancements d'investissement prévisionnels pour l'exercice 2023

Dans le cadre du projet de budget primitif 2023, en cohérence avec la recherche volontariste de cofinancements et avec l'accélération des investissements, **les subventions d'investissement reçues** sont attendues à hauteur de **12 M€ minimum** (total chapitres 13 tous budgets confondus, hors produit des amendes de police).

Au stade du budget primitif, dans une logique tant de sincérité que de prudence budgétaires, il est rappelé que seuls sont inscrits/prévus les cofinancements certains ou probables (pour lesquels il existe une probabilité raisonnable d'encaissement durant l'exercice).

2.3. Principales autres recettes d'investissement

▪ Les recettes perçues au titre du **Fonds de compensation de la taxe sur la valeur ajoutée (FCTVA)**⁷⁸ devraient progresser par rapport au BP 2022, compte-tenu de la forte progression prévisionnelle des dépenses d'équipement éligibles en 2023 (prévision indicative de **8 M€** au stade du projet de 2023, après 6 M€ au BP 2022 et 4,3 M€ au CA 2021).

▪ Concernant la **taxe d'aménagement**, depuis l'année 2019, les recettes se sont systématiquement élevées dans une fourchette comprise entre 3,8 M€ et 4,5 M€ annuels.

En 2022, le produit de taxe d'aménagement devrait se situer dans une fourchette comprise entre 4 M€ et 5 M€ (3,89 M€ ayant été encaissés/titrés à fin octobre 2022).

Toutefois, pour la suite, et en particulier pour l'exercice 2023, les perspectives budgétaires s'avèrent incertaines en raison d'une nouvelle réforme nationale modifiant le fonctionnement de la taxe d'aménagement, définie par l'ordonnance n°2022-883 du 14 juin 2022⁷⁹, laquelle prévoit notamment :

- le transfert à la direction générale des finances publiques (DGFIP) de la gestion intégrale de la taxe d'aménagement et de la part logement de la redevance d'archéologie préventive (en rappelant que, précédemment, la Direction départementale des territoires était chargée de l'établissement et de la liquidation de la taxe, préalablement à son recouvrement par la DGFIP) ;

- un changement des dates d'exigibilité de la taxe d'aménagement, laquelle sera désormais due après l'achèvement des travaux au sens fiscal du terme (et non plus à partir de la date de dépôt du dossier d'autorisation d'urbanisme comme précédemment). Dans le détail :

→ pour les constructions inférieures à 5 000 m², le paiement devra désormais intervenir, soit 3 mois après la date d'achèvement des travaux (si montant dû inférieur à 1 500 €), soit en deux échéances, trois mois et neuf mois après la date d'achèvement des travaux (si montant dû supérieur à 1 500 €) ;

→ pour les constructions supérieures à 5 000 m², un système d'acomptes est mis en place (50% de la taxe due dans le neuvième mois suivant la délivrance de l'autorisation d'urbanisme, et 35% dans le 18^{ème} mois, ces acomptes étant déduits de la taxe définitive due).

Malgré le discours plutôt rassurant de Bercy, la conséquence de ces changements pourrait être de retarder l'encaissement de la taxe par les collectivités bénéficiaires, ce qui pourrait générer une moindre recette temporaire pour la métropole dans la phase de transition entre les deux systèmes.

Compte-tenu des incertitudes importantes liées à la mise en œuvre de cette réforme et à ses conséquences budgétaires, et du manque de visibilité donnée par l'Etat sur l'évolution de cette recette, une hypothèse conservatoire prudente sera prise pour la construction du BP 2023, avec une prévision de 3,5 M€ (inférieure au produit perçu les années précédentes, afin de tenir compte de l'aléa lié aux décalages des encaissements générés par la réforme en cours).

2.4. Emprunt d'équilibre du projet de budget primitif 2023

Tous budgets confondus, après prise en compte de l'épargne nette et des différentes recettes d'investissement prévisionnelles, le **besoin d'emprunt d'équilibre devrait représenter entre 65 M€ et 70 M€** (fourchette indicative au stade du DOB) dans le projet de budget 2023 (principalement concentré sur le budget principal et le budget annexe des transports publics urbains).

Compte tenu d'un amortissement de la dette existante d'environ 25 M€ prévu en 2023, le projet de budget se caractérise donc par **un réendettement prévisionnel de 40 à 45 M€**.

Toutefois, compte-tenu de la reprise des résultats de l'exercice 2022 au moment du budget supplémentaire 2023, ce besoin d'emprunt sera significativement réduit en cours d'année 2023, **d'où un objectif de réendettement maximal fixé à + 15 M€ maximum pour l'année 2023**.

⁷⁸ Recettes perçues en année N au titre des investissements éligibles effectués en N.

⁷⁹ Ordonnance relative au transfert à la direction générale des finances publiques de la gestion de la taxe d'aménagement et de la part logement de la redevance d'archéologie préventive

ANNEXE 1 : ETAT RECAPITULATIF DES ENGAGEMENTS PLURIANNUELS

Conformément au Code général des collectivités territoriales, le rapport sur les orientations budgétaires doit intégrer une présentation des « engagements pluriannuels(...) ». Par ailleurs, le règlement budgétaire et financier de Dijon Métropole, adopté par délibération du conseil métropolitain du 30 juin 2021, précise, en son article 3.10, qu'une « présentation de l'état d'avancement des AP/CP, pouvant prendre la forme d'un tableau récapitulatif, est effectuée chaque année lors du débat d'orientation budgétaire ».

1. Etat récapitulatif des autorisations d'engagement (section de fonctionnement)

Dijon Métropole a, jusqu'à présent, fait le choix de créer deux autorisations d'engagement (AE), respectivement dédiées :

- au suivi budgétaire pluriannuel des dépenses de fonctionnement du contrat de gestion connectée de l'espace public (OnDijon) ;
- au programme « Dijon, alimentation durable 2030 ».

Le tableau ci-dessous récapitule l'échéancier et l'état d'avancement/consommation des deux AE en cours à la date de rédaction du présent rapport sur les orientations budgétaires. Les données de la colonne « crédits de paiement 2022 » ne constituent donc pas un compte administratif prévisionnel 2022, mais correspondent aux crédits budgétaires ouverts 2022 sur chacune des AE à l'issue des précédentes décisions budgétaires du conseil métropolitain (budget primitif 2022, budget supplémentaire 2022 et décision modificative de septembre 2022).

Il est d'ores et déjà précisé qu'aucune nouvelle autorisation d'engagement ne sera créée au moment du vote du budget primitif 2023. Par ailleurs, les plafonds des deux autorisations d'engagement en cours demeureront inchangés.

<i>Montants exprimés en euros (arrondis à l'euro le plus proche) - Sauf mention contraire, les AE sont imputées au budget principal</i>											
Autorisations d'engagement (AE)					Crédits de paiement (CP)						
Intitulé de l'autorisation d'engagement [AE]	Année de création	Montant initial	Cumul des révisions	Montant AE révisé	CP antérieurs (réalisations cumulées au 31/12/2021)	Restes à financer (exercices post 2021)					
						2022	2023	2024	2025	2026	post-2026
OnDijon - Gestion connectée de l'espace public	2018	34 535 377	10 360 000	44 895 377	12 683 497	3 686 586	3 900 000	3 900 000	4 000 000	4 000 000	12 725 294
Programme « Dijon, alimentation durable 2030 »	2021	2 600 000	0	2 600 000	511 514	648 487	360 000	120 000	170 000	790 000	0
TOTAL des AE		37 135 377	10 360 000	47 495 377	13 195 010	4 335 073	4 260 000	4 020 000	4 170 000	4 790 000	12 725 294

2. Etat récapitulatif des autorisations de programme (section d'investissement)

Le tableau ci-dessous récapitule l'échéancier et l'état d'avancement/consommation des 31 autorisations de programme (AP) en cours à la date de rédaction du présent rapport sur les orientations budgétaires. Les données de la colonne « crédits de paiement 2022 » ne constituent donc pas un compte administratif prévisionnel 2022, mais correspondent aux crédits budgétaires ouverts 2022 sur chacune des AP à l'issue des précédentes décisions budgétaires du conseil métropolitain (budget primitif 2022, budget supplémentaire 2022 et décision modificative de septembre 2022).

Pour l'information complète du conseil métropolitain, il est d'ores et déjà précisé :

- d'une part, que plusieurs autorisations de programme devraient faire l'objet de réajustements à la hausse dans les mois qui viennent afin de tenir compte, entre autres, de l'augmentation de certains projets compte-tenu de la forte inflation (notamment pour ce qui concerne le centre de tri et la légumerie) ;
- d'autre part, que la création de nouvelles autorisations de programme devrait être proposée dans le cadre de la séance d'examen du projet de budget primitif 2023 ou ultérieurement au cours de la mandature, parmi lesquelles, notamment (liste provisoire, indicative et non exhaustive) : une AP dédiée aux travaux de voirie sur la fin de la mandature, une AP pour le projet Agronov 2, de nouvelles AP en matière d'habitat (en particulier pour la réhabilitation thermique de copropriétés privées), ainsi que plusieurs AP en matière d'enseignement supérieur : cofinancements de la métropole pour le projet de nouveau campus rue Docteur Maret (Sciences Po et Ecole supérieure de musique), pour l'implantation de l'Ecole spéciale d'architecture (ESA) sur le site Terrot, ou bien encore pour le soutien à la création d'un département d'odontologie au sein de l'Université de Bourgogne.

<i>Montants exprimés en euros (arrondis à l'euro le plus proche) - Sauf mention contraire, les AP sont imputées au budget principal</i>											
Autorisations de programme (AP)					Crédits de paiement (CP)						
Intitulé de l'autorisation de programme [AP]	Année de création	Montant initial	Cumul des révisions	Montant AP révisé	CP antérieurs (réalisations cumulées au 31/12/2021)	Restes à financer (exercices post 2021)					Cumul exercices post-2026
						2022	2023	2024	2025	2026	
Projet Hydrogène		72 918 425	0	72 918 425	114 842	6 168 750	20 677 403	7 722 250	25 471 862	12 763 318	
- AP budget principal (acquisitions de bennes à ordures ménagères, travaux de mise aux normes du centre de maintenance, et acquisitions de véhicules légers)	2021	2 148 000	0	2 148 000	114 842	3 500 000	3 277 840	4 940 000	4 940 000	4 707 318	
- AP budget annexe transports publics urbains (bus à hydrogène et travaux d'aménagement/mise en conformité du centre de maintenance/ateliers)		5 143 842	0	5 143 842	0	2 668 750	17 399 563	2 782 250	20 531 862	8 056 000	
OnDijon - Gestion connectée de l'espace public	2018	48 547 567	14 050 000	62 597 567	21 205 244	8 002 355	4 500 000	4 700 000	4 700 000	4 800 000	14 689 968
Extension et modernisation et du centre de tri	2021	29 750 000		29 750 000	17 490	8 210 710	21 501 800	20 000			

TABLEAU 2/3		Montants exprimés en euros (arrondis à l'euro le plus proche) - Sauf mention contraire, les AP sont imputées au budget principal									
Autorisations de programme (AP)					Crédits de paiement (CP)						
Intitulé de l'autorisation de programme [AP]	Année de création	Montant initial	Cumul des révisions	Montant AP révisé	CP antérieurs (réalisations cumulées au 31/12/2021)	Restes à financer (exercices post 2021)					
						2022	2023	2024	2025	2026	Cumul exercices post-2026
Construction de bassins d'orage (budget annexe assainissement)	2022	8 000 000		8 000 000	0	673 000	5 095 000	1 660 000	572 000		
Construction d'une légumerie	2021	2 100 000	0	2 100 000	466 027	1 633 973					
Participation au financement du projet RéadaptIC porté par le CHU Dijon-Bourgogne	2022	2 500 000	0	2 500 000	0	500 000	700 000	700 000	500 000	100 000	
Participation au financement de l'extension du data center de l'Université de Bourgogne	2022	1 225 000	0	1 225 000	0	300 000	925 000				
Adhésion Agence France Locale (Apport en capital initial)		1 710 600	0	1 710 600	342 100	342 100	342 100	342 100	342 200		
- AP budget principal	2021	749 500	0	749 500	149 900	149 900	149 900	149 900	149 900		
- AP budget annexe transports publics urbains		961 100	0	961 100	192 200	192 200	192 200	192 200	192 300		
Rénovation de la piscine du Carrousel	2016	20 710 000	1 190 000	21 900 000	21 578 399	321 601					
Programme National pour la Rénovation Urbaine n°1	2006	14 200 000	829 411	15 029 411	14 739 411	290 000					
Programme National pour la Rénovation Urbaine n°2	2019	21 426 700	1 333 812	22 760 512	1 711 481	7 133 931	3 493 000	3 404 000	2 634 200	1 191 200	3 192 700
Participation au financement des déficits d'opération pour création de logements d'habitat à loyer modéré											
Programmation 2014	2014	7 000 000	-400 735	6 599 265	6 447 665	151 600					
Programmation 2015	2015	7 608 450	-208 850	7 399 600	7 157 040	10 000	232 560				
Programmation 2016	2016	6 500 000	202 400	6 702 400	6 165 750	407 850	128 800				
Programmation 2017	2017	6 800 000	-120 000	6 680 000	5 089 015	974 285	428 075	110 625	78 000		
Programmation 2018	2018	5 300 000	1 092 000	6 392 000	4 316 020	1 710 000	365 980				
Programmation 2019	2019	4 000 000	1 553 400	5 553 400	2 377 175	1 600 000	1 576 225				
Programmation 2020	2020	3 800 000	886 000	4 686 000	1 203 000	1 400 000	1 819 005	263 995			
Programmation 2021	2021	3 000 000	906 000	3 906 000	453 000	900 000	1 034 500	888 900	629 600		
Programmation 2022	2022	1 710 000		1 710 000		342 000	513 000	513 000	342 000		

TABLEAU 3/3	Montants exprimés en euros (arrondis à l'euro le plus proche) - Sauf mention contraire, les AP sont imputées au budget principal										
Autorisations de programme (AP)					Crédits de paiement (CP)						
Intitulé de l'autorisation de programme [AP]	Année de création	Montant initial	Cumul des révisions	Montant AP révisé	CP antérieurs (réalisations cumulées au 31/12/2021)	Restes à financer (exercices post 2021)					
						2022	2023	2024	2025	2026	Cumul exercices post-2026
Participation au financement d'opérations de réhabilitation thermique d'habitat à loyer modéré											
Program. antérieure à 2015	2015	1 896 000	0	1 896 000	1 870 200	25 800					
Programmation 2015	2015	1 000 000	-285 500	714 500	372 100	150 000	192 400				
Programmation 2016	2016	681 500	-12 000	669 500	386 750	282 750	0				
Programmation 2017	2017	700 000	-38 500	661 500	509 550	151 950					
Programmation 2018 hors quartiers PNRU	2018	749 000	0	749 000	576 700	172 300					
Programmation 2019 hors quartiers PNRU	2019	548 000	-316 000	232 000	116 000	103 200	12 800				
Programmation 2020 hors quartiers PNRU	2020	1 753 000	-555 000	1 198 000	109 700	300 000	359 400	359 400	69 500		
Programmation 2021 hors quartiers PNRU	2021	1 000 000	-772 000	228 000	0	45 600	67 800	67 800	46 800		
Programmation 2022 hors quartiers PNRU	2022	1 700 000	0	1 700 000	0	340 000	510 000	510 000	340 000		
TOTAL des AP (3 tableaux cumulés)		278 834 242	19 334 438	298 168 680	97 324 660	42 643 754	64 474 848	21 262 070	35 726 162	18 854 518	17 882 668

ANNEXE 2 : PRÉSENTATION DE LA STRUCTURE ET DE L'ÉVOLUTION DES DÉPENSES 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 et établissements publics de coopération intercommunale (EPCI) était notamment destinée à faire participer l'ensemble des acteurs publics locaux à l'effort de redressement des comptes publics.

De ce fait, la maîtrise de l'évolution des dépenses de fonctionnement a constitué un impératif, réitéré de manière encore plus explicite à partir de 2018 au travers d'un objectif maximal d'évolution des dépenses de fonctionnement des principaux EPCI et collectivités locales (+ 1,2% par an entre 2018 et 2020, inflation comprise). Cet objectif a donné lieu à la mise en place d'une contractualisation entre l'État et ces derniers, dont Dijon Métropole entre 2018 et 2020 (suspendue en 2020 suite à la crise de la Covid, et non remise en place depuis lors).

Dans ce contexte, Dijon Métropole maintient son exigence et sa rigueur dans ses processus de gestion, et œuvre ainsi au quotidien pour s'adapter à un environnement législatif, politique, économique, sociétal, écologique et technologique mouvant.

Ces évolutions indispensables ont nécessairement des conséquences sur l'organisation des services de la métropole et des ressources humaines qui la composent, avec pour objectifs d'allier l'optimisation et la performance de la gestion, l'innovation, ainsi que le bien-être au travail des agents.

Ainsi, l'année 2023 sera notamment marquée par :

- **la poursuite de l'application des mesures inscrites dans le protocole d'accord « pour un progrès social durable » ;**
- **la mise en œuvre du projet d'harmonisation comptable au sein du service commun de la direction des Finances, entraînant le transfert prévisionnel de 15 postes budgétaires au 1er janvier 2023 par la Ville de Dijon et son CCAS ;**
- **la poursuite des recrutements à la direction de l'exploitation, dans un objectif d'amélioration continue de la qualité du service public (voirie, propreté, etc).**

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 et social permettant d'offrir un service public de qualité, tout en maintenant un niveau d'investissement indispensable au service des citoyens et du territoire.

1- Une politique RH ambitieuse dans un contexte financier contraint

Compte-tenu des changements de périmètres majeurs intervenus depuis 2014-2015, ci-après rappelés, **les dépenses de personnel représentent une part de plus en plus importante dans le budget métropolitain, et nécessitent donc une vigilance soutenue.**

Avant 2015, la masse salariale représentait en effet 5% des dépenses de fonctionnement de la Communauté d'agglomération dijonnaise (devenue depuis, successivement, la communauté urbaine du Grand Dijon, puis Dijon Métropole).

En 2020, la part des dépenses de personnel avait plus que doublé, en passant à 12%, dans un contexte d'intégration institutionnelle rapide avec :

- la transformation en Communauté urbaine en 2015 et les transferts/mutations de 174 agents afin d'exercer la nouvelle compétence Voirie-Propreté urbaine ;
- la création de plusieurs services communs à Dijon Métropole (l'évolution de Communauté urbaine à Métropole a eu lieu en 2017), ce qui a occasionné le transfert de 178 agents de la Ville de Dijon, de son CCAS et d'autres communes de la métropole.

Depuis 2020, la métropole exerce pleinement ses nouvelles compétences transférées du Département avec la création d'un service d'Action sociale métropolitaine et le renforcement du secteur Voirie.

Par la suite, la mutualisation des ressources a pris une nouvelle fois de l'ampleur à compter de 2021, avec la création de nouveaux services communs et le transfert de 394,5 postes municipaux (soit un peu plus de 2 fois plus qu'en 2019 lors de la précédente « vague » de création de services communs), dont 228 postes transférés au 1er octobre 2021 et 166,5 postes supplémentaires au 1er janvier 2022.

Ainsi, entre 2014 et 2022, et tenant compte de ces différents changements, les effectifs ont été multipliés par plus de cinq du fait de ces évolutions historiques (en rappelant que, bien évidemment, ces charges nouvelles pour la métropole sont prises en compte en parallèle dans le calcul de l'attribution de compensation des communes⁸⁰ et dans la dotation globale de compensation du Département⁸¹).

A fortiori dans ce contexte de changements de périmètres majeurs, une vigilance soutenue concernant ces dépenses est fondamentale. La masse salariale a ainsi été maîtrisée ces dernières années.

La recherche d'une plus grande efficacité implique également l'interrogation perpétuelle de la pertinence des organisations et des processus de gestion : la mutualisation des ressources, la formation aux nouvelles technologies, l'accroissement du travail en transversalité sont autant de pistes explorées qui génèrent, à la fois, des économies ainsi qu'un développement des compétences des agents.

Pour mémoire, dès 2017, deux nouveaux services/directions ont émergé afin d'accompagner les services et rechercher des sources d'optimisation de gestion : la cellule accompagnement collectif et conseil en organisation (intégrée au sein de la direction des ressources humaines) et la direction du contrôle de gestion.

Par ailleurs, à l'automne 2022, une mission de conseil en évolution professionnelle a été créée à la Direction des Ressources Humaines, avec pour objectif d'aider les agents à structurer leur projet professionnel et de les accompagner dans leur intention présentant un caractère réaliste au regard de l'engagement que l'agent peut assurer, des opportunités du marché de l'emploi et des compétences à acquérir.

Le pilotage de la masse salariale s'inscrit enfin dans une logique de responsabilité collective qui s'appuie sur un dialogue de gestion constant et une amélioration des conditions de travail des agents, gages de performance collective pour anticiper et permettre la réalisation des projets de demain.

1.1. Le dialogue de gestion avec les services pour une maîtrise de la masse salariale responsable

La maîtrise de la masse salariale et la construction du budget RH font l'objet d'un dialogue de gestion avec les directions afin d'échanger sur leurs besoins en matière de ressources humaines (opportunité de remplacer tout départ définitif, opportunité de recours aux remplacements et aux contractuels en cas d'accroissement temporaire ou saisonnier d'activité).

⁸⁰ Pour ce qui concerne les transferts de compétences entre les communes et la métropole, et les participations financières des communes aux services communs auxquels elles participent.

⁸¹ Pour les compétences transférées par le Département.

Des priorités de recrutement sont ensuite établies à l'échelle des directions générales déléguées afin d'obtenir une vision panoramique et partagée de la gestion des emplois et des compétences à mettre en œuvre à court et moyen terme.

En outre, et au-delà de la construction budgétaire, la présentation chaque année du bilan social de la collectivité, en présence des élus délégués au personnel, des directeurs de services, des représentants du personnel et des agents de la DRH permet de partager un certain nombre d'indicateurs (évolution des effectifs, pyramide des âges, absentéisme, etc.) afin d'expliquer la politique RH menée dans un contexte financier contraint. De plus, cet état des lieux de la collectivité permet d'échanger dans le cadre d'un dialogue social constructif sur les décisions prises hier afin de favoriser l'engagement des actions à bâtir et à mener demain.

La construction du plan de développement des compétences concourt également au dialogue de gestion avec les services afin d'anticiper les enjeux de la collectivité, ses projets et les évolutions prévisibles de l'emploi. Il permet d'accompagner les agents dans le changement et le développement de leurs compétences.

Ainsi, la direction des ressources humaines se mobilise au quotidien auprès des services et des agents pour les accompagner au mieux dans ces mutations.

1.2. L'amélioration des conditions de travail pour une meilleure performance et cohésion collective

La rationalisation de la dépense RH ne s'est pas réalisée au détriment des agents qui ont ainsi pu bénéficier, ces dernières années, d'une **politique ambitieuse de la part de l'employeur**, au travers notamment :

- d'un renforcement notable du budget alloué en matière d'action sociale (participation employeur aux mutuelles, prévoyance, Comité local d'action sociale [CAS] et Comité national d'action sociale [CNAS]) ;
- d'un effort important réalisé par l'employeur en matière de formation (double de l'obligation légale) ;
- du développement des actions « amélioration de la qualité de vie au travail ».

Par ailleurs, après deux années marquées par la crise sanitaire, la métropole a démontré qu'elle était capable de faire preuve d'agilité pour assurer la continuité du service public grâce à l'engagement de ses agents.

Dans ce contexte particulier marqué par un fort investissement du personnel métropolitain (continuité totale du service public, qualité des services publics maintenue, etc.), l'année 2021 avait été marquée par la **conclusion d'un protocole d'accord pour un progrès social durable**. Cet accord a été conclu avec la volonté d'améliorer la situation de travail des agents et de renforcer la capacité à rendre le meilleur service aux usagers. Il a également veillé à préserver les équilibres budgétaires qui permettent de rendre l'accord durable/soutenable dans le temps, et il s'est inscrit dans le cadre de décisions nationales financées par la collectivité, en particulier la revalorisation des grilles indiciaires de rémunérations.

→ La prise en compte de ce cadre global de discussion a ainsi permis à Dijon Métropole (en articulation avec la Ville de Dijon et son CCAS) de poursuivre ses engagements, notamment en faveur de la déprécarisation des agents et du maintien dans l'emploi.

La conclusion du protocole s'est appuyée sur plusieurs engagements structurants en matière de régime indemnitaire, de temps de travail et de lignes directrices de gestion. Ce protocole a également entériné la décision de mener des négociations sociales spécifiques sur plusieurs thématiques afin de renforcer la qualité de vie au travail et permettre aux agents de devenir acteurs de leur propre carrière.

Dès 2022, outre la mise en œuvre du RIFSEEP permettant une meilleure reconnaissance des fonctions occupées et renforçant l'attractivité en matière de recrutement, la participation employeur à la prévoyance a été doublée dans l'objectif d'augmenter la couverture prévoyance des agents (et notamment des plus fragiles) et diminuer les difficultés financières rencontrées à la suite d'un passage à demi-traitement.

Enfin, l'année 2023 verra se concrétiser la mise en œuvre du forfait « mobilités durables » qui concourt à la lutte contre les changements climatiques et à la qualité de vie des agents et des habitants.

→ **Cette politique ambitieuse en matière de ressources humaines est essentielle pour permettre à la collectivité d'être attractive lors des recrutements, de conserver ses talents et de favoriser l'engagement professionnel des agents.**

2- Évolution prévisionnelle des effectifs et des dépenses de personnel

Pour Dijon Métropole, l'année 2022 a été marquée par une augmentation importante des effectifs et de la masse salariale de la métropole (+ 20 M€, soit environ + 67% pour le budget principal de BP 2021 à BP 2022) dans un contexte de transferts de nombreux agents municipaux à la métropole dans le cadre de la création de nouveaux services communs. Cette étape supplémentaire dans l'intégration intercommunale et la mutualisation des services a ainsi constitué **un changement majeur de périmètre et de dimension pour la métropole et les communes).**

Après cette année charnière, **la masse salariale connaîtra une nouvelle augmentation en 2023, dans une ampleur toutefois nettement moindre qu'en 2022.**

Ainsi, au stade du projet de budget primitif (BP) 2023, la masse salariale de Dijon Métropole est attendue en progression d'environ **+ 3,9 M€** (soit + 7,8%) environ par rapport au BP 2022.

Elle devrait ainsi atteindre environ **53,6 M€**, après 49,7 M€ au BP 2022 et 29,7 M€ au BP 2021.

Toutefois, cette progression, d'une ampleur inhabituelle, ne s'explique en aucun cas par un quelconque dérapage de gestion de la masse salariale de Dijon Métropole.

Elle s'explique en effet essentiellement par la concomitance en 2023 de plusieurs facteurs de hausse (résultant principalement de mesures nationales et d'un changement de périmètre au niveau local), à savoir notamment :

- **les effets, en année pleine 2023, de la hausse de la valeur du point d'indice de la fonction publique de + 3,5%** appliquée à compter du 1^{er} juillet 2022, **ainsi que des diverses mesures salariales consécutives à la hausse de l'inflation.** Il convient d'ailleurs de rappeler que le BP 2022 n'intégrait pas les diverses mesures salariales mises en place consécutivement à la hausse de l'inflation (relèvement du minimum de traitement suite aux augmentations successives du SMIC en cours d'année 2022 et hausse de la valeur du point de 3,5% au 1er juillet 2022) ;
- **la mise en place d'une plateforme comptable à Dijon Métropole** (avec élargissement du service commun de la direction des finances et transfert dans ce cadre de 15 postes budgétaires par la Ville de Dijon et son CCAS) ;
- **la mise en œuvre du RIFSEEP pour la part Complément Indemnitaire Annuel (CIA)**, prévue dans le cadre du protocole pour un développement social durable.
- **la poursuite des recrutements à la direction de l'Exploitation**, dans un objectif, à la fois, de renforcement de la propreté urbaine et des équipes de proximité.

Pour ce qui concerne l'évolution des effectifs, après une année 2022 marquée par une augmentation importante (pour les raisons rappelées *supra*), l'année 2023 connaîtra une évolution plus modérée des effectifs (de l'ordre, *a minima*, de + 60 ETP supplémentaires). Cette évolution intègre les arrivées prévisionnelles de nouveaux agents d'exploitation/espace public et la mise en œuvre du projet d'harmonisation comptable et budgétaire à Dijon Métropole (près d'une cinquantaine d'agents en plus en cumul sur les deux directions).

Pour les années 2024 et suivantes, le pilotage rigoureux de la masse salariale se poursuivra tout en respectant la volonté politique actuellement en place de maintien dans l'emploi pour les agents en situation de reclassement médical et du maintien d'un service public de qualité pour les citoyens.

Ainsi, après une progression exceptionnelle en 2022 et relativement dynamique en 2023 dans un contexte d'inflation, de hausse du point d'indices, Dijon Métropole prévoit ensuite une variation modérée de la masse salariale (hors éventuels nouveaux changements de périmètres ou transferts de compétences).

Compte-tenu des efforts déjà entrepris en matière de maîtrise de la masse salariale, **il apparaît prudent de préserver un certain équilibre économique et social au sein de la collectivité.**

Dans cet objectif, une **économie moyenne de l'ordre d'une dizaine de postes par an (qu'il s'agisse de vacances budgétaires de postes, de l'effet noria ou de suppressions de postes) est projetée entre 2024 et 2026, soit 0,7% en moyenne de l'effectif en ETP**, ce qui semble soutenable compte-tenu de la taille de la structure, et compatible avec le maintien indispensable de la qualité et du niveau des services publics métropolitains.

3- Évolution des rémunérations

En 2023 et les années suivantes, l'évolution prévisionnelle des rémunérations des agents dépendra principalement de l'application de diverses mesures décidées au niveau national, ainsi que des dispositions statutaires relatives à l'avancement de la carrière des fonctionnaires, parmi lesquelles :

- la hausse de la valeur du point d'indice de la fonction publique de + 3,5% au 1er juillet 2022, avec effet en année pleine en 2023 ;
- la revalorisation des grilles des agents de catégorie B effective au 1er octobre 2022 (avec un effet en année pleine en 2023) ;
- la mise en place du RIFSEEP, décliné au niveau local à compter de 2022, pour sa part IFSE (Indemnité de fonctions, de sujétions et d'expertise), et de 2023 pour sa part « CIA » (complément indemnitaire annuel). Ce nouveau régime indemnitaire, qui remplace l'ancien régime indemnitaire de grade, permet de mieux reconnaître les postes à responsabilité et pénibilité particulières.
- la mise en place du forfait mobilité durable ;
- le jour de carence en cas d'arrêt maladie depuis 2018 (suspendu provisoirement pendant le 1er confinement et jusqu'au 10 juillet 2020, date de fin de l'état d'urgence sanitaire), dispositif destiné à lutter contre l'absentéisme et consistant à ne pas rémunérer un fonctionnaire le premier jour de son absence pour maladie. A noter que le projet de loi de financement de la Sécurité sociale prévoit de prolonger jusqu'au 31 décembre 2023 « au plus tard » la suspension du jour de carence pour les agents publics positifs à la Covid-19 ;
- la revalorisation, pour la cinquième année consécutive, de l'indemnité compensatrice CSG qui avait été mise en place au 1er janvier 2018 suite à la hausse de la cotisation CSG de 1,7 point. Cette évolution concerne les agents dont la rémunération a augmenté en 2022 du fait d'une promotion, d'un changement de grade ou de cadre d'emplois ;

- le maintien pour une année supplémentaire de la garantie individuelle du pouvoir d'achat (GIPA) qui avait été mise en place à compter de l'année 2008 pour lutter contre la dégradation du pouvoir d'achat des agents de la fonction publique ;
- l'évolution du Glissement Vieillesse Technicité (GVT) positif pour les fonctionnaires du fait des avancements d'échelons et de grades ou de la promotion interne. Cette augmentation naturelle des rémunérations liée à l'ancienneté ou à l'augmentation de la technicité des fonctionnaires découle du statut et permet ainsi une progression de la carrière des agents ;
- la mise en place du complément de traitement indiciaire (CTI) qui découle du Ségur de la Santé pour les agents qui exercent à titre principal des fonctions d'accompagnement socio-éducatif. Dans l'attente du décret d'application, la mesure sera mise en place avec effet rétroactif au 1er avril 2022.

4- Évolution des avantages en nature

Concernant les avantages en nature et les heures supplémentaires (hors élections), Dijon Métropole applique une politique stricte.

Ces derniers sont ainsi accordés exclusivement en raison des nécessités de service.

Leur évolution ne tendra donc pas à la hausse dans les prochaines années.

5- Évolution du temps de travail

Suite à l'accord sur l'ARTT de 2001, le temps de travail effectif à Dijon Métropole était de 1 567 heures par an, contre 1 607 heures pour la durée légale du travail.

Dans son rapport communiqué au conseil métropolitain lors de sa séance du 30 novembre 2017, la Chambre Régionale des Comptes avait pointé ce temps de travail anormalement bas.

Par délibération du conseil métropolitain lors de la même séance, Dijon Métropole en avait pris acte et avait procédé, à compter de 2018, à une mise en conformité de sa situation en la matière en fixant le temps de travail annuel à la durée légale, soit 1 607 heures par agent.

Le protocole d'accord « pour un progrès social durable » conclu en 2021 prévoit toutefois de déroger à cette règle pour reconnaître la pénibilité de certains métiers, en particulier pour ce qui concerne les agents des services exerçant leurs missions en 3*8 ou sur l'intégralité de la période de nuit. Ces agents bénéficient d'un allègement de la durée annuelle de travail à accomplir (40 heures).

Enfin, après un travail débuté en 2022, l'année 2023 sera consacrée à la définition et à la mise en place de dispositifs facilitant la conciliation de la vie professionnelle et de la vie personnelle. La collectivité s'engage notamment à mener des discussions avec les représentants du personnel afin de déployer le télétravail et une charte des temps.

ANNEXE 3 : PRINCIPALES ÉVOLUTIONS ET CARACTÉRISTIQUES DE L'ENDETTEMENT DE LA MÉTROPOLE

1- Niveau d'endettement de Dijon Métropole au 31 décembre 2021 et niveau prévisionnel au 31 décembre 2022

Les montants indiqués ci-après sont arrondis à la centaine de milliers d'euros la plus proche.

Au 31 décembre 2021, l'encours de dette de Dijon Métropole s'élevait, pour mémoire, à **296,6 M€**, dont :

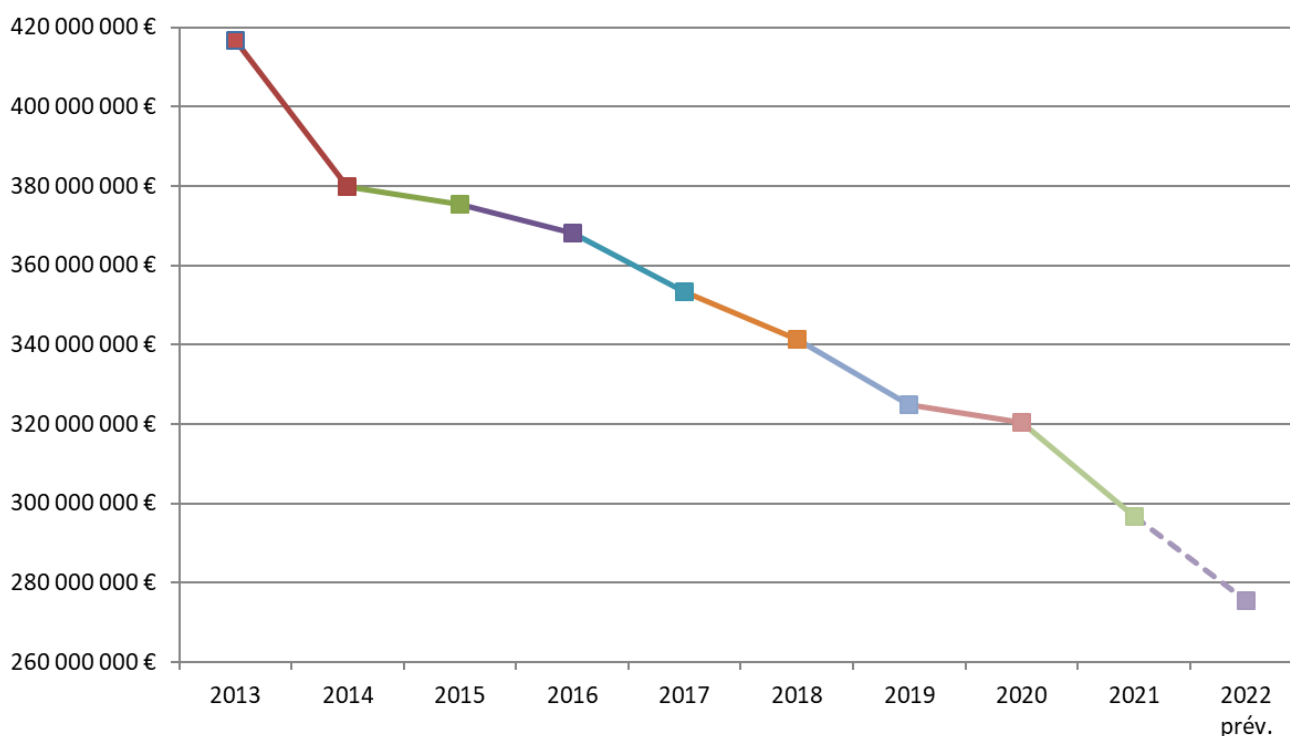
- 224,8 M€ d'emprunts bancaires ou obligataires ;
- 59,5 M€ de dette afférente aux deux partenariats public-privé (énergie et bus hybrides) ;
- 12,3 M€ d'avance de l'Etat à taux zéro accordée aux autorités organisatrices de la mobilité dans le contexte de crise sanitaire (dont l'amortissement/remboursement n'a pas encore débuté en 2021).

En 2022, Dijon Métropole a poursuivi sa stratégie de désendettement menée de manière continue depuis 2014. Ainsi, l'encours de dette **prévisionnel** au 31 décembre 2022 devrait s'élever à **275,6 M€**, dont :

- 210,3 M€ d'emprunts bancaires ou obligataires ;
- 54,4 M€ de dette afférente aux deux partenariats public-privé (énergie et bus hybrides) ;
- 10,9 M€ d'avance de l'Etat à taux zéro accordée aux autorités organisatrices de la mobilité dans le contexte de crise sanitaire (dont l'amortissement/remboursement n'a pas encore débuté en 2021).

En rappelant que l'encours de dette au 31 décembre 2013 atteignait un pic de 416,6 M€, Dijon Métropole s'est donc **désendettée de 120 M€ en 8 ans**, soit un recul de plus d'un tiers sur la période.

Evolution de l'encours de dette depuis 2013 (encours au 31 décembre de l'exercice)



2- Opérations de gestion de dette effectuées en 2022

2.1- Gestion active de la dette

Avec pour objectif de limiter la progression des charges financières de la métropole dans un contexte de remontée des taux d'intérêt, et compte-tenu des capacités budgétaires des budgets annexes concernés (respectivement budgets annexes DPI-DASRI et de l'eau), l'année 2022 a été marquée par le remboursement anticipé de deux emprunts à taux variable, à savoir :

- l'emprunt Caisse d'Épargne, affecté au budget annexe DPI-DASRI, et référencé n°2008-04 DPI dans les états de dette annexés aux maquettes budgétaires (capital remboursé par anticipation de 123,69 K€) ;
- l'emprunt Crédit Agricole Corporate & Investment Bank (CACIB), affecté au budget annexe de l'eau, et référencé n°201109 dans les états de dette annexés aux maquettes budgétaires (capital remboursé par anticipation de 76,59 K€).

2.2- Emprunts nouveaux souscrits ou consolidés en 2022

A la date de rédaction du présent rapport, Dijon Métropole n'a souscrit aucun nouvel emprunt en 2022.

En revanche, il est rappelé que la métropole avait souscrit, en 2021, un contrat de prêt de 5 M€, à taux fixe de 0,55% sur une durée de 20 ans, auprès de la Caisse des dépôts et consignations (CDC-Banque des territoires). A l'issue de la phase de préfinancement/mobilisation de 12 mois, cet emprunt a été consolidé à l'automne 2022, et figurera donc dans l'encours de dette au 31/12/2022 (budget annexe des transports publics urbains).

Toujours en 2021, afin de tirer parti des conditions de marché encore favorables à cette date, un emprunt de 10 M€ à taux fixe, d'un niveau de 0,72% sur une durée de 20 ans, assorti d'une phase de mobilisation de deux ans (jusqu'au 31/12/2023), avait également été souscrit auprès de la Banque populaire Bourgogne-Franche-Comté. A l'issue de la phase de mobilisation, cet emprunt devrait être consolidé par la métropole en 2023.

3- Principales caractéristiques prévisionnelles de l'encours de dette métropolitain au 31 décembre 2022

À la fin de l'année 2022, les principales caractéristiques de l'encours de dette de Dijon Métropole devraient être les suivantes.

3.1. Un taux moyen⁸² de la dette⁸³ toujours modéré en 2022, mais en forte augmentation prévisionnelle en 2023 dans un contexte de remontée rapide des taux d'intérêt

Tous budgets confondus, le taux moyen de la dette bancaire de Dijon Métropole devrait s'élever à environ **2%**, soit un niveau en très légère hausse par rapport à 2021.

Sur le seul budget principal, le taux moyen 2022 devrait atteindre un niveau d'environ **1,3%**, également en légère hausse par rapport à 2021, mais représentant toujours l'un des niveaux les plus bas constatés ces dernières années.

⁸² Le taux moyen de la dette est calculé de la manière suivante = intérêts nets dus par Dijon Métropole en 2022 / capital restant dû de l'encours au 1^{er} janvier 2022. 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).

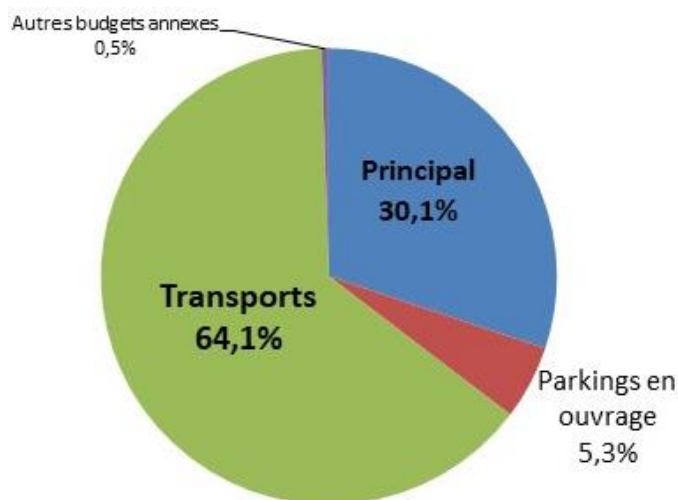
⁸³ Hors dette afférente aux partenariats public-privé, mais en incluant l'avance de l'Etat à taux zéro accordée à Dijon Métropole en tant qu'autorité organisatrice de la mobilité suite à la crise sanitaire de la Covid-19.

Toutefois, en raison de la très forte hausse des taux d'intérêt entamée en 2022, et particulièrement des taux courts (notamment les index Euribor sur lesquels est basée la plupart des emprunts à taux variable de l'encours de la métropole), **le taux moyen de la dette, et les charges financières correspondantes, devraient fortement augmenter en 2023.**

Sur la base des anticipations de taux d'intérêt à fin septembre 2022, le taux moyen de la dette pourrait dépasser 2,8% tous budgets confondus en 2023, et 2,5% pour le seul budget principal. Ces données sont susceptibles de significativement évoluer en fonction de l'évolution de la conjoncture, de l'inflation et de l'évolution de la politique monétaire des banques centrales entre la fin 2022 et 2023, *a fortiori* dans un contexte géopolitique et économique international particulièrement incertain.

3.2. Ventilation de l'encours de dette entre les différents budgets

Budget	Capital restant dû prévisionnel au 31/12/2022	%
Transports publics urbains	176,75 M€	64,13%
Principal	82,96 M€	30,10%
Parkings en ouvrage	14,50 M€	5,26%
Crematorium	0,98 M€	0,36%
Eau	0,53 M€	0,15%
Assainissement	0,008 M€	0,00%
DPI-DASRI ⁸⁴	-	-
Autres budgets annexes	-	-
TOTAL	275,62 M€	100%



NS = non significatif

Malgré un désendettement important et régulier depuis l'achèvement de la construction des deux lignes de tramway, le budget annexe des transports publics urbains représente ainsi, à lui seul, près des deux-tiers de l'encours de dette de la métropole.

Le budget principal porte, quant à lui, environ 30% de la dette métropolitaine.

3.3. Une répartition diversifiée de l'encours entre différents prêteurs

Le tableau ci-après récapitule la répartition de l'encours de dette entre les différents établissements bancaires et partenaires privés (cocontractants des deux partenariats publics-privés) au 31 décembre 2022.

Il permet de mettre en évidence la répartition diversifiée de l'encours de dette entre différents prêteurs, et traduit la volonté de Dijon Métropole de mettre systématiquement en concurrence de manière large les établissements bancaires lors des consultations menées.

⁸⁴ Budget annexe de la décharge de produits inertes (DPI, désormais fermée) et des déchets d'activités de soins à risque infectieux (DASRI).

Prêteur ⁸⁵	Capital restant dû (CRD) Prévisionnel au 31/12/2022	% du CRD
Caisse des Dépôts et Consignations (CDC)	73,24 M€	26,57%
Banque Européenne d'Investissement (BEI)	48,16 M€	17,47%
Partenariat public-privé Énergie-Tramway	35,41 M€	12,85%
Landesbank Saar	26,53 M€	9,62%
Partenariat public-privé Bus hybrides	19,01 M€	6,90%
Société de Financement Local (SFIL-CAFFIL)	16,13 M€	5,85%
Caisse d'Épargne et de Prévoyance de BFC	13,86 M€	5,03%
Crédit Mutuel	9,97 M€	3,62%
Crédit Foncier de France	7,74 M€	2,81%
Crédit coopératif (ex-emprunts Caisse d'Épargne) ⁸⁶	4,66 M€	1,69%
Crédit Agricole et CACIB	4,33 M€	1,57%
La Banque Postale (ex-emprunts Dexia Crédit Local) ⁸⁷	2,67 M€	0,97%
Royal Bank of Scotland (RBS)	1,25 M€	0,45%
BNP Paribas (émission obligataire groupée de l'ex-ACUF)	0,90 M€	0,33%
Société Générale	0,42 M€	0,15%
Banque Populaire	0,40 M€	0,14%
Autres prêteurs (Agence de l'Eau et CAF)	0,01 M€	0,01%
ENCOURS bancaire + partenariats public-privé	264,70 M€	96,04%
Etat - avance à taux zéro aux autorités organisatrices de la mobilité (suite crise Covid-19)	10,92 M€	3,96%
ENCOURS PRÉVISIONNEL TOTAL au 31/12/2022⁸⁸	275,62 M€	100%

3.4. Répartition de l'encours de dette selon le type de taux (fixe, variable ou structuré)

Hors dette afférente aux partenariats public-privé, l'encours de dette au 31 décembre 2022 devrait se répartir de la manière suivante :

- pour 66,9% : par des emprunts à taux fixe⁸⁹ ;
- pour 27,8% : par des emprunts à taux révisable ou variable ;
- pour 5,3% : par un emprunt structuré classé 4E au regard de la charte Gissler.

Cette répartition, très majoritairement à taux fixe, mais avec une minorité significative d'emprunts à taux variable/révisable s'inscrit dans le cadre des recommandations de la société Finance Active, conseil de Dijon Métropole en matière de gestion de dette.

⁸⁵ Ou nom du PPP pour les partenariats public-privé.

⁸⁶ Trois emprunts cédés en 2019 par la Caisse d'Épargne au Crédit coopératif (ce dont Dijon Métropole a été informée uniquement en 2021).

⁸⁷ Dans le cadre d'une cession à la Banque Postale, par Dexia Crédit Local, des créances détenues par cette dernière sur Dijon Métropole dans le cadre de deux contrats de prêts (contrats de prêts initialement conclus par Dijon Métropole auprès de Dexia Crédit Local, et qui ont donc été « transférés » à la Banque postale).

⁸⁸ Encours n'incluant pas le prêt de 10M€ souscrit en 2021 auprès de la Banque populaire, dans la mesure où celui-ci n'a pas été mobilisé par la métropole en 2022. Il devrait être mobilisé/consolidé dans le courant de l'année 2023.

⁸⁹ Incluant l'avance à taux zéro de l'Etat aux autorités organisatrices de la mobilité (suite crise Covid-19).

La part minoritaire, mais significative, d'emprunts à taux variable/révisable, a notamment permis à Dijon Métropole de bénéficier du niveau historiquement bas des taux d'intérêt (par le biais des 29,4% d'emprunts à taux variable), en particulier au cours de la période 2015-2021. Pour mémoire, au cours de cette période, le contexte de taux historiquement faibles a permis à la métropole de bénéficier de taux payés proches ou égaux à 0% sur la plupart des emprunts à taux révisables de son encours de dette (situation exceptionnelle qui n'avait pas vocation à perdurer *ad vitam aeternam*).

Désormais, compte-tenu de la forte et rapide remontée des taux d'intérêt constatée en 2022 et appelée à se poursuivre au moins sur la première partie de l'année 2023 (en raison du resserrement des politiques monétaires des banques centrales pour faire face à la poussée inflationniste), la charge d'intérêts des emprunts à taux révisable/variable va augmenter substantiellement entre 2022 et 2023, après plusieurs années de niveaux exceptionnellement bas.

Toutefois, la part majoritaire d'emprunts à taux fixe (deux-tiers de l'encours) permet d'amortir les conséquences budgétaires de cette remontée, qui seront néanmoins visibles et significatives au BP 2023.

3.5. Un encours de dette toujours très majoritairement classifié 1A au regard de la charte Gissler

La classification Gissler catégorise les emprunts en fonction d'une échelle de risque allant de 1A (emprunts ne comportant aucun risque) à 6F ou « hors charte » (emprunts à risque élevé).

Au regard de cette classification, l'encours de dette prévisionnel de Dijon Métropole au 31 décembre 2022 (275,6 M€), y compris la dette afférente aux deux partenariats public-privé, devrait se répartir de la manière suivante :

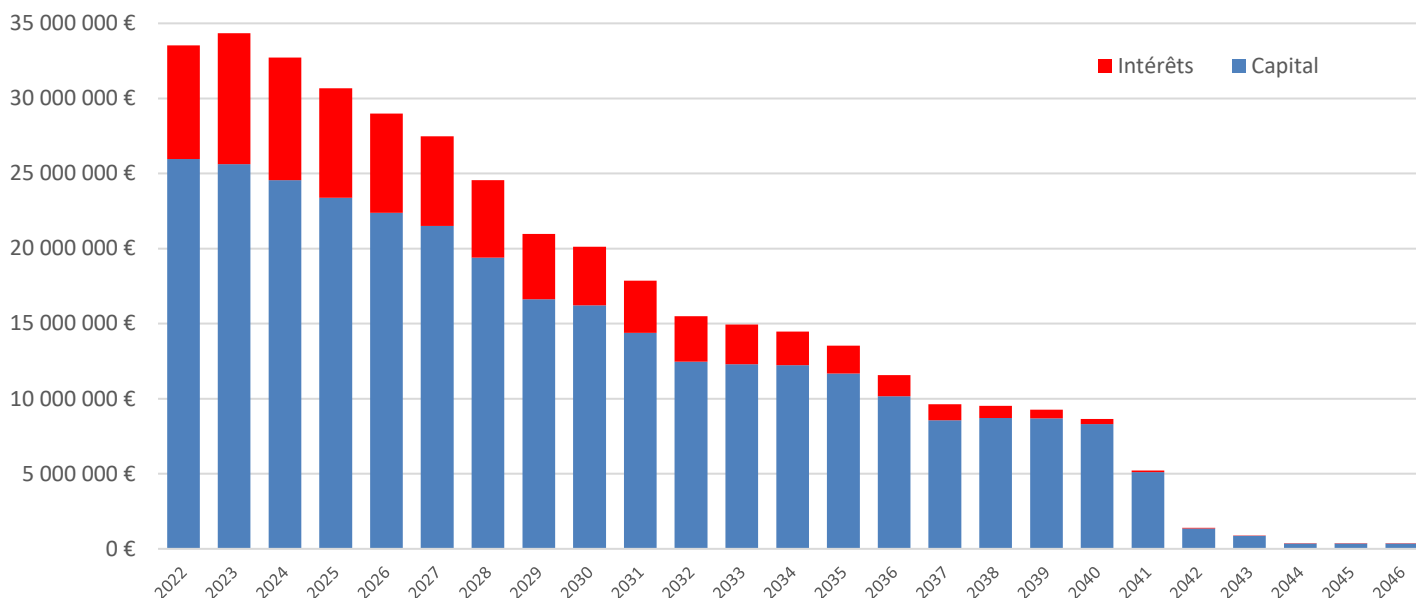
- environ 95,8 % de l'encours de dette classé 1A, c'est-à-dire ne présentant aucun risque au regard de la charte Gissler ;
- environ 4,2 % de l'encours de dette est classé 4E, en précisant que l'unique emprunt concerné, affecté au budget annexe des parkings en ouvrage, ne présente pas de risque significatif pour Dijon Métropole (*sauf très forte remontée des rendements d'obligations américaines à 10 ans au-dessus de 8,25%, en précisant que leur niveau actuel se situe autour de 4%*). Le taux payé s'est, pour le moment, systématiquement élevé à 3,89% depuis son transfert par la Ville de Dijon.

Enfin, il est rappelé que les deux principaux budgets de Dijon Métropole (budget principal et budget annexe des transports publics urbains) sont constitués à 100% d'emprunts classés 1A au regard de la charte Gissler.

4- Profil d'extinction de l'encours de dette métropolitain

Hors éventuels emprunts nouveaux souscrits durant les exercices budgétaires futurs, et hors emprunt de 10 M€ souscrit en 2021 auprès de la Banque Populaire et non encore consolidé au 31/12/2022 (cf. *supra*), l'amortissement du capital généré par l'encours de dette de 296,6 M€ au 31/12/2022 (partie bleue du graphique) se situera, en fourchette large, entre 21,5 M€ et 26 M€ annuels sur la période 2022-2026.

Pour ce qui concerne les intérêts de la dette (partie rouge), il s'agit bien évidemment d'un niveau prévisionnel établi à la mi-novembre 2022, et susceptible de variations en fonction de l'évolution des niveaux de taux des différents emprunts à taux variable, révisable ou structuré. Le graphique met bien en évidence la progression des intérêts dus par la métropole en 2023 dans la continuité de la forte remontée des taux constatée depuis 2022.



5- Gestion de la trésorerie

En 2022, Dijon Métropole n'a souscrit ni ligne de trésorerie, ni produit bancaire type « revolving ».

6- Objectifs de Dijon Métropole en matière de gestion de dette et de trésorerie pour 2023

6.1. Objectifs en matière d'endettement

Les objectifs principaux de Dijon Métropole en matière d'endettement pour les exercices budgétaires 2023 et suivants seront de plusieurs ordres :

- limiter le réendettement de la métropole dans un contexte de crise et de nécessaire maintien d'un investissement élevé pour soutenir la reprise économique :

Au stade du débat d'orientations budgétaires, et comme indiqué précédemment dans le rapport, **l'objectif est de limiter à + 15 M€ maximum l'évolution de l'endettement en 2023 par rapport à 2022** (275,62 M€ d'encours prévisionnel au 31/12/2022).

Au stade des équilibres du projet de budget primitif 2023, l'évolution de l'endettement devrait toutefois se situer dans une fourchette estimative comprise entre + 40 M€ et + 45 M€.

Par la suite, en cours d'exécution budgétaire 2023, après reprise des résultats 2022 dans le cadre du budget supplémentaire 2023, l'objectif de + 15 M€ maximum devrait pouvoir être atteint.

- maintenir un encours de dette sécurisé au regard de la charte Gissler, avec une proportion d'emprunts 1A la plus élevée possible ;

- maintenir la répartition entre emprunts à taux fixe et emprunts à taux variable à un niveau sensiblement équivalent à son niveau actuel, permettant une répartition équilibrée du risque de taux.

Par ailleurs, en fonction de l'évolution du niveau des taux d'intérêt constaté en 2023 et de leurs perspectives d'évolution les années suivantes, Dijon Métropole se réserve la possibilité de lancer, en 2023, une ou plusieurs consultations bancaires en vue **d'anticiper ses besoins de financement pour les exercices suivants (via le recours à des emprunts à phase de mobilisation longue**, pouvant aller jusqu'à 2 ans auprès de certains établissements bancaires, et permettant donc de potentiellement couvrir tout ou partie des besoins de financement de la métropole jusqu'à la fin de l'année 2025).

6.2. La gestion optimisée de la trésorerie

En 2023, dans un contexte de forte remontée des taux d'intérêt, Dijon Métropole étudiera toutes opportunités pour optimiser la gestion de la trésorerie dont elle dispose, parmi lesquelles, entre autres :

- le remboursement anticipé temporaire (RAT) de certains prêts de l'encours sur une période préalablement définie, permettant ainsi de diminuer les charges financières de la collectivité (la banque diminuant durant la période de RAT le taux d'intérêt dû par la collectivité à hauteur d'un pourcentage de l'indice de référence €STR ayant récemment remplacé l'EONIA) ;
- l'éventuelle réalisation de placements. Toutefois, la possibilité de placer des fonds étant extrêmement - et excessivement - limitée par l'article L. 1618-2 du Code général des collectivités territoriales, qui fixe les cas de dérogation à l'obligation de dépôt des fonds au Trésor, tant pour ce qui concerne la provenance des fonds placés⁹⁰ que les supports de placement possibles⁹¹, les marges de manœuvre devraient être relativement limitées en la matière. Dijon Métropole regrette ce caractère particulièrement restrictif, laissant très peu de latitude aux collectivités locales pour placer provisoirement leur trésorerie disponible et optimiser leurs recettes budgétaires.

⁹⁰ Qui peuvent uniquement provenir de libéralités, d'aliénation d'un élément de patrimoine, d'emprunts dont l'emploi est différé pour des raisons indépendantes de la volonté de la collectivité ou de l'établissement public, ou bien encore de recettes exceptionnelles dont la liste est fixée par décret en Conseil d'Etat.

⁹¹ Les supports de placement autorisés consistent :

- soit en un compte à terme auprès de l'Etat ;
- soit en titres, libellés en euros, émis ou garantis par les États membres de l'Union européenne (UE) ou par les autres États parties à l'accord sur l'Espace économique européen (EEE) ;
- soit en parts ou actions d'OPCVM, libellées en euros, gérant exclusivement des titres émis ou garantis par les États membres de la CE ou par les autres États parties à l'accord sur l'EEE