



Débat d'orientations budgétaires 2021

Conseil métropolitain du 17 décembre 2020

SOMMAIRE

CONTEXTE GÉNÉRAL D'ÉLABORATION DU BUDGET PRIMITIF 2021

1- Un contexte macro-économique bouleversé par la crise sanitaire

- 1.1. Une récession majeure en 2020
- 1.2. Des perspectives très incertaines pour les exercices 2021 et suivants
- 1.3. Une inflation en fort recul en 2020, puis en ré-augmentation progressive à compter de 2021
- 1.4. Des taux d'intérêt qui devraient demeurer au plus bas en 2021, compte-tenu du contexte économique et de la politique monétaire toujours extrêmement accommodante de la Banque centrale européenne

2- Une stratégie budgétaire de l'Etat totalement revue dans ce contexte exceptionnel

- 2.1. Des déficits et un endettement publics en très forte augmentation suite à la crise sanitaire de la Covid-19
- 2.2. Une priorité absolue donnée à la sauvegarde et à la relance de l'activité économique et de l'emploi
- 2.3. La suspension (provisoire ?) de la contractualisation avec les collectivités locales en vue de limiter l'évolution de leurs dépenses de fonctionnement, illustration du changement majeur de stratégie de l'Etat (à court terme) en matière de pilotage des dépenses publiques

3- Un projet de loi de finances 2021, et un plan de relance, charnières pour les collectivités locales dans ce contexte exceptionnel

- 3.1. La relance de l'économie via, notamment, la forte baisse de plusieurs impôts de production perçus par les collectivités locales et le soutien à l'investissement local
 - 3.1.1. La baisse de 50% de la fiscalité foncière applicable aux établissements industriels... et une nouvelle réduction de l'autonomie fiscale pour les collectivités locales
 - 3.1.2. La division par deux de la cotisation sur la valeur ajoutée par les entreprises pour toutes les entreprises redevables, avec suppression de la part régionale dès 2021
 - 3.1.3. Le soutien à l'investissement local
- 3.2. Un soutien financier de l'Etat concentré sur l'investissement et ne répondant que très peu à l'enjeu de la dégradation de la capacité d'autofinancement, problématique majeure des collectivités locales
 - 3.2.1. Un soutien assumé de l'Etat à l'investissement
 - 3.2.2. Une compensation des pertes de recettes fiscales et domaniales (« clause de sauvegarde ») inopérante pour Dijon Métropole
 - 3.2.3. Une réponse partielle aux demandes des autorités organisatrices de la mobilité par la mise en place d'un mécanisme d'avance remboursable
 - 3.2.4. La mise en œuvre de diverses mesures comptables, certes utiles pour des collectivités locales en difficulté financière dès 2020, mais ne constituant en aucun cas un geste budgétaire majeur de la part de l'Etat
- 3.3. La poursuite des réformes engagées
 - 3.3.1. La mise en œuvre de la suppression de la taxe d'habitation sur les résidences principales
 - 3.3.2. Une relative stabilité de la dotation globale de fonctionnement à l'échelle nationale... mais un nouveau recul attendu pour Dijon Métropole
 - 3.3.3. Des dispositifs de péréquation dans la continuité des années précédentes
- 3.4. Autres mesures introduites par le PLF 2021
 - 3.4.1. Une nationalisation inattendue des taxes locales sur la consommation finale d'électricité
 - 3.4.2. La mise en œuvre, enfin effective, de l'automatisation du FCTVA

4- Autres éléments de contexte national et local pour la préparation du budget 2021

- 4.1. Éléments de contexte national en matière de ressources humaines
 - 4.1.1. L'achèvement de la mise en œuvre de l'accord national sur les Parcours Professionnels, les Carrières et les Rémunérations (PPCR)
 - 4.1.2. La mise en œuvre du nouveau régime indemnitaire tenant compte des fonctions, des sujétions, de l'expertise et de l'engagement professionnel (RIFSEEP)
 - 4.1.3. La progression « naturelle » des carrières des fonctionnaires
 - 4.1.4. L'instauration d'une prime de précarité

- 4.2. Éléments de contexte local en matière de ressources humaines
 - 4.2.1. Les effets, pour la première fois en année pleine, des transferts de compétences du Département
 - 4.2.2. L'engagement responsable de l'employeur pour une Métropole propre et pour une proximité renforcée
 - 4.2.3. L'expérimentation de la rupture conventionnelle
- 4.3. Éléments de contexte en matière de cofinancements

ZOOM SUR LA CRISE SANITAIRE ET SES PRINCIPALES CONSEQUENCES POUR DIJON METROPOLE

1- Dijon Métropole a abordé la crise sanitaire dans une position financière favorable, en amélioration constante sur les derniers exercices

2- Dijon Métropole, comme tous les EPCI, subit de manière très forte les conséquences de la crise, dès 2020, et *a minima* jusqu'en 2022/2023

- 2.1. Des conséquences budgétaires lourdes sur l'exercice 2020
 - 2.1.1. Zoom sur le budget annexe des transports publics urbains très fortement touché par la crise
 - 2.1.2. Éléments synthétiques d'appréciation du coût de la crise sur l'exercice 2020, tous budgets confondus
- 2.2. Des conséquences budgétaires durables, qui ne se limiteront pas à l'exercice 2020
 - 2.2.1. Un risque de forte baisse des recettes de cotisation sur la valeur ajoutée des entreprises en 2022
 - 2.2.2. Une baisse des recettes de cotisation foncière des entreprises (CFE), principalement attendue en 2022
 - 2.2.3. Un recul probable du produit de taxe sur les surfaces commerciales (TaSCom), *a minima* en 2021
 - 2.2.4. Des recettes de versement mobilité qui pourraient rester durablement inférieures à leur niveau d'avant-crise
 - 2.2.5. Un recul temporaire des recettes de taxe d'aménagement
 - 2.2.6. Taxe de séjour et Office de tourisme
 - 2.2.7. Les effets « déportés » de l'année 2020
 - 2.2.8. De possibles changements à prévoir, au moins à moyen terme, dans les comportements des usagers et dans la fréquentation des services publics

OBJECTIFS BUDGÉTAIRES ET FINANCIERS POUR L'ÉLABORATION DU BUDGET PRIMITIF 2021

1- Préambule

2- Priorités d'action pour la construction du budget primitif 2021

- 2.1. Une métropole écologique : alimentation, énergie, eau et air
- 2.2. Une métropole des savoirs
- 2.3. Un environnement favorable au développement économique
- 2.4. Une métropole du quotidien et de la proximité
- 2.5. Une métropole sociale et solidaire

3- Le maintien d'un niveau d'investissement significatif : l'impératif de la relance économique

4- Un objectif de stabilité de la fiscalité applicable en 2021 aux ménages et aux entreprises

5- Le maintien d'une situation financière la plus solide possible, malgré les tensions budgétaires générées par la crise

- 5.1. Limiter au maximum la dégradation de la capacité d'autofinancement
- 5.2. Evolution de l'endettement : un réendettement limité au stade du budget primitif, soutenable budgétairement compte-tenu de la situation financière de la Métropole

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

PERSPECTIVES 2020 SUR LES EQUILIBRES DE FONCTIONNEMENT ET LA CAPACITÉ D'AUTOFINANCEMENT DE DIJON MÉTROPOLE

1- Perspectives 2020 pour la section de fonctionnement du budget principal : un important effet ciseau et un recul significatif de l'autofinancement

- 1.1. Des recettes de fonctionnement en forte baisse par rapport au BP 2020
- 1.2. Des dépenses de fonctionnement en hausse significative en raison essentiellement d'un changement de périmètre (transfert des compétences départementales) et de l'impact de la crise sanitaire
 - 1.2.1. Eléments de contexte et tendance générale
 - 1.2.2. Evolution prévisionnelle des principaux postes et chapitres budgétaires

2- Perspectives 2021 sur le budget annexe des transports publics urbains : un budget annexe très fortement touché par la crise sanitaire, et dont les équilibres d'exploitation d'avant-crise ne seront pas retrouvés dès 2021 (et probablement pas avant 2022/2023, au mieux)

- 2.1 Situation prévisionnelle à fin 2020
- 2.2. Des perspectives budgétaires encore dégradées pour 2021 par rapport à la situation d'avant-crise
- 2.3. Perspectives budgétaires pour 2022-2023

3- Autres budgets annexes

PERSPECTIVES, PRIORITÉS D'ACTION ET CONTRAINTES POUR LE PROGRAMME D'INVESTISSEMENT 2021

1- Programme d'investissement prévisionnel pour 2021

2- Principaux faits marquants concernant les recettes d'investissement

ANNEXE 1 : PRÉSENTATION DE LA STRUCTURE ET DE L'ÉVOLUTION DES DÉPENSES ET DES EFFECTIFS

1- Une construction intercommunale rapide depuis 2015

2- Une politique RH ambitieuse dans un contexte financier contraint

- 2.1. Le dialogue de gestion avec les services pour une maîtrise de la masse salariale responsable
- 2.2. L'amélioration des conditions de travail pour une meilleure performance et cohésion collective

3- Évolution prévisionnelle des effectifs et exécution des dépenses de personnel

4- Évolution des rémunérations

5- Évolution des avantages en nature

6- Évolution du temps de travail

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

1- Niveau d'endettement de Dijon Métropole au 31 décembre 2019 et niveau prévisionnel d'endettement au 31 décembre 2020

2- Opérations de gestion de dette effectuées en 2020

- 2.1. Gestion active de la dette
- 2.2. Emprunts nouveaux souscrits ou consolidés en 2020 (aucun)

3- Principales caractéristiques prévisionnelles de l'encours de dette métropolitain au 31 décembre 2020

- 3.1. Un taux moyen de la dette bancaire toujours particulièrement modéré
- 3.2. Un encours réparti de manière diversifiée entre différents prêteurs
- 3.3. Répartition de l'encours de dette selon le type de taux (fixe, variable ou structuré)
- 3.4. Un encours de dette toujours très majoritairement classifié 1A au regard de la charte Gissler

4- Gestion de la trésorerie

5- Objectifs de Dijon Métropole en matière d'endettement pour 2021

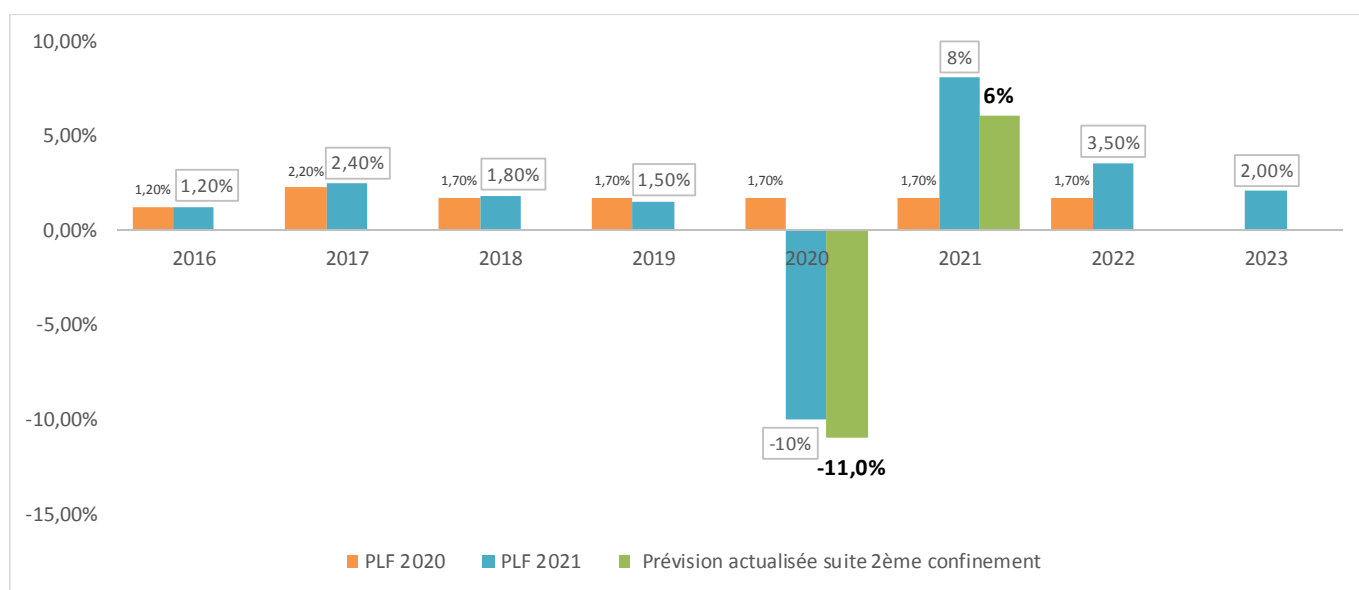
CONTEXTE GÉNÉRAL D'ÉLABORATION DU BUDGET PRIMITIF 2021

1- Un contexte macro-économique bouleversé par la crise sanitaire

La première partie de la mandature 2020-2026, et plus particulièrement le budget primitif 2021, interviennent dans un **contexte économique mondial et national bouleversé par la crise sanitaire de la Covid-19**. Ce choc sanitaire, économique et social est d'autant plus notable qu'il n'était encore ni connu ni même anticipé il y a un an (cf. notamment le graphique ci-dessous comparant les hypothèses de croissance économique du PLF 2020 et du PLF 2021).

Évolution de la croissance du produit intérieur brut (PIB) depuis 2016 et perspectives pour 2020 et les années suivantes¹

Hypothèses comparées entre le PLF 2020 et le PLF 2021



De manière générale, compte-tenu du caractère inédit de la crise économique actuelle et du caractère difficilement prévisible de la suite de la pandémie de la Covid-19, **les prévisions budgétaires du Gouvernement et des organismes internationaux sont particulièrement incertaines et susceptibles d'évolution**. Parmi les aléas majeurs, tous liés directement ou indirectement à la crise sanitaire, peuvent être notamment évoqués (liste non exhaustive) :

- l'évolution de la pandémie de coronavirus, ainsi que du temps nécessaire pour disposer des moyens médicaux pour l'endiguer de manière durable ou définitive (vaccination, traitement efficace etc.). D'ici là, la sévérité de la seconde vague épidémique constatée depuis octobre 2020 constitue d'ores et déjà un écart « négatif » par rapport au scénario économique du Gouvernement ;
- la confiance des acteurs économiques dans l'avenir (ménages, entreprises), ainsi que l'ampleur et le caractère durable de leurs éventuels changements de comportements à l'issue de cette situation inédite (cf. par exemple l'incertitude sur l'évolution des comportements des ménages en matière d'utilisation des transports en commun, ou bien encore en matière de tourisme) ;

¹ Sources : INSEE et projets de loi de finances 2020 et 2021. **Compte-tenu du nouveau confinement en vigueur depuis le 30 octobre, le Gouvernement, via le Ministre de l'Economie et des Finances Bruno Le Maire, a d'ores et déjà annoncé une prévision de récession pour 2020 plus dégradée que l'hypothèse du PLF 2021** (récession désormais attendue à - 11% pour 2020, sous réserve d'actualisations ultérieures probables).

- la situation économique et géopolitique internationale, avec notamment des tensions protectionnistes déjà présentes avant la crise, et exacerbées par cette dernière (cf. relations commerciales entre la Chine et les Etats-Unis, et même entre ces derniers et l'Union européenne sous la présidence de Donald Trump, la mise en œuvre complexe du Brexit, etc.), et l'incertitude sur l'ampleur de la reprise économique.

Un niveau d'aléa également très important pour les métropoles

Pour les collectivités locales en général, ce degré important d'aléa et d'incertitude complexifie fortement la construction des budgets et des perspectives pour la nouvelle mandature.

Ce constat est particulièrement valable pour les métropoles, pour lesquelles une part conséquente des recettes est désormais liée à une conjoncture économique hautement évolutive : cotisation sur la valeur ajoutée des entreprises (CVAE), versement mobilité (VM), taxe sur les surfaces commerciales (TaSCOM), cotisation foncière des entreprises (CFE), particulièrement pour ce qui concerne la base minimum, nouvelle quote-part de taxe sur la valeur ajoutée (TVA) transférée par l'Etat en compensation de la suppression de la taxe d'habitation sur les résidences principales, etc.

Sous réserve de ces incertitudes historiquement 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 2021.

1.1. Une récession majeure 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.) ont 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, l'hypothèse retenue par l'État pour la construction de son budget 2021 (projet de loi de finances 2021) est celle d'une **récession de l'ordre de -10% par rapport à 2019**, en précisant que cette prévision apparaît d'ores et déjà caduque, compte-tenu du nouveau confinement en vigueur à compter du 30 octobre 2020 pour tenter d'enrayer la seconde vague de la pandémie.

Suite à l'instauration d'un second confinement à l'automne 2020, cette prévision de récession a d'ores et déjà été réactualisée à **-11% pour l'année 2020²**.

Pour mémoire, au deuxième trimestre 2020, le premier confinement avait même entraîné un recul de l'activité de près de 20% par rapport à fin 2019, soit le plus fort recul depuis le début des séries statistiques de l'INSEE en 1949.

Il s'agit donc d'une **situation économique sans précédent depuis la seconde guerre mondiale**, et qui touche de manière très disparate les différents secteurs d'activités économiques du pays en fonction de leur degré d'exposition par rapport aux confinements et aux diverses restrictions (circulation entre pays, distanciation sociale/physique, etc.) mises en place. À titres d'exemples présentés dans les annexes du PLF 2021 :

- d'un côté, l'activité recule relativement peu dans le secteur des produits agricoles ou agro-alimentaires, ou dans les services financiers ;

² Prévision actualisée dans le cadre de la quatrième loi de finances rectificative pour 2020 (LFR4).

- de l'autre côté, d'autres secteurs ont été, et sont toujours, très fortement touchés, à l'image de l'hébergement-restauration, du tourisme, des arts et spectacles, des services de transports, des commerces jugés non essentiels etc.

Cette récession résulte à la fois :

- d'un choc sur la demande, tant sur le plan intérieur qu'extérieur avec :
 - une consommation des ménages attendue en recul de - 8% sur l'ensemble de l'année 2020, malgré le retour d'une certaine dynamique au 3^{ème} trimestre, et dans un contexte où, pourtant, le pouvoir d'achat des ménages s'est globalement peu replié (estimation de - 0,5%) ;
 - un recul des exportations de l'ordre de - 18,5% par rapport à 2019 ;
 - un effondrement de l'investissement des entreprises, de l'ordre de - 17% en 2020 ;
- d'un choc d'offre, dans la mesure où la crise sanitaire a complexifié les chaînes d'approvisionnement, réduit la disponibilité de la main d'œuvre, et rendu plus difficile pour les entreprises de certains secteurs de répondre à la demande (construction, industrie, etc.).

Bien évidemment, cette situation économique exceptionnelle a entraîné, dès 2020, des conséquences majeures pour les finances publiques, notamment celles de l'Etat, mais également pour les collectivités locales (cf. *infra*).

1.2. Des perspectives très incertaines pour les exercices 2021 et suivants

De manière générale, le projet de loi de finances table sur une **reprise économique assez rapide³ sur deux ans entre 2021 et 2022** avec :

- une forte reprise économique en 2021 (croissance du PIB de + 8%⁴), mais avec une activité demeurant toutefois encore significativement inférieure au niveau d'avant-crise (2019) ;
- une nouvelle année de nette croissance en 2022 (+ 3,5%), permettant le retour à un niveau d'activité proche de celui de l'année 2019.

Selon le Gouvernement, ce rebond rapide interviendrait sous les effets conjugués de « *la levée des restrictions sanitaires* » et « *du Plan de relance* », et dans un contexte de reprise généralisée de l'économie mondiale.

Il convient toutefois de préciser que cette prévision relativement optimiste avait été établie avant l'accélération de la seconde vague épidémique de l'automne 2020, particulièrement en Europe, et avant la mise en place des importantes restrictions sanitaires qui l'accompagnent de nouveau.

Compte-tenu, notamment, du nouveau confinement décidé le 30 octobre 2020, et plus généralement de la difficulté à juguler totalement l'épidémie à court terme, il est désormais fort probable que la reprise économique sera plus modérée et plus lente que ce que prévoit le PLF 2021.

Selon certains économistes, la France pourrait même mettre plusieurs années avant de retrouver son niveau de croissance de 2019 (dans les scénarios les plus pessimistes).

³ Reprise économique quasi « en V » étalée sur deux ans (2021-2022).

⁴ Hypothèse revue depuis à la baisse à hauteur de +6% (suite à la mise en place du second confinement en novembre 2020).

Pour ce qui concerne spécifiquement l'année 2021, et toujours sur la base des hypothèses du projet de loi de finances 2021 (bien que d'ores et déjà caduques), la reprise économique serait portée par les principaux facteurs ci-après :

- le rebond de la consommation des ménages, qui demeurerait toutefois encore inférieure à son niveau d'avant crise sanitaire (2019), avec une hypothèse de + 6,2% en 2021, après - 8% en 2020.

L'un des enjeux majeurs de l'année 2021 sera indéniablement le retour de la confiance des ménages.

En effet, si, en 2020, les mesures gouvernementales (activité partielle, suppression progressive de la taxe d'habitation sur les résidences principales, baisse de l'impôt sur le revenu, etc.) ont conduit à fortement limiter le recul du pouvoir d'achat (estimation de - 0,5%), elles n'ont pas eu des effets à due concurrence au niveau de la consommation (effondrement de - 8%).

Une partie des ménages a en effet fait le choix d'augmenter significativement son niveau d'épargne dans un contexte particulièrement incertain, notamment en matière d'emploi, ce qui conduit le taux d'épargne à atteindre des sommets en 2020 (plus de 21%, niveau le plus élevé depuis au moins 20 ans), et qui est encore attendu à près de 18% en 2021 (deuxième niveau le plus élevé depuis 2000).

Sans reprise de la confiance, la seule hausse du pouvoir d'achat attendue en 2021 (+ 1,5%) sous l'effet du redressement économique, de la reprise de l'emploi et des revalorisations de rémunérations dans certains secteurs (Ségur de la Santé, etc.) ne sera pas suffisante pour permettre un rebond fort de la consommation et un retour rapide au niveau d'avant-crise.

De plus, la crise sanitaire pourrait également se traduire par un changement des modes de consommation des ménages à moyen/long terme, susceptible également d'influer sur les perspectives économiques à cet horizon.

- la reprise de la demande extérieure adressée à la France⁵, et particulièrement des exportations, avec une hypothèse de + 12,6% en 2021, après - 18,5% attendus en 2020 (avec en conséquence un niveau d'exportations demeurant, en 2021, très significativement inférieur à son niveau de 2019⁶).

- un investissement des entreprises en rebond très fort (+ 17,2% en 2021, après - 17% en 2020, avec un niveau demeurant encore inférieur de 3% à 2019), sous l'effet, selon le Gouvernement :

- des mesures de soutien prises par l'Etat, à la fois en urgence en 2020 et dans le cadre du plan de relance (baisse des impôts de production, dispositifs de financements des PME et ETI en quasi-fonds propres, aides sectorielles et subventions à l'investissement dans le cadre du plan de relance, etc.) ;
- d'un taux de marge des entreprises encore relativement élevé en 2021 (32,5% prévisionnels en 2021, après 29% estimés en 2020), soit un niveau demeurant encore dans la fourchette haute constatée depuis le début des années 2000 ;
- des taux d'intérêt toujours bas en 2021 et à moyen terme.

Enfin, en ce qui concerne la situation de l'emploi, la crise de la Covid-19 a mis fin à quatre années consécutives de recul du chômage entre 2015 et 2019. Ainsi, le taux de chômage au sens du Bureau international du travail est attendu à un niveau proche voire supérieur à 10,5% à la fin de l'année 2020, soit un ordre de grandeur similaire au dernier pic de 2015 (avant, ensuite, une hypothétique diminution en 2021, avec une prévision de 9,6% à fin 2021, qui apparaît très aléatoire à l'heure où débute un second confinement).

Sans le recours massif à l'activité partielle (chômage partiel), il est probable que le taux de chômage aurait atteint des niveaux nettement plus dégradés en 2020.

⁵ + 6,5% en 2021, après - 11% estimés en 2020.

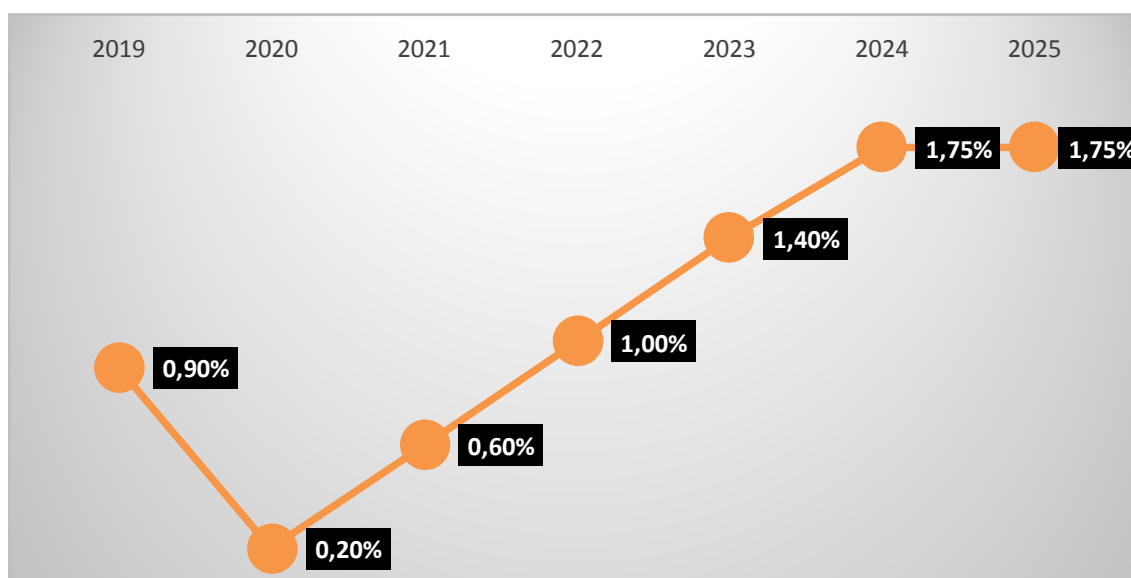
⁶ Environ 8% de moins en 2021 qu'en 2019.

1.3. Une inflation en fort recul en 2020, puis en ré-augmentation progressive à compter de 2021

Selon les prévisions du Gouvernement⁷, la crise sanitaire et son corollaire économique se sont accompagnés d'un très fort recul de l'inflation⁸ en 2020, avec une évolution prévisionnelle de + 0,2 % de l'indice des prix à la consommation hors tabac (contre une prévision de + 0,9% au PLF 2020), en très fort recul par rapport à 2019 (0,9%).

Dans un contexte de reprise économique anticipée à compter de 2021, elle remonterait ensuite progressivement jusqu'à atteindre 1,75% à l'horizon 2024-2025.

Inflation – Prévisions du Gouvernement - Indice des prix à la consommation, hors tabac



L'inflation s'écarterait ainsi fortement, à court terme, de la cible historique de la Banque Centrale Européenne, proche de + 2% par an.

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

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

Compte-tenu de la très faible inflation attendue pour 2020 (0,2%), **l'actualisation légale des bases de fiscalité directe devrait s'avérer nulle (0%) ou quasi-nulle l'an prochain⁹**, avec donc une absence de dynamique des recettes concernées¹⁰ à prévoir pour la Métropole en 2021.

⁷ Projet de loi de finances pour 2021 - Rapport économique, social et financier - Perspectives économiques et des finances publiques

⁸ Indice des prix à la consommation hors tabac.

⁹ Sauf changement décidé par le Parlement dans le cadre du PLF 2021, l'actualisation légale 2021 sera égale à l'évolution de l'indice des prix à la consommation harmonisé entre novembre 2019 et novembre 2020 (non connu à la date d'examen du présent rapport d'orientations budgétaires).

¹⁰ Cotisation foncière des entreprises (établissements industriels uniquement), taxes foncières sur les propriétés bâties et non bâties (hors locaux professionnels non industriels), taxe d'enlèvement des ordures ménagères. Pour ce qui concerne les taxes d'habitation sur les logements vacants

1.4. Des taux d'intérêt qui devraient demeurer au plus bas en 2021, compte-tenu du contexte économique et de la politique monétaire toujours extrêmement accommodante de la Banque centrale européenne

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

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

Ces décisions exceptionnelles ont entraîné des baisses historiques des niveaux des taux d'intérêt, **générant des conditions d'emprunt historiquement favorables, tant pour les particuliers et les entreprises, que pour les emprunteurs publics**. À titre d'exemple, depuis 2015, plusieurs index sur lesquels sont adossés les emprunts à taux variables souscrits par les collectivités locales (Euribor 1 mois, Euribor 3 mois, T4M, EONIA etc.) se situent à des niveaux négatifs.

Dans un contexte économique relativement favorable, la FED (principalement) et la BCE (de manière plus marginale) ont tenté d'amorcer une normalisation de cette politique à la fin des années 2010.

Depuis lors, **le ralentissement de l'économie mondiale et européenne ressenti dès 2019, puis la récession majeure intervenue en 2020 dans le cadre de la crise sanitaire, auront eu raison de cette normalisation progressive.**

Ainsi, depuis le début de la pandémie de Covid-19, la BCE a de nouveau fortement assoupli sa politique monétaire afin de soutenir l'économie et de prévenir un éventuel effondrement des marchés (via des outils tels que le rachat massif de dettes publiques et privées, ou bien encore l'attribution aux banques de prêts à conditions avantageuses afin éviter une envolée des crédits pour les entreprises et les ménages).

Dans ce contexte exceptionnel, les taux d'intérêt demeurent, à ce jour, toujours historiquement bas au sein de la Zone euro, tant pour ce qui concerne les taux court terme que long terme.

Compte-tenu de la crise sanitaire et économique, **il est probable que cette tendance se poursuive encore en 2021 et à moyen terme.**

En conséquence, la charge des intérêts de la dette de Dijon Métropole devrait, de nouveau, s'avérer particulièrement modérée en 2021, le coût des emprunts à taux variables demeurant très faible et proche de 0 dans la plupart des cas.

Si cette situation constitue une bonne nouvelle apparente pour les collectivités publiques, et notamment pour l'Etat (qui peut s'endetter de manière importante à des niveaux d'intérêt très bas, notamment pour le financement de la relance), elle représente évidemment un risque majeur à moyen/long terme pour les finances publiques en cas de rebond des taux d'intérêt.

2- Une stratégie budgétaire de l'Etat totalement revue dans ce contexte exceptionnel

Comme l'a 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 défendu depuis 2017 par l'exécutif.**

Ainsi, dès l'année 2020, **la crise sanitaire de la Covid-19 a mis fortement sous tension les finances publiques, qui devraient rester significativement dégradées au moins durant la première partie de la décennie 2020-2030 (2.1).**

Dans ce contexte inédit, la priorité de l'Etat a en effet été de **sauvegarder au maximum l'activité économique (2.2)** en deux temps :

- d'une part, en tentant de limiter au maximum les conséquences économiques et sociales du confinement (mesures d'urgence du printemps 2020, pour certaines activités, prolongées ou mises à jour fin 2020 en raison du second confinement) ;
- d'autre part en engageant, à l'automne 2020, un plan de relance de l'économie de l'ordre de 100 milliards d'euros.

Enfin, cette situation exceptionnelle a conduit l'Etat à **renoncer, au moins provisoirement, à la contractualisation avec les collectivités locales** en vue de limiter leurs dépenses réelles de fonctionnement (2.3).

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

Suite aux élections présidentielles et législatives de 2017, le pouvoir exécutif avait défini le retour à l'équilibre des comptes publics comme une priorité à l'horizon 2022.

Dans le cadre de la loi de programmation des finances publiques 2018-2022¹¹, l'Etat avait défini ses **priorités en matière de trajectoire des finances publiques**, à savoir, entre autres :

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

Suite, notamment, aux diverses mesures économiques et sociales consenties par l'État pour répondre au mouvement des gilets jaunes, le Gouvernement avait déjà significativement revu ses objectifs, et ne visait plus un strict équilibre des comptes publics à l'horizon 2022 (tout en s'assurant que les déficits publics demeureraient systématiquement inférieurs à 3% du PIB, conformément aux engagements européens de la France).

¹¹ Loi n°2018-32 du 22 janvier 2018 de programmation des finances publiques pour les années 2018 à 2022.

Toutefois, cet allègement de la rigueur budgétaire « post-gilets jaunes » est sans commune mesure avec les conséquences du choc économique et budgétaire généré par la crise sanitaire de la Covid-19 et les restrictions mises en place pour y faire face. Sans rentrer dans le détail, les conséquences (massives) de la crise sanitaire de la Covid-19 sur les équilibres financiers publics sont de plusieurs ordres :

- la très forte baisse des recettes liées à l'activité économique, tant au niveau de l'Etat (taxe sur la valeur ajoutée, impôt sur les sociétés etc.) que des collectivités locales (versement mobilité, cotisation sur la valeur ajoutée des entreprises, etc., ce qui est l'occasion de préciser que bon nombre de ces recettes sont perçues, en totalité ou en partie, au niveau de la Métropole) ;
- les dépenses publiques de sauvegarde et de relance de l'économie, ainsi que les mesures sociales destinées à faire face à l'augmentation de la pauvreté ;
- les dépenses publiques supplémentaires liées à la gestion de la crise sanitaire, à la fois directes (matériels médicaux, masques, politique de tests, etc.), et indirectes (Ségur de la Santé avec revalorisation significative de la rémunération des soignants, primes Covid etc.).

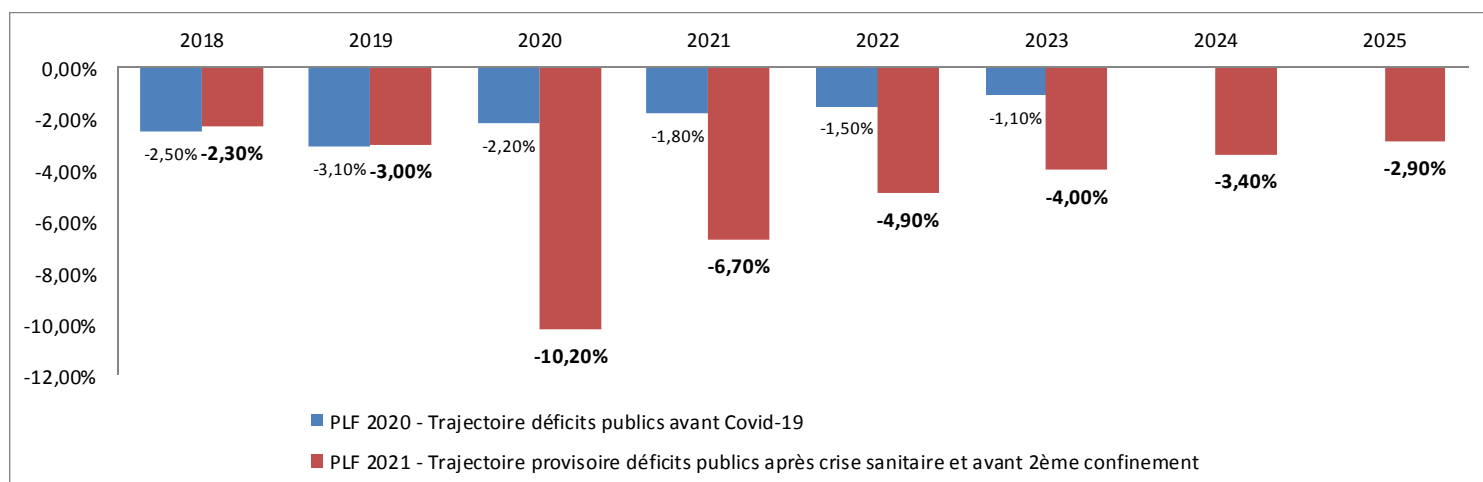
Selon le Ministre délégué en charge des Comptes Publics, M. Olivier DUSSOPT, la crise sanitaire, à fin octobre 2020, aurait déjà coûté près de **186 milliards d'euros à la France**, dont 100 milliards de pertes de recettes liés au recul de l'activité économique et sociale, et 86 milliards d'euros de mesures d'urgence sanitaire et économique. Ce montant sera, bien évidemment, nécessairement appelé à s'accroître dans les mois qui viennent (prolongation de la crise sanitaire, mise en œuvre du plan de relance, mesures d'urgence prolongées et/ou supplémentaires pour aider les secteurs économiques les plus touchés par le second confinement).

Dans ce contexte exceptionnel, l'effet ciseau subi par les finances publiques est donc massif, avec une dégradation considérable des déficits publics, tant en 2020 que pour les années suivantes.

Désormais, la rigueur budgétaire et le respect de l'objectif de 3% maximum défini au niveau européen, leitmotivs des gouvernements successifs depuis plusieurs années, sont reportés au second plan, comme l'illustre la trajectoire d'évolution du déficit public désormais prévue par le Gouvernement pour les années 2020 et ultérieures.

Évolution du déficit consolidé des administrations publiques depuis 2018 (en point de PIB)¹²

Hypothèses comparées entre le PLF 2020 et le PLF 2021



¹² Source : Rapport économique, social et financier 2020 (annexe du projet de loi de finances pour 2020) et Rapport économique, social et financier 2021 (annexe du projet de loi de finances pour 2021)

Le graphique rappelle, pour mémoire, les hypothèses de déficits publics de l'an dernier, afin de mettre en évidence l'ampleur exceptionnelle de la dégradation des comptes publics générée par la crise de la Covid-19 ; en rappelant, de surcroît, que les prévisions PLF 2021 ont été établies bien avant l'annonce du second confinement.

Bien évidemment, compte-tenu des aléas majeurs sur l'évolution du contexte sanitaire et économique, cette nouvelle trajectoire est teintée d'un très haut degré d'incertitude, et devra très certainement être revue à diverses reprises dans les mois et années qui viennent.

Enfin, logiquement, cette forte dégradation des déficits publics s'accompagne d'une forte progression de l'endettement public, qui approche désormais le seuil de 120% du PIB, soit un niveau proche de celui de l'Italie avant la crise sanitaire.

Suite à l'annonce du second confinement, le Gouvernement table désormais sur une dette publique d'environ **119,8% du PIB à fin 2020, susceptible d'être revue à la hausse si la crise sanitaire et ses conséquences en termes de réduction de l'activité ne parviennent pas à être jugulées dans les mois qui viennent.**

Pour les collectivités locales, dont Dijon Métropole, cette forte dégradation des équilibres des finances publiques nationales constitue un point d'attention majeur pour la mandature 2020-2026.

En effet, une fois passée la crise sanitaire et la période de relance de l'économie, placées sous le signe du « quoi qu'il en coûte », il sera sans nul doute indispensable et inévitable pour l'Etat et les collectivités publiques de prendre des mesures de redressement des comptes publics.

2.2. Une priorité absolue donnée à la sauvegarde et à la relance de l'activité économique et de l'emploi

Depuis le début de la crise sanitaire, l'Etat a mis en place plusieurs séries de mesures destinées à sauvegarder, puis à relancer, l'économie et l'emploi.

Sans rentrer dans le détail, il est rappelé que ces mesures ont été de plusieurs ordres :

- **des mesures d'urgence pour éviter les faillites d'entreprises et limiter les licenciements** (mises en œuvre dès mars/avril 2020), parmi lesquelles, notamment :
 - la mise en place du nouveau dispositif de chômage partiel, lequel a permis, pour l'année 2020, d'éviter de très nombreux licenciements, de considérablement limiter la montée du taux de chômage, et de préserver le revenu des ménages concernés ;
 - le dispositif de prêt garanti par l'Etat ;
 - l'exonération de cotisations sociales pour les TPE et les PME fermées administrativement ;
 - le fonds de solidarité (aide aux entreprises à plusieurs « étages » impliquant l'Etat, la Région, etc.) ;
- **des plans de soutien aux secteurs les plus touchés par la crise**, définis dès mai/juin 2020 (parmi lesquels, entre autres, les secteurs culturels et du tourisme).

Compte-tenu de la seconde vague épidémique, l'Etat est désormais contraint de prolonger et/ou de renforcer ces mesures pour les secteurs les plus touchés. A titre d'exemple, le dispositif d'activité partielle continue de s'appliquer, *a minima* jusqu'au 31 décembre, pour les secteurs du tourisme et de l'hôtellerie-restauration (entreprises accueillant du public et fermées sur décision administrative).

Au-delà de ces mesures portées sur la sauvegarde de l'économie, la « rentrée » de septembre 2020, et le projet de loi de finances 2021, ont été placés sous l'égide du **Plan de relance** (dit « **France Relance** »).

D'un montant global de 100 milliards d'euros répartis sur la période 2020-2022, le Plan de relance se compose de plusieurs types de mesures :

- d'une part, **des dépenses et investissements supplémentaires dans divers secteurs prioritaires**, avec **une attention marquée pour la transition écologique** (30 milliards d'euros fléchés sur ce seul volet), ainsi que la compétitivité des entreprises et la cohésion (relance sociale et territoriale) ;
- d'autre part, dans une logique d'amélioration de la compétitivité des entreprises, **par des gestes fiscaux importants en leur faveur, et concentrés sur une diminution de plusieurs impôts dits « de production » exclusivement perçus par les collectivités locales** (20 milliards d'euros de baisses d'impôts sur 2021 et 2022 et portant sur la cotisation sur la valeur ajoutée des entreprises ainsi que la cotisation foncière des entreprises et la taxe foncière sur les propriétés bâties pesant sur les établissements industriels).

Si les mesures de sauvegarde de l'emploi et de l'économie, ainsi que le Plan de relance au sens strict, sont portés par l'État, **la relance au sens large constitue, quant à elle, une priorité de l'ensemble des niveaux de collectivités publiques :**

- D'une part, **l'Union européenne**, sous réserve de validation définitive par ses organes dirigeants, devrait contribuer au Plan de relance français à hauteur d'environ 40 milliards d'euros.
- D'autre part, **les collectivités locales, historiquement premiers investisseurs publics en France, ont évidemment pris toute leur place dans ce processus, chacune en fonction de leurs niveaux de compétences.**

De par leurs compétences en matière économique, les Régions et les EPCI tels que Dijon Métropole sont évidemment en première ligne sur ce sujet (aides aux entreprises, articulation avec l'Etat pour les Régions dans la mise en œuvre du Plan de relance et son articulation avec les Contrats de projets Etat-Région, etc.).

Ainsi, Dijon Métropole avait mis en place, dès le printemps 2020, un ensemble de mesures majeures en matière économique de soutien aux entreprises du territoire, parmi lesquelles notamment :

- **le déploiement d'un ambitieux plan de soutien aux entreprises (particulièrement des petites entreprises) en articulation avec la Région Bourgogne-Franche-Comté¹³**. Dénommé Fonds de solidarité métropolitain, et doté d'environ 2,3 M€, celui-ci se compose à la fois d'aides directes aux entreprises (gérées par la Métropole par délégation de la Région) et d'avances remboursables (gestion par la Région).
- **l'exonération de la redevance spéciale gros producteurs pour les établissements privés et publics assujettis pour le 2^{ème} trimestre 2020** (« coût » de 640 K€ en termes de moindres recettes) ;
- **l'exonération/exemption de loyers pour les entreprises occupant des bâtiments métropolitains pour le 1^{er} semestre 2020** (essentiellement le site Agronov à Bretenière, représentant un geste financier d'environ 80 K€).

¹³ Dispositif adapté par le conseil métropolitain par délibération du 19 novembre 2020 afin d'ouvrir le volet « entreprises » à des aides en trésorerie.

2.3. La suspension (provisoire ?) de la contractualisation avec les collectivités locales en vue de limiter l'évolution de leurs dépenses de fonctionnement, illustration du changement majeur de stratégie de l'Etat (à court terme) en matière de pilotage des dépenses publiques

Plutôt que de procéder, au moins à court terme, à une diminution de ses concours financiers aux collectivités locales, dont la dotation globale de fonctionnement, le Gouvernement avait décidé, depuis 2018 :

- de **contraindre l'évolution des dépenses des collectivités locales, particulièrement pour ce qui concerne les dépenses réelles de fonctionnement ;**
- de **contractualiser avec les plus importantes d'entre elles** (322 collectivités locales, essentiellement des régions, départements, grandes villes, et principaux EPCI) afin de **plafonner l'évolution annuelle de leurs dépenses réelles de fonctionnement à +1,2% en valeur, inflation comprise** (objectif adaptable à la marge).

Pour Dijon Métropole, l'objectif avait été fixé à + 1,2% par an entre 2018 et 2020¹⁴ dans le contrat conclu avec l'Etat au début de l'été 2018, et n'avait donc fait l'objet d'aucune modulation par le Préfet de la Région Bourgogne Franche-Comté et de la Côte d'Or.

Si les objectifs du contrat, appréciés année par année en N+1¹⁵, n'étaient pas atteints, Dijon Métropole, comme l'ensemble des collectivités concernées, étaient susceptibles de se voir appliquer une sanction financière.

À l'inverse, en cas de respect des objectifs, chaque collectivité concernée était susceptible de bénéficier de cofinancements supplémentaires sur certains de ses projets d'investissement, via une bonification de la dotation de soutien à l'investissement local (DSIL)¹⁶.

Théoriquement applicable entre 2018 et 2020, la contractualisation avec l'Etat a finalement été suspendue *sine die* par l'Etat depuis le printemps 2020¹⁷, avec pour objectif de ne pas obérer les marges d'intervention des collectivités locales pour répondre à la crise sanitaire, économique et sociale.

Cette suspension, certes provisoire, marque tout de même une rupture importante dans le discours du Gouvernement, très attaché à cette contractualisation, dont il estime d'ailleurs qu'elle a rempli ses objectifs en 2018 et 2019, à savoir une modération des dépenses réelles de fonctionnement des grandes collectivités locales.

Pour mémoire, en 2018 et 2019, Dijon Métropole avait strictement respecté l'objectif d'évolution des dépenses réelles de fonctionnement assigné par l'Etat, et n'a donc subi aucune pénalité.

En revanche, malgré ce strict respect, la Métropole n'a bénéficié d'aucune bonification significative de la dotation de soutien à l'investissement local.

¹⁴ Par rapport au compte administratif 2017.

¹⁵ A titre d'exemple, le respect des objectifs d'évolution des dépenses réelles de fonctionnement des budgets principaux pour l'année 2018 a été examiné au cours de l'année 2019, sur la base du compte de gestion de l'année 2018.

¹⁶ Pour les projets d'investissements éligibles à cette dotation.

¹⁷ Décision prise dans le cadre de la loi du 23 mars 2020 d'urgence pour faire face à l'épidémie de Covid-19.

Désormais, la question de l'avenir de la contractualisation (en 2021 et après) se pose avec acuité, et l'Etat n'a pas encore apporté de réponse précise sur ce sujet.

Le document gouvernemental de présentation du Plan de relance du 28 septembre 2020¹⁸ précise toutefois que : « [la] démarche contractuelle individualisée [entre l'Etat et les grandes collectivités locales] devra être reprise et pérennisée, dans un premier temps pour associer les collectivités à l'effort de relance. Le maintien d'une capacité d'autofinancement élevée permettra aux collectivités locales de contribuer à la relance de l'investissement, en forte baisse en 2020 (-5,8 %), tout en limitant la hausse des dépenses de fonctionnement ».

Au-delà de l'association des collectivités locales à l'effort de relance à court terme, le Gouvernement semble donc déjà ouvrir la porte à un retour du dispositif à moyen terme (sous sa forme applicable en 2018-2019, ou sous une autre).

3- Un projet de loi de finances 2021, et un plan de relance, charnières pour les collectivités locales dans ce contexte exceptionnel

Dans le contexte exceptionnel de la crise sanitaire, économique et sociale de la Covid-19, le projet de loi de finances 2021 (PLF 2021) s'inscrit, à la fois :

- dans la continuité de la loi d'urgence du 23 mars 2020 et des différentes lois de finances rectificatives 2020 adoptées depuis le début de la crise sanitaire pour ce qui concerne les mesures exceptionnelles prises pour y faire face, à la fois en termes de soutien financier aux collectivités, mais aussi de mise à contribution de ces dernières pour participer à la relance économique du pays ;
- dans la continuité des lois de finances 2020 et précédentes, ainsi que de la loi de programmation des finances publiques 2018-2022 pour ce qui concerne la mise en œuvre de diverses réformes, dont, notamment, la suppression de la taxe d'habitation sur les résidences principales.

Le PLF 2021, ainsi que l'ensemble des lois de finances rectificatives 2020 qui l'ont précédé, comportent de nombreuses dispositions/mesures impliquant ou impactant budgétairement les collectivités locales, qui peuvent être regroupées en quatre catégories :

- les mesures de relance de l'économie, notamment via la forte diminution de certains impôts locaux (3.1.) ;
- les mesures de soutien financier pour les collectivités territoriales pour atténuer les effets de la crise sanitaire sur les budgets locaux (3.2.) ;
- la poursuite des réformes déjà engagées (telles que la suppression de taxe d'habitation sur les résidences principales), et la continuité avec les exercices précédents (stabilité de la DGF à l'échelle nationale, évolution de la péréquation, etc.) (3.3.) ;
- les autres mesures, pour certaines nouvelles (3.4.).

3.1. La relance de l'économie via, notamment, la forte baisse de plusieurs impôts de production perçus par les collectivités locales et le soutien à l'investissement local

Partant du postulat que les impôts de production seraient trop élevés en France par rapport aux pays voisins, et qu'ils pèseraient de manière excessive sur l'industrie relativement à son poids économique (19,2% des impôts de production contre un poids de 13,6% dans la valeur ajoutée nationale), le Gouvernement a fait le choix de fortement diminuer plusieurs de ces impôts, au travers :

- **de la réduction de 50% de la fiscalité foncière locale (cotisation foncière des entreprises et taxe foncière sur les propriétés bâties) applicable aux établissements dits « industriels »** au sens fiscal du terme (3.1.1.) ;
- **de la division par deux de la cotisation sur la valeur ajoutée des entreprises - CVAE (3.1.2.)**, via la suppression de sa part régionale.

Au-delà de la baisse des impôts de production, la relance de l'économie passe aussi par l'investissement public local, soutenu par divers dispositifs (3.1.3.).

3.1.1. La baisse de 50% de la fiscalité foncière applicable aux établissements industriels... et une nouvelle réduction de l'autonomie fiscale pour les collectivités locales

Le plan de relance et le PLF 2021 prévoient une forte baisse des impôts fonciers applicables aux entreprises industrielles estimée dès 2021, à l'échelle nationale :

- à - **1,75 milliard d'euros pour la taxe foncière sur les propriétés bâties**
- à - **1,54 milliard d'euros pour la cotisation foncière des entreprises.**

Concrètement, la valeur locative des bâtiments et terrains industriels sera, dès 2021, réduite de moitié¹⁹, ce qui générera donc, toutes choses égales par ailleurs, **une division par deux de la CFE et de la TFPB dont elles sont redevables.**

Estimations financières prévisionnelles de la mesure pour Dijon Métropole et pour les entreprises du territoire

Pour ce qui concerne Dijon Métropole, les gains pour les entreprises (et les pertes de recettes théoriques générées par la mesure) peuvent être estimés approximativement, en ordre de grandeur :

- à **près de 5 M€ pour la cotisation foncière des entreprises (CFE)**, sur un produit global de l'ordre de 31,6 M€ en référence 2020 ;
- à **environ 85 K€** pour ce qui concerne la **part métropolitaine de la taxe foncière sur les propriétés bâties** (sur un produit global d'un peu plus de 2,3 M€ en référence 2020).

Du point de vue des établissements industriels du territoire, il s'agit donc d'un geste fiscal conséquent, d'autant qu'il se cumule avec la division par deux de la CVAE pour les entreprises qui y sont soumises (cf. *infra*).

Compte-tenu des conséquences budgétaires lourdes pour les collectivités locales, **le Gouvernement s'est engagé à mettre en place une compensation dynamique et territorialisée**, qui serait égale, chaque année, à la perte de bases générée par la mesure multipliée par le taux d'imposition de référence (année 2020).

¹⁹ Dans le détail, cette mesure passera par une modification de la mise en œuvre de la méthode dite "comptable", utilisée pour déterminer la valeur locative des établissements industriels (qui s'appuie sur le prix de revient des éléments d'imposition auquel est appliqué un taux d'intérêt). Ainsi, les taux d'intérêt applicables, qui sont fixés par décret et appliqués au prix de revient des éléments d'imposition, seront réduits de moitié dès 2021.

Cela devrait permettre ainsi aux collectivités locales de continuer à bénéficier pleinement des retombées fiscales générées par l'implantation de nouvelles entreprises industrielles (c'est-à-dire du retour sur investissement de leurs politiques de développement économique), **avec toutefois une limite majeure, à savoir que les éventuelles hausses de taux futures décidées par les collectivités ne seraient pas intégrées à la compensation, et ne porteraient que sur une base réduite de moitié** (ce qui atténuerait donc la portée de l'utilisation du levier fiscal, et réduirait encore un peu plus l'autonomie fiscale locale des EPCI, et de Dijon Métropole en particulier).

Pour le produit fiscal de Dijon Métropole, cela devrait se traduire, sous réserve de confirmation, par une compensation fiscale inscrite au chapitre 74 (et par une diminution à due concurrence des recettes de fiscalité directe inscrites au chapitre 73).

Bien entendu, ces engagements de l'Etat ne peuvent être considérés qu'avec prudence. En effet, si l'on s'appuie sur la « jurisprudence » de la réforme de la taxe professionnelle, pour laquelle l'Etat s'était engagé à une neutralité dans le temps, force est de constater que, moins de dix ans plus tard, celle-ci n'est déjà plus respectée²⁰.

3.1.2. La division par deux de la cotisation sur la valeur ajoutée par les entreprises pour toutes les entreprises redevables, avec suppression de la part régionale dès 2021

Si cette mesure ne concerne pas, au moins à court terme, la part de CVAE perçue par Dijon Métropole, elle constitue une dimension essentielle du plan de relance et du PLF 2021.

De plus, il apparaît important de s'y attarder pour mesurer l'importance des gestes fiscaux décidés par l'Etat en direction des entreprises... en s'appuyant pour ce faire sur la fiscalité des collectivités locales.

Pour mémoire, jusqu'en 2020, la CVAE est un impôt :

- assis sur la valeur ajoutée des entreprises ;
- duquel sont redevables les entreprises au chiffre d'affaires (CA) de plus de 500 K€ hors taxes ;
- dont le taux théorique est fixé au niveau national à 1,50%²¹ ;
- dont le taux et les modalités de perception sont définis par l'Etat, mais dont le produit est réparti entre 3 niveaux de collectivités locales : les régions (50% de la CVAE), les départements (23,5% du produit), et le bloc communal pour les 26,5% restants (essentiellement les EPCI à fiscalité propre, dont Dijon Métropole).

Dès 2021, le Gouvernement fait le choix de diviser par deux la CVAE due par les entreprises redevables, soit un geste fiscal estimé à plus de 7 milliards d'euros annuels²². Sur la base du projet de loi de finances 2021, la réforme sera mise en œuvre de la manière suivante :

- du point de vue des entreprises : par une division par deux du taux national, qui passera de 1,50% à 0,75% ;
- du point de vue des collectivités locales bénéficiaires, **par la suppression, dès 2021, de la seule part régionale de CVAE (50%), les parts départementales et (inter)communales étant, quant à elles, maintenues, au moins à court terme.**

²⁰ Comme en atteste la réduction à plusieurs reprises ces dernières années de la dotation de compensation de la réforme de la taxe professionnelle [DCRTP], tant pour le bloc communal que pour les départements et régions.

²¹ Mais qui, dans les faits, est significativement atténué pour de nombreuses entreprises (celles au CA compris entre 500 K€ et 50 M€ HT) par un dispositif dit de dégrèvement barémique.

²² Mais avec une perte de recettes annuelle de 9,5 milliards d'euros pour les Régions en tenant compte du dégrèvement barémique (somme qui n'était pas payée par les entreprises, mais prise en charge directement par l'Etat).

Pour les régions, cette perte de recette considérable fera l'objet d'une compensation par l'Etat par le biais de l'attribution d'une quote-part / fraction supplémentaire de TVA égale en 2021 au produit de CVAE perçu en 2020 par chaque région, puis sera actualisée chaque année en fonction de l'évolution du produit de TVA national en N-1.

Dans un contexte de crise économique qui aurait dû se traduire par une forte baisse des recettes de CVAE pour ces collectivités en 2021 et/ou en 2022, ce mécanisme de compensation constitue donc un effet d'aubaine pour les régions. Ces dernières se satisfont donc globalement de cette mesure malgré ses inconvénients notables (et particulièrement la perte inquiétante de lien entre la politique de développement économique menée au niveau régional et les recettes fiscales perçues par la Région, dans la mesure où la quote-part de TVA au niveau national évoluera sans lien direct avec l'évolution du tissu économique régional).

Point d'attention : une forte baisse de la CVAE à attendre pour la Métropole à l'horizon 2022

(par rapport au niveau de 2020)

En raison de la crise économique, la part de CVAE perçue par la Métropole et non remise en cause par la forte réduction des impôts de production (portant uniquement sur la part régionale) pourrait reculer de plusieurs millions d'euros cumulés entre 2021 et 2023 par rapport au pic de 2020 (23,64 M€).

→ Pour 2021, la première simulation transmise par l'Etat fin novembre 2020 montre une diminution plus limitée que les scénarios les plus pessimistes qui circulaient au niveau national au printemps dernier, y compris dans le rapport du député Cazeneuve (avec des hypothèses de baisse généralement de l'ordre de -10% par rapport à 2020 voire davantage).

→ Finalement, les services fiscaux (DRFiP) annoncent en effet un produit prévisionnel de CVAE de l'ordre de 23,2 M€ pour la Métropole en 2021, soit un **recul inférieur à -2 % par rapport à 2020** (23,64 M€). Après échanges avec d'autres métropoles, il ressort que les prévisions 2021 de la DRFiP sont très disparates selon les EPCI, avec des reculs supérieurs à -10% pour certains d'entre eux et, à l'inverse, de légères hausses par rapport à 2020 pour d'autres.

→ Cette apparente bonne nouvelle, qui peut s'expliquer par un tissu économique diversifié sur le territoire de Dijon Métropole (pas d'exposition/concentration de l'activité économique sur des secteurs fortement impactés par la crise) doit être considérée avec la plus grande prudence dans la mesure où :

- il s'agit d'une estimation provisoire (même si la DRFiP considère la marge d'erreur limitée) ;
- la CVAE perçue par la Métropole en 2021 correspondra essentiellement au cumul du solde de la CVAE 2019 des entreprises (reflétant donc la situation économique d'avant-crise) et des deux acomptes de CVAE 2020, que les entreprises avaient la faculté de moduler, ou non, à la baisse en fonction de l'évolution de leur activité en 2020.

Il est tout à fait possible qu'une partie des entreprises n'ait pas utilisé cette faculté de modulation, et qu'une régularisation soit ensuite effectuée en leur faveur au moment du traitement de leur solde de CVAE 2020 au 1^{er} semestre 2021, **ce qui se répercuterait ensuite de manière défavorable sur la CVAE reversée en 2022 à la Métropole (surtout si cette situation se cumulait avec des acomptes de CVAE 2021 minorés par les entreprises l'an prochain).**

→ En conséquence, et compte-tenu de cette prévision plutôt favorable pour l'année 2021, il est à craindre que l'année la plus difficile pour la Métropole en matière de CVAE soit finalement 2022.

De manière générale, au-delà de la seule CVAE, les EPCI, du fait de leurs recettes plus fortement liées à la conjoncture économique, et de compétences très exposées à la crise sanitaire (transports publics urbains, etc.), seront, d'un point de vue budgétaire, plus fortement et plus durablement impactés que les communes.

3.1.3. Le soutien à l'investissement local

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 de conduire les collectivités locales à limiter leurs dépenses de fonctionnement**, et ont davantage **orienté leurs interventions/soutiens sur des aides à l'investissement**.

Les différents textes adoptés depuis le printemps 2020 (LFR3 de l'année 2020²³, Plan de relance présenté début septembre 2020, et PLF 2021) confortent et renforcent cette dynamique.

→ **Le renforcement ponctuel de la dotation de soutien à l'investissement local (DSIL)**

Dans le cadre de la troisième loi de finances rectificative 2020, destinée notamment à tirer diverses conséquences de la crise sanitaire, **l'Etat a décidé d'abonder d'un milliard d'euros supplémentaires les crédits dédiés à la DSIL à l'échelle nationale**, avec pour objectifs :

- de flécher ces crédits vers des projets portés par les collectivités locales en matière de transition écologique, de rénovation du patrimoine et de « résilience sanitaire » ;
- d'orienter ses aides vers des projets mûrs, prêts à être lancés par les collectivités locales.

Dijon Métropole souhaite être acteur de la relance, et ses services sont donc mobilisés pour solliciter cette aide exceptionnelle de l'Etat sur tous dossiers éligibles.

Par ailleurs, et de manière distincte de cette enveloppe exceptionnelle de 1 milliard d'euros (LFR3-2020), le PLF 2021 reconduit également l'enveloppe annuelle habituelle de la DSIL, qui sera dotée de **570 M€** en 2021 (montant stable par rapport à 2019 et 2020), 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 Plan de relance**

Si la bonification de la DSIL constitue la seule mesure du Plan de relance spécifiquement et explicitement fléchée sur l'investissement local, celui-ci devrait toutefois irriguer, directement ou indirectement, les différents niveaux de collectivités locales, du fait, à la fois :

- **des orientations politiques du Plan**, dont, notamment, la **transition écologique**, qui constituent des priorités **partagées avec la plupart des collectivités locales** ;

²³ Troisième loi de finances rectificative de l'année 2020.

- des différents dispositifs de cofinancements ou appels à projets sectoriels (par politique publique) dans une partie desquels pourront probablement s'inscrire les collectivités locales pour financer certains de leurs projets ;
- de la territorialisation du Plan de relance, dont les principales modalités ont été définies par circulaire du Premier Ministre du 23 octobre 2020, à savoir :
 - un volume budgétaire de 16 milliards d'euros pour les actions territorialisées du Plan (sur les 100 milliards d'euros totaux dédiés à la relance) ;
 - trois types d'actions territorialisées :
 - des projets déconcentrés au niveau régional (souvent gérés par des opérateurs) ;
 - des enveloppes spécifiques sous la responsabilité des préfets ciblant en priorité les quartiers de la politique de la ville et les territoires ruraux, sur des projets de rénovation thermique des bâtiments, de mobilité du quotidien... (et qui devront faire l'objet de discussions préalables entre préfet de région et président de région) ;
 - des crédits correspondant aux différentes lignes de France Relance dont la gestion sera déconcentrée "au fur et à mesure" ;
 - une contractualisation à plusieurs niveaux avec les collectivités locales :
 - un accord de relance entre l'Etat et la Région (à conclure en amont ou en articulation/parallèle de la nouvelle génération de CPER) ;
 - **d'éventuels contrats de relance et de transition écologique pouvant être conclus entre l'Etat et tout EPCI²⁴ désireux de s'inscrire dans cette démarche.**

Dijon Métropole est donc particulièrement mobilisée pour suivre la mise en œuvre du Plan de relance et s'inscrire dans la dynamique des cofinancements mobilisés dans ce cadre par l'Etat (en articulation forte avec les Régions).

→ La hausse du fonds de compensation de la TVA (FCTVA)

Pour mémoire, le FCTVA est un dispositif financier permettant aux collectivités territoriales et à leurs groupements de percevoir une compensation de la 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%²⁵,

Pour 2021, l'État anticipe une hausse significative de son montant, avec un pic de 6,546 milliards d'euros (après 6 Mds € prévisionnels en 2020), compte-tenu, notamment, du niveau dynamique de l'investissement du bloc communal à l'échelle nationale en fin de mandature précédente.

Évolution du FCTVA à l'échelle nationale depuis 2014

Volume du FCTVA à l'échelle nationale	Réalisé						Prévision	
	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021 - PLF
<i>En milliards d'euros (Mds €)</i>	5,91 Mds €	5,61 Mds €	5,22 Mds €	5,01 Mds €	5,52 Mds €	5,95 Mds€	6 Mds €	6,546 Mds €

²⁴ Concerne également les communes ou départements.

²⁵ 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), désormais éligibles.

Les explications données dans le PLF 2021 font état de trois facteurs de hausse entre 2020 et 2021 :

- le traditionnel dynamisme de l'investissement local en fin de cycle électoral (minoré, pour les collectivités en n+1 par l'impact des trois derniers trimestres 2020) ;
- l'élargissement de l'éligibilité aux dépenses d'entretien des réseaux (loi de finances 2020) et aux dépenses informatiques de cloud (troisième loi de finance rectificative 2020) ;
- un hypothétique surcoût pour le budget de l'Etat de la mise en œuvre progressive de l'automatisation de la gestion du fonds (cf. *infra*).

3.2. Un soutien financier de l'Etat concentré sur l'investissement et ne répondant que très peu à l'enjeu de la dégradation de la capacité d'autofinancement, problématique majeure des collectivités locales

Pour les collectivités locales, **la crise sanitaire et économique de la Covid-19 se traduit essentiellement, à court et à moyen terme, par des tensions budgétaires importantes sur la section de fonctionnement**, particulièrement pour les intercommunalités, confrontées à un effet-ciseau massif entre :

- le recul important des recettes de fonctionnement, à l'image notamment :
 - des recettes fiscales liées à la conjoncture économique (versement mobilité, taxe de séjour dès 2020, CVAE, CFE, TASCOM, voire taxe d'aménagement à l'horizon 2022/2023, etc.) ;
 - des recettes tarifaires en forte baisse suite à la fermeture ou la forte réduction d'activité de divers services publics durant les deux confinements, le risque de diminution structurelle de fréquentation de certains services publics en cas de changements durables de comportements des usagers (réseau de transports, Zénith, piscines, etc.) ;
 - des mesures exceptionnelles prises par les collectivités pour aider les entreprises en difficulté, à l'image, par exemple, de l'exonération de redevance spéciale gros producteur décidée par Dijon Métropole pour tout le 2^{ème} trimestre 2020 ;
- les dépenses de fonctionnement supplémentaires induites par la crise sanitaire (partiellement atténuées toutefois par les économies générées par la fermeture ou la baisse d'activité de certains services publics), avec notamment, pour Dijon Métropole, les mesures mises en place pour faire face aux conséquences économiques et sociales de la crise (Fonds de solidarité métropolitain), ou bien les éventuelles indemnités à verser aux délégués de service public.

En d'autres termes, pour les collectivités locales, la crise de la Covid-19 génère essentiellement des tensions sur la capacité d'autofinancement et les équilibres de la section de fonctionnement, et non sur l'investissement.

Pour Dijon Métropole, tous budgets confondus, cette tension (impact budgétaire de la crise sur la section de fonctionnement) est estimé dans une fourchette large indicative comprise entre 15 M€ et 19 M€²⁶.

Face à cette situation bien connue, et d'ailleurs clairement mise en évidence dans les rapports du député Jean-René Cazeneuve relatifs aux conséquences budgétaires de la crise pour les collectivités locales, **l'Etat a pourtant fait le choix de concentrer ses interventions sur le soutien financier à l'investissement.**

²⁶ Cf. *infra* page 46. Fourchette incluant également les pertes de taxe d'aménagement (recette de la section d'investissement, mais qui contribue également à l'autofinancement des investissements de la métropole).

De surcroît, le seul dispositif significatif de soutien à l'autofinancement des collectivités locales, à savoir le mécanisme de « clause de sauvegarde », s'avère totalement inopérant, ou quasi-inopérant, pour la grande majorité des collectivités locales, dont Dijon Métropole (cf. 3.2.2.).

3.2.1. Un soutien assumé de l'Etat à l'investissement

Suite à la crise sanitaire, l'Etat a fait le choix de concentrer l'essentiel de ses mesures de soutien financier aux collectivités locales sur l'investissement (bonification de la DSIL, FCTVA, Plan de relance etc. - cf. *supra* pages 17 et suivantes pour plus de détail sur le sujet largement détaillé).

Si cela constitue évidemment un appui non négligeable de la part de l'Etat, celui-ci ne saurait occulter que la grande majorité des associations de collectivités locales, dont France Urbaine, n'étaient pas demandeuses, auprès de l'Etat, d'aides supplémentaires à l'investissement, mais bel et bien d'un soutien à l'autofinancement.

3.2.2. Une compensation des pertes de recettes fiscales et domaniales (« clause de sauvegarde ») inopérante pour Dijon Métropole

Dans le cadre de l'article 21 de la troisième loi de finances rectificative (LFR3) de l'année 2020, l'Etat a mis en place un dispositif dit de « clause de sauvegarde », évalué initialement à 750 M€ à l'échelle nationale.

Ce dispositif, créé en vue de **compenser les pertes de recettes fiscales et domaniales subies en 2020 par les collectivités locales dans le cadre de la crise sanitaire**, avait suscité de grandes attentes de la part des bénéficiaires potentiels (communes et intercommunalités), pour la plupart déçues.

Présenté dès le départ par l'Etat comme un geste majeur en direction des collectivités locales, ce dispositif présentait de nombreux biais méthodologiques, parmi lesquels, notamment :

- la globalisation des recettes prises en compte pour le calcul de la compensation, qui conduit l'Etat :
 - à consolider des recettes « déconnectées » de la crise actuelle et à dynamique haussière sur la période 2017-2020 (telles que les taxes foncières, la taxe d'habitation ou bien encore la CVAE²⁷) avec des recettes directement et fortement impactées, à la baisse, dès l'année 2020 (versement mobilité, taxe de séjour etc.) ;
 - à examiner de manière consolidée le budget principal et les budgets annexes (exclusivement celui des transports publics urbains avec les recettes de versement mobilité), ce qui apparaît contradictoire avec le fait de traiter de manière « individualisée » les syndicats mixtes et autres groupements exerçant les compétences dévolues aux autorités organisatrices de la mobilité et percevant le versement mobilité (cf. *infra*).
- la prise en compte, comme base de référence, d'une moyenne 2017-2019 (et non de la seule année 2019, dernière année de référence d'avant-crise), avec pour conséquence d'atténuer ainsi fortement le niveau de compensation « théorique » de la collectivité concernée.

En effet, la plupart des recettes prises en compte pour le calcul de la compensation ont connu une dynamique haussière entre 2017 et 2019 (CVAE, versement mobilité, taxes foncières et d'habitation, taxe de séjour, etc.), et qui, sans le déclenchement de la crise sanitaire, était appelée à se poursuivre en 2020, à l'image du versement mobilité²⁸.

²⁷ Dont le recul ne débutera qu'en 2021, après un pic en 2020.

²⁸ Pour le versement mobilité, au vu de la manière dont avait démarré l'année 2020, il est très probable que celui-ci aurait atteint, en 2020, un niveau similaire à 2019 (soit près de 59,5 M€). Du fait de la crise actuelle, le produit du VM pourrait reculer de - 2,5 M€ à - 4 M€ (fourchette prévisionnelle strictement indicative) par rapport au montant que la Métropole aurait pu percevoir en l'absence de crise. Or, ce produit 2020 (ordre de grandeur indicatif de 55,5 M€ à 57 M€) serait comparé non pas aux 59,5 M€ du CA 2019, mais à une moyenne 2017-2019 significativement inférieure (57,3 M€).

- le traitement inéquitable des autorités organisatrices de la mobilité avec, de manière inexplicable, une prise en compte différenciée du versement mobilité (VM) en fonction du mode de gestion des transports publics urbains :

- ainsi, pour un syndicat mixte et tout type de groupement compétent en matière de transports urbains (AOM) et percevant le VM, la compensation sera calculée en tenant compte de la perte de recettes du seul VM²⁹, et sera donc « maximisée » (car aucune autre recette fiscale ou domaniale ne sera prise en compte) ;

- à l'inverse, **pour une autorité organisatrice de la mobilité telle que Dijon Métropole** (pour laquelle les transports urbains font l'objet d'un budget annexe auquel est affecté le VM), **la perte de VM constatée en 2020 sera diluée parmi l'ensemble des autres recettes fiscales (CVAE, CFE, TH...), pour la plupart encore en hausse en 2020, et donc sous-compensée.**

→ **En raison de ce biais méthodologique, et à perte identique de recettes de versement mobilité, les syndicats mixtes font donc l'objet d'une compensation de l'Etat nettement plus importante qu'une autorité organisatrice de la mobilité comme Dijon Métropole, ce qui constitue donc une inégalité de traitement contestée depuis l'été 2020 par les associations de collectivités (France Urbaine, ADCF, GART, etc.) ;**

- l'exclusion des recettes tarifaires du périmètre du dispositif (redevances/abonnements payés par les usagers pour l'accès aux divers services et équipements publics), alors même qu'elles constituent l'un des postes budgétaires les plus lourdement touchés (bien plus que les recettes domaniales), compte-tenu de la fermeture et/ou de l'importante diminution d'activité de nombreux services publics durant les deux périodes de confinement, et de la baisse de fréquentation de divers services publics dans les phases de déconfinement (par rapport à la fréquentation « normale » d'avant-crise).

A titre d'exemple, pour Dijon Métropole, pour les seules recettes tarifaires du réseau de transports publics urbains, la perte totale de recettes pourrait atteindre jusqu'à - 35% par rapport au CA 2019 (soit un niveau de recettes reversé par le délégataire de service public, estimé, dans le scénario le plus pessimiste, à environ 14 M€ en 2020, après 21,5 M€ au CA 2019, en prenant pour hypothèse une reprise très limitée de la fréquentation en décembre 2020).

→ **Compte-tenu de ces divers biais méthodologiques, retraitements, et exclusions, Dijon Métropole, bien que très fortement touchée par la crise actuelle³⁰, pourrait/devrait ne percevoir aucune compensation de l'Etat au titre du dispositif de clause de sauvegarde, sur la base des dernières simulations effectuées en novembre 2020.**

→ De manière générale, **les derniers chiffres communiqués par l'Etat confirment le caractère particulièrement limité et peu opérant de ce dispositif**, tant pour les intercommunalités (EPCI) que pour les communes.

A titre d'exemples :

- Seules 2 300 à 2 500 communes devraient bénéficier du dispositif³¹, contre 12 000 à 14 000 annoncées au printemps par le Gouvernement³².

²⁹ Comparaison entre le produit 2020 et le produit moyen 2017-2019 de versement mobilité perçu par le Syndicat mixte.

³⁰ Cf. *infra* pages 42 et suivantes.

³¹ Source : fiche d'impact du projet de décret d'application de l'article 21 de la 3ème loi de finances rectificative pour 2020 instaurant cette clause de sauvegarde.

³² Source : communiqué du Gouvernement - <https://www.cohesion-territoires.gouv.fr/mesures-durgences-pour-les-finances-des-communes-et-des-intercommunalites>

- Initialement chiffré à 750 M€ dans la troisième loi de finances rectificative pour 2020, le soutien financier de l'Etat au titre de la clause de sauvegarde devrait finalement être limité à un tiers seulement de ce montant (230 M€ à 250 M€)³³... et ce alors même que « l'impact total [de la crise] pour les collectivités en 2020 par rapport à 2019 » est désormais estimé à 6 milliards d'euros par le député Jean-René Cazeneuve³⁴ dans le cadre de son dernier Baromètre de l'impact du Covid-19 sur les finances locales.

3.2.3. Une réponse partielle aux demandes des autorités organisatrices de la mobilité par la mise en place d'un mécanisme d'avance remboursable

Pour Dijon Métropole comme pour l'ensemble des EPCI membres de France Urbaine ayant la responsabilité d'autorité organisatrice de la mobilité (AOM), la mise en place d'une compensation spécifique des pertes de versement mobilité (individualisée de la compensation des pertes de recettes domaniales et tarifaires du budget principal) constitue une priorité réitérée auprès de l'Etat depuis le début de l'été 2020, afin de corriger l'iniquité de traitement inacceptable avec les syndicats mixtes.

Jusqu'à présent, l'Etat a systématiquement refusé de donner suite à cette demande légitime.

Toutefois, suite à l'engagement de France Urbaine pour obtenir des avancées sur ce dossier auprès des ministres Jacqueline Gourault et Olivier Dussopt (démarches pour lesquelles Dijon Métropole et son Président ont été en première ligne), le Gouvernement a effectué une première concession significative dans le cadre de la quatrième loi de finances rectificative 2020 adoptée définitivement le 24 novembre 2020.

Cette dernière prévoit en effet **la mise en place d'un mécanisme d'avance remboursable pour les autorités organisatrices de la mobilité** qui, telles que Dijon Métropole, ont subi d'importantes pertes de ressources en 2020, tant pour ce qui concerne le versement mobilité (- 2,5 M€ à - 4 M€ par rapport au CA 2019) que les recettes tarifaires (de l'ordre de - 6M€ à - 7,5 M€ pour le seul réseau de transports publics urbains, hors stationnement de surface et parkings en ouvrage).

Au stade de la rédaction du présent rapport, les modalités pratiques et précises de mise en œuvre de ce dispositif n'étaient pas encore connues, mais il semble que ses principes généraux soient les suivants :

- un montant d'avance pouvant aller, en cumul, jusqu'à 35% des pertes de recettes tarifaires et 8% des pertes de versement mobilité par rapport à 2019 ;
- un versement sur simple demande auprès des services de l'Etat d'ici janvier 2020 (sous réserve de confirmation) ;
- un traitement comptable inédit, avec la possibilité d'imputer la recette en section d'exploitation (fonctionnement) du budget annexe transports, puis le remboursement de l'avance en section d'investissement (dispositif assez inédit) ;
- la possibilité d'un différé de remboursement de l'avance jusqu'à ce que les recettes tarifaires et de versement mobilité aient retrouvé leur épure d'avant-crise.

L'imputation en fonctionnement/exploitation de la recette de l'avance au moment de son versement présenterait l'intérêt de soulager la section d'exploitation du budget annexe, et de limiter voire de supprimer, au moins à court terme, le besoin de subvention d'équilibre complémentaire du budget principal.

³³ Source : fiche d'impact du projet de décret d'application de l'article 21 de la 3ème loi de finances rectificative pour 2020 instaurant cette clause de sauvegarde.

³⁴ Auteur à l'été 2020 d'un rapport sur les conséquences financières de la crise pour les collectivités locales.

En fonction des modalités précises de fonctionnement du dispositif et de l'analyse de ses conséquences budgétaires, Dijon Métropole se réserve la possibilité de solliciter le versement de cette avance d'ici à la clôture de l'exercice budgétaire 2020.

Toutefois, il est important de rappeler que cette avance doit être considérée avec prudence, en ayant bien conscience de ses inconvénients :

- d'une part, il ne s'agit en aucun cas d'une compensation réelle de la part de l'Etat, puisqu'elle devra être remboursée ;
- d'autre part, elle constitue une forme de prêt à taux zéro qui pèsera bien entendu sur les équilibres budgétaires du budget annexe (et donc potentiellement du budget principal via la subvention d'équilibre de celui-ci) au moment où elle devra être remboursée dans quelques années.

3.2.4. La mise en œuvre de diverses mesures comptables, certes utiles pour des collectivités locales en difficulté financière dès 2020, mais ne constituant en aucun cas un geste budgétaire majeur de la part de l'Etat

Par circulaire du 24 août 2020³⁵, le Gouvernement a mis en place deux mesures d'adaptation du cadre budgétaire et comptable des collectivités, à savoir :

- d'une part, un assouplissement exceptionnel et temporaire de la reprise en section de fonctionnement des excédents d'investissement ;
- d'autre part, un dispositif dérogatoire d'étalement comptable de certaines charges de fonctionnement générées par la crise, sur une durée de 5 ans.

→ Pour mémoire, l'étalement constitue une technique comptable permettant, de lisser sur plusieurs exercices certaines charges de fonctionnement (forme d'amortissement, en quelque sorte) et de déporter la charge sur la section d'investissement (et de permettre ainsi, à titre dérogatoire, l'éventuel financement de dépenses de fonctionnement par emprunt).

→ Les dépenses pouvant faire l'objet d'un étalement (telles que, par exemple, les aides d'urgence aux entreprises et aux associations) seraient ainsi imputées sur un « compte Covid » spécifique ajouté à la nomenclature M57.

S'ils peuvent permettre de soulager facialement les équilibres de la section de fonctionnement, et d'améliorer les ratios budgétaires des collectivités locales en difficulté dès 2020 en raison de la crise sanitaire, **ces deux dispositifs constituent néanmoins des mesures strictement techniques et comptables, et en aucun cas des gestes budgétaires majeurs de la part de l'Etat.**

À ce stade de l'exercice 2020, et compte-tenu de sa situation financière saine au moment d'aborder cette crise, Dijon Métropole n'envisage pas de recourir à ce dispositif.

³⁵ Circulaire NOR TERB2020217C relative au traitement budgétaire et comptable des dépenses des collectivités territoriales, des groupements et de leurs établissements publics liées à la gestion de la crise sanitaire du Covid-19.

3.3. La poursuite des réformes engagées

3.3.1. La mise en œuvre de la suppression de la taxe d'habitation sur les résidences principales

→ Du point de vue du contribuable : une suppression effective depuis 2020 pour environ 80% des contribuables, puis dès 2023 pour les 20% restants

Depuis l'année 2020, 80% environ des contribuables redevables de la taxe d'habitation sur les résidences principales (THRP) à l'échelle nationale en sont désormais totalement et définitivement exonérés.

Malgré les débats suscités en termes de justice fiscale, et malgré les conséquences majeures de la crise sanitaire sur les finances publiques (cf. *infra*), le Gouvernement a décidé de mener à son terme la suppression de la THRP, y compris pour les 20% de contribuables les plus riches évoqués précédemment.

Pour ces derniers, la THRP sera progressivement allégée en 2021 et 2022, **avec suppression totale à compter de 2023**.

En revanche, **plusieurs composantes de la taxe d'habitation subsisteront encore au-delà de 2020 (et de 2023)**, à savoir notamment, pour ce qui concerne Dijon Métropole :

- la taxe d'habitation sur les résidences secondaires et sur les autres locaux meublés non affectés à la résidence principale, dont notamment les locaux associatifs (THRS) ;
- la taxe d'habitation sur les locaux vacants (THLV).

→ Du point de vue de Dijon Métropole : le transfert d'une quote-part de TVA à compter de 2021 entraîne une perte supplémentaire d'autonomie fiscale et une exposition encore plus forte de l'EPCI aux aléas de la conjoncture économique

Entre 2018 et 2020, la suppression progressive de la THRP pour les contribuables les plus modestes s'est avérée neutre budgétairement pour Dijon Métropole, compte-tenu, à la fois :

- du mécanisme de dégrèvement mis en place par l'Etat ;
- de la stabilité systématique des taux d'imposition décidée par le conseil municipal.

En d'autres termes, sur cette période, la Métropole a perçu un produit de THRP identique à celui qu'elle aurait perçu en l'absence de réforme (l'Etat, s'étant, via le mécanisme de dégrèvement, substitué aux contribuables progressivement exonérés de la taxe).

Désormais, pour Dijon Métropole, l'exercice 2021 constitue une année charnière dans la mise en œuvre de la réforme avec :

- **la perte définitive de la taxe d'habitation sur les résidences principales** (recette représentant près de 31 M€ en 2020)³⁶, **ainsi que des allocations compensatrices d'exonérations de fiscalité locale correspondantes** (compensations d'exonérations fiscales de TH, d'un montant de 1,78 M€ en 2020) ;
- **la compensation de cette perte de recette par le transfert d'une quote-part de taxe sur la valeur ajoutée (TVA).**

³⁶ Hors résidences principales des personnes morales (associations notamment), *a priori* non concernées par la réforme, et hors rôles supplémentaires.

Estimation financière prévisionnelle de la mesure pour Dijon Métropole en 2021

Le montant de la quote-part de TVA attribuée à Dijon Métropole en 2020 est estimé, à ce jour, à **près de 33 M€ en 2021**³⁷ et devrait être équivalent à la somme :

- du produit de THRP perçu par celle-ci en 2020 (un peu moins de 31 M€ estimés) ;
- des allocations compensatrices d'exonérations de TH perçues en 2020 (1,78 M€) ;
- de la moyenne des rôles supplémentaires de THRP entre 2018 et 2020 (non définitivement connus à ce jour).

Perspectives d'évolutions au-delà de 2021 : « l'amendement scélérot » du Gouvernement

Conformément au cadre de la réforme défini par la loi de finances pour 2020, la quote-part de TVA perçue par la Métropole aurait dû, à compter de 2022, évoluer en fonction de l'évolution nationale des recettes nettes de TVA entre l'année N-2 et l'année N-1. *A titre d'exemple, la quote-part de TVA 2022 de Dijon Métropole aurait été calculée en appliquant à la quote-part de TVA 2021 (33,6 M€ prévisionnels) le pourcentage d'évolution prévisionnelle de la TVA entre 2020 et 2021.*

Or, dans un contexte économique exceptionnel (marqué par une récession majeure en 2020 puis une reprise significative attendue en 2021), la TVA est donc anticipée en très forte hausse à l'échelle nationale en 2021 (avec un possible rebond pouvant approcher + 10%), **dynamique qui aurait ensuite bénéficié aux EPCI tels que Dijon Métropole en 2022.**

Mais le projet de loi de finances 2021 a finalement permis au Gouvernement de revenir sur les modalités d'actualisation définies l'an dernier, afin de priver les collectivités locales de cette dynamique exceptionnelle attendue en 2022.

→ **Suite à ce changement unilatéral des règles du jeu, la quote-part de TVA perçue par la Métropole évoluera donc en 2022 en fonction de la variation de la TVA entre 2021 et 2022, qui sera nécessairement bien moindre qu'entre 2020 et 2021** (le principal de la reprise économique est attendu en 2021).

→ Dijon Métropole ne peut donc que déplorer cet amendement introduit dans le cadre de l'examen du PLF 2021, qui la privera (comme d'ailleurs l'ensemble des EPCI), d'une dynamique importante de la quote-part de TVA en 2022, qui aurait pourtant été salutaire dans un contexte de dégradation significative de la capacité d'autofinancement intercommunale (en rappelant que l'année 2022 pourrait être marquée par un recul significatif de la CVAE³⁸).

Pour les autres niveaux de collectivités locales concernés (communes et départements), la réforme se traduit, pour mémoire, dès 2021 :

- pour les communes : par la perte de la taxe d'habitation sur les résidences principales³⁹, compensée par le transfert de la part départementale de taxe foncière sur les propriétés bâties, complété d'un mécanisme complexe de coefficient correcteur destiné à garantir la neutralité budgétaire de ce transfert (et à éviter que certaines communes se retrouvent surcompensées ou sous-compensées) ;
- pour les départements : par la perte de la taxe foncière sur les propriétés bâties (transférée aux communes), compensée par le transfert d'une quote-part de taxe sur la valeur ajoutée (TVA).

³⁷ A plus ou moins 3% près.

³⁸ Cf. *supra* page 19.

³⁹ Dont la part résiduelle, payée par environ 20% des ménages les plus aisés à l'échelle nationale, sera « nationalisée » et perçue par l'Etat dès 2021, et ce jusqu'à sa suppression totale prévue en 2023.

Pour Dijon Métropole comme pour l'ensemble des EPCI, cette réforme présente divers inconvénients et risques majeurs, parmi lesquels :

- **une perte supplémentaire d'autonomie fiscale** sur près de 31 M€ de recettes fiscales du budget principal, en rappelant que la réforme de la taxe professionnelle avait déjà, en son temps, significativement rogné sur cette autonomie ;
- **l'amointrissement du lien fiscal entre les habitants et la Métropole**, la taxe d'habitation sur les résidences principales constituant en effet, jusqu'en 2020, la principale recette fiscale perçue par l'intercommunalité sur les ménages ;
- **le lien amoindri entre les politiques publiques locales et les ressources fiscales perçues** : pour ce qui concerne les EPCI tels que Dijon Métropole, le transfert d'une quote-part nationale de TVA évoluant au rythme de la TVA à l'échelle nationale, ne permet pas d'établir de lien fort entre la politique économique de l'EPCI (axe central dans l'action d'une métropole) et les recettes perçues par cette dernière. *En d'autres termes, les efforts de Dijon Métropole en matière de développement économique, de soutien à l'implantation de nouvelles entreprises, etc., n'auront pas de répercussions directes ou indirectes sur le niveau de TVA qu'elle percevra ;*
- **le niveau de risque et de visibilité de la Métropole sur ses nouvelles ressources** : si, globalement, le Gouvernement n'a cessé de mettre en avant le caractère dynamique de la TVA (qui se vérifiait jusqu'en 2019 dans un contexte économique particulièrement favorable), il n'en demeure pas moins que cette taxe constitue une ressource cyclique intimement liée à la conjoncture économique, et dont les recettes peuvent diminuer très fortement en cas de récession (comme c'est d'ailleurs le cas en 2020)⁴⁰ ;
- **l'absence de garantie de neutralité budgétaire dans la durée de cette réforme**. A titre d'exemple, si un jour l'Etat, pour des raisons de politique économique et fiscale nationale, décidait de diminuer l'un ou l'autre des taux de TVA à l'échelle nationale, rien ne garantit que la perte de recettes correspondante ne serait pas, à ce moment-là, répercutée sur les collectivités locales.

Enfin, au-delà de ces différents enjeux, la suppression de la taxe d'habitation sur les résidences principales entraîne la **nécessité de redéfinir le mode de calcul de très nombreux indicateurs financiers utilisés pour apprécier la richesse relative des collectivités locales** (potentiel fiscal, potentiel financier, effort fiscal, etc.).

Si, de prime abord, ce sujet peut paraître relativement technique, il s'avère, dans les faits, éminemment sensible, dans la mesure où ces indicateurs de richesse sont utilisés pour la répartition de la dotation globale de fonctionnement, et dans divers mécanismes de péréquation, tels que le fonds de péréquation des ressources intercommunales et communales (FPIC).

A ce stade, le projet de loi de finances 2021 retient une hypothèse de **neutralisation, à court terme, des effets de la réforme sur le calcul des indicateurs financiers.**

Toutefois, cette neutralisation totale n'est pour le moment prévue que pour l'année 2022, et pourrait ensuite être progressivement levée les années suivantes. Si tel était le cas, cela conduira nécessairement à des variations potentiellement importantes des indicateurs de richesse des collectivités locales et de leur positionnement relatif les unes avec les autres (avec potentiellement des « gagnantes » et des « perdantes » par rapport à la situation actuelle, par exemple en termes de niveau de DGF).

⁴⁰ Entre 2007 et 2009, en pleine crise économique et financière, il faut rappeler que les recettes nettes de TVA s'étaient effondrées de 131,51 milliards d'euros (2007) à 118,45 milliards d'euros (2009), soit un recul de près de - 10% en deux ans.

3.3.2. Une relative stabilité de la dotation globale de fonctionnement à l'échelle nationale... mais un nouveau recul attendu pour Dijon Métropole

→ Une stabilité de la dotation globale de fonctionnement (DGF) à l'échelle nationale

Après quatre années consécutives de recul entre 2014 et 2017, le Gouvernement a, depuis lors, décidé de **stabiliser les concours financiers de l'État aux collectivités locales**.

En 2021, la dotation globale de fonctionnement (DGF), principal concours financier de l'Etat, sera ainsi quasi-stabilisée par rapport à 2020, tant pour ce qui concerne son montant que ses critères de répartition.

À périmètre constant par rapport à l'an dernier, elle devrait, en effet, s'élever à environ **26,845 milliards d'euros⁴¹ en 2021**, après 26,847 milliards d'euros en 2020.

→ Une DGF de nouveau attendue en recul pour Dijon Métropole

Au vu du contenu provisoire du projet de loi de finances 2021, et quelle que soit l'évolution de la dotation d'intercommunalité, **le montant de la dotation globale de fonctionnement perçu par Dijon Métropole devrait diminuer de nouveau en 2021**, et ce malgré la quasi-stabilité de l'enveloppe à l'échelle nationale.

De nouveau, cette baisse portera essentiellement, voire exclusivement, sur la **dotation de compensation**, principale composante de la DGF intercommunale, laquelle subit un écrêtement chaque année⁴².

Pour mémoire, sur la période récente, l'évolution de la DGF perçue par Dijon Métropole a été la suivante :

Évolution de la DGF perçue par le Grand Dijon / Dijon Métropole depuis 2013

<i>Chiffres arrondis, en millions d'euros</i>	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	<i>Prévision 2021</i>
DGF totale	34,075 M€	32,579 M€	36,325 M€	33,314 M€	31,223 M€	30,844 M€	30,329 M€	29,954 M€	Entre 29 M€ et 29,8 M€
Dont dotation d'intercommunalité (*)	8,541 M€	7,321 M€	11,616 M€	9,081 M€	7,660 M€	7,771 M€	7,783 M€	7,818 M€	
Dont dotation de compensation	25,534 M€	25,258 M€	24,709 M€	24,233 M€	23,563 M€	23,073 M€	22,546 M€	22,136 M€	

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

En 2021, la DGF métropolitaine peut, à ce stade, être estimée dans une fourchette large comprise entre 29 M€ et 29,8 M€, après 29,954 M€ en 2020.

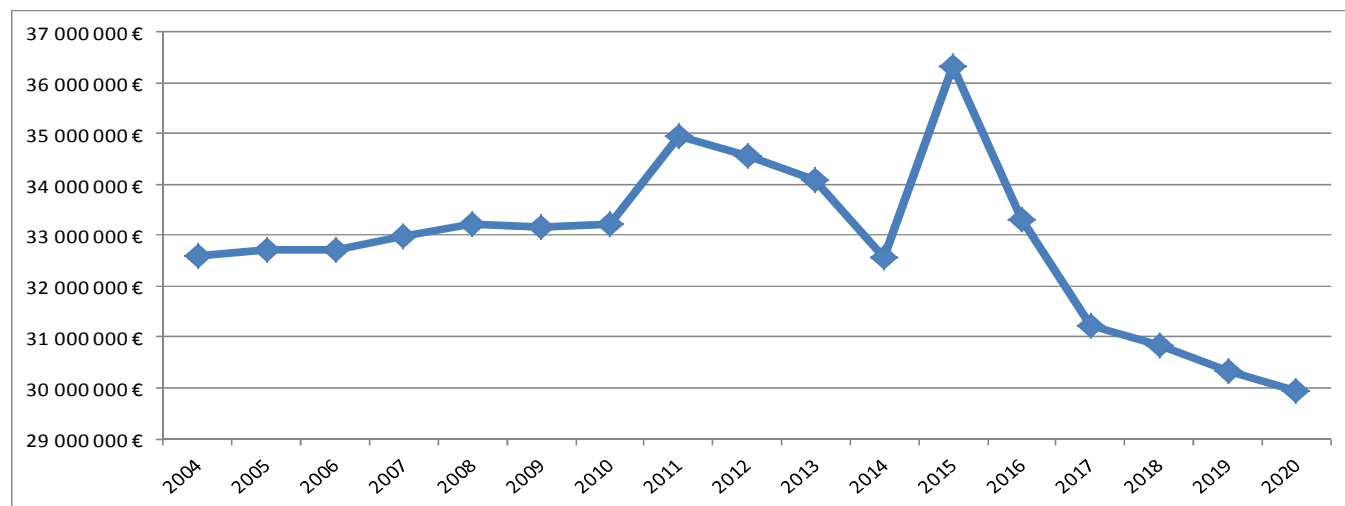
Du fait de la nouvelle baisse à prévoir de la dotation de compensation, le montant de DGF à percevoir par Dijon Métropole en 2021 devrait être le plus faible jamais perçu depuis la réforme de l'architecture de la DGF en 2004 (constat qui était déjà valable en 2020).

⁴¹ 26,756 M€ à périmètre courant par rapport à 2020, du fait, entre autres de changements de périmètre entre 2020 et 2021 concernant la DGF de certains départements d'outre-mer (cf. notamment une baisse de la DGF des Départements de la Réunion et de Mayotte consécutive à la recentralisation du RSA pour ces deux collectivités territoriales).

⁴² Cf. *infra* page 32.

Pour ce qui concerne la dotation d'intercommunalité, le scénario le plus pessimiste (mais peu probable) serait une diminution de l'ordre de - 5% (soit près de - 400 K€) par rapport au montant perçu en 2020 (scénario dans lequel s'appliquerait le mécanisme de garantie, avec un montant minimal de 95% du montant perçu l'année précédente).

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



Pour les années 2022 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.

- **L'Etat garantira-t-il, au-delà de 2021, une (quasi)-stabilité de la DGF à l'échelle nationale, comme cela est le cas depuis 2018**, dans un contexte de forte dégradation des équilibres financiers publics, et particulièrement des déficits de l'Etat, suite à la crise sanitaire, économique et sociale de la Covid-19 ? Ou bien n'aura-t-il pas d'autre choix que de recourir à une mesure de ce type à l'horizon 2022/2023 ?

- **Quelles seront les conséquences pour les collectivités locales en général, et pour Dijon Métropole en particulier, de la redéfinition de divers 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.) ?

Le projet de loi de finances pour 2021 donne une première réponse à cette question en prévoyant une « neutralisation » à court terme en 2022, des conséquences de ces réformes dans le calcul des indicateurs financiers des collectivités locales (mais qui pourrait ensuite progressivement être levée au cours des années suivantes).

- **L'Etat engagera-t-il ou non, suite aux élections présidentielles et législatives 2022, 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 globale⁴³ ?

⁴³ Depuis 2016, il faut tout de même rappeler que la dotation de solidarité urbaine (composante péréquatrice de la DGF perçue par certaines communes, dont la Ville de Dijon), 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.

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

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

La poursuite de la montée en puissance de la péréquation dite « verticale » effectuée par le biais de certaines composantes de la DGF devrait, au vu de la version initiale du projet de loi de finances, atteindre *a minima* + **220 M€** en 2021 par rapport à 2020, dont notamment, pour ce qui concerne le bloc communal :

- 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 2019⁴⁴, ne concernant pas Dijon Métropole.

Comme les années précédentes, le projet de loi de finances pour 2021 prévoit que cette progression des dotations de péréquation sera financée en intégralité par :

- d'une part, un redéploiement de la dotation forfaitaire des communes (dispositif d'écrêtement) ;
- **d'autre part, par une nouvelle minoration de la dotation de compensation des EPCI.**

Pour ce qui concerne Dijon Métropole, la dotation de compensation devrait de nouveau baisser significativement en 2021.

Il est rappelé que, de 2014 à 2020, la dotation de compensation métropolitaine a, en moyenne, reculé d'environ - 520 K€ supplémentaires chaque année.

→ 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 pour 2021 confirme la stabilisation du volume du **Fonds national de Péréquation des Ressources Intercommunales et Communales (FPIC)** instauré en 2012. Pour rappel, le FPIC est prélevé puis redistribué à l'échelle des ensembles intercommunaux (ensembles composés de l'EPCI et de ses communes-membres).

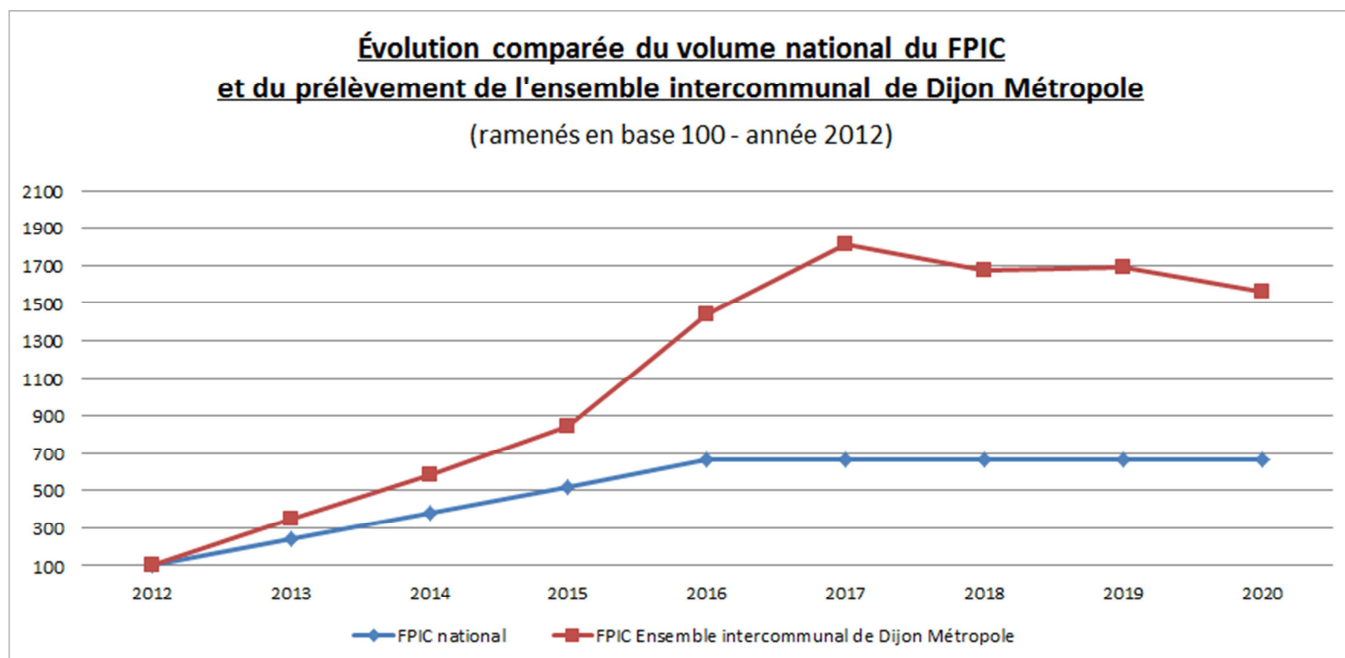
Ainsi, pour la cinquième année consécutive, les ressources prélevées et redistribuées au niveau national au titre du FPIC devraient être stabilisées à hauteur de 1 milliard d'euros.

L'ensemble intercommunal de Dijon Métropole (ensemble constitué de la métropole et de 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 **2 874 376 € en 2020** (après un pic de 3 339 953 € en 2017, puis un recul tendanciel modéré depuis lors).

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

Le graphique ci-après récapitule l'évolution comparée du FPIC à l'échelle nationale et au niveau de Dijon Métropole, les volumes étant ramenés en base 100.

⁴⁴ Les + 10 K€ restants portant, quant à eux, sur la DGF des départements.



Concernant spécifiquement la seule Métropole, après une forte hausse entre 2012 et 2017 (avec un pic de 1,369 M€ en 2017), sa contribution tend désormais plutôt à la baisse, avec un niveau réduit à **1,161 M€** en 2020.

Malgré la nouvelle stabilisation du volume du fonds au niveau national prévue en 2021, 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.

3.4. Autres mesures introduites par le PLF 2021

3.4.1. Une nationalisation inattendue des taxes locales sur la consommation finale d'électricité

Sous couvert, à la fois, de mise en conformité avec le cadre juridique européen et de nécessité de simplification de la gestion au niveau national, le Gouvernement a intégré au PLF 2021 une mesure inattendue de fusion des trois taxes au niveau national. Concrètement, cette fusion se traduira par :

- **une nationalisation des taxes locales sur la consommation finale d'électricité (taxe communale/intercommunale [TCCFE] et taxe départementale [TDCFE]),** lesquelles seront intégrées à la taxe nationale TICFE perçue par l'Etat ;
- **une harmonisation nationale des tarifs par le haut,** mise en œuvre sur 3 ans, et qui se traduira, dans un certain nombre de communes, par une augmentation de la facture d'électricité des usagers ;
- **la création, au sein de cette TICFE unifiée, d'une « part locale », laquelle permettra aux collectivités, selon l'Etat, de continuer de percevoir la même ressource qu'elles auraient perçues si la TCCFE et la TDCFE étaient restées en place** (même dynamique, mêmes modalités de répartition entre les collectivités), voire davantage (en raison, à la fois, de la suppression des frais de gestion prélevés jusqu'à présent sur les recettes des collectivités par les fournisseurs d'électricité, et de l'harmonisation des tarifs par le haut).

Pour mémoire, Dijon Métropole perçoit actuellement la taxe (inter) communale sur la consommation finale d'électricité sur le territoire des communes de moins de 2 000 habitants, ainsi que de la commune nouvelle de Neuilly-Crimolois.

Cette taxe représente une recette annuelle moyenne de l'ordre d'environ 280 K€ entre 2017 et 2019.

De manière générale, les conditions de mise en œuvre de cette réforme, que le Gouvernement présente comme neutres voire favorables aux collectivités locales, se traduisent par un recul supplémentaire de l'autonomie fiscale des collectivités locales.

Pour les contribuables des communes concernées, compte-tenu du coefficient multiplicateur de la taxe appliqué jusque-là par Dijon Métropole (coefficient multiplicateur de 8, inférieur au niveau maximal de 8,5 prévu par la législation), cette réforme devrait entraîner une légère hausse de la facture d'électricité, compte-tenu de l'harmonisation sur 3 ans sur la base du tarif maximal.

3.4.2. La mise en œuvre, enfin effective, de l'automatisation du FCTVA

Après deux reports successifs actés par les lois de finances 2019 et 2020, l'automatisation du FCTVA, initialement prévue dans le cadre de l'article 156 de la loi de finances initiale pour 2018, entrera enfin en vigueur à compter du 1^{er} janvier 2021, et ce de manière progressive, à savoir :

- **dès 2021 pour les collectivités récupérant le FCTVA en année N au titre des dépenses éligibles réalisées en N (dont Dijon Métropole) ;**
- dès 2022 pour les collectivités récupérant la TVA en année N+1 pour les dépenses éligibles réalisées en année N ;
- en 2023 pour toutes les autres collectivités (récupérant le FCTVA en N+2 pour N).

D'un point de vue strictement technique, cette réforme est censée permettre de simplifier significativement les modalités de déclaration du FCTVA par les collectivités locales, ainsi que le travail de contrôle des services préfectoraux.

Toutefois, il est peu probable qu'elle soit totalement neutre pour les collectivités locales, dans la mesure où les critères d'éligibilité seront actualisés dans le cadre de la mise en œuvre de l'automatisation. En d'autres termes, la définition des nouveaux critères d'éligibilité (assiette des dépenses d'investissement donnant droit au bénéfice du fonds), non effectuée au stade du PLF 2021, conduira *de facto*, à exclure certaines dépenses qui étaient pourtant éligibles au FCTVA « ancienne formule » (et inversement).

De plus, au vu des contraintes budgétaires de l'Etat, il semble peu probable que la réforme s'avère financièrement favorable aux collectivités locales, celui-ci ayant d'ailleurs justifié les reports de mise en œuvre de la mesure en 2019 et 2020 par sa volonté de garantir impérativement la neutralité budgétaire, à son niveau, du dispositif.

Ainsi, à dépenses d'investissement constantes, il est donc peu probable que le montant de TVA récupérable via FCTVA soit plus élevé que dans l'ancien système.

D'ailleurs, le rapport d'évaluation préalable annexé au PLF 2021 précise qu'une « mesure correctrice pourra être appliquée en cas de constat d'un surcoût de la mesure pour l'État », ce qui illustre clairement que ce dernier n'entend en aucun cas utiliser cette réforme pour accroître son soutien financier à l'investissement des collectivités locales.

4- Autres éléments de contexte national et local pour la préparation du budget 2021

4.1. Éléments de contexte national en matière de ressources humaines

En matière de ressources humaines, la préparation du budget de la Métropole pour 2021 devra tenir compte des décisions nationales suivantes.

4.1.1. L'achèvement de la mise en œuvre de l'accord national sur les Parcours Professionnels, les Carrières et les Rémunérations (PPCR)

Conclu sous le Gouvernement précédent, le protocole d'accord dit « PPCR » prévoyait notamment :

- le transfert d'une partie des primes et indemnités sur le traitement indiciaire ;
- un rééchelonnement des grilles indiciaires ;
- le passage en catégorie A de certains grades de la filière sociale ;
- un cadencement d'avancement unique pour l'ensemble de la fonction publique.

Débutée en 2016, la mise en œuvre progressive de ce protocole doit s'achever en 2021 (après une année blanche en 2018 suite à la décision du gouvernement de reporter d'une année le plan de revalorisation des carrières des fonctionnaires).

Cette ultime étape de déploiement se traduira :

- par un rééchelonnement des grilles statutaires des agents de catégorie C et A de la filière sociale pour les cadres d'emplois des conseillers socio-éducatifs, des éducateurs de jeunes enfants et des assistants socio-éducatifs ;
- pour les deux derniers cadres d'emploi susvisés, par une fusion de la 1ère et de la 2nde classe/catégorie en un grade unique « d'éducateur de jeunes enfants et d'assistant socio-éducatif » ;
- par la création de nouveaux échelons terminaux pour certains grades de la catégorie A.

Pour Dijon Métropole, la mise en œuvre de cette ultime phase de l'accord se traduira par une charge budgétaire supplémentaire estimée, en ordre de grandeur indicatif, à **80 K€ pour l'année 2021**.

4.1.2. La mise en œuvre du nouveau régime indemnitaire tenant compte des fonctions, des sujétions, de l'expertise et de l'engagement professionnel (RIFSEEP)

Le RIFSEEP est le nouveau dispositif indemnitaire de référence qui a vocation :

- à s'appliquer à tous les agents quels que soient leurs grades ou leurs filières,
- à remplacer toutes les primes et indemnités sauf celles limitativement énumérées par décret,
- à être mis en œuvre dans un délai raisonnable.

Le RIFSEEP comprend deux parts :

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

Du fait de l'abrogation progressive par l'État des régimes indemnitaires antérieurs au RIFSEEP, les délibérations prises par les collectivités territoriales et leurs établissements publics pour l'attribution des anciennes primes⁴⁵ deviennent donc dépourvues de base légale. En conséquence, ceux-ci doivent donc délibérer dans un délai raisonnable afin de leur substituer le RIFSEEP.

La mise en œuvre de ce nouveau régime indemnitaire nécessite un travail préalable de pré-cotation des postes, d'ores et déjà réalisé par la Direction des Ressources Humaines.

En parallèle et à la suite de ce travail, Dijon Métropole souhaite laisser un temps suffisamment large, à la fois pour mener la concertation avec les représentants du personnel, et pour bénéficier d'un délai suffisant pour valider la cotation des postes au sein de chaque groupe de fonction, base déterminante de l'attribution de l'IFSE.

Une fois ces démarches achevées, la mise en œuvre du nouveau régime indemnitaire devrait pouvoir intervenir courant 2021 pour la part IFSE, puis à compter de 2022 pour la part de complément indemnitaire (entrée en vigueur après la campagne d'évaluation de 2021).

Compte tenu de cette phase préparatoire et de concertation toujours en cours, l'effet budgétaire du dispositif n'est pas encore connu à ce jour, en précisant, en tout état de cause, qu'aucun agent ne verra sa rémunération diminuer.

Enfin, la mise en place du RIFSEEP aura également un impact sur le complément de régime indemnitaire. Jusqu'à présent versé en septembre N pour la période d'octobre de l'année N-1 à septembre N, il fera l'objet, dans le cadre du déploiement du RIFSEEP, d'une mensualisation et d'une intégration à l'IFSE.

Ainsi, exceptionnellement pour l'année 2021, la mise en place du RIFSEEP entrainera un surcoût indirect sur la mensualisation du complément de régime indemnitaire, équivalent à 3 mois pour la période d'octobre à décembre 2020, soit un coût budgétaire estimé à **85 K€** (dû exclusivement à ce facteur technique de changement de rythme de versement).

4.1.3. 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 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.

Son coût est relativement stable dans le temps, et est désormais estimé, **en année pleine, à un peu plus de 300 K€** pour Dijon Métropole.

⁴⁵ Régime indemnitaire en vigueur antérieurement au RIFSEEP.

4.1.4. L'instauration d'une prime de précarité

La loi n° 2019-828 du 6 août 2019 de transformation de la fonction publique a institué une **indemnité/prime de précarité** pour tous les nouveaux contrats conclus à compter du 1er janvier 2021 d'une durée inférieure ou égale à un an, renouvellement inclus (hors saisonniers, contrats de projet, nomination stagiaire à l'issue du contrat) lorsque la rémunération brute globale est inférieure à un certain plafond.

Cette mesure s'inspire de l'indemnité de fin de contrat mise en place dans le secteur privé, et qui est égale à 10% de la rémunération brute totale versée au salarié.

Pour Dijon Métropole, le coût de cette mesure est limité, et peut être estimé à un peu plus de **10 K€ en 2021**.

4.2. Éléments de contexte local en matière de ressources humaines

Les années 2015 à 2020 se sont traduites par des évolutions significatives liées notamment au renforcement de l'intégration intercommunale, ainsi qu'aux choix de modes de gestion effectués par la Communauté urbaine, devenue depuis Dijon Métropole, parmi lesquels notamment :

- la réalisation en 2015, avec les communes, des transferts de personnels consécutifs à la transformation en communauté urbaine, ainsi que par la structuration des services communautaires/métropolitains y afférents ;
 - le choix de retenir la délégation de service public comme mode de gestion des parkings en ouvrage, depuis le 1er janvier 2017 ;
 - le choix de retenir la délégation de service public comme mode de gestion de la nouvelle piscine du Carrousel, suite à son inauguration et à son ouverture à l'automne 2019 ;
 - la désaffiliation du Centre de Gestion de la Côte-d'Or ;
 - la création de services communs dans le cadre du schéma de mutualisation approuvé par délibération du conseil métropolitain du 29 novembre 2018. La mise en œuvre de ces nouveaux services a entraîné le transfert à la Métropole de 178 agents entre le 1er janvier 2019 et le 1er mai de la même année, dont 160 agents transférés par la Ville de Dijon, 3 par le CCAS de Dijon et 15 par les autres communes de la Métropole.
- Il est rappelé que certains services communs ont été créés uniquement entre la Métropole, la Ville de Dijon et son CCAS⁴⁶, les autres étant, quant à eux, ouverts et élargis à l'ensemble des communes de Dijon Métropole intéressées par la démarche, sur la base du volontariat⁴⁷ ;
- le plein exercice, à compter du 1er juin 2020, des compétences transférées par le Département, avec la création d'un service d'action sociale métropolitaine et le renforcement des équipes en charge de la voirie (cf. ci-après).

Les principales évolutions en matière de ressources humaines pour l'année 2020 et les années suivantes résultant de décisions locales sont rappelées ci-après.

⁴⁶ Périmètre : ressources humaines, assemblées, finances, contrôle de gestion, logistique, foncier, écologie urbaine, reprographie, documentation, accueil téléphonique.

⁴⁷ Périmètre de ces services communs « élargis » : systèmes d'informations et de la donnée, centrale d'achat, commande publique, affaires juridiques, assurances, droit des sols.

4.2.1. Les effets, pour la première fois en année pleine, des transferts de compétences du Département

Dans le cadre du processus long et complexe du transfert de diverses compétences par le Département de la Côte d'Or, l'arrêté préfectoral du 25 novembre 2019 :

- a fixé le périmètre des compétences transférées à la Métropole à compter du 1er janvier 2020 ;
- prévoyait la définition d'une période transitoire, permettant au Département et à la Métropole d'ajuster leurs organisations respectives afin de garantir la continuité du service public, laquelle a donné lieu à la conclusion de conventions transitoires entre les deux parties, courant jusqu'au 31 mai 2020.

Depuis le 1^{er} juin 2020, la Métropole exerce pleinement ses nouvelles compétences ce qui s'est traduit, en termes de ressources humaines et d'organigramme :

- par la création du service d'Action sociale métropolitaine ;
- par le renforcement des équipes en charge de la voirie, dont le périmètre d'intervention est désormais étendu aux quelques 145 kilomètres d'ex-routes départementales transférées par le Département.

L'exercice 2021 constituera donc la première année pleine d'exercice des nouvelles compétences, pour un coût global estimé, en matière de dépenses de personnel, à **1,5 M€**, sur la base de 26 agents pour l'action sociale métropolitaine, et de 12 agents supplémentaires pour la voirie⁴⁸.

→ **Facialement, les dépenses de personnel au chapitre 012 apparaîtront donc en forte hausse au BP 2021 par rapport au BP 2020, dans la mesure où ce dernier avait été construit sans prise en compte des transferts de compétences du Département.**

→ **Ce seul effet pèse donc pour + 1,5 M€ sur l'évolution du chapitre 012 entre le BP 2020 et le BP 2021.**

4.2.2. L'engagement responsable de l'employeur pour une Métropole propre et pour une proximité renforcée

En tant qu'employeur responsable, soucieux de l'environnement et de la qualité du cadre de vie, Dijon Métropole avait lancé, dès 2017, une vaste campagne « Propreté urbaine de sensibilisation et de lutte contre les incivilités » afin de rappeler et, le cas échéant, de faire prendre conscience aux habitants que la propreté est l'affaire de tous.

La Métropole s'était également engagée à **renforcer les effectifs du service propreté urbaine**, afin d'adapter au mieux la qualité de son service au développement du territoire, à la hausse de la fréquentation touristique, ainsi qu'aux attentes et exigences croissantes des habitants en la matière.

Cet engagement a été tenu, les effectifs du service étant en effet passés de 56 agents au 31 décembre 2018, à 81 agents au 30 septembre 2020, soit un renforcement de + 45%.

En outre, et bien évidemment hors changement de périmètre lié au transfert des routes départementales désormais pleinement effectif, Dijon Métropole ambitionne également de **renforcer la réactivité et l'efficacité des équipes techniques métropolitaines face à tout "dysfonctionnement" constaté dans l'espace public**, et de répondre ainsi aux attentes croissantes des citoyens en la matière.

⁴⁸ Pour mémoire, pour la période du 1^{er} juin au 31 décembre 2020, le besoin en ressources supplémentaires avait fait l'objet d'un budget supplémentaire en 2020 de 840 K€.

Le recrutement en cours d'une dizaine d'agents affectés au service de proximité permettra de consolider l'équipe actuelle dans cette démarche de modernisation du service public pour un coût annuel en année pleine de l'ordre de 350 K€ (recrutements évoqués dès l'an dernier dans le DOB 2020, et qui n'ont pas pu être totalement réalisés en 2020 compte-tenu du contexte sanitaire).

4.2.3. L'expérimentation de la rupture conventionnelle

La loi de transformation de la fonction publique du 6 août 2019 a créé une rupture conventionnelle dans la fonction publique, dans un objectif, notamment, de favoriser la mobilité des agents publics des carrières publiques vers les carrières privées.

Ainsi, à compter du 1er janvier 2020, la rupture conventionnelle est désormais possible pour les fonctionnaires, à titre expérimental, jusqu'au 31 décembre 2025, ainsi que pour les agents publics contractuels de manière pérenne.

Le dispositif s'inspire de la procédure existante dans le secteur privé.

Ainsi, concrètement, un fonctionnaire et l'administration qui l'emploie pourront conclure une convention prévoyant la cessation définitive de ses fonctions.

Face à la demande de plusieurs agents de pouvoir bénéficier de cette mesure, Dijon Métropole souhaite mettre en place l'expérimentation du dispositif moyennant un accompagnement social des agents afin de s'assurer du bien-fondé de leur démarche et, le cas échéant, de protéger les plus fragiles d'entre eux.

Le coût de cette mesure est estimé, en 2021, à **40 K€**.

4.3. Éléments de contexte en matière de cofinancements

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 de la conclusion de partenariats pluriannuels avec l'ensemble des cofinanceurs.

Durant le mandat 2008-2014, le financement des grands projets avait ainsi été assuré au travers de plusieurs contractualisations : volet « capitale régionale » du Contrat de Projets État-Région (CPER), contrat d'agglomération avec la Région, contrat Ambitions Côte d'Or avec le Département.

Durant la mandature 2014-2020, cette stratégie avait ensuite conduit à la **conclusion d'un contrat métropolitain avec la Région Bourgogne Franche-Comté**, signé le 5 avril 2018, et portant sur un volume global prévisionnel d'investissement de 266 M€ sur le territoire de la Métropole, **soutenu à hauteur de 50 millions d'euros par la collectivité régionale**.

Au vu de l'évolution des différents projets initialement prévus au contrat métropolitain, un avenant est en cours de formalisation avec la Région afin de rééquilibrer une partie des subventions régionales.

Au-delà de cet important contrat, et dans un contexte budgétaire contraint pour les différents cofinanceurs, Dijon Métropole avait également, durant cette période :

- **répondu à l'appel à projet « urbain » de la Région dans le cadre de la programmation 2014-2020 des fonds européens**, en soumettant à la Région une stratégie dite « de développement urbain intégré ». Cette démarche s'était matérialisée par la mise en place d'un axe 5 du programme opérationnel régional FEDER-FSE intitulé « Pour un développement urbain durable », avec fléchage de plus de 8 M€ de fonds européens pour des projets réalisés sur le territoire de la Métropole (avec 6,6 M€ d'ores et déjà mobilisés sur diverses opérations portées par Dijon Métropole, des bailleurs sociaux, etc.) ;

- **systématiquement candidaté à divers appels à projets nationaux et européens, notamment en matière de développement durable, et a été retenu pour plusieurs d'entre eux**, parmi lesquels, entre autres :

- 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.

- **obtenu des cofinancements significatifs au titre de grands projets de la mandature** (subvention de 5,5 M€ attribuée par la Région pour la déconstruction-reconstruction de la tribune Est du stade Gaston Gérard, cofinancements de 5,5 M€ de la Région et 800 K€ du Centre national pour le Développement du Sport pour la rénovation du centre nautique du Carrousel) ;

- **régulièrement sollicité l'Etat au titre de la dotation de soutien à l'investissement local (DSIL)** mise en place à la fin du précédent quinquennat.

Désormais, dans un contexte budgétaire marqué par l'impératif de relance économique suite la crise de la Covid-19, d'ailleurs toujours en cours, Dijon Métropole considère **la recherche active de cofinancements, ainsi que leur diversification** comme **une priorité réaffirmée et renforcée sur la mandature 2020-2026**.

En matière de cofinancements, les années 2020 à 2022 constituent d'ailleurs des années charnières et de transition durant lesquelles :

- **d'une part, la Métropole continue de bénéficier de certains cofinancements obtenus durant la mandature précédente** (cf. par exemple les cofinancements obtenus dans le cadre du Contrat de métropole conclu avec la Région Bourgogne-Franche-Comté) ;

- **d'autre part, elle doit s'inscrire 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 d'ores et déjà particulièrement attentive :

- au 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 ;**
 - **à 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 ;
 - **aux possibilités de contractualisation entre la Métropole et l'Etat dans le cadre de contrats dits « de relance et de transition écologique » ;**
- aux 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 certainement revues et actualisées à l'échéance du contrat métropolitain et, surtout, à l'issue des élections régionales théoriquement prévues en 2021 ;
- à la nouvelle génération/programmation des fonds structurels européens pour la période 2021-2027, pour la préparation de laquelle la Région (autorité de gestion du FEDER, du FEADER, et d'une partie du FSE⁴⁹) a lancé, dès octobre 2018, la phase de concertation avec les collectivités territoriales et les acteurs de la société civile de Bourgogne-Franche-Comté. Cette démarche est en cours d'achèvement à la fin de l'année 2020, avec la présentation à l'instance de concertation régionale, le 27 novembre 2020, de la version n°2 du programme opérationnel FEDER 2021-2027 qui devra ensuite être adressée pour validation à la Commission européenne ;
- aux appels à projets européens dans le cadre desquels sont susceptibles de s'inscrire les projets métropolitains (à l'image de l'appel à projets H2020).

Enfin, il est rappelé qu'au cours de la mandature 2014-2020, **Dijon Métropole n'a pu conclure aucun contrat de partenariat global avec le Département**, lequel n'a donc apporté aucun soutien financier à divers projets pourtant structurants pour le territoire (tribune Est du stade Gaston Gérard, piscine du Carrousel, etc.).

En ce début de mandature, **le rétablissement d'une relation normalisée avec le Département constitue 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.

⁴⁹ Respectivement Fonds européen de développement régional (FEDER), Fonds européen agricole pour le développement rural (FEADER), et fonds social européen (FSE).

ZOOM SUR LA CRISE SANITAIRE ET SES PRINCIPALES CONSÉQUENCES POUR DIJON MÉTROPOLE

1- Dijon Métropole a abordé la crise sanitaire dans une position financière favorable, en amélioration constante sur les derniers exercices

La **situation financière saine de Dijon Métropole à la fin de l'exercice 2019** lui a permis d'aborder la crise sanitaire, économique et sociale liée à l'épidémie de Covid-19 dans des conditions favorables.

Ainsi, à fin 2019, l'ensemble des indicateurs financiers, tous budgets consolidés, traduisaient cette consolidation régulière de la situation financière de la Métropole, dans la continuité des exercices précédents, avec :

- **un pic d'épargne brute de 62,1 M€** (après 60,5 M€ au CA 2018), résultat d'une gestion rigoureuse des finances intercommunales, les dépenses de fonctionnement ayant augmenté moins vite que les recettes au cours de l'exercice 2019, à pression fiscale inchangée (taux d'imposition constants) pour les ménages et entreprises du territoire métropolitain.

Concernant le seul budget principal, **l'épargne brute s'établit à 41,7 M€** à fin 2019 (contre 40,6 M€ au CA 2018).

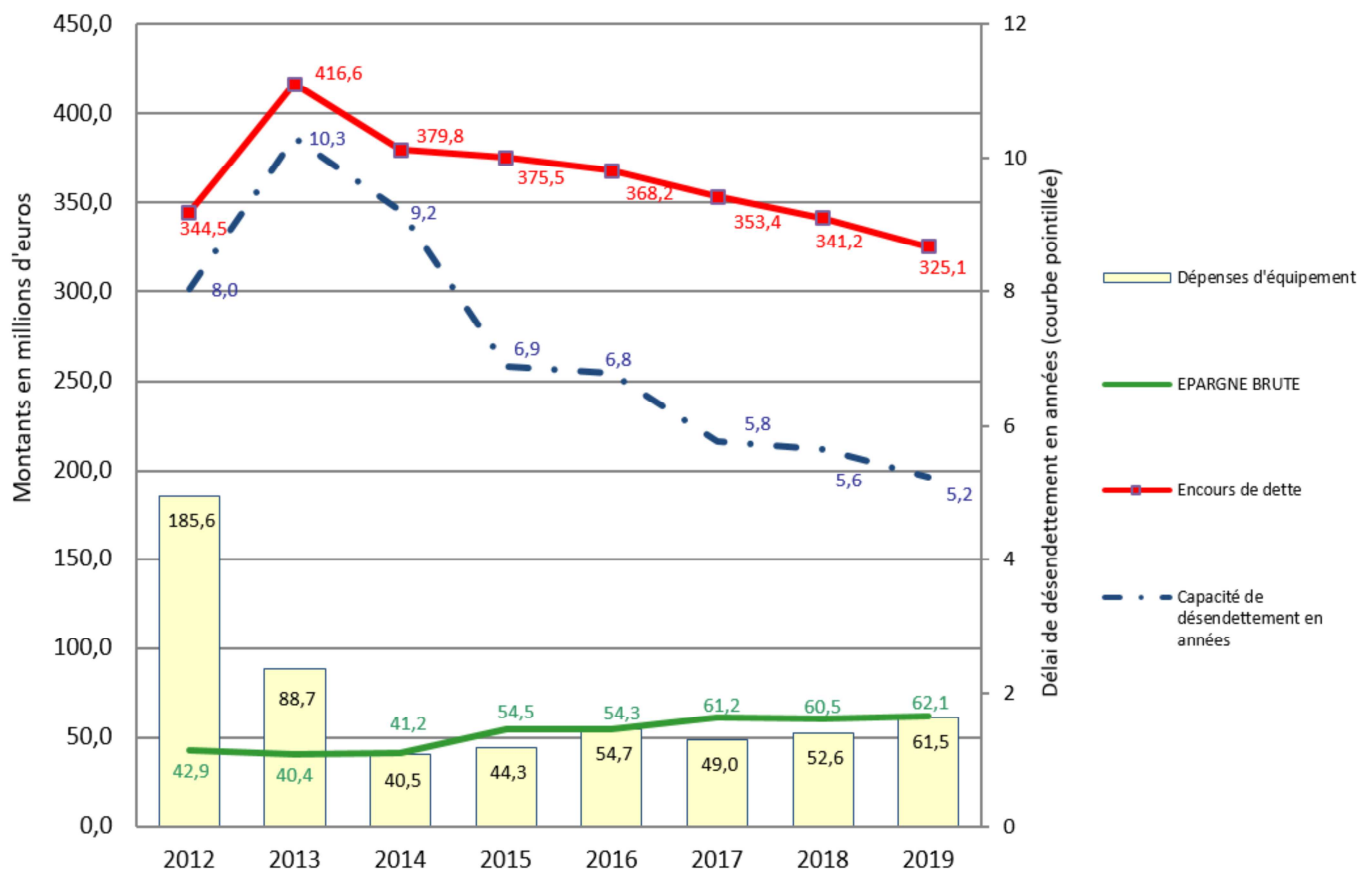
- **un résultat disponible de 57,3 millions d'euros à fin 2019**, dont, notamment, 18,1 M€ pour le budget principal et 26,1 M€ pour le budget annexe des transports ;

- **un désendettement régulier depuis 2013** (après une phase d'endettement indispensable à la réalisation du tramway), avec un encours de dette qui devrait être réduit à 308,1 M€ à fin 2020, contre 416,6 M€ au 31 décembre 2013, soit une **diminution de plus d'un quart en sept ans** (représentant - 108,6 millions d'euros).

Dans ce contexte de désendettement important et du maintien d'un niveau significatif d'épargne brute, la **capacité de désendettement** s'établissait ainsi, tous budgets confondus, à **5,2 ans en 2019** (contre 5,6 ans en 2018, 5,8 ans en 2017 et 6,8 ans en 2016).

Sur le seul budget principal, la capacité de désendettement était même réduite à **2,8 ans en 2019** (contre 3 ans en 2018, 3,6 ans en 2017 et 4 ans en 2016), soit un niveau particulièrement faible comparativement à de nombreuses autres métropoles françaises, et très en deçà des seuils d'alerte (supérieurs à 10 à 12 ans pour un budget principal).

Le graphique synthétique ci-après illustre la consolidation de la situation financière de la Métropole au cours de la mandature précédente, tous budgets confondus.



Compte-tenu du contexte de crise sanitaire, économique et sociale sans précédent débutée en 2020, la gestion financière rigoureuse de la précédente mandature apparaît donc, *a posteriori*, d'autant plus opportune.

2- Dijon Métropole, comme tous les EPCI, subit de manière très forte les conséquences de la crise, dès 2020, et *a minima* jusqu'en 2022/2023

Pour Dijon Métropole, comme pour l'ensemble des établissements publics de coopération intercommunale, **l'impact budgétaire de la crise sanitaire, économique et sociale de la Covid-19 apparaît majeur, et sera plus durable et d'une ampleur nettement plus importante que celui subi par les communes.**

Cette très forte exposition de la Métropole par rapport aux conséquences de la crise s'explique par la conjonction de plusieurs facteurs :

- le rôle / la compétence d'autorité organisatrice de la mobilité (AOM), dans un contexte où le financement des transports publics est très fortement affecté, à la fois par la très forte baisse de la fréquentation (notamment durant les périodes de confinement), mais aussi par le recul des recettes de versement mobilité généré par la dégradation de la conjoncture économique et de l'emploi ;
- la gestion de compétences et d'équipements d'intérêt métropolitain très fortement touchés par la crise (principalement dans le cadre de contrats de délégation de service public), à savoir, notamment :
 - Le Zénith (à l'arrêt depuis mars 2020) ;
 - les piscines Olympique et du Carrousel (fermées durant le second confinement, fréquentation en baisse durant la phase de déconfinement, ouverture uniquement pour les scolaires et publics prioritaires durant le second confinement, etc.) ;

- les parkings en ouvrage et de surface (dans le cadre de la DSP Mobilités), avec une fréquentation (et donc des recettes) en forte baisse du fait des restrictions de déplacement régulières depuis mars 2020 et d'une moindre fréquentation du centre-ville de Dijon ;
- la compétence économique de la Métropole, nécessitant une intervention budgétaire significative pour soutenir les entreprises (cf. Fonds de solidarité métropolitain mis en œuvre avec la Région) ;
- la forte sensibilité de la Métropole à la conjoncture compte-tenu de la structure de ses recettes fiscales, fortement liées à l'évolution de la situation économique et de l'emploi, à l'image de la cotisation sur la valeur ajoutée des entreprises (CVAE), du versement mobilité (VM), à un degré moindre de la cotisation foncière des entreprises (CFE), de la taxe de séjour, ou bien encore de la taxe sur les surfaces commerciales (TaSCOM) et de la taxe d'aménagement.

De plus, pour la Métropole, les effets de la crise économique et sociale ne porteront pas uniquement sur l'exercice 2020, mais seront durables, *a minima* jusqu'à la mi-mandat 2020-2026. A titre d'exemple, pour ce qui concerne la CVAE, le recul le plus important de cette dernière devrait intervenir en 2022, soit 2 ans après le début effectif de la crise sanitaire.

2.1. Des conséquences budgétaires lourdes sur l'exercice 2020

2.1.1. Zoom sur le budget annexe des transports publics urbains très fortement touché par la crise

En 2020, la crise sanitaire touche de plein fouet le budget annexe des transports publics urbains et le délégataire des services publics de la mobilité, avec un effet ciseau majeur entre :

- des produits en très forte baisse, avec des effets immédiats pour la Métropole en année N, tant pour le versement mobilité que pour les recettes tarifaires (reversées par le délégataire Keolis dans le cadre du forfait de recettes du contrat de délégation des services publics de la mobilité) ;
- un forfait de charges versé au délégataire de service public en 2020 ne tenant pas compte, à ce stade, des conséquences budgétaires de la crise pour Keolis (recours à l'activité partielle, économies de charges, mais également charges supplémentaires générées par la crise en termes de mesures d'hygiène, d'entretien, etc.). En effet, **ces conséquences font l'objet d'une négociation avec le délégataire, dont l'aboutissement n'interviendra qu'en 2021, avec effets sur l'exercice budgétaire 2021 de la Métropole.**

Pour ce qui concerne l'effondrement des recettes, les principaux faits marquants sont les suivants :

→ une chute drastique des recettes commerciales sur le réseau de transport, tant par rapport à 2019 que par rapport aux prévisions du BP 2020, en raison, à la fois :

- du premier confinement du printemps 2020, marqué par une forte baisse de l'offre de transport (niveau de service assuré à 28% par rapport à l'offre habituelle), et par une fréquentation extrêmement faible du réseau (approximativement 5% de la fréquentation normale) ;
- des gestes commerciaux consentis aux titulaires d'abonnements au titre de cette première période de confinement.
- d'une reprise très progressive de la fréquentation après le confinement (d'environ 35% de la normale à fin mai, jusqu'à plus de 90% en septembre 2020) ;
- d'un nouveau recul important de la fréquentation depuis le début du second confinement.

Sur la totalité de l'année 2020, et en prenant l'hypothèse d'une fréquentation très dégradée sur le mois de décembre 2020, le forfait de recettes reversé par le délégataire pourrait reculer de **près de - 7,5 M€ par rapport au CA 2019 (21,5 M€ réalisés)**.

Dans un scénario plus optimiste sur la fin d'année, la perte serait limitée à **- 6 M€** par rapport au CA 2020.

→ une perte sèche conséquente de versement mobilité (ex versement transport) effective dès 2020⁵⁰, mais qui devrait toutefois s'avérer plus limitée que les scénarios les plus pessimistes envisagés au printemps, y compris à l'échelle nationale.

Ainsi, au vu des encaissements constatés par Dijon Métropole, et sous réserve que le mois de décembre ne soit pas catastrophique, le versement mobilité devrait atteindre **55,5 M€ à 57 M€** en fourchette large (après un pic de recettes de 59,5 M€ au CA 2019, reflet de plusieurs années consécutives de croissance économique et de recul du chômage sur le territoire métropolitain).

La baisse serait donc relativement limitée par rapport au pic de 2019, de l'ordre **de - 2,5 M€ à - 4 M€** en fourchette large, contrairement à ce qu'aurait pu laisser supposer la conjonction des facteurs suivants :

- le très fort recours à l'activité partielle (chômage partiel) dans le secteur privé, non « générateur » de versement mobilité pour la Métropole⁵¹ ;
- le mécanisme d'arrêt de travail pour les salariés sans solution pour la garde de leur enfant ;
- le report de charges sociales pour les entreprises, avec des délais de paiement longs par ces dernières, voire, dans un nombre non négligeable de cas, une absence de recouvrement ;
- l'augmentation du chômage à l'issue du confinement dans un contexte de crise économique corollaire de la crise sanitaire (l'activité partielle ne jouant qu'un rôle provisoire d'amortisseur).

En parallèle, comme indiqué précédemment, le **forfait de charges versé par la Métropole au délégataire ne tiendra pas encore compte, au stade du CA 2020, des conséquences budgétaires de la crise sur le fonctionnement du réseau en 2020, parmi lesquelles (liste non exhaustive) :**

- la diminution de l'offre de transports à plusieurs reprises depuis le début de l'année 2020, particulièrement durant le premier confinement (28% de l'offre habituelle) et les premières semaines de déconfinement en mai ;
- la mise en chômage partiel, par le délégataire, d'une partie de ses effectifs durant le premier confinement. Compte-tenu de la prise en charge de l'indemnité versée aux salariés concernés par une allocation de l'Etat, la charge nette de la masse salariale est donc réduite pour le délégataire durant cette période, ce qui justifiera une diminution à due concurrence du forfait de charges versé par la Métropole ;
- les surcoûts générés pour le délégataire par les nouvelles contraintes sanitaires (nettoyages supplémentaires, désinfections, etc.).

En effet, des discussions sont actuellement en cours avec le délégataire pour prendre en compte ces conséquences dans le cadre d'un nouvel avenant au contrat de DSP, et devraient aboutir au 1^{er} semestre 2021 (en sachant que celles-ci ne portent, à ce stade, que sur les conséquences de la crise sanitaire sur la première partie de l'année 2020, et qu'il faudra ensuite traiter dans un second temps les conséquences du deuxième confinement de l'automne 2020).

⁵⁰ Le versement mobilité est en effet perçu par la métropole en année N au titre de la masse salariale N, avec des versements mensuels par l'ACOSS/URSSAF.

⁵¹ Constat particulièrement valable pour le mois d'avril 2020 (avec un pic de près de 60% des salariés du secteur privé à l'échelle nationale, comme de la Région Bourgogne Franche-Comté, à la fin du mois).

Ainsi, sans ajustement à la baisse du forfait de charges en 2020, et vu l'ampleur de la perte de recettes estimée entre - 8,5 M€ et -11,5 M€ par rapport au CA 2019 (cumul des pertes de recettes tarifaires et de versement mobilité), **il apparaît indispensable que la subvention d'équilibre du budget principal (18,5 M€ au BP 2020) soit significativement rehaussée (dès l'exercice 2020 et/ou en 2021, en sachant que cela dépendra de la mobilisation, ou non, par la Métropole, du dispositif d'avance remboursable mis en place par l'Etat dans le cadre de la quatrième loi de finances rectificative 2020, en précisant que cette décision n'est pas encore prise à la date d'achèvement de la rédaction du présent rapport).**

2.1.2. Éléments synthétiques d'appréciation du coût de la crise sur l'exercice 2020, tous budgets confondus

Le tableau synthétique ci-après récapitule les principales conséquences budgétaires de la crise subies par Dijon Métropole en 2020.

Poste budgétaire concerné par les effets de la crise → (PR) si perte de recettes → Pas de mention si dépense supplémentaire	Budget concerné ⁵²	Coût estimé de la crise (perte de recettes ou dépenses supplémentaires)	Base de comparaison (chiffre de référence pour déterminer la perte de recettes ou la dépense supplémentaire)	Précisions/commentaires
Versement mobilité (PR)	TPU	2,5 M€ à 4 M€	CA 2019	Cf. supra - partie consacrée au budget annexe des transports
Forfait de recettes DSP mobilités transports publics urbains (PR)	TPU	6 M€ à 7,5 M€	CA 2019	
Forfait de recettes DSP mobilités parkings en ouvrage (PR)	Pkgs	800 K€ à 1,05 M€	CA 2019	Fourchettes larges liées essentiellement aux incertitudes sur la fréquentation sur les deux derniers mois de l'année (effets significatifs ou non de la réouverture des commerces non essentiels sur la fréquentation, etc.)
Forfait de recettes DSP mobilité stationnement sur voirie (PR)	P	1,3 M€ à 1,7 M€	CA 2019	
Zénith (PR)	P	218 K€	BP 2020	Geste financier de la Métropole suite aux difficultés économiques du délégataire. Cf. explications dans le rapport de la troisième décision modificative 2020
DFCO – redevance stade Gaston Gérard (PR)	P	800 K€	BP 2020	Exonération exceptionnelle des redevances d'occupation du stade Gaston Gérard pour l'année 2020
Piscines olympique et salle d'escalade	P	Non connu		Eventuelle indemnité à verser au délégataire Discussions en cours, non finalisées à fin 2020, et à poursuivre en 2021
Piscine du Carrousel	P			
Fonds de solidarité métropolitain (aides aux entreprises en articulation avec la Région)	P	520 K€ ⁵³	BP 2020	Cf. délibération du conseil métropolitain du 19/11/2020 (520 K€ constitue la part du fonds prise en charge par la Métropole, en complément de la part financée par la Région)
Exonération de loyers pour les entreprises occupant des bâtiments métropolitains (site Agronov notamment) (PR)	P	80 K€		Exonération pour le 1 ^{er} semestre 2020
Exonération de la redevance spéciale gros producteur (PR)	P	640 K€	BP 2020	Exonération pour le 2 ^{ème} trimestre 2020
Taxe de séjour (PR)	P	800 K€ à 1,3 M€	CA 2019	Perte de recette neutre au 1 ^{er} abord, car le produit est reversé à l'OT (taxe métropolitaine) et au Département (part départementale). Mais pourrait avoir un effet si cela mettait, dans la durée, l'OT et nécessitait une subvention d'équilibre provisoire de la Métropole
Taxe d'aménagement (PR)	P	1,4 M€ <i>a minima</i>	CA 2019	1,4 M€ encaissés en moins à fin 11/2020 par rapport à fin 11/2019 (mais peut venir d'un retard de traitement des dossiers par l'Etat, et non d'une perte de recette sèche et définitive)
Approche estimative du coût global de la crise en 2020 pour la Métropole		15 M€ à 19 M€		Montants totaux arrondis et indicatifs.

⁵² P = budget principal / TPU = budget annexe des transports publics urbains / Pkgs = budget annexe des parkings en ouvrage.

⁵³ Montant arrondi, calculé sur la base d'une population de la Métropole arrondie à 260 000 habitants (le dispositif mis en œuvre avec la Région étant basé sur la population de l'EPCI).

Sur la base de ce tableau recensant les principaux postes budgétaires affectés, dès 2020, par la crise sanitaire, **le coût budgétaire estimatif de la crise pour Dijon Métropole, pour ce seul exercice, peut-être valorisé, à titre indicatif, entre 15 M€ et 19 M€**, en précisant que ce tableau ne prétend en aucun cas à une exhaustivité.

2.2. Des conséquences budgétaires durables, qui ne se limiteront pas à l'exercice 2020

Pour Dijon Métropole, la crise sanitaire présente des conséquences financières lourdes et durables, qui pèseront durant plusieurs années sur les équilibres financiers métropolitains.

Ainsi, quand bien même la crise sanitaire se cantonnerait uniquement à l'année 2020 (scénario extrêmement optimiste et hautement improbable au vu de la situation à fin 2020), ses retombées, notamment en matière économique, seront également très importantes les années suivantes, avec des conséquences budgétaires à moyen terme, voire à long terme, pour la métropole.

A ce stade, et compte-tenu du degré d'incertitude majeur sur les perspectives d'évolution de la crise sanitaire et économique (avec un manque de visibilité y compris à court terme, comme en témoignent les actualisations successives multiples des prévisions de croissance par le Gouvernement), il apparaît illusoire de prétendre chiffrer précisément ce que sera le coût final de la crise pour Dijon Métropole.

En revanche, il est d'ores et déjà certain que de nombreux postes budgétaires de la Métropole seront durablement impactés par la crise, au moins jusqu'à la mi-mandat, particulièrement pour ce qui concerne les recettes fiscales liées à la conjoncture économique au sens large.

Les paragraphes qui suivent ont vocation à lister ces postes budgétaires qui feront l'objet d'une attention particulière entre 2021 et 2022, voire au-delà.

2.2.1. Un risque de forte baisse des recettes de cotisation sur la valeur ajoutée des entreprises en 2022

L'évolution du produit de CVAE est directement liée à la conjoncture économique sur le territoire de la métropole, mais avec un effet de décalage.

En effet, pour la valeur ajoutée (VA) générée sur une année N, les entreprises versent à l'Etat deux acomptes en année N (avec une possibilité de modulation), puis le solde en année N+1, reversés ensuite avec un décalage de 1 an à Dijon Métropole⁵⁴.

Ainsi, la récession (et donc l'effondrement de la valeur ajoutée) constatée en 2020 est censée se répercuter sur les recettes métropolitaines :

- **soit essentiellement en 2021 [Scénario 1]** (dans l'hypothèse notamment où les entreprises auraient tenu compte de la baisse de leur VA 2020 dès les deux acomptes déclarés en 2020) ;
- **soit essentiellement en 2022 [Scénario 2]** dans le cas contraire dans un scénario où :
 - les entreprises concernées n'auraient pas sensiblement modulé à la baisse leurs acomptes en 2020, malgré la baisse de leur VA, ce qui se traduirait donc par des régularisations au montant du traitement du solde en 2021, avec effet différés en 2022 sur le produit reversé à la Métropole ;

⁵⁴ Sauf les entreprises pour lesquelles le montant de la CVAE ne dépasse pas 3 000 €, pour lesquelles il n'y a pas d'acomptes (paiement de la CVAE en une seule fois).

→ les entreprises modèleraient significativement à la baisse leurs deux acomptes 2021 avec effets également en 2022 sur les recettes perçues par la Métropole

→ dans ce scénario, la baisse de la CVAE serait donc limitée en 2021 pour Dijon Métropole, mais potentiellement forte en 2022.

Il convient également de prendre en compte le risque de faillite de certaines entreprises redevables au fur et à mesure de la levée des mesures d'urgence prises par l'Etat en 2020.

Au vu des premières simulations communiquées par l'Etat pour 2021, qui tablent sur un recul du produit de CVAE inférieur à - 2% par rapport à 2020, il semble plutôt que ce soit le second scénario évoqué ci-dessus qui se concrétise, **avec, en conséquence, un recul significatif de la CVAE possible en 2022 (potentiellement en millions d'euros par rapport à 2021).**

Évolution du produit de CVAE perçu par Dijon Métropole

CVAE	2019	2020	Prévision projet budget 2021 <i>1^{ère} estimation DGFIP</i>	Prévision 2022
<i>Montants en millions d'euros (M€) CA = compte administratif</i>	23,159 M€	23,641 M€	23,2 M€ <i>(environ -2% / 2020)</i>	Forte baisse probable par rapport à 2020

Il est également possible, voire probable, que le tissu économique diversifié de Dijon Métropole permette également de « limiter les dégâts en la matière » (non excessivement concentré sur un ou plusieurs secteurs d'activités très fortement impactés dès 2020, comme par exemple l'aéronautique pour Toulouse Métropole).

A noter que le recul strictement indicatif d'environ - 2% annoncé entre 2020 et 2021 par la DGFIP (avec une marge d'erreur modérée selon cette dernière) est assez proche de la baisse estimative annoncée à l'échelle nationale (- 2,2%).

De plus, à moyen/long terme, et sauf à ce que la reprise économique soit très forte et extrêmement rapide, la valeur ajoutée devrait mettre plusieurs années à retrouver son niveau de 2019.

En conséquence, même après 2022, le niveau de CVAE pourrait demeurer inférieur à son pic de 2020 de 23,64 M€ (alors même que le produit de cette taxe aurait très probablement continué d'augmenter au-delà de 23,64 M€ au vu des perspectives de croissance qui existaient avant la crise de la Covid-19).

2.2.2. Une baisse des recettes de cotisation foncière des entreprises (CFE), principalement attendue en 2022

À compter de 2021/2022, trois principaux facteurs directement liés à la crise économique (et particulièrement à la récession de 2020) sont susceptibles de peser à la baisse sur le produit de CFE :

- le recul des recettes pour les entreprises soumises au mécanisme dit de la « cotisation minimum ». En effet, conformément à la délibération du conseil communautaire du 14 janvier 2013, la cotisation minimum s'applique par tranches de chiffre d'affaires (CA), et est d'autant plus élevée que le CA de l'entreprise est élevé⁵⁵.

⁵⁵ La délibération susvisée du conseil communautaire fixait ainsi la base minimum de CFE (à multiplier par le taux de 27,04% pour obtenir la cotisation minimum) à 450 € pour les entreprises dont le CA ou le volume des recettes hors taxes est < 100 K €, à 2 000 € pour les entreprises dont le CA est compris entre 100 K€ et 250 K€, et à 4 000 € pour les entreprises dont le CA est > 250 K€.

En conséquence, la forte baisse de chiffre d'affaires de nombreuses entreprises en 2020 aura pour conséquence le passage dans une tranche inférieure, et une diminution de la cotisation minimum⁵⁶.

Dans l'état actuel des textes, la variation de chiffre d'affaires est prise en compte avec deux ans de décalage (2022 pour le chiffre d'affaires 2020), avec donc un effet de la récession 2020 « différé » d'autant.

- le risque de faillites de certaines entreprises actuellement redevables de la taxe (en 2021 et/ou en 2022) ;

- l'éventuelle diminution des loyers sur le marché immobilier (du fait de la crise et des mesures prises par le Gouvernement pour inciter les propriétaires de locaux professionnels à accorder des réductions/annulations de loyers fin 2020 pour les entreprises occupantes), qui impacterait à la baisse les bases de CFE. En effet, depuis la révision de 2017, les valeurs locatives des locaux professionnels (hors locaux industriels), qui représentent environ 90% des bases de CFE, sont directement corrélées à l'évolution des loyers. A noter qu'un éventuel recul des loyers se répercuterait également sur les bases professionnelles de la taxe foncière sur les propriétés bâties et de la TEOM (pour les entreprises concernées).

À ce stade, il est impossible de chiffrer précisément ces conséquences, mais leur ordre de grandeur devrait, très probablement se chiffrer en millions d'euros (mais dans une ampleur qui devrait toutefois être plus limitée que pour la CVAE).

2.2.3. Un recul probable du produit de taxe sur les surfaces commerciales (TaSCom), a minima en 2021

La TaSCom s'applique aux commerces exploitant une surface de vente au détail de plus de 400 m² et réalisant un chiffre d'affaires hors taxe à partir de 460 000 €.

Le montant de la taxe brute est déterminé par application, à la surface totale de vente au détail de l'établissement, d'un tarif qui varie en fonction du chiffre d'affaires annuel au m², de la superficie et de l'activité.

En raison, à la fois :

- de la baisse, parfois très importante, du chiffre d'affaires en 2020 d'une partie des commerces assujettis (hors hypermarchés et supermarchés alimentaires restés ouverts toute l'année, y compris durant le premier confinement) ;
- du risque de faillite de certains redevables ;
- de la mesure introduite par le projet de loi de finances 2020 visant à étendre la réduction de 20% de la TASCoM aux commerces de moins de 400 m² assujettis à la taxe en raison de leur appartenance à un réseau de magasins d'une même enseigne cumulant une superficie de plus de 4 000 m² (réduction applicable jusque-là aux seuls commerces entre 400 et 600 m² ;

il est extrêmement probable que le produit de TASCoM diminuera significativement en 2021 par rapport à 2020.

Au stade du projet de BP 2021, une hypothèse de - 10% par rapport au produit perçu en 2020 sera retenue.

⁵⁶A titre d'exemple, une entreprise soumise à la base minimum et dont le CA passerait de 260 K€ en 2019 à 235 K€ en 2020 (soit une diminution de l'ordre de - 10%) verrait sa cotisation minimum divisée par deux.

Évolution du produit de TASCoM perçu par Dijon Métropole

Produit brut de TASCoM	2019	2020	Prévision projet budget 2021	Prévision 2022
Montants en millions d'euros (M€)	4,655 M€	4,798 M€	4,3 M€ (environ -10% / 2020)	Reprise incertaine à ce stade

En revanche, contrairement à ce qui était anticipé il y a quelques mois, notamment au stade du budget supplémentaire 2020, le produit brut de TASCoM perçu par la Métropole a augmenté en 2020 (4,798 M€, après 4,655 M€), dans la continuité de la dynamique économique et commerciale encore constatée en 2019.

2.2.4. Des recettes de versement mobilité qui pourraient rester durablement inférieures à leur niveau d'avant-crise

Quand bien même la reprise économique serait rapide en 2021 et 2022, le niveau de chômage devrait rester durablement supérieur à celui qui était attendu dans les scénarios économiques antérieurs à la crise actuelle.

En conséquence, et au-delà du fort recul d'ores et déjà acquis pour l'exercice 2020 (cf. *supra*), le produit du versement mobilité devrait rester (significativement) inférieur au niveau qu'il aurait atteint en l'absence de crise (*a minima* de l'ordre de 59 à 60 M€ annuels, seuil de 60 M€ qui aurait d'ailleurs pu être atteint ou dépassé dès 2020 si la dynamique économique de la fin des années 2010 s'était poursuivie en 2020). A ce stade, les hypothèses strictement prévisionnelles retenues jusqu'en 2021 sont les suivantes :

Évolution du produit du versement mobilité perçu par le Grand Dijon / Dijon Métropole

Produit brut du versement mobilité ⁽¹⁾	2014	2015	2016	2017	2018	2019	Prévision 2020	Prévision 2021
	56,27 M€ ⁽⁵⁷⁾	54,58 M€	55,21 M€	55,67 M€ ^(**)	56,68 M€ ^(**)	59,5 M€ ^(**)	55,5 M€ à 57 M€	56 M€ à 58 M€ ^(***)

⁽¹⁾ 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.

^(**) 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.

^(***) Prévision prudente avec une marge d'erreur importante compte tenu des aléas nettement plus conséquents que dans une année ordinaire.

2.2.5. Un recul temporaire des recettes de taxe d'aménagement

Pour ce qui concerne la taxe d'aménagement (recette de la section d'investissement), la crise de la Covid-19 est susceptible de peser à plusieurs titres sur son évolution à moyen terme :

- d'abord, en raison du premier confinement et de la complexité des règles sanitaires, une partie des projets et chantiers prévus en 2020 a pu être décalée et/ou suspendue ;
- ensuite, certains opérateurs économiques en difficulté du fait de la crise ont pu être contraints de retarder leurs projets (et pourraient encore l'être) en 2021 ;
- enfin, les délais de traitement des dossiers par les services de l'Etat (en charge de la liquidation de la taxe, de son encaissement, puis de son reversement aux collectivités bénéficiaires) ont pu être sensiblement allongés.

⁵⁷ Il est rappelé que le niveau exceptionnellement élevé constaté, à l'époque, au compte administratif 2014 s'explique essentiellement par un facteur conjoncturel, à savoir la modification des modalités de reversement par l'URSSAF à compter de juillet 2014, et non par un dynamisme exceptionnel de l'évolution physique de l'assiette de cette recette cette année-là.

Comme l'illustre le tableau d'évaluation du « coût » de la crise pour la Métropole en 2020 (cf. *supra*), les reversements de taxe d'aménagement par l'Etat ont très fortement reculé en 2020 (1,6 M€ à fin novembre 2019, contre 3 M€ à fin novembre 2020).

Sauf rattrapage en 2021 d'un retard de traitement des dossiers par l'Etat en 2020, il est probable que le produit de la taxe d'aménagement demeure, au moins en 2021 et 2022, significativement inférieur au « pic » de 4,5 M€ atteint en 2019.

Il est toutefois impossible d'estimer précisément cette évolution à ce stade, faute de suffisamment d'informations de la part des services de l'Etat concernant le rythme de recouvrement de cette taxe.

Évolution du produit de taxe d'aménagement perçu par Dijon Métropole

Produit brut reversé par l'Etat à la Métropole (hors dégrèvements)

Produit brut de taxe d'aménagement	2019	2020	<i>Prévision projet budget 2021</i>	<i>Prévision 2022</i>
<i>Montants en millions d'euros (M€)</i>	4,532 M€	1,6 M€ à 3 M€⁵⁸	2 M€ <i>Hypothèse conservatoire prudente (faute de visibilité)</i>	<i>Pas de visibilité à ce stade</i>

(*) 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.

2.2.6. Taxe de séjour et Office de tourisme

Dans un contexte de confinement en France comme dans le monde entier, les flux d'arrivées touristiques ont cessé entre la mi-mars et la mi-mai, et avaient déjà commencé à se tarir en début d'année (recul de la clientèle asiatique).

Malgré une reprise progressive de la fréquentation touristique jusqu'en septembre 2020 (avant un nouveau recul important en fin d'année du fait de la dégradation de la situation sanitaire), 2020 restera une année noire en la matière.

Au compte administratif 2020, le produit de taxe de séjour (incluant la part départementale) est estimé, à ce jour, dans une fourchette comprise entre - 800 K€ et - 1,2 M€ par rapport au pic du CA 2019 (2,393 M€).

Compte-tenu de l'évolution de la pandémie (*a minima* encore présente et prégnante au 1^{er} semestre 2021), des restrictions sanitaires d'ores et déjà maintenues en France jusqu'au 20 janvier 2021, et des limitations de circulation maintenues à l'international, **il est quasi-certain que la taxe de séjour sera très loin de retrouver, dès 2021, son niveau d'avant-crise.**

Cette situation appelle bien évidemment à la vigilance concernant la situation budgétaire de l'Office de tourisme, auquel Dijon Métropole reverse 100% du produit de la taxe de séjour (hors part départementale reversée au Département de Côte d'Or).

En fonction de l'ampleur et de la durée de la crise, il n'est pas à exclure que Dijon Métropole doive, ponctuellement, à court ou moyen terme, attribuer une subvention d'équilibre à l'Office du tourisme, afin de compenser le recul majeur de sa principale ressource budgétaire.

⁵⁸ 1,6 M€ encaissés/titrés par Dijon Métropole à fin novembre 2020. Fourchette large s'expliquant par le fait que le mois de décembre avait été marqué, en 2019, par le reversement par l'Etat d'environ un tiers du produit annuel (extrapolation, dans la fourchette haute de 3 M€, qu'il pourrait en être de même en 2020).

Évolution du produit de taxe de séjour perçu par Dijon Métropole

Part départementale incluse

Produit de taxe de séjour	CA 2019	CA prév 2020	<i>Prévision projet budget 2021</i>
<i>Montants en millions d'euros (M€) CA = compte administratif</i>	2,393 M€	1,1 M€ à 1,6 M€⁵⁹	1,5 M€

2.2.7. Les effets « déportés » de l'année 2020

Au-delà des pertes importantes de recettes fiscales anticipées à l'horizon 2021-2022 (avec un retour au niveau d'avant-crise peu probable avant 2023, au mieux), l'année 2021 (*a minima*), sera marquée par la prise en compte des conséquences de la crise sanitaire sur les équilibres économiques et financiers de plusieurs contrats de délégation de service public de Dijon Métropole, à savoir :

- la délégation des services publics de la mobilité (particulièrement pour ce qui concerne le forfait de charges des transports publics urbains, mais aussi pour les parkings en ouvrage et le stationnement sur voirie), afin de tenir compte, entre autres, du recours à l'activité partielle par le délégataire, des économies générées par la réduction du niveau de service durant certaines parties de l'année 2020, mais aussi des surcoûts générés par les contraintes sanitaires et d'hygiène ;
- les délégations de service public de la piscine olympique / salle d'escalade et de la piscine du Carrousel (significativement impactées par la fermeture entre mars et juin 2020, entre autres) ;
- la délégation de service public du Zénith (équipement fermé depuis mars 2020).

Les échanges avec les délégataires sont toujours en cours à la fin de l'année 2020 et ne pourront, en tout état de cause, pas être totalement achevés avant de disposer d'une connaissance - et donc d'une visibilité - définitives sur les comptes 2020 des différentes délégations de service public concernées.

De ce fait, il apparaît prématuré, à ce stade, de communiquer des éléments financiers précis afin de ne pas compromettre les intérêts de la Métropole dans ce processus complexe, auquel sont également confrontés tous les autres EPCI.

2.2.8. De possibles changements à prévoir, au moins à moyen terme, dans les comportements des usagers et dans la fréquentation des services publics

Du fait de la présence relativement durable de la pandémie, les mesures d'hygiène et de distanciation sociale pourraient s'appliquer sur un temps assez long, et influencer sur les comportements des usagers des services publics, avec une possible baisse durable de fréquentation de certains services publics métropolitains (en-dessous de leur épure habituelle d'avant-crise), y compris après leur réouverture (transports publics urbains, piscines olympique et du Carrousel, Zénith, parkings, etc.).

Cela devrait nécessairement, et malheureusement, être encore le cas en 2021, au moins sur la première partie de l'année.

Dans ce contexte, l'équilibre économique et budgétaire desdits services sera nécessairement impacté, avec de moindres recettes et un chiffre d'affaires réduit pour les délégataires de services publics.

⁵⁹ 1,6 M€ encaissés/titrés par Dijon Métropole à fin novembre 2020. Fourchette large s'expliquant par le fait que le mois de décembre avait été marqué, en 2019, par le reversement par l'Etat d'environ un tiers du produit annuel (extrapolation, dans la fourchette haute de 3 M€, qu'il pourrait en être de même en 2020).

OBJECTIFS BUDGÉTAIRES ET FINANCIERS POUR L'ÉLABORATION DU BUDGET PRIMITIF 2021

1- Préambule

L'exercice 2021 constituera une année exceptionnelle sur le plan budgétaire, et continuera d'être marqué par **les conséquences majeures de la crise sanitaire, particulièrement significatives à l'échelle de Dijon Métropole** (ce qui sera également le cas en 2022).

En effet, comme cela a été largement évoqué précédemment, l'échelon intercommunal, de par la structure de ses recettes fiscales (fortement liées à l'activité économique) et de ses compétences (particulièrement exposées aux conséquences de la crise, à l'image du réseau de transports publics urbains, des grands équipements sportifs et culturels tels que le Zénith et les piscines Olympique et du Carousel) est en effet, d'un point de vue financier :

- particulièrement touché par la crise sanitaire et économique ;
- et ce de manière durable, avec des effets importants dès 2020, et qui, pour certains d'entre eux, se poursuivront au moins jusqu'en 2022, voire en 2023⁶⁰).

Dans ce contexte, **Dijon Métropole souhaite, pour l'année 2021, maintenir deux grands principes qui ont guidé la construction des exercices budgétaires des années précédentes**, à savoir :

- **maintenir un niveau d'investissement significatif** et proche du BP 2020 (63,25 M€ de dépenses d'équipement, pour mémoire), afin de **participer à la relance économique** sur le territoire de l'agglomération ;
- **stabiliser une nouvelle fois le niveau d'imposition**, inchangé depuis 2016 (toutes taxes hors CFE) et 2017 (CFE), afin :
 - de ne pas alourdir la pression fiscale pour des entreprises déjà fortement affectées par la crise ;
 - de leur donner de la visibilité fiscale ;
 - de préserver le pouvoir d'achat des ménages, d'ores et déjà entamé en 2020 pour une partie d'entre eux.

2- Priorités d'action pour la construction du budget primitif 2021

Au-delà de la répartition « classique » des investissements par champs de compétences et d'activités, présentée par la suite⁶¹, le projet de budget primitif 2021 s'articulera autour de plusieurs priorités transversales, dans la continuité, notamment, des orientations définies par le projet métropolitain approuvé, au cours de la mandature précédente, par délibération du conseil métropolitain du 30 novembre 2017.

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 2021, mais uniquement à en présenter les grandes orientations.

⁶⁰ Avec notamment un important recul de la CVAE à prévoir entre 2021 et 2022, une baisse de la CFE pour la partie des bases des entreprises assujetties à la cotisation minimum (effet 2022), un versement mobilité qui devrait mettre plusieurs années pour retrouver son pic d'avant-crise (59,5 ME en 2019) en raison de la montée du chômage et du maintien de l'activité partielle dans certains secteurs, etc.

⁶¹ Cf. *infra* pages 85 et suivantes.

2.1. Une métropole écologique : alimentation, énergie, eau et air

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* ».

Le budget primitif 2021 s'inscrit dans la stricte continuité de cette orientation et des actions déjà engagées les années précédentes, au travers, entre autres :

- 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 le Groupe Turbo Alternateur de l'Unité de Valorisation Énergétique des déchets.

Parmi les faits marquants prévisionnels de l'année 2021 et des années suivantes, peuvent être relevés, entre autres :

→ **la mise en service d'une station de production d'hydrogène** dans le cadre d'une société par action simplifiée (SAS) Dijon Smart Energhy, créée à cet effet ;

→ **le lancement, en 2021, du processus d'acquisition des premiers véhicules métropolitains alimentés à l'hydrogène (bus et bennes à ordures ménagères)**. Initialement envisagées dès 2020, avec inscription des crédits correspondants au budget supplémentaire, les premières acquisitions ont finalement été différées à 2021, compte-tenu de la nécessité de disposer de davantage de visibilité sur la crise sanitaire et économique, et sur ses conséquences budgétaires pour la Métropole ;

→ **l'installation d'une ferme photovoltaïque sur le site de l'ancien centre d'enfouissement technique** (décharge de produits inertes), débuté fin 2020 suite à la réalisation préalable par Dijon Métropole, toujours en 2020, d'importants travaux de remise en état et de réhabilitation paysagère du site ;

- du développement des modes de déplacements doux, pour lequel il sera proposé de dédier une enveloppe d'environ 2 M€ au budget 2021, fléchée sur le développement de pistes cyclables supplémentaires ;

- de la gestion durable de l'eau dans le cadre notamment du contrat de délégation de service public conclu avec la société d'économie mixte à opération unique (SEMOP) ODIVEA à 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.

Pour mémoire, dans le cadre du contrat conclu avec la SEMOP, Dijon Métropole a fixé à cette dernière des objectifs ambitieux en matière de gestion de l'eau, parmi lesquels, entre autres :

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

→ 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 surveiller leur consommation (2021-2023) ;

→ l'extension de la capacité de production du champ captant de Poncey-lès-Athée pour mieux sécuriser l'alimentation en eau potable du territoire élargi de la Métropole, et soulager les prélèvements sur les autres ressources plus contraintes ;

- la réduction des déversements des eaux usées dans le milieu naturel, avec la construction d'un bassin complémentaire au bassin Mongeotte du réseau d'assainissement (2021-2023) ;
- l'élimination des macro et micro-déchets par la mise en place de pièges à déchets (2021) et la filtration des eaux usées avec traitement et élimination des micropolluants présents dans le rejet de la station d'épuration ;
- la méthanisation des boues de la station d'épuration eau vitale pour la production de biogaz réinjecté dans le réseau de la Métropole (construction 2021-2022) ;
- l'élimination des boues de station par incinération, avec valorisation de la chaleur produite par le four de la station d'épuration Eau vitale de Longvic ;

- du projet système d'alimentation durable à l'horizon 2030, avec une enveloppe financière prévisionnelle de l'ordre de 1,3 M€ au budget primitif 2021 (incluant les montants pris en charge par la Métropole sur ses fonds propres et les versements aux divers partenaires des cofinancements perçus auprès de la Caisse des dépôts et consignations [CDC]).

Pour mémoire, au titre de cette démarche, Dijon Métropole avait été désignée co-lauréate (avec 23 autres porteurs de projets dans toute la France), de l'appel à manifestation d'intérêt de l'État « Territoires d'innovation de grande ambition » (TIGA, désormais rebaptisé « Territoires d'Innovation », ou « TI »).

Par convention conclue en mai 2020, la CDC avait ensuite désigné Dijon Métropole, jusqu'en septembre 2031, comme responsable juridique, technique et financier de l'exécution de 16 actions en subvention labellisées par l'Etat comme territoire d'innovation (TI), en précisant que cette démarche implique pas moins de 18 partenaires publics et privés⁶².

Il est rappelé que pour ce programme d'actions d'un volume financier prévisionnel de 46 M€ sur la durée du projet, Dijon Métropole mobilise 2,7 M€, auxquels s'ajoutent :

- 3 M€ attribués par la CDC à la Métropole sur 7 ans, charge à cette dernière de justifier les actions engagées selon un planning d'avancement actualisé chaque année ;
- 6,8 M€ de participation de la CDC au capital de futures sociétés de projet ;
- 1,7 M€ de la Région Bourgogne-Franche-Comté attribué/versés directement aux partenaires publics et privés porteurs de projets.
- le reste du budget correspondant soit à de l'autofinancement des diverses structures porteuses de projets (publiques comme privées), ainsi que des prestations et temps passé de divers organismes partenaires (INRAE, Université de Bourgogne, Agrosup, Université Lyon 3, MHMN, Ville de Dijon, etc. ;
- le lancement du projet de création d'une légumerie centralisée⁶³, dont la construction/installation serait effectuées au sein de la zone d'activités Beaugard, 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 (coût global prévisionnel d'environ 1,8 M€ HT, valeur 2020, auquel s'ajoutent 250 K€ HT de coût d'acquisition du foncier, avec une réalisation du projet étalée entre 2021 et 2022) ;
- de la montée en puissance du tri sélectif, laquelle devrait connaître une nouvelle étape dans les années qui viennent avec l'extension des consignes de tri, qui nécessitera la réalisation de travaux conséquents de modernisation du centre de tri dans le courant de la mandature.

⁶² Parmi lesquels, entre autres : l'INRA (trois laboratoires différents), le centre hospitalier universitaire Dijon Bourgogne, Agronov, Creativ' (Campus des métiers), Foodtech, Vitagora, l'Université de Bourgogne, Agrosup et la Banque alimentaire).

⁶³ Sous réserve de son approbation par le conseil métropolitain lors de sa séance du 17 décembre 2020.

2.2. Une métropole des savoirs

Comme le soulignait le projet métropolitain susvisé, 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* ».

Le budget métropolitain 2021 contribuera ainsi pleinement à cet objectif d'accroissement de l'offre d'enseignement supérieur, au travers, entre autres :

- de l'achèvement de la construction du « campus métropolitain », destiné à accueillir, à terme, les deux grandes écoles d'ingénieurs ESEO et ESTP ;
- des subventions de fonctionnement accordées à ces deux établissements durant la phase d'implantation et de montée en puissance de leur campus dijonnais ;
- du soutien à l'antenne de Sciences Po Paris, ainsi que d'un appui financier à l'adaptation de son campus (extension des locaux actuels, ou implantation sur un nouveau site) ;
- du soutien financier à l'École Supérieure Appliquée au Design et au Digital (ESADD) dans le cadre de son implantation dans l'agglomération dijonnaise (durant sa phase de montée en puissance).

2.3. Un environnement favorable au développement économique

Par rapport aux autres catégories d'intercommunalités (communautés de communes, communautés d'agglomération, et communautés urbaines), le développement économique au sens large constitue une dimension centrale des compétences et de l'action des métropoles, en articulation avec les régions, et ce d'autant plus dans un contexte de crise comme c'est le cas actuellement.

Dans la continuité des actions engagées en 2020, l'année 2021 sera marquée par la **poursuite du soutien de Dijon Métropole au monde économique dans un contexte de crise sanitaire de la Covid-19**, au travers notamment :

- du soutien aux entreprises en difficulté (et particulièrement des petites entreprises), dans le cadre du Fonds de solidarité métropolitain créé dès 2020 en coordination avec la Région Bourgogne-Franche-Comté. Après les premières aides attribuées et versées dès l'automne 2020, la mise en œuvre du Fonds et les attributions d'aides correspondantes se poursuivront en 2021.
- 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 500 K€ envisagée pour le projet de BP 2021).

Pour mémoire, en 2020, Dijon Métropole avait également adopté diverses mesures d'allègements de redevances ou loyers dus par les entreprises, parmi lesquelles :

- l'exonération de la redevance spéciale gros producteurs pour le second trimestre 2020 (geste budgétaire estimé à 640 K€ pour la Métropole) ;
- l'exonération/exemption du paiement des loyers pour tout le premier semestre 2020 pour les occupants de bâtiments métropolitains (essentiellement le site Agronov à Bretenière), avec un « coût » (moins de recette) de l'ordre de 80 K€ pour la Métropole).

Par ailleurs, au-delà des mesures exceptionnelles liées à la crise sanitaire et économique de la Covid-19, le budget 2021, comme ceux des années précédentes, sera construit dans l'optique de maintenir un cadre propice au développement économique, à la création et/ou à l'implantation d'entreprises, etc., au travers notamment :

- d'une politique fiscale stable et compétitive pour les entreprises, avec des taux d'imposition inchangés depuis 2017 pour la cotisation foncière des entreprises (CFE), et 2016 pour la taxe foncière sur les propriétés bâties. **Pour 2021⁶⁴, l'objectif sera de maintenir, une nouvelle fois, les taux d'imposition inchangés.**

Pour ce qui concerne la CFE, le taux de 27,04% applicable depuis 2017 sur le territoire de Dijon Métropole demeurerait ainsi significativement inférieur à la moyenne nationale des EPCI de plus de 100 000 habitants hors Ile-de-France (30,14%), et à la moyenne des métropoles et communautés urbaines (27,39%)⁶⁵.

- de l'aménagement des zones d'activités (ZA), avec, en 2021, environ 1,2 M€ de crédits prévisionnels dédiés à l'aménagement de la ZA Beauregard⁶⁶ ;

- 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 la filière santé, source de croissance et d'innovations, comme l'un des axes majeurs d'attractivité économique du territoire dans le projet métropolitain adopté au cours de la mandature 2014-2020.

Après le lancement du Technopôle Santé en 2019⁶⁷, le budget 2021 intégrera diverses actions en la matière, parmi lesquelles : la poursuite de la subvention d'équipement au CHU Dijon Bourgogne pour la mise en œuvre du projet Readaptic (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.

→ **la filière « agro-alimentaire » au sens large**, avec le début de la mise en œuvre du projet susvisé de système alimentaire durable à l'horizon 2021, le lancement des études préalables à la restructuration du bâtiment C du Technopôle Agroenvironnement de Bretenièrre (ancien bâtiment INRA)⁶⁸, la poursuite du développement agricole et viticole sur le plateau de la Cras, et la construction d'une légumerie ;

→ **la filière numérique**, avec comme projets structurants présentant des implications pour le budget 2020 : la poursuite du déploiement de la démarche OnDijon, la deuxième rentrée de l'École supérieure d'électronique de l'Ouest (ESEO) et l'achèvement du bâtiment du Campus métropolitain qui l'accueillera (ainsi que l'ESTP), le projet Readaptic précédemment évoqué, ou bien encore le soutien financier au cluster robotique *Robotic Valley* (cluster régional dont l'objectif est d'accompagner les entreprises industrielles vers l'industrie 4.0)⁶⁹.

⁶⁴ Cf. *infra* pages 60 et 61.

⁶⁵ **Source** : Guide statistique de la fiscalité directe locale 2018 publié en octobre 2019 par la Direction générale des collectivités locales (DGCL) - <https://www.collectivites-locales.gouv.fr/guide-statistique-fiscalite-directe-locale-2018>. Cette étude n'ayant pas été mise à jour en 2020, les taux moyens mentionnés demeurent des données 2018.

⁶⁶ Rachat des voies/voiries aménagées par la SPLAAD au fur et à mesure de leur avancement.

⁶⁷ Convention fondatrice signée le 26 décembre 2019 entre Dijon métropole, le CHU Dijon Bourgogne, le Centre Georges-François Leclerc, l'Université de Bourgogne et le Pôle BFCare (association qui fédère les industries du secteur des produits et services de santé)

⁶⁸ Lancement des études initialement prévu en 2020, et qui a finalement dû être décalé compte-tenu de la crise sanitaire.

⁶⁹ Le cluster réalise des actions de sensibilisation, de formation et d'ingénierie de projet. Pour les deux derniers items il s'appuie en particulier sur la plateforme d'excellence en robotique-cobotique et vision industrielle de l'UIMM. Dijon Métropole accompagne ce cluster dans le cadre de sa montée en puissance / phase d'amorçage.

Enfin, malgré un contexte budgétaire difficile et une dégradation significative de sa capacité d'autofinancement, Dijon Métropole maintiendra également un niveau d'investissement sensiblement équivalent à celui des exercices précédents, afin de contribuer à la relance et au soutien de l'activité des entreprises du territoire (cf. *infra*).

2.4. 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 que **Dijon Métropole constitue également une « collectivité » 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, les orientations suivantes seront proposées au conseil métropolitain dans le cadre de l'examen du budget primitif 2021 :

- le maintien d'une enveloppe d'investissement conséquente pour les travaux du quotidien en matière de voirie et accessoires de voirie (éclairage public, trottoirs, propreté urbaine espaces verts, eaux pluviales, etc.) sur le territoire des 23 communes-membres, de **l'ordre de 13,5 M€ à 16,5 M€** ;
- le renforcement des moyens dédiés à la propreté urbaine⁷⁰ ;
- la consolidation des effectifs des services en charge de la « proximité »⁷¹, avec pour objectif de renforcer la réactivité et l'efficacité des équipes techniques métropolitaines face à tout "dysfonctionnement" constaté dans l'espace public, et de répondre ainsi aux attentes croissantes des citoyens en la matière.
- le développement des modes de déplacements doux, et particulièrement des pistes cyclables (cf. *supra*).

2.5. Une métropole sociale et solidaire

Suite au transfert, pleinement effectif depuis le 1^{er} juin 2020, de diverses compétences sociales par le Département de la Côte d'Or, Dijon Métropole déploie un ensemble d'actions qui concourent à apporter aux publics en difficulté des réponses à leurs situations.

Il s'agit du rôle central du nouveau service social métropolitain dont le fonctionnement, étroitement articulé avec l'action des Centres Communaux d'Action Sociale présents sur le territoire métropolitain, contribue à accompagner les publics vers leur autonomie. Cette implication passe par une action volontariste, visant à favoriser l'accès aux droits des publics. L'échelon de proximité que les CCAS et le service social métropolitain incarnent prend ici toute sa dimension, l'accompagnement visant une complétude des droits pour chacun.

Ces nouvelles missions sont d'autant plus importantes dans un contexte de crise économique et sociale marquée par une augmentation de la pauvreté et des situations individuelles difficiles.

⁷⁰ Cf. notamment *supra* page 38 pour ce qui concerne les ressources humaines.

⁷¹ Cf. notamment *supra* page 38 pour ce qui concerne les ressources humaines.

Dans ce contexte, parmi les leviers appuyant l'accompagnement des publics, deux dispositifs relevant désormais de la responsabilité de Dijon Métropole, à savoir le **Fonds de Solidarité pour le Logement (FSL)** et le **Fonds d'Aide aux Jeunes (FAJ)** sont **particulièrement mobilisés en 2020**, et le seront encore en 2021.

Ainsi, dès la prise en charge de ces nouvelles missions au 1er juin 2020, la Métropole a entendu prendre la mesure de la crise économique subie par les ménages du fait de la situation sanitaire tendue.

Plusieurs aménagements des règlements intérieurs de ces deux fonds ont donc été effectués avec, en premier lieu, le choix **d'augmenter l'enveloppe du FSL** de + 20% par rapport au montant transféré par le Département.

Dans la continuité avec 2020, l'année 2021 présente ce même impératif de faire toujours mieux correspondre les outils portés par ces règlements intérieurs aux réalités et besoins des publics qui sollicitent ces fonds.

En matière de logement, Dijon Métropole entend jouer un rôle dans l'approfondissement et la mise en cohérence de nombre de réponses portées sur le territoire par un réseau institutionnel et associatif dense et actif.

C'est en ce sens que Dijon Métropole répondra prochainement à l'appel à manifestation d'intérêt « Logement d'abord » avec pour objectifs :

- de favoriser l'accès au logement direct des publics à la rue ;
- de sécuriser le maintien durable dans le logement pour les occupants rencontrant des difficultés qui pourraient les conduire à la rue.

Dans le champ de l'insertion, l'orientation prise par Dijon Métropole vise à permettre la continuité du fonctionnement des associations auparavant soutenues par le Département dans le cadre du Programme Départemental d'Insertion.

L'ambition porte également sur une articulation étroite avec le développement économique dans une logique d'ingénierie, ce qui illustre l'articulation nécessaire et pertinente entre la compétence insertion tournée vers l'entreprise et le développement économique, compétence historique de la Métropole.

Par ailleurs, l'orientation prise en matière de **renforcement des compétences sur la dimension numérique** va se poursuivre et s'inscrire dans un positionnement affirmé par Dijon Métropole **d'animation d'un réseau élargi d'acteurs communaux et métropolitains confrontés aux demandes des publics en souffrance dans leur approche du numérique et de fait empêchés dans l'accès à leurs droits.**

Ces différents axes de travail, qu'ils touchent au domaine de l'insertion, du logement ou de l'accès aux droits, trouveront à s'exprimer dans un **partenariat étroit avec l'État** à travers la conclusion d'un nouveau **Contrat d'appui de lutte contre la pauvreté sur la période 2021-2022.**

Ce contrat rendra également compte de l'implication nouvelle de Dijon Métropole sur le champ de l'action sociale, dont elle est devenue un acteur important depuis les transferts de compétences.

En matière de **prévention spécialisée**, le niveau de la dotation de compensation du transfert de la compétence par le Département est maintenant connu, et a été fixé à 279 K€ annuels⁷², et ce alors même que celui-ci mobilisait encore 672 K€ en 2015 pour l'exercice de cette compétence sur le territoire de l'agglomération (soit environ 2,5 fois plus que les moyens transférés à la Métropole).

Cette visibilité sur les moyens transférés par le Département permet désormais d'initier, en 2021 et/ou les années suivantes, un rapprochement avec les communes visant à mettre en œuvre cette compétence sur le territoire métropolitain.

Enfin, Dijon Métropole interviendra également sur les questions relatives à la prévention de la perte d'autonomie au travers de la présidence de la conférence des financeurs pour son territoire et de la mobilisation des crédits dédiés par la Caisse Nationale de Solidarité pour l'Autonomie (CNSA).

3- Le maintien d'un niveau d'investissement significatif : l'impératif de la relance économique

Tenant compte des priorités d'actions et des principaux projets précédemment définis, les dépenses d'équipement de la Métropole (chapitres 20, 21, 23 et 204) devraient se situer, au BP 2021, **dans une fourchette comprise entre 55 M€ et 65 M€** tous budgets confondus (après 63,25 M€ au BP 2020).

Pour mémoire, tous budgets confondus, la moyenne des dépenses d'équipement réalisées (constatée au compte administratif) s'est établie à un peu plus de 50 millions d'euros annuels⁷³ sur la mandature précédente, entre 2014 et 2019.

Malgré la réduction de sa capacité d'autofinancement et les tensions budgétaires générées par la crise sanitaire, Dijon Métropole fait donc le choix assumé :

- de ne pas réduire drastiquement son niveau d'investissement, afin de **contribuer à la relance sur le territoire métropolitain et de ne pas obérer la reprise économique** ;
- tout en calibrant ce niveau d'investissement de manière à éviter un réendettement trop important susceptible de fragiliser les équilibres financiers métropolitains à moyen terme (*a fortiori* dans un contexte de faible visibilité sur les conditions de sortie de crise sanitaire et économique - cf. *infra*).

4- Un objectif de stabilité de la fiscalité applicable en 2021 aux ménages et aux entreprises

Malgré la diminution significative des dotations de l'Etat entre 2014 et 2017, le Grand Dijon, devenu depuis Dijon Métropole, s'était systématiquement refusé, durant ces quatre exercices à faire le « choix de la facilité » qui aurait consisté à absorber l'intégralité ou même la majorité de la diminution des dotations de l'Etat par le biais de hausses massives des taux d'imposition des différents impôts et taxes communautaires/métropolitains.

Dans ce contexte, le choix a ainsi été fait de mener une gestion rigoureuse des dépenses de fonctionnement intercommunales, ainsi que de procéder à une transformation rapide de la communauté d'agglomération en communauté urbaine au 1^{er} janvier 2015, ce qui a permis de fortement atténuer l'ampleur de la diminution de la dotation globale de fonctionnement par rapport à ce qu'ont pu constater d'autres collectivités et EPCI.

⁷² Suite à l'arrêté préfectoral modificatif du 9 novembre 2020 portant transfert de compétences entre le Conseil départemental de la Côte d'Or et Dijon Métropole.

⁷³ Hors subventions d'équipement ponctuelles du budget principal à certains budgets annexes.

En 2021, dans un contexte fiscal en forte évolution du fait, notamment, de la suppression progressive de la taxe d'habitation, **l'objectif sera, une nouvelle fois, la stabilité, tant en matière de fiscalité ménages qu'en matière de fiscalité économique (cotisation foncière des entreprises).**

Pour les ménages, l'année 2021 constituerait ainsi la cinquième année consécutive de stabilité fiscale (et la quatrième consécutive pour la CFE).

Cette décision permettrait de maintenir la fiscalité appliquée par Dijon Métropole à un niveau particulièrement modéré par rapport au « panel » des 18 autres communautés urbaines (CU) et métropoles (hors métropoles du Grand Paris, du Grand Lyon, et d'Aix-Marseille).

Pour mémoire, en 2019⁷⁴, et par rapport à ces 18 autres métropoles et CU, les taux d'imposition de Dijon Métropole se positionnaient de la manière suivante :

- **3^{ème} taux de taxe d'enlèvement des ordures ménagères le moins élevé ;**
- **7^{ème} taux de taxe d'habitation sur les résidences principales le plus modéré**, en rappelant que, de surcroît, les abattements très favorables aux contribuables mis en œuvre par certaines communes, dont Dijon, s'appliquent également à la part métropolitaine de la taxe ;
- **3^{ème} taux de taxe foncière sur les propriétés bâties le moins élevé**, en précisant que 4 autres métropoles appliquaient des taux de 0% ;
- **7^{ème} taux de cotisation foncière des entreprises le plus faible.**

5- Le maintien d'une situation financière la plus solide possible, malgré les tensions budgétaires générées par la crise

En 2021, dans un contexte budgétaire rendu très incertain par la crise sanitaire, les objectifs centraux de Dijon Métropole en la matière seront les suivants.

5.1. Limiter au maximum la dégradation de la capacité d'autofinancement

Fortement touchée dès 2020 par la crise économique, la Métropole sera également affectée *a minima* jusqu'en 2022/2023, avec une capacité d'autofinancement significativement réduite sur la période, et dont il est impossible de définir à ce stade à quel moment elle retrouvera son niveau d'avant-crise (2019).

Au stade du BP 2021, compte-tenu de l'ampleur de la crise sanitaire et économique et de ses conséquences budgétaires déjà largement évoquées *supra* (pertes de recettes, dépenses supplémentaires etc.), le recul de l'autofinancement sera important par rapport au BP 2020, dans une ampleur que ne saurait évidemment compenser la simple maîtrise des dépenses réelles de fonctionnement (maîtrise qui s'est manifestée par le strict respect des objectifs assignés par l'Etat en 2018 et 2019 dans le cadre de la contractualisation).

Au vu des principaux facteurs d'évolution des dépenses et recettes de fonctionnement, l'épargne brute tous budgets confondus, devrait fortement reculer par rapport au BP 2020 (47,9 M€ l'an dernier), et se situer entre **38 M€ et 43 M€ (niveau soutenable à ce stade au regard de l'endettement de la Métropole - cf. *infra*).**

⁷⁴ Sont mentionnées ici les données 2019, car les données 2020 n'étaient malheureusement pas disponibles sur le site Internet officiel de l'Etat à la date d'achèvement du présent rapport : <https://www.collectivites-locales.gouv.fr/fiscalite-locale-intercommunalite>. Compte-tenu de la stabilité fiscale adoptée par la plupart des collectivités en 2020, il est quasi-certain que le « classement » n'a pas fortement évolué entre 2019 et 2020.

Bien évidemment, l'objectif sera de limiter au maximum ce recul de l'autofinancement, non seulement dans les dernières phases de préparation du BP 2021, mais également au cours de l'exécution budgétaire 2021.

5.2. Evolution de l'endettement⁷⁵ : un réendettement limité au stade du budget primitif, soutenable budgétairement compte-tenu de la situation financière de la Métropole

Dans un contexte de réduction significative de la capacité d'autofinancement du fait de la crise économique et avec la nécessité, en parallèle, de préserver au maximum le niveau d'investissement pour contribuer à la relance économique, le budget primitif 2021 sera construit sur la base d'une hypothèse **de réendettement modéré de Dijon Métropole par rapport à 2020, de l'ordre de + 10 M€ maximum** par rapport à l'encours prévisionnel au 31/12/2020 (308,12 M€)⁷⁶.

Cette évolution limitée apparaît en effet soutenable au stade du budget primitif, en raison :

- de la situation financière solide de la Métropole avant déclenchement de la crise sanitaire et économique⁷⁷ ;
- de la reprise des résultats de l'exercice 2020 au moment du budget supplémentaire 2021 qui devrait permettre de réduire ce réendettement.

Même dans les scénarios les plus pessimistes en termes de dégradation de la capacité d'autofinancement et d'évolution de l'endettement (+ 10 M€), la capacité de désendettement resterait contenue, au maximum, autour de 8 ans tous budget confondus, et de 5 à 6 ans pour le budget principal (au stade du BP 2021, et en rappelant une nouvelle fois le degré important d'aléa et d'incertitude dans lequel sont établies ces prévisions).

6- 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 2018-2022⁷⁸, 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, puis suspendue depuis 2020, laquelle était appréciée uniquement sur le budget principal).

⁷⁵ Cf., pour plus de détail, l'analyse de l'encours de la dette métropolitaine en fin de document (pages 102 et suivantes).

⁷⁶ Hors éventuelle avance remboursable de l'Etat aux autorités organisatrices de la mobilité, rendue possible par la quatrième loi de finances rectificative 2020 (loi n° 2020-1473 du 30 novembre 2020 de finances rectificative pour 2020).

⁷⁷ Cf. *supra* page 42.

⁷⁸ Loi n° 2018-32 du 22 janvier 2018 de programmation des finances publiques pour les années 2018 à 2022.

Pour ce qui concerne l'exercice 2021, et en cohérence avec les priorités budgétaires métropolitaines détaillées *supra*, les objectifs de Dijon Métropole, tous budgets confondus, et sans retraitement des doubles comptes (subventions du budget principal à certains budgets annexes, et refacturations de charges entre budgets), seraient, ainsi, les suivants :

Objectifs prévisionnels 2021, tous budgets confondus (budget principal et budgets annexes consolidés)	
Dépenses réelles de fonctionnement	279,5 millions d'euros maximum
Besoin de financement	Inférieur à 10 000 000 € au stade du BP 2021 c'est-à-dire un réendettement maximal de 10 M€ au BP 2021, à réduire ensuite au maximum en exécution budgétaire 2021, après reprise des résultats au moment du budget supplémentaire

Concernant l'objectif de dépenses réelles de fonctionnement (279,5 M€), celui-ci apparaît, facialement, en forte hausse par rapport à celui fixé l'an dernier au stade du DOB 2020 (269,5 M€).

Toutefois, il est essentiel de rappeler que l'objectif maximal 2021 est construit en prenant en compte :

- d'une part, du fait des conséquences de la crise :

→ une hypothèse de hausse maximale de + 5 M€ de la subvention d'équilibre du budget principal au budget annexe des transports publics urbains (par rapport au montant de 18,5 M€ initialement prévu au stade du DOB/BP 2020);

→ une hypothèse de hausse maximale de + 800 K€ de la subvention d'équilibre du budget principal au budget annexe des parkings en ouvrage (par rapport au montant de 2,8 M€ initialement prévu au stade du DOB/BP 2020);

- d'autre part, les dépenses réelles de fonctionnement liées à l'exercice des compétences du Département de la Côte d'Or, non prises en compte au stade du DOB/BP 2020, et qui devraient représenter environ 4,5 M€ à 5 M€ au stade du BP 2021.

Après retraitement de ces facteurs d'évolution exceptionnels (représentant de l'ordre de + 10,3 M€ à + 10,8 M€ par rapport au DOB/BP 2020), l'objectif maximal prévisionnel fixé pour 2021 apparaît donc quasi-constant par rapport à l'objectif fixé pour 2020 au stade du DOB 2020.

PERSPECTIVES 2021 SUR LES EQUILIBRES DE FONCTIONNEMENT ET LA CAPACITÉ D'AUTOFINANCEMENT DE DIJON MÉTROPOLE

La note de synthèse 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 2021, en volume de dépenses réelles, environ 95%⁷⁹ du budget général de la Métropole⁸⁰.

À plusieurs égards, le budget primitif 2021 constitue un **budget exceptionnel**, difficilement comparable avec le BP 2020, en raison, notamment :

- des conséquences durables de la crise financière de la Covid-19 sur les finances métropolitaines ;
- de la première année pleine d'exercice effectif des compétences transférées par le Département de la Côte d'Or.

En effet, au stade de la construction du BP 2020, ces deux paramètres n'étaient, soit pas pris en compte faute de visibilité suffisante (effets du transfert de compétences avec le Département), soit pas connus (puisque la crise sanitaire a réellement émergé en Europe à compter de février/mars 2020, alors que le budget 2020 avait été construit à l'automne 2019).

En tout état de cause, en 2021, **le fait central sera indéniablement le recul important, et inédit, de la capacité d'autofinancement** de Dijon Métropole **du fait de la crise sanitaire et économique**, avec :

- une capacité d'autofinancement du budget principal significativement réduite par la crise économique et ses conséquences budgétaires (incluant bien évidemment le renforcement nécessaire des subventions d'équilibre versées aux budgets annexes des transports publics urbains et parkings en ouvrage, eux-mêmes fortement impactés) ;
- des équilibres d'exploitation du budget annexe des transports publics urbains par rapport à la situation d'avant-crise (après une année 2020 extrêmement compliquée du fait des deux confinements, de la forte baisse de la fréquentation, et du recul conséquent du versement mobilité), constat également valable pour le budget annexe des parkings en ouvrage.

Comme cela a déjà été largement évoqué précédemment⁸¹, **la crise de la Covid-19 ne se limite donc pas à un simple « trou d'air » budgétaire et financier sur la seule année 2020, mais générera des tensions durables et importantes sur les équilibres d'exploitation et la capacité d'autofinancement de Dijon Métropole** (comme cela est d'ailleurs le cas pour l'ensemble des intercommunalités).

En d'autres termes, quand bien même la situation sanitaire et économique s'améliorerait nettement dès 2021, les effets budgétaires de la crise pour la Métropole seront durables, et porteront *a minima* jusqu'à la mi-mandat (au mieux jusqu'à l'année 2022 incluse, voire jusqu'en 2023).

Au stade des arbitrages budgétaires encore au cours au moment de l'achèvement du présent rapport, la fourchette indicative et prévisionnelle de recul de la capacité d'autofinancement par rapport au BP 2020 serait donc la suivante :

⁷⁹ Estimation effectuée avant derniers arbitrages budgétaires 2021.

⁸⁰ Chiffres du budget primitif 2020, y compris doubles comptes.

⁸¹ Cf. *supra* la partie relative au « Zoom sur les conséquences budgétaires de la crise en 2020 et les années suivantes ».

Evolution prévisionnelle des ratios d'épargne (tous budgets consolidés)	BP 2020 (construit avant-crise)	Projet de BP 2021 1 ^{ère} approche
Epargne brute	47,98 M€	38 M€ à 43 M€
Dont budget principal	34,6 M€ ⁸²	23 M€ à 28 M€
Epargne nette (après amortissement du capital de la dette)	24 M€	14 M€ à 19 M€
Dont budget principal	21,3 M€	11 M€ à 16 M€

Toujours au stade des arbitrages budgétaires, et en tenant compte des hypothèses les plus pessimistes (38 M€ d'épargne brute tous budgets confondus, et réendettement de 10 M€ maximum en 2021), la capacité de désendettement tous budgets confondus atteindrait un peu plus **8 ans** au stade du BP 2021.

1- Perspectives 2021 pour la section de fonctionnement du budget principal : un important effet ciseau et un recul significatif de l'autofinancement

Concerné lui-même directement par les conséquences de la crise sanitaire, et contraint également de pallier les conséquences de celle-ci sur le budget annexe des transports et plus « marginalement » sur le budget annexe des parkings en ouvrage (rehaussement des subventions d'équilibre), **le budget principal verra sa section de fonctionnement subir un effet-ciseau majeur entre le BP 2020 et le BP 2021 avec :**

- des recettes de fonctionnement en forte baisse (cf. *infra* 1.1.) ;
- des dépenses en forte hausse (cf. *infra* 1.2.), en précisant toutefois d'ores et déjà que cette tendance s'explique essentiellement par les hausses prévisionnelles des subventions d'équilibre susvisées, ainsi que par le changement de périmètre généré par les transferts de compétences du Département de la Côte d'Or (non pris en compte au stade du BP 2020).

Cet effet-ciseau a pour conséquence une **dégradation importante de la capacité d'autofinancement du budget principal**, avec une **épargne brute qui devrait se situer entre 23 M€ et 28 M€** dans le projet de budget 2021.

Pour donner, à titre strictement indicatif, un ordre de grandeur de cette diminution : maintenir au BP 2021 des ratios équivalents et une situation budgétaire stabilisée par rapport au BP 2020, nécessiterait, à titre d'exemple de diminuer, dès 2021, de 50% à 80% l'enveloppe globale de la dotation de solidarité communautaire (13,4 M€).

Malgré sa forte dégradation par rapport au BP 2020, ce niveau d'épargne garantirait, même dans sa fourchette la plus pessimiste, de maintenir **un ratio de désendettement (encours de dette / épargne brute) proche de 5 ans au budget primitif 2021**, soit un niveau demeurant encore modéré.

⁸² Après retraitement de la recette exceptionnelle de près de 6,7 M€ issue de la vente de certificats d'économie d'énergie.

1.1. Des recettes de fonctionnement en forte baisse par rapport au BP 2020

Compte-tenu des conséquences de la crise sanitaire et du fait que l'année 2020 a été marquée par la perception de recettes exceptionnelles de certificats d'économie d'énergie (CEE) de près de 6,7 M€, les recettes réelles de fonctionnement du budget principal diminueront très fortement au BP 2021 par rapport au BP 2020.

Le tableau ci-dessous récapitule la fourchette prévisionnelle d'évolution entre BP 2020 et projet de BP 2021 qui, compte-tenu du degré d'aléa et d'incertitude lié à la crise sanitaire, demeure strictement indicative à ce stade.

Perspectives d'évolution des recettes réelles de fonctionnement

	BP 2020	BP 2021	Variation
Recettes réelles de fonctionnement <i>(sans retraitement de la recette exceptionnelle de CEE perçue en 2020, ni de la dotation de compensation du Département inscrite à compter du BP 2021)</i> → Ecart qui apparaîtra au BP 2021	206,65 M€	199 M€ à 202 M€	- 4,65 M€ à - 7,65 M€

Sans l'effet de périmètre liée à l'inscription de la dotation de compensation départementale (nouvelle recette annuelle de près de 4,7 M€), la baisse des recettes réelles de fonctionnement ressortirait même entre **- 9,35 M€ et - 12,35 M€ de BP à BP, soit un recul sans précédent** (à mettre en perspective, notamment, avec le niveau d'épargne brute de 34,6 M€ au BP 2020 sur le budget principal).

Les principaux facteurs expliquant cette évolution peuvent être résumés en trois points :

- **une baisse et/ou une atonie de la quasi-totalité des recettes fiscales ;**
- **une nouvelle baisse, probable, de la dotation globale de fonctionnement (compte-tenu de la diminution régulière de sa part dite « dotation de compensation » ;**
- **un recul important des produits des services et de gestion courante en raison, notamment, de la perception exceptionnelle de 6,7 M€ de certificats d'économie d'énergie en 2020 (recette ponctuelle de l'exercice 2020 qui disparaît donc en 2021).**

1.1.1. Concernant les principaux produits fiscaux, 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, ceux-ci diminueront par rapport à 2020, de l'ordre de - 2 M€ à - 4 M€ par rapport au BP 2020, pour plusieurs raisons :

a) le recul des produits fiscaux liés à l'activité économique et au tourisme, notamment la cotisation sur la valeur ajoutée des entreprises (CVAE), la taxe sur les surface commerciales (TASCoM) et la taxe de séjour, ces recettes subissant en 2021 les conséquences différées de la récession 2020 :

→ Pour ce qui concerne la CVAE, la 1^{ère} simulation transmise par la DGFIP table sur une diminution limitée entre 2020 et 2021, d'un peu moins de -2%, soit un niveau proche de la tendance prévisionnelle annoncée à l'échelle nationale (-2,2% prévisionnels pour la CVAE en 2021 annoncés à l'échelle de l'ensemble des collectivités locales)

Après de premiers échanges avec les services fiscaux, ceux-ci indiquent que leur prévision 2021 comporte une marge d'erreur limitée, et qu'il est donc probable que de nombreuses entreprises ne se soient pas saisies des possibilités de modulations à la baisse de leurs acomptes de CVAE 2020 (deux acomptes versés en 2020 et faisant partie des recettes reversées à la Métropole en 2021, cumulées avec le solde de CVAE 2019).

En conséquence, il est fort probable que cette apparente bonne nouvelle conduise à « déporter » en 2022 les conséquences budgétaires de la récession de 2020.

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

Produit CVAE (*)	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021 Prév.	2022 Scénario de base
		19,78 M€	20,55 M€	20,39 M€	20,96 M€	21,84 M€	23,16 M€	23,64 M€	23,2 M€

(*) Source : comptes administratifs du budget principal du Grand Dijon / Dijon Métropole + compte administratif prévisionnel 2020 + 1^{ère} simulation de la DGFIP pour la prévision 2021. Montants en millions d'euros (M€) arrondis à la dizaine de milliers d'euros.

→ Pour ce qui concerne la TASCoM (concernant les surfaces commerciales de plus de 400 m²), les effets de la récession de 2020 devraient être ressentis en 2021, en raison :

- des éventuelles faillites de commerces assujettis ;
- de la prise en compte en 2021 du chiffre d'affaires 2020 (en recul significatif pour de nombreux commerces) pour le calcul de la TASCoM.

Au stade du BP 2021, il sera pris une hypothèse d'environ - 10% par rapport au montant perçu par la Métropole en 2020 (près de 4,8 M€).

→ Pour ce qui concerne la taxe de séjour, et même dans les scénarios les plus optimistes quant à l'évolution de la crise sanitaire, la reprise de l'activité économique et des flux de déplacements nationaux et internationaux, il apparaît d'ores et déjà impossible d'espérer retrouver en 2021 des niveaux de fréquentation touristique, et donc de taxe de séjour, à hauteur d'une année normale « d'avant-Covid » (avec des recettes supérieures à 2 M€ en 2019, et qui étaient anticipés à 2,2 M€ au stade du BP 2020 avant la crise sanitaire).

Pour le BP 2021, l'hypothèse retenue à ce stade est celui d'une recette de 1,5 M€ (part départementale incluse), compte-tenu, a minima, d'une première partie d'année qui devrait rester très défavorable.

b) la décision du Gouvernement, dans le cadre du plan de relance, de diviser par deux la fiscalité foncière (cotisation foncière des entreprises, et taxe foncière sur les propriétés bâties) des établissements industriels, qui génèrera environ 5 M€ de pertes de recettes cumulées en 2021 sur les deux taxes (moindres recettes au chapitre 73, contrebalancées par une compensation fiscale de l'Etat inscrite au chapitre 74).

c) Pour ce qui concerne les autres facteurs d'évolution des recettes fiscales en 2021 par rapport à 2020, ceux-ci ne permettront pas de contrebalancer cette tendance baissière avec, notamment :

- **un objectif politique de stabilité fiscale par rapport à 2020** pour les deux taxes foncières, la taxe d'enlèvement des ordures ménagères, et la cotisation foncière des entreprises ;
- **une actualisation légale des bases qui devrait être quasi-nulle en 2021**, compte-tenu d'une évolution de l'indice des prix à la consommation harmonisé (IPCH) comme (quasi-) nulle entre novembre 2019 et novembre 2020 (période de référence) ;

- **une évolution physique des bases, pour les taxes susvisées** (variation liée à l'évolution du tissu économique et d'habitations sur le territoire de la Métropole) qui devrait également être très faible, voire quasi-nulle en 2020 (mises à jour et contrôles des bases fiscales rendus plus difficiles en 2020 pour les services fiscaux par la crise sanitaire et le premier confinement, risques de faillites de certaines entreprises redevables du fait de la récession, etc.) ;

- **la neutralisation, en 2021, de la perte de la taxe d'habitation sur les résidences principales (THRP) par le transfert d'une quote-part de TVA.** Ainsi, le montant de TVA perçu en 2021 devrait correspondre, à l'euro près, à la somme des trois recettes suivantes :

- le produit de THRP perçu par la Métropole en 2020 (rôle général) ;
- les compensations d'exonération fiscales de THRP perçues en 2020 (recettes imputées au chapitre 74) ;
- la moyenne des rôles supplémentaires de THRP entre 2018 et 2020

→ **soit une quote-part de TVA qui devrait s'élever à près de 33 M€ (ordre de grandeur approximatif à ce stade).**

Point d'attention pour 2022

L'attention des élus métropolitains est d'ores et déjà attirée sur le fait que **la situation ne s'améliorera pas en 2022 pour ce qui concerne les recettes fiscales**, et donc plus généralement l'ensemble des recettes réelles de fonctionnement.

Le niveau des recettes fiscales pourrait même de nouveau reculer en 2022 (par rapport à un niveau déjà en baisse en 2021), compte-tenu des effets décalés de la crise sur plusieurs recettes fiscales, déjà évoqués à plusieurs reprises dans le rapport, à savoir, entre autres :

- la baisse probable de la CVAE (d'autant plus probable que la première prévision de la DGFIP montre un recul assez léger en 2021, et que les effets différés de la récession de 2020 devraient donc être ressentis plutôt en 2022) ;
- le recul, dans une ampleur moindre, de la CFE (baisse des cotisations des redevables soumis au régime de la base minimum, compte-tenu de la prise en compte décalée, en N+2, de leur baisse de chiffre d'affaires constatée en 2020.

La quote-part de TVA compensant, à compter de 2021, la perte de la taxe d'habitation sur les résidences principales (quote-part qui devrait représenter près de 33 M€ en 2021), aurait pu contrebalancer partiellement ou totalement cette dynamique baissière en 2022.

Mais c'était sans compter l'intervention du Gouvernement qui, par amendement au projet de loi de finances 2021, a fait en sorte de très fortement réduire la dynamique haussière de cette quote-part de TVA en 2022.

Pour mémoire, la quote-part de TVA aurait dû évoluer en 2022 en fonction de la variation des recettes de TVA nationales en N-1 (2021), ce qui, compte-tenu de la forte reprise économique anticipée en 2021, aurait pu conduire à des hausses allant jusqu'à +10% en ordre de grandeur en 2022 (soit plus de + 3 M€ de recettes supplémentaires pour la Métropole par rapport à 2021).

L'Etat a donc décidé d'intervenir, et a donc changé les « règles du jeu » de la réforme fiscale définies dans la loi de finances 2020 adoptée fin 2019, avec une quote-part de TVA qui évoluera donc à compter de 2022, non pas en fonction de la dynamique nationale de la TVA en N-1 (2021) mais de celle constatée en année N (2022), qui devrait s'avérer significativement moindre qu'en 2021 (puisque l'essentiel de la reprise économique devrait intervenir en 2021).

1.1.2. Les produits des services et de gestion courante (chapitres comptables 70 et 75), composés notamment des produits du secteur ordures ménagères et des redevances diverses d'occupation du domaine public perçues par Dijon Métropole, devraient **très fortement reculer** par rapport au BP 2020, avec un niveau **inférieur à 24 M€ au projet de BP 2021**, après 33,9 M€ au BP 2020 (soit un recul de plus d'un quart) compte-tenu, essentiellement :

- de la perception exceptionnelle, en 2020, d'environ 6,7 M€ de certificats d'économie d'énergie ;
- des recettes de stationnement payant sur voirie (redevance de paiement spontané du stationnement sur voirie par les automobilistes et forfait de post-stationnement) qui, compte-tenu de la crise sanitaire toujours en cours, devraient rester significativement inférieures en 2021 à leur niveau d'avant-crise ;
- de l'évolution, à la baisse, des montants de redevances d'occupation du domaine public en matière d'eau et d'assainissement au fur et à mesure du renouvellement des contrats de délégation de service public.

Par ailleurs, l'évolution de la crise sanitaire et économique en 2021 nécessitera une **vigilance particulière concernant la situation des délégataires de service public des piscines du Carrousel et Olympique et du Zénith, ainsi que du club de football DFCO** (compte-tenu des niveaux de redevances importants dus à la Métropole dans le cadre de leurs engagements contractuels avec cette dernière).

Les autres postes de produits des services et de gestion courante ne devraient pas connaître d'évolutions majeures en 2021.

1.1.3. Dans un contexte de stabilisation de la dotation globalement de fonctionnement (DGF) à l'échelle nationale pour la deuxième année consécutive, **l'exercice 2021 devrait pourtant être marqué, une nouvelle fois, par la diminution de la DGF perçue par Dijon Métropole (imputée au chapitre 74)**, du fait, principalement, du recul de la part dite « dotation de compensation ».

La diminution de la DGF métropolitaine est ainsi estimée à ce jour, pour l'année 2020, à - 150 K€ *a minima* par rapport au niveau effectivement perçu en 2020⁸³.

Ces estimations sont toutefois susceptibles d'évoluer en fonction des derniers ajustements qui seront opérés par le Parlement d'ici au vote définitif de la loi de finances à la fin du mois de décembre 2020.

Dotation globale de fonctionnement - Perspectives et enjeux à l'échelle de la mandature 2020-2026

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 garantir durablement la stabilité de la DGF 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 actuelle ?

Il n'est pas à exclure que l'Etat, notamment après 2022, soit tenté de recourir à la forte baisse de la DGF comme levier d'amélioration des comptes publics (à l'image de la « contribution au redressement des finances publiques » mise en œuvre entre 2014 et 2017), ce qui nécessitera une vigilance des collectivités locales.

⁸³ Cf. *supra* page 30 la fourchette large prévisionnelle pour la DGF 2021.

b) 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 sera-t-elle neutre pour les collectivités locales, ou bien générera-t-elle des gagnants et des perdants ?

Au vu du projet de loi de finances 2021, la logique du Gouvernement semble être celle d'une neutralisation, à court terme, des effets de la suppression de la taxe d'habitation sur les indicateurs financiers.

Mais cette neutralisation ne serait totalement garantie que pour l'année 2022, avant ensuite d'être progressivement levée sur les années suivantes (avec une forte probabilité que certaines collectivités soient perdantes, et d'autres gagnantes, dans la répartition des dotations de l'Etat).

c) Enfin, même sans évolutions sur les points a) et b) 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).

1.1.4. Pour ce qui concerne les allocations compensatrices d'exonérations de fiscalité directe locale (compensations versées par l'Etat au titre d'exonérations fiscales décidées par celui-ci, *également imputées au chapitre 74*), l'année 2021 sera marquée par deux changements majeurs de périmètre :

- d'une part, la compensation de la perte de recettes générée, pour la Métropole, par la décision de l'Etat de diviser par deux la fiscalité foncière applicable aux entreprises industrielles (établissements industriels au sens de la législation fiscale). Le montant global de la compensation correspondante est estimée à **5 M€** en cumul sur la CFE et la taxe foncière sur les propriétés bâties (montant correspondant également au gain fiscal pour les entreprises du territoire) ;
- d'autre part, la disparition de l'ancienne compensation d'exonérations fiscales de taxe d'habitation sur les résidences principales (1,78 M€ en 2020), supprimée dans le cadre de la réforme fiscale, et dont le produit fait partie des recettes compensées par le transfert d'une quote-part de taxe sur la valeur ajoutée (TVA).

1.1.6. Enfin, les recettes de neutralisation de la réforme de la taxe professionnelle (**FNGIR⁸⁴ et DCRTP⁸⁵**), devraient demeurer stables en 2021 par rapport aux montants perçus en 2020 (respectivement 8,523 M€ et 4,358 M€).

Contrairement aux deux années précédentes, le Gouvernement et le Parlement, dans le cadre du projet de loi de finances 2021, ont en effet décidé de n'appliquer aucun « coup de rabot » supplémentaire en 2021 pour ce qui concerne la DCRTP du bloc communal (constat non valable en revanche pour les Départements et les Régions).

Pour mémoire, **le recul de la DCRTP, en 2019 et 2020, constituait une remise en cause de l'équilibre financier global de la réforme de la taxe professionnelle tel que défini au début des années 2010** (et non remis en cause par les gouvernements successifs jusqu'en 2019), **et donc une violation par l'Etat de son engagement de neutralité, dans la durée, de cette réforme.**

⁸⁴ Fonds national de garantie individuelle des ressources (FNGIR)

⁸⁵ Dotation de compensation de la réforme de la taxe professionnelle

1.2. Des dépenses de fonctionnement en hausse significative en raison essentiellement d'un changement de périmètre (transfert des compétences départementales) et de l'impact de la crise sanitaire

1.2.1. Eléments de contexte et tendance générale

En 2021, l'évolution des dépenses de fonctionnement du budget principal devrait être impactée par plusieurs éléments principaux :

- la situation du budget annexe des transports, et de sa section d'exploitation, fortement touchée par la crise sanitaire, et qui devrait/pourrait nécessiter, au stade du BP 2021, une augmentation significative de la subvention d'équilibre du budget principal ;
- l'exercice effectif, pour la première fois en année pleine, des compétences transférées par le Département (non prises en compte budgétairement l'an dernier au stade du BP 2020, faute de visibilité suffisante au moment de son « bouclage » en décembre 2019) ;
- l'équilibre financier des délégations de service public (particulièrement pour ce qui concerne les piscines), avec des échanges à finaliser courant 2021 avec les délégataires pour tirer les conséquences 2020 de la crise (et avec la possibilité d'indemnités à verser par la Métropole). Afin de ne pas perturber ou compromettre les discussions en cours, il apparaît préférable de ne communiquer aucune estimation chiffrée à ce stade.

De plus, il est rappelé que, suite à la suspension du dispositif de contractualisation par l'Etat (contrat dit de Cahors conclu en 2018 avec la Métropole), l'évolution des dépenses réelles de fonctionnement ne fera l'objet d'aucun encadrement de la part de l'Etat en 2021 (aucun objectif fixé).

Pour mémoire, les dépenses réelles de fonctionnement du budget principal au BP 2020 s'élevaient à 169,1 M€, dont une dépense « exceptionnelle » de 4 M€ destinée à la constitution d'une provision pour risques concernant le centre de tri des déchets recyclables.

Après retraitement de cette charge exceptionnelle, la valeur de référence du BP 2020 est donc de 165,1 M€.

→ Au stade de l'élaboration du DOB 2021, les dépenses réelles de fonctionnement sont attendues dans une fourchette large comprise entre 173 M€ et 177 M€, soit une hausse d'environ + 8 M€ à + 12 M€ par rapport au périmètre du BP 2020 hors provision, cette fourchette large s'expliquant :

- essentiellement par le fait que le niveau de subvention d'équilibre nécessaire au budget annexe des transports publics urbains au stade du BP 2021 continuera d'être affiné jusqu'au vote du budget (avec notamment une analyse attentive de la fréquentation du réseau de transports au mois de décembre, ainsi que de la recette finale de versement mobilité perçue en 2020). **A ce stade, la subvention d'équilibre au budget annexe des transports pourrait, au stade du BP 2021, être rehaussée jusqu'à + 5 M€ par rapport à son niveau d'avant-crise (18,5 M€ au CA 2019 et prévisionnels au BP 2020) ;**
- par l'augmentation probable, pour les mêmes raisons, de la subvention d'équilibre au budget annexe des parkings en ouvrage (de **maximum + 800 K€** par rapport au montant initialement prévu au BP 2020, soit 2,8 M€) ;
- par une procédure d'arbitrages budgétaires encore en cours au stade du DOB.

→ Si l'on retire la hausse des subventions d'équilibre susvisées aux budgets annexes (charges supplémentaires exceptionnelle liée à la crise) et le changement de périmètre entre BP 2020 et BP 2021 lié au transfert de compétences du Département de la Côte d'Or⁸⁶ (approximativement 4,5 à 5 M€ de dépenses de fonctionnement au projet de BP 2021 contre aucune au BP 2020), l'évolution du périmètre de dépenses « courantes » « à périmètre constant » apparaît modérée et contenue, dans une fourchette estimée entre + 1 M€ et + 3 M€ par rapport au BP 2020 (soit entre + 0,6% et + 1,8% seulement).

Cette variation limitée de + 0,6% à + 1,8% traduit donc une évolution des dépenses réelles de fonctionnement qui reste maîtrisée après retraitement des changements de périmètre exogènes.

1.2.2. Evolution prévisionnelle des principaux postes et chapitres budgétaires

■ Les dépenses de personnel sont estimées, à ce stade, à environ **29,7 M€** au BP 2021, après 28,017 M€ au BP 2020, soit une évolution d'environ + 1,7 M€ (+ 6%).

Cette augmentation importante s'explique quasi-exclusivement par les effets des transferts de compétences du Département de la Côte d'Or. En effet :

- au BP 2021, comme indiqué précédemment⁸⁷, les dépenses de personnel afférentes aux compétences transférées s'élèvent à environ **1,5 M€** ;
- or, le BP 2020, faute de visibilité sur le sujet au moment de sa construction, n'intégrait aucune dépense de personnel liée aux transferts de compétences départementales (y compris au titre de la période du 1^{er} juin au 31 décembre 2020).

Cette évolution de périmètre explique donc, pour une très large part, la hausse prévisionnelle de + 1,7 M€ qui devrait être constatée de BP à BP.

Pour le reste, cette augmentation s'explique également, mais dans une ampleur bien moindre, par les mesures nationales évoquées *supra* (poursuite de la mise en œuvre de l'accord PPCR, mise en œuvre du nouveau régime indemnitaire RIFSEEP), par le glissement vieillesse technicité (évolution « naturelle » de la masse salariale liée au déroulement de carrière des agents, et par la **priorité donnée par l'exécutif métropolitain au renforcement des effectifs des services techniques en charge de la propreté urbaine et de la gestion de proximité.**

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 + 7,5 % par rapport au budget primitif 2020⁸⁸ (soit, en ordre de grandeur, environ + 1,5 M€ entre le BP 2020 et le projet de BP 2021), sous l'effet, notamment :

- pour ce qui concerne l'usine d'incinération des ordures ménagères (UIOM), de la forte augmentation de la taxe générale sur les activités polluantes (TGAP), expliquant, à elle seule, près de 50% de la hausse du budget précédemment évoquée.

⁸⁶ Approximativement 4,5 à 5 M€ de dépenses de fonctionnement au projet de BP 2021 (contre aucune inscrite à l'époque au BP 2020).

⁸⁷ Cf. *supra* page 38.

⁸⁸ Après retraitement de la provision de 4 M€ inscrite au BP 2020, dépense ponctuelle exceptionnelle non significative pour les comparaisons de BP à BP.

Conformément à l'article 266 nonies du Code des douanes modifié par la loi de finances initiale 2020⁸⁹, la TGAP passera ainsi :

→ de 3 € par tonne en 2020 à 8 € par tonne en 2021 pour tous les déchets incinérés sur le site, soit une augmentation de + 167%⁹⁰ ;

→ de 18 € la tonne en 2020 à 30 € la tonne en 2021 pour tous les déchets détournés en enfouissement pendant les arrêts techniques de l'UIOM.

- pour ce qui concerne la collecte des ordures ménagères :

- du nouveau marché de collecte renouvelé avec la société Dieze (Suez), intégrant de nouvelles prestations, parmi lesquelles, entre autres :

→ une collecte des cartons en centre-ville de Dijon renforcée à hauteur de 4 fois par semaine (au lieu de 2) dont certaines rues à vélo ;

→ de nouveaux outils pour faciliter le geste de tri des habitants de la métropole (une déchetterie mobile, l'application "mon service déchets" qui permet en scannant le code-barre d'un déchet d'indiquer la consigne de tri en détaillant précisément chaque partie de l'emballage, une donnerie en ligne etc.) ;

- de la prise en compte, toujours dans le cadre du nouveau marché, de l'évolution des tonnages de certains déchets pris en charge par le prestataire ;

- du renforcement de la politique volontariste en matière de gestion des déchets (tri et prévention des déchets au travers, entre autres, de la promotion du compostage) pour laquelle il sera proposé d'affecter un ambassadeur supplémentaire (dans le cadre du marché susvisé avec la société Dieze) ;

- de la mise en place d'une nouvelle prestation de location lavage de gobelets réutilisables à destination des communes et des associations de la métropole ;

- de l'application, à compter du 1^{er} janvier 2021, d'une TVA réduite à 5,5% (au lieu de 10 %) sur certaines prestations liées à la collecte (contrebalançant partiellement les différents facteurs de hausse des coûts, listés *supra*) ;

- pour ce qui concerne les déchetteries :

- l'indexation annuelle des coûts de fonctionnement du marché de gardiennage, location, transport et traitement des déchets des cinq déchetteries de l'agglomération, dont le titulaire est la société Godard ;

Enfin, à noter également que les dépenses de fonctionnement du centre de tri des déchets recyclables devraient être quasi-stables par rapport au BP 2020. En revanche, les années 2022 et suivantes devraient être marquées par des changements majeurs dans le cadre de l'extension des consignes de tri, avec :

- d'une part, des investissements conséquents de la part de la Métropole sur cet équipement, avec renouvellement quasi-complet du process de tri (dont le démarrage était un temps envisagé en 2021, mais a été différé afin de se donner le temps d'affiner le périmètre de ce projet d'envergure et de prendre en compte une législation particulièrement mouvante en la matière ces dernières années) ;

- d'autre part, une fois ces investissements réalisés, des coûts de fonctionnement en augmentation significative compte-tenu de la progression significative du volume de déchets qui transiteront par le centre et des nouveaux flux triés.

⁸⁹ Loi n° 2019-1479 du 28 décembre 2019 de finances pour 2020.

⁹⁰ L'usine d'incinération des ordures ménagères relevant en effet de la catégorie G défini au paragraphe 1-A-b) de l'article 266 nonies C du Code douanes.

Pour ce qui concerne **les dépenses d'entretien et de gestion de l'espace public (entretien de la voirie, et des accessoires de voirie tels que l'éclairage public, propreté urbaine)**, le projet de budget 2021⁹¹ ne comportera pas d'évolutions significatives par rapport à 2020, **hormis pour ce qui concerne :**

→ **la gestion des routes départementales transférées par le Département de la Côte d'Or, pour la première fois en année pleine** (145,6 km de routes supplémentaires transférées) ;

→ **la priorité donnée au renforcement et l'optimisation de la propreté urbaine.**

En cohérence et en complément du renforcement des effectifs affectés à cette mission prioritaire, les dépenses de fonctionnement en matière de prestations externes (locations de balayeuses, etc.) seront également confortées en 2021.

Cet effort budgétaire pour la Métropole, tant en termes de personnel dédié que de prestations externes et de matériels, est rendu nécessaire, à la fois, par l'augmentation légitime des exigences des citoyens en la matière, mais aussi par les comportements parfois peu respectueux des usagers de l'espace public.

Dans la continuité des campagnes de prévention qui ont été menées ces dernières années dans différentes communes de l'agglomération, cette situation est l'occasion de rappeler que, si la propreté relève des compétences de Dijon Métropole et de chacune des 23 communes-membres⁹², elle dépend tout autant, et même en premier lieu, du comportement de chacun des utilisateurs de l'espace public.

Toujours pour ce qui concerne l'espace public, l'année 2021 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 2020 ont marqué une étape importante dans la mise en œuvre du projet OnDijon, au travers notamment, pour ce qui concerne Dijon Métropole :

- 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'est ajouté, depuis fin octobre 2019, le PC DIVIA (réseau de transports urbains).

- de la modernisation importante de l'éclairage public, avec environ 3000 points lumineux déjà reconstruits en LED entre 2018 et 2020 sur l'ensemble de l'agglomération ;

- 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 20 carrefours en 2020 (dont notamment, à titre d'exemples, le carrefour des rues Bordot et Le Notre en cœur de ville de Dijon, ainsi que deux carrefours complexes sur la route de Beaune à Marsannay-la-Côte) ;

- le déploiement de 86 kilomètres de fibre en trois ans (2018-2020) ;

- 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).

⁹¹ Hors dépenses directes de personnel.

⁹² Espaces publics demeurant de compétence communale (parcs et jardins, etc.).

Au stade du projet de budget primitif 2021, le coût global de fonctionnement de ce contrat novateur est estimé, hors éventuels avenants, à environ **3,54 M€ TTC**, soit un niveau quasi-stable (et même en très légère baisse) par rapport au BP 2020, en rappelant que ces coûts intègrent un ensemble de prestations très variées⁹³, parmi lesquelles notamment :

- la poursuite de la maintenance et de la modernisation de l'éclairage public sur le territoire des 23 communes de l'agglomération (l'objectif étant de traiter/reconstruire environ 2 000 points lumineux en 2021 avec installation de LED en télégestion) ;
- 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 service⁹⁴ ;
- la maintenance des systèmes de radiocommunication.

Pour ce qui concerne spécifiquement l'éclairage public, la mise en œuvre de ce contrat contribuera, à moyen terme, à limiter significativement la consommation d'électricité de l'éclairage public et les charges y afférentes (cf. *infra* concernant les charges d'électricité prévisionnelles du BP 2021).

Les dépenses énergétiques et de fluides de la Métropole correspondent essentiellement aux consommations d'électricité (principalement pour l'éclairage public), et, plus à la marge, de gaz, d'eau et de chaleur urbaine (RCU).

Durant les dernières années, **les dépenses énergétiques ont connu une évolution limitée et maîtrisée**, et ce malgré les hausses des taxes applicables en la matière : Contribution au Service Public de l'Électricité (CSPE) et Taxe Intérieure de Consommation sur le Gaz Naturel (TICGN). En effet, les augmentations de la fiscalité applicable ont été, et sont toujours compensées par les **résultats fructueux des procédures d'achat d'énergie menées sur les marchés dérégulés par Dijon Métropole depuis la fin de l'année 2015**.

De manière générale, les prix du gaz et de l'électricité payés par Dijon Métropole sont issus des consultations passées par la Centrale d'achat en 2018, lesquelles ont conduit à la conclusion d'un nouvel accord-cadre porté par la centrale d'achat, commun à l'électricité et au gaz pour la période 2019 à 2022.

Ces prix sont indexés :

- principalement sur l'ARENH (Accès Régulé à l'Électricité Nucléaire Historique)⁹⁵ pour ce qui concerne l'électricité ;
- sur le PEG (Point d'Échange du Gaz) pour ce qui concerne le gaz.

⁹³ 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.).

⁹⁴ En précisant que les 205 boîtiers de géolocalisation seront finalement achetés, et non plus loués, par la Métropole.

⁹⁵ Suite à l'ouverture du marché de l'électricité à la concurrence, l'État (dans le cadre de la loi NOME) a mis en place le dispositif ARENH en 2010 imposant à EDF (fournisseur historique d'énergie nucléaire) de vendre aux autres fournisseurs (dits alternatifs) jusqu'à un quart de sa production nucléaire à un prix reflétant ses coûts historiques afin de permettre une concurrence équitable entre tous les fournisseurs d'électricité. Les conditions relatives au tarif et aux volumes de ces transactions constituent un ensemble réglementaire appelé « ARENH ».

Par ailleurs, dans le cadre des objectifs environnementaux et de la politique de développement durable de la Métropole, il est rappelé que l'année 2020 a été marquée par la mise en œuvre d'un marché d'achat d'électricité à haute valeur environnementale (HVE), s'inscrivant dans une logique de circuit court d'achat d'énergie produite par des installations d'énergies renouvelables. Conclu avec la coopérative ENERCOOP pour les années 2020 et 2021, il porte sur un **achat d'électricité verte de l'ordre de 1/2 gigawatt-heure par an** (exclusivement pour le site Heudelet).

Pour l'année 2021, pour le seul budget principal (et en incluant les consommations de l'usine d'incinération des ordures ménagères⁹⁶), le coût budgétaire prévisionnel des consommations de fluides (électricité, gaz, eau, chaleur urbaine) est estimé à environ **4,2 M€**, soit un recul de près de - 300 K€ par rapport au BP 2020 (4,49 M€).

Cette variation s'explique quasi-exclusivement par l'évolution des charges d'électricité, qui représentent à elles seules plus de 80% des charges de fluides (en rappelant également que les charges de consommation d'électricité sont majoritairement issues de l'éclairage public).

Cette diminution est issue, pour une part non négligeable, par le résultat de la politique volontariste de **remplacement des points lumineux de l'éclairage public dans le cadre du projet OnDijon (mise en place d'éclairage LED)**, avec le traitement, depuis 2018, d'environ 3 000 points lumineux à l'échelle de l'agglomération, dont 2 000 en 2020.

→ Pour ce qui concerne les 2 000 points lumineux supplémentaires dotés de LED en télégestion depuis 2020, la baisse de consommation attendue est estimée, en ordre de grandeur, à environ - 1GWh en 2021 par rapport à l'année de référence d'avant installation, soit 2019).

Toujours pour ce qui concerne l'électricité, le coût prévisionnel pour 2021 tient également compte des hypothèses suivantes :

- une hausse de l'électron et du mécanisme de capacité en raison d'un futur achat complémentaire d'électricité hors ARENH suite à une demande croissante de l'ARENH dont le prix est inférieur au cours actuel du marché⁹⁷ ;
- **une augmentation du tarif d'utilisation du réseau public d'électricité (TURPE)** estimée à + 2,5%⁹⁸ ;
- **une contribution au service public de l'électricité (CSPE) constante par rapport aux années précédentes**, conformément à l'article 16 de la loi n° 2017-1837 du 30 décembre 2017 de finances pour 2018 (stabilité garantie jusqu'à l'année 2021 incluse).

De manière générale, dans les années à venir, la poursuite de la hausse des prix de l'électricité conforte les actions déjà engagées par Dijon Métropole telles que :

- **les investissements en matière d'éclairage public, et notamment le développement de l'éclairage LED dans le cadre du projet OnDijon** (2 000 points lumineux sont prévus en remplacement en 2021 avec un effet favorable dès le budget 2022 sur les dépenses de fonctionnement de consommation électrique) ;

⁹⁶ Non prise en compte, par erreur, dans les montants communiqués l'an dernier dans le DOB 2020.

⁹⁷ Cette forte sollicitation de l'ARENH occasionne un écrêtement du volume acheté en ARENH depuis 2019 au-delà de 100 TWh. Les fournisseurs sont donc obligés d'effectuer un complément d'achat d'électricité et un complément de capacité de cet achat sur le marché de l'énergie à un prix plus élevé.

⁹⁸ Niveau prévisionnel indicatif, dans la mesure où ce tarif est actualisé deux fois par an par délibération de la commission de régularisation de l'énergie (CRE).

- **le développement de la production d'électricité photovoltaïque en autoconsommation** : la production locale d'énergie prévue dans le cadre de la ferme photovoltaïque située en partie nord du site de l'ancien centre d'enfouissement technique permettra notamment d'envisager des perspectives de réductions de dépenses en fonctionnement sur les installations et équipements métropolitains ;
- **le développement croissant du recours aux énergies renouvelables** ;
- **l'exécution du Contrat d'Exploitation et de Maintenance des installations de chauffage**, intégrant une baisse garantie de 14 % des consommations de chauffage par rapport à une référence de 2016 ;
- **un déploiement d'outils de supervision (Gestion Technique du Bâtiment, comptages)** permettant un pilotage rapide, précis et optimisé des installations techniques.

Compte tenu de l'augmentation des prix de fourniture d'énergie et des taxes associées dans les prochaines années, la Métropole poursuivra donc résolument sa stratégie de limitation des consommations.

Pour mémoire, l'ensemble des actions menées permettent à la Métropole de s'inscrire dans les objectifs du volet patrimonial de la **labellisation Citergie**, destinée à valoriser et à faire reconnaître la qualité de la politique énergie-climat métropolitaine.

Enfin, pour ce qui concerne les charges liées aux consommations de gaz, de chaleur urbaine, et d'eau, aucun fait notable significatif susceptible d'entraîner une forte variation du coût budgétaire des consommations en 2021 n'est à signaler au stade du DOB 2021.

Hors subventions d'équilibre aux budgets annexes (transports publics urbains et parkings en ouvrage), et mise en œuvre des nouvelles compétences transférées par le Département, les participations et subventions versées (chapitre 65) devraient être quasi-stables par rapport au BP 2020 (pour mémoire 18,4 M€ au BP 2020, incluant la subvention au SDIS).

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

- **la politique volontariste en matière d'accroissement de l'offre d'enseignement supérieur sur le territoire de Dijon Métropole**, au travers notamment :
 - des subventions de fonctionnement aux deux grandes écoles d'ingénieurs ESEO et ESTP, destinées à soutenir ces deux établissements durant la phase d'implantation et de montée en puissance de leur campus dijonnais (750 K€ prévus en 2021, après 620 K€ au BP 2020⁹⁹), en précisant que celles-ci devraient ensuite diminuer à compter de 2022 ;
 - de l'appui financier à l'École Supérieure Appliquée au Design et au Digital (ESADD) dans le cadre de son implantation dans l'agglomération dijonnaise (150 K€ par an sur trois ans) ;
 - de la poursuite de l'engagement financier de Dijon Métropole envers d'autres établissements et projets liés à l'enseignement supérieur : Sciences Po, convention UniversCités, etc.
- **la politique d'appui aux filières économiques stratégiques pour le territoire** (santé, agroalimentaire, numérique), dans la continuité et le respect des orientations du projet métropolitain, avec un soutien, entre autres, à différents clusters dans le domaine de la santé (BF Care), de la robotique (Robotic Valley), de la gestion active du bâtiment (GA2B), etc. ;
- **le maintien du 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 2,936 M€ au stade du BP 2020.

⁹⁹ Conformément aux conventions pluriannuelles d'objectifs et de moyens conclues avec ces deux établissements, approuvées, respectivement, par délibérations successives du conseil métropolitain du 30 mars 2018 et du 20 décembre 2018 (ESEO), et du 27 septembre 2018 (ESTP).

S'agissant de la **contribution au Service Départemental d'Incendie et de Secours (SDIS)**, prévue à l'article L. 1424-35 du code général des collectivités territoriales, celle-ci devrait s'élever à **8 682 638 €** en 2021 pour Dijon Métropole¹⁰⁰, soit une quasi-stabilité par rapport à l'année 2020 (- 204 €).

Il convient de noter que **la baisse des prix mentionnée comme référence dans la délibération du SDIS** (évolution de l'indice INSEE de l'ensemble des ménages hors tabac entre juin 2019 et juin 2020, en recul de **-0,8% sur la période**), **n'a pas été répercutée sur la contribution des EPCI et communes membres.**

La contribution de la Métropole au fonds national de péréquation des ressources intercommunales et communales (FPIC) ne devrait pas connaître d'évolution majeure en 2021, 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.

Concernant l'attribution de compensation, le montant versé désormais par Dijon Métropole à 18 communes devrait s'élever, sur la base des rapports successifs de la commission d'évaluation des charges transférées adoptés ces dernières années, à environ **32,92 M€** en 2021, après 32,98 M€ au BP 2020. Ce montant quasi-stable s'explique par l'absence de changement de périmètre en 2020 entre Dijon Métropole et les communes (pas de transfert de compétence, pas de création de nouveaux services communs, etc.).

Ces 32,92 M€ constituent toutefois un montant provisoire, susceptible d'évoluer dans le cas où de nouveaux transferts de compétences ou des changements dans le périmètre des services communs interviendraient dans le courant de l'année 2021. Cette dernière devrait en effet être marquée par la mise à jour du schéma de mutualisation entre la Métropole et les 23 communes membres, avec de possibles évolutions du périmètre des services communs, des communes adhérentes, etc.

Concernant la dotation de solidarité communautaire (DSC), il sera proposé, au stade du BP 2021, de stabiliser l'enveloppe globale à 13 401 616 €, comme cela a été le cas pendant les deux mandatures précédentes.

Toutefois, dans les suites des évolutions institutionnelles de l'intercommunalité en 2015 (transformation en communauté urbaine) et 2017 (métropole), et dans le contexte de la crise sanitaire et économique que nous vivons, il sera proposé aux communes membres de Dijon Métropole d'engager, en 2021, un travail rétrospectif et prospectif sur leurs équilibres financiers respectifs, incluant le volet de la redistribution entre les communes via le DSC (dont le niveau et les critères de répartition entre les communes sont restés figés depuis la fin des années 2000).

Hors éventuels emprunts nouveaux, les **charges financières** devraient se situer à des niveaux proches du BP 2020 (pour mémoire 1,69 M€ inscrits au BP 2020 *au chapitre 66*), dans un contexte de niveau toujours historiquement faible des taux d'intérêt et de désendettement de la Métropole en 2020.

Ainsi, compte tenu, notamment, de la politique monétaire toujours particulièrement accommodante de la Banque centrale européenne (BCE) dans le contexte de crise sanitaire et économique, il est, à ce jour, particulièrement peu probable que le niveau des taux d'intérêts payés par la Métropole commence à remonter en 2021, même s'il convient toujours de demeurer prudent en la matière.

Le scénario le plus probable à ce jour, au vu des anticipations de marché, est donc plutôt celui du maintien de taux d'intérêt particulièrement modérés en 2021.

¹⁰⁰ En application de la délibération du conseil d'administration du SDIS du 12 novembre 2020.

2- Perspectives 2021 sur le budget annexe des transports publics urbains : un budget annexe très fortement touché par la crise sanitaire, et dont les équilibres d'exploitation d'avant-crise ne seront pas retrouvés dès 2021 (et probablement pas avant 2022/2023, au mieux)

2.1 Situation prévisionnelle à fin 2020

■ **Dès 2020, la crise sanitaire et économique a touché de plein fouet le budget annexe des transports publics urbains, avec un effet ciseau majeur entre :**

- des produits en très forte baisse (recettes perçues auprès des usagers et reversées à la Métropole dans le cadre du forfait de recettes, et versement mobilité) ;
- un forfait de charges versé en 2020 au délégataire de service public ne prenant pas en compte les conséquences de la crise sanitaire en 2020, à savoir notamment : les « économies » réalisées par le délégataire en 2020 (recours à l'activité partielle, réduction de la fréquence du réseau de transports très importante durant le 1^{er} confinement, etc.), contrebalancées toutefois partiellement par diverses charges supplémentaires liées aux diverses mesures prophylactiques à mettre en place (respect des gestes barrière, plexiglas, acquisition de masques, etc.).

→ **Ces ajustements à apporter au forfait de charges nécessitent donc des discussions approfondies avec le délégataire, actuellement en cours, et devraient donner lieu à un ou plusieurs avenants au contrat de DSP courant 2021.**

Les tableaux ci-après récapitulent l'évolution des trois postes budgétaires majeurs de la section d'exploitation du budget annexe des transports entre 2019 et 2020 :

<i>Montant HT (en millions d'euros)</i>	CA 2019	CA prév. 2020	Variation	Principaux facteurs d'évolution
Versement mobilité (VM)	59,5 M€	55,5 M€ à 57 M€	- 2,5 M€ à - 4 M€	Crise sanitaire et économique Covid-19 (confinements, activité partielle, arrêts maladie, montée du chômage, reports de paiement accordés aux entreprises etc.) et donc forte baisse de l'assiette du VM
Forfait de recettes (versé par le délégataire)	21,5 M€	14 M€ à 15,5 M€	- 6 M€ à - 7,5 M€	Baisse de fréquentation majeure du fait de la crise Covid-19 (particulièrement au cours du 1 ^{er} confinement, et en rappelant que les phases de déconfinement n'ont jamais permis un retour à la fréquentation théorique normale d'avant-crise (seul le mois de septembre 2020 a vu une fréquentation supérieure de 90% à la normale habituelle durant ses premières semaines)
TOTAL Recettes	81 M€	69,5 M€ à 72,5 M€	- 8,5 M€ à - 11,5 M€	Recul massif et sans précédent des deux principales recettes du budget annexe (et aucune compensation financière spécifique à cette problématique « Transports urbains » mise en œuvre par l'Etat, à l'exception du mécanisme d'avance remboursable)

Montant HT (en millions d'euros)	CA 2019	CA prév. 2020	Variation	Principaux facteurs d'évolution
Forfait de charges versé au délégataire	71,8 M€	74 M€	+ 2,2 M€	<ul style="list-style-type: none"> - Conséquences crise Covid non prises en compte en 2020, mais en 2021 après achèvement des négociations avec le délégataire et avenant(s) au contrat de DSP - Indexation annuelle du forfait de charges entre 2019 et 2020 - Nouveaux services proposés aux usagers en 2020 (open payment généralisé, etc.) - Avenant 4 au contrat de DSP (divers impacts listés dans la délibération de la seconde décision modificative 2020)

En prenant en compte ces trois postes budgétaires majeurs (les plus importants) de la section d'exploitation (fonctionnement du budget annexe), l'effet-ciseau entre 2019 et 2020, correspondant à la dégradation de l'autofinancement structurel du budget annexe, représente donc 10,7 M€ à 13,7 M€.

Au stade de l'achèvement du présent rapport, plusieurs scénarios étaient en cours d'étude pour pallier cette situation exceptionnelle, avec plusieurs possibilités :

- l'abondement de la subvention d'équilibre du budget principal, fixée à 18,5 M€ au stade du BP 2020 (avant crise sanitaire), soit un niveau stable par rapport à 2019 ;

- le recours au dispositif d'avance remboursable mis en place par l'Etat dans le cadre de la 4^{ème} loi de finances rectificative 2020 adoptée fin novembre 2020 par le Parlement, en précisant tout de même que ce dispositif ne répond pas à la demande principale des associations de collectivités, dont France Urbaine, de bénéficier d'une compensation spécifique au titre des pertes de versement mobilité (comme l'ont obtenue les syndicats mixtes de transports urbains), voire au titre des pertes tarifaires.

Tout le paradoxe du dispositif d'avance est en effet de répondre à une problématique budgétaire de perte sèche de recettes et à une mise sous tension majeure des budgets annexes transports par... l'attribution d'un prêt à taux zéro (puisque c'est *in fine* à cela que correspondent les avances remboursables).

- en rappelant également que le budget annexe disposait d'un excédent de 26,1 M€ au compte administratif 2019, constitué dans le cadre d'une gestion budgétaire prudente et en tenant compte des besoins de financement d'investissements identifiés en prospective (dont notamment les objectifs/obligations fixés par la loi de transition énergétique en matière d'acquisition de bus à faibles émissions).

L'ensemble des décisions seront prises d'ici fin décembre 2020 / janvier 2021, dès lors que l'Etat aura donné une totale visibilité à la Métropole sur le fonctionnement des avances remboursables.

2.2. Des perspectives budgétaires encore dégradées pour 2021 par rapport à la situation d'avant-crise

Sauf nouvelle dégradation brutale de la situation sanitaire et reconfinement ponctuel en 2021, les équilibres d'exploitation du budget annexe devraient :

- se redresser fortement en 2021, par rapport à « l'année noire » 2020 ;

- **mais néanmoins demeurer significativement dégradés par rapport à leur niveau de référence d'avant-crise sanitaire.**

Pour ce qui concerne le versement mobilité, l'hypothèse la plus probable est que son niveau reste nettement inférieur à son niveau d'avant-crise, compte-tenu :

- d'un niveau de chômage qui devrait, même en cas de reprise économique dynamique dès 2021, demeurer significativement supérieur à son niveau de 2019 ;
- de la poursuite de mesures administratives de fermetures de certains établissements accueillant du public *a minima* jusqu'à fin janvier 2021 (sans compter les incertitudes demeurant quant à l'évolution de l'épidémie jusqu'au printemps 2021), avec le recours prolongé, en conséquence, à l'activité partielle dans les secteurs concernés.

Produit brut du versement mobilité ¹⁰¹	2014	2015	2016	2017	2018	2019	Prévision 2020	Prévision 2021
	56,27 M€ ⁽¹⁰²⁾	54,58 M€	55,21 M€	55,67 M€	56,68 M€	59,5 M€	55,5 M€ à 57 M€	56 M€ à 58 M€

Pour ce qui concerne les recettes des usagers, la fréquentation devrait :

- **certes fortement augmenter après l'année noire 2020** (en tenant compte du caractère hautement improbable de retrouver en 2021 un confinement aussi strict et durable que celui du printemps 2020) ;
- **mais néanmoins demeurer (significativement) inférieure à son niveau d'avant-crise**, en raison :
 - d'une crise sanitaire toujours non totalement endiguée à fin 2020, et probablement pas avant la fin du 1^{er} semestre 2021, au mieux (avec d'éventuelles mesures de restrictions susceptibles de limiter la fréquentation du réseau selon l'évolution de la situation) ;
 - de l'évolution, à surveiller, des comportements des usagers.

Au stade du budget primitif 2021, il sera donc pris une hypothèse relativement prudente concernant le forfait de recettes versé par le délégataire, à hauteur de **19 M€** (vs 21,5 M€ lors de la dernière année de référence de fonctionnement et de fréquentation « normale » du réseau, à savoir 2019).

Pour ce qui concerne **le forfait de charges à verser au délégataire**, celui-ci prendra en compte, en 2021, les conséquences de la crise sanitaire en 2020 (cf. *supra* concernant notamment les « économies » réalisées par le délégataire en 2020 via le recours à l'activité partielle, ou réduction de la fréquence du réseau de transports très importante durant le 1^{er} confinement, etc., contrebalancées toutefois partiellement par diverses charges supplémentaires liées aux diverses mesures prophylactiques à mettre en place)

- Globalement, ces effets devraient s'avérer budgétairement favorables à la Métropole, mais il apparaît prématuré de communiquer des chiffrages même indicatifs, les discussions étant en cours avec le délégataire, devant se poursuivre en 2021 et ne pouvant, en tout état de cause, pas être définitivement achevées et clôturées tant que les comptes 2020 du délégataire de service public ne seront pas définitivement arrêtés.
- Ils seront toutefois partiellement contrebalancés par différents effets liés à la « vie » du contrat de délégation de service public, à savoir, entre autres :
 - l'indexation annuelle du forfait de charges ;

¹⁰¹ Hors dégrèvements, et hors compensation par l'Etat de la perte de recettes générée par le relèvement de 9 à 11 salariés du seuil d'assujettissement.

¹⁰² Il est rappelé que le niveau exceptionnellement élevé constaté au compte administratif 2014 s'explique essentiellement par un facteur conjoncturel, à savoir la modification des modalités de reversement par l'URSSAF à compter de juillet 2014, et non par un dynamisme exceptionnel de l'évolution physique de l'assiette de cette recette cette année-là.

- l'impact du déménagement de la salle de prise de services des conducteurs en centre-ville, située jusque-là 8 boulevard de Broses dans un immeuble faisant l'objet d'une construction-reconstruction (avec un nouveau local loué rue du Temple, plus distant des lieux de relève, et nécessitant donc un ajustement des temps de pause) ;
- l'adaptation de l'offre sur les lignes P30 et P31.

→ Enfin, dans la perspective de la concrétisation du projet de Dijon Métropole compatible avec la loi n° 2015-992 du 17 août 2015 relative à la transition énergétique pour la croissance verte, et donc dans l'attente du renouvellement du parc non hybride par des bus nouvelle technologie, il est nécessaire de remplacer la quasi-totalité du parc thermique (64 bus ayant une moyenne d'âge de près de 20 ans et 7 véhicules Jumpers ayant dépassé les 12 ans).

Le programme de remplacement s'articule donc autour de 2 axes :

- le renouvellement progressif du parc sur 3 ans (2019 – 2021) de 64 matériels roulants par des matériels d'occasion et le renouvellement des minibus,
- des travaux préventifs et de remplacements d'organes

L'avenant 4 au contrat de délégation de service public (DSP), approuvé par délibération du conseil métropolitain du 19 décembre 2019, intégrait d'ores et déjà une partie du renouvellement du parc de bus diesel pour les années 2019 et 2020.

Les articles 11 et 34.4.3 du contrat susvisé prévoient une clause de rencontre régulière en cas de décalage du projet de renouvellement du parc prévu en septembre 2019 et/ou un écart significatif par rapport à l'âge moyen du parc.

Compte-tenu du contexte sanitaire, les renouvellements de matériel roulant prévus n'ont pas pu être totalement effectués en 2020 selon le rythme défini par l'avenant 4. En conséquence, le prochain avenant au contrat de DSP (soumis courant 2021 à l'approbation du conseil métropolitain) visera donc aussi à tenir compte de ces adaptations du calendrier de remplacement, et à intégrer les renouvellements de parc prévus sur l'année 2021.

Au stade du BP 2021, une hypothèse prudente et « conservatoire » de 73,25 M€ (soit un recul par rapport au montant versé en 2020, de 74 M€) sera prise en compte, en précisant que celle-ci est strictement indicative, et ne présage en rien de l'issue des échanges avec le délégataire.

Au-delà de ces trois paramètres budgétaires majeurs, les autres postes budgétaires d'exploitation du budget annexe ne devraient pas connaître d'évolution significative par rapport à 2020, tant en dépenses qu'en recettes.

→ 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.

Elles s'inscrivent dans le cadre des marchés subséquents d'électricité passés par la Centrale d'achat de Dijon Métropole, avec des tarifs sont principalement indexés sur l'ARENH (Accès régulé à l'Électricité Nucléaire Historique), en rappelant que, sur le long terme, le marché de l'électricité est tendanciellement haussier.

Pour ce qui concerne le BP 2021, les dépenses en électricité du budget annexe des transports sont estimées à environ **1,12 M€ HT**, après 1,14 M€ HT au BP 2020, sans évolution notable d'une année sur l'autre.

A moyen/long terme, compte tenu de l'augmentation probable des prix de fourniture d'énergie et des taxes associées dans les prochaines années, Dijon Métropole poursuivra sa stratégie de limitation des consommations.

Par ailleurs, du point de vue du développement durable et de la transition énergétique, il est rappelé que :

- la production locale d'énergie photovoltaïque couvre aujourd'hui 10% de la consommation du réseau de tramway ;
- les consommations d'électricité du tramway sont couvertes par des certificats d'achat d'électricité verte.

De manière générale, la maîtrise des dépenses énergétiques sera principalement portée et permise par le développement croissant du recours aux énergies renouvelables.

→ Hormis un scénario, très improbable, de forte remontée en 2021 des taux d'intérêts, **les intérêts de la dette bancaire du budget annexe ne devraient pas connaître d'évolution majeure par rapport aux exercices précédents**, en tenant compte du désendettement significatif mené depuis 2014 sur ce budget (y compris via des remboursements anticipés d'emprunts).

Subvention d'équilibre du budget principal

En conséquence de l'ensemble des paramètres vus précédemment, et particulièrement de recettes (versement mobilité et forfait de recettes versé par le délégataire) encore anticipées significativement inférieures en 2021 à leur niveau d'avant-crise, **le niveau de la subvention d'équilibre du budget principal devrait donc, au stade du budget primitif 2021, être significativement plus élevé que son niveau d'avant-crise (18,5 M€ en 2019), avec une fourchette haute jusqu'à 23,5 M€ (soit + 5 M€ maximum par rapport au niveau d'avant-crise).**

Ce niveau pourra ensuite être revu/réajusté, le cas échéant, en cours d'exécution budgétaire 2021, après reprise du résultat budgétaire 2020.

2.3. Perspectives budgétaires pour 2022-2023

Si la crise sanitaire est totalement jugulée en 2021-2022 (vaccin efficace, reprise économique dynamique), les équilibres d'exploitation du budget annexe pourraient, au mieux, revenir à leur niveau d'avant-crise à l'horizon 2022-2023.

Si la situation sanitaire ne s'améliore pas significativement en 2021, avec reprise économique tardive, il est probable que la situation demeurera encore dégradée au moins en 2022 par rapport à l'année de « référence » 2019 d'avant-crise.

A noter, enfin, que l'un des grands enjeux à moyen/long terme pour le budget annexe sera l'évolution des comportements des usagers après la crise sanitaire, et, pour la Métropole et le délégataire, de parvenir à retrouver au plus vite le niveau de fréquentation du réseau d'avant-crise, sachant qu'une partie des usagers historiques seront peut-être réticents à reprendre les transports en commun, même après règlement de la crise sanitaire.

3. Autres budgets annexes (faits marquants concernant les équilibres d'exploitation)

Pour ce qui concerne le budget annexe des parkings en ouvrage, les problématiques d'équilibre d'exploitation sont similaires à celles du budget annexe des transports publics urbains, avec notamment :

- une forte baisse en 2020 du forfait de recettes versé à Dijon Métropole par le délégataire de service public (baisse importante de la fréquentation dans les différents parkings) ;
- un niveau de recettes qui pourrait ne pas retrouver en 2021 son niveau d'avant-crise (2019).

A ce stade, les hypothèses sont les suivantes :

Forfait de recettes DSP Mobilités Parkings en ouvrage	CA 2019	CA prév 2020	Prévision projet budget 2021
<i>Montants en millions d'euros (M€) CA = compte administratif</i>	3,663 M€	2,6 M€ à 2,85 M€	3,4 M€

Par ailleurs, concernant le parking Trémouille, la convention de mise à disposition par le Département, dont l'équilibre financier était défavorable à la Métropole, s'achèvera au 31 décembre 2020, avec prolongation temporaire par avenant jusqu'à fin septembre 2021. Des discussions sont en cours avec le Département sur les modalités de gestion future de ce parking, qui auront nécessairement des effets sur les équilibres financiers du budget annexe (favorables ou défavorables selon l'issue des discussions).

Enfin, l'année 2021 sera marquée par la réalisation (ou *a minima* par le lancement) de travaux sur les parkings Grangier (mise en accessibilité du niveau -1 par installation d'un ascenseur) et Dauphine (ascenseur, en lien avec le projet de rénovation globale du centre Dauphine).

→ L'ensemble de ces paramètres aura évidemment un effet sur le niveau de subvention d'équilibre du budget principal (à affiner d'ici au bouclage du projet de BP 2021).

Enfin, pour ce qui concerne les autres budgets annexes, aucune évolution majeure par rapport à 2020 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, PRIORITÉS D'ACTION ET CONTRAINTES POUR LE PROGRAMME D'INVESTISSEMENT 2021

1- Programme d'investissement prévisionnel pour 2021

En matière d'investissement, l'exercice budgétaire 2021 constituera un exercice de transition avec la mandature précédente, suite au renouvellement du conseil métropolitain consécutif aux élections municipales des 15 mars et 28 juin derniers.

Pour mémoire, les derniers exercices ont été marqués par l'achèvement progressif de plusieurs projets-majeurs de la mandature précédente, parmi lesquels :

- la restructuration de la piscine du Carrousel (pour laquelle les derniers aménagements résiduels ont été réalisés en 2020) ;
- le projet Prioribus destiné à améliorer la vitesse de circulation et l'efficacité du réseau de bus ;
- la construction du parking Monge.

Ces trois projets ayant pesé fortement sur le volume d'investissement des exercices précédents, leur achèvement pèse donc logiquement, à la baisse, sur le niveau des dépenses d'équipement de l'exercice 2021.

Toutefois, malgré l'achèvement de ces projets, le niveau d'investissement de Dijon Métropole demeurera soutenu en 2021, en raison, notamment :

- **de l'enjeu essentiel de la relance économique sur le territoire métropolitain**, que risquerait d'enrayer une forte diminution de l'investissement métropolitain (compte-tenu d'une capacité d'autofinancement provisoirement et significativement réduite, au moins sur la période 2020-2022) ;
- **de la poursuite de la mise en œuvre du projet métropolitain adopté sous la mandature précédente, ainsi que du contrat de métropole conclu avec la Région Bourgogne Franche-Comté**, particulièrement en matière d'enseignement supérieur, de développement économique, de soutien aux filières (santé, innovation, agro-alimentaire, etc.) ;
- **de la nécessité de maintenir un niveau d'investissement régulier sur diverses compétences de la Métropole** : voirie et accessoires, gros entretien et renouvellement d'équipements « industriels » tels que l'usine d'incinération des ordures ménagères, etc.

Le volume d'investissement prévisionnel de Dijon Métropole pour 2021¹⁰³ se situe donc, au jour de l'élaboration du rapport, dans une fourchette indicative comprise entre **55 M€ et 65 M€** (après 63,25 M€ au BP 2020), dont 49 M€ à 59 M€ relevant du budget principal (53,59 M€ au BP 2020).

Il est toutefois précisé :

- qu'au stade du débat d'orientations budgétaires, et *a fortiori* dans un contexte économique et financier aussi incertain, les montants indiqués ci-dessus et ci-après sont strictement indicatifs, la procédure d'arbitrages budgétaires étant encore en cours au stade de l'élaboration de la présente note de synthèse ;
- que, sauf précisions contraires, les investissements évoqués concernent essentiellement le budget principal.

¹⁰³ Total des chapitres 20, 21, 23 (dépenses d'équipement directes) et 204 (subventions d'équipement versées), hors flux croisés entre budgets (subventions d'investissement du budget principal à certains budgets annexes).

Dans la continuité des exercices précédents, les axes principaux de ce programme d'investissement pour l'année 2021 seront les suivants.

■ **Concernant le soutien au développement économique, à l'innovation, à l'enseignement supérieur et aux filières (santé, alimentation, etc.),** le budget prévisionnel pour 2021 s'élèverait dans une fourchette comprise entre **7 M€ et 8,5 M€**, et porterait principalement sur les opérations suivantes :

- la poursuite de la mise en œuvre du Fonds de solidarité métropolitain en direction des entreprises en difficulté (particulièrement les petites entreprises) suite à la crise sanitaire et économique, et notamment des deux confinements intervenus en 2020 ;
- les 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 500 K€ « provisionnels » prévue au BP 2021) ;
- l'achèvement de la construction du nouveau bâtiment destiné à accueillir l'École supérieure d'électronique de l'Ouest (ESEO) et l'École spéciale des travaux publics, du bâtiment et de l'industrie (ESTP Paris), par le biais d'une subvention d'équipement à la Société Publique Locale « Aménagement de l'Agglomération Dijonnaise » (SPLAAD), maître d'ouvrage de l'opération (2 M€ proposés au BP 2021, après deux premiers acomptes de 4 M€ chacun en 2019 et 2020) ;
- le soutien financier aux projets d'extension/réimplantation du campus de Sciences Po ;
- la poursuite de la mise en œuvre du projet novateur d'autosuffisance alimentaire à l'horizon 2030¹⁰⁴ afin de faire de Dijon Métropole, à l'horizon d'une dizaine d'années, la vitrine d'une agriculture performante et durable en milieu urbain et péri-urbain, basée sur des modèles économiques viables pour des productions locales créatrices d'emplois ;
- le lancement du projet de création d'une légumerie centralisée¹⁰⁵, dont la construction/installation serait effectuées 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 (coût global prévisionnel d'environ 1,8 M€ HT, valeur 2020, auquel s'ajoutent 250 K€ HT de coût d'acquisition du foncier, avec une réalisation du projet étalée entre 2021 et 2022) ;
- le soutien au projet Readaptic (maison du futur en soins)¹⁰⁶, 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, 1,075 M€ devrait être versé au CHU en 2021 (sur les 3 M€ de subvention d'équipement accordés au total par Dijon Métropole sur ce dossier) ;
- la poursuite de l'aménagement des zones d'activités (notamment Beauregard, avec le rachat de voiries aménagées par la SPLAAD à hauteur de 1,2 M€ prévisionnel en 2021) ;
- la politique volontariste de Dijon Métropole en matière de renouveau du vignoble dijonnais et « grand-dijonnais » sur le plateau de la Cras ;

¹⁰⁴ Actions référencées n°12 et 25 du contrat de métropole conclu avec la Région Bourgogne Franche-Comté. Cf. *supra* page 55 pour plus de précisions.

¹⁰⁵ Sous réserve de son approbation par le conseil métropolitain lors de sa séance du 17 décembre 2020.

¹⁰⁶ Action référencée n°40 du contrat de métropole conclu avec la Région Bourgogne Franche-Comté

- le soutien aux investissements de modernisation de l'Aéroport de Dijon-Longvic, prévus notamment dans le cadre du Contrat de Redynamisation du Site de Défense (CRSD), en rappelant que ces investissements bénéficient également, pour la plupart d'entre eux, d'un appui financier à la fois de la Région Bourgogne Franche-Comté et de l'État. Dans ce cadre, l'année 2021 devrait notamment être marquée par la réalisation des travaux de renouvellement/modernisation du système de balisage de la structure aéroportuaire, initialement prévus en 2020.

Concernant les investissements « du quotidien » (travaux de voirie au sens large, éclairage public, propreté urbaine, gestion des eaux pluviales, enfouissements de réseaux, défense extérieure contre l'incendie, etc.), le volume d'investissement prévisionnel pour 2021 est, à ce jour, estimé **dans une fourchette comprise entre 13,5 M€ et 16,5 M€** (hors mobilité durable), intégrant :

- le gros entretien-renouvellement des voiries et ouvrages d'art métropolitains, dont, désormais, l'ensemble des ex-routes départementales transférées par le Département de la Côte d'Or ;
- 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, après des exercices 2018 et 2019 prioritairement consacrés à la mise en place du poste de pilotage, des outils centraux et du réseau de radiocommunication, et dans la continuité de l'exercice 2020, les années 2021 et suivantes, seront marquées par la **montée en puissance régulière des investissements de modernisation de l'éclairage public¹⁰⁷**, lesquels présentent un enjeu stratégique pour la maîtrise des dépenses de fonctionnement métropolitaines en matière de consommations électriques.

Les investissements prévisionnels réalisés en 2021 dans le cadre du projet OnDijon devraient notamment intégrer :

- le remplacement de 2 000 points lumineux de l'agglomération par des luminaires LED télégrés ;
- la poursuite du déploiement du réseau haut débit (fibre optique) en vue de constituer un réseau sécurisé entre le poste de commandement et les sites municipaux des 23 communes membres (déploiement prévisionnel de 50 kilomètres de fibre en 2021) ;
- la poursuite de la rénovation des carrefours à feux, destinée à pallier tout dysfonctionnement dans un contexte de vieillissement croissant du parc (environ 25 carrefours à feu traités en 2021) ;
- la poursuite du déploiement des boîtiers de géolocalisation des véhicules d'intervention, lesquels seront désormais acquis directement par la Métropole, et non plus loués, dans une optique de limitation des charges de fonctionnement.

En matière de déplacements et de stationnement (transports publics urbains, mobilité durable stationnement en ouvrage et, désormais, de surface), le programme d'investissement 2021, d'un montant prévisionnel de l'ordre de **5 M€ à 8 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 spécifiquement sur ce sujet ;

¹⁰⁷ A partir des années 2021 et suivantes, l'éclairage public constituera le principal poste de dépenses d'équipement dans le cadre de la démarche OnDijon.

- sur le budget annexe des transports publics urbains :

- **le lancement de l'acquisition des premiers bus à hydrogène :**

→ Initialement intégralement envisagée en 2020, ce qui avait d'ailleurs donné lieu à l'inscription de 20,6 M€ HT au BS 2020, le processus d'acquisition a finalement dû être décalé, compte-tenu notamment de la crise sanitaire et économique et des incertitudes qu'elle génère sur les finances métropolitaines.

→ Désormais, l'acquisition des 27 premiers bus est envisagée entre 2021 et 2023 (pour un coût brut global, hors cofinancements, estimé à 16,875 M€ HT (sur la base d'un coût indicatif de 625 K€ HT par véhicule), avec un premier versement/avance estimé à 1,5 M€ en 2021.

- **l'achèvement du renouvellement du système d'aide à l'exploitation et à l'information voyageurs (SAE) du réseau Divia**, avec pour objectifs, à la fois, de pallier l'obsolescence du système précédent, d'améliorer l'information des voyageurs en temps réel, et plus globalement de s'intégrer et de s'articuler avec la démarche de métropole intelligente et connectée. Pour mémoire, cette opération se déroule sur trois ans entre 2019 et 2021 (sauf retard et impacts éventuels de la crise Covid-19).

- **la poursuite du renouvellement du réseau de radiocommunication du réseau Divia**, via le déploiement de la technologie numérique Tetra (Terrestrial Trunked Radio) en lieu et place du système actuel 3RP, cette opération ayant pour objectif, pour mémoire, de fédérer l'ensemble des acteurs sur un réseau unique, et d'améliorer la gestion de crise. Cette démarche doit en principe s'achever en 2021 (sauf retard dans le planning du projet (sauf retard et impacts éventuels de la crise Covid-19) ;

- les crédits récurrents dédiés à **l'aménagement d'arrêts de bus, ainsi qu'aux travaux d'aménagement et d'entretien sur le tracé du tramway et du centre de maintenance ;**

- **la réalisation d'une étude stratégique sur l'amélioration des mobilités à l'échelle de l'aire urbaine métropolitaine** (en application de la fiche-action n°59 du contrat de métropole conclu avec la Région Bourgogne Franche-Comté), initialement prévue en 2020 et qui a dû être différée (compte-tenu du contexte sanitaire et des autres sujets plus urgents à traiter à court terme concernant le fonctionnement du réseau de transports urbains) ;

- 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), l'année 2021 devrait être marquée par la réalisation de travaux plus « modestes » d'un point de vue budgétaire, mais néanmoins très importants en termes de qualité du service public, à savoir :

→ la mise aux normes d'accessibilité du parking Grangier pour les personnes à mobilité réduite (via la mise en œuvre d'un ascenseur entre le niveau -1 et la place Grangier) ;

→ la rénovation du centre Dauphine, avec l'installation nécessaire d'un ascenseur extérieur à l'enceinte du centre commercial afin d'assurer le cheminement des usagers du parking en ouvrage et de permettre également un accès indépendant 24h/24, y compris pour les personnes à mobilité réduite. Cet investissement est rendu nécessaire par l'exigence des promoteurs de maintenir l'enceinte fermée la nuit, avec, en conséquence, une impossibilité de faire déboucher l'ascenseur du parking (relevant de la compétence de Dijon Métropole) à l'intérieur du centre commercial.

→ Ces deux investissements cumulés, estimés à 1,6 M€ (montant indicatif à ce stade), pourraient être pris en charge par le délégataire de service public (après avenant au contrat de DSP, et en précisant que ces travaux seraient évidemment imputés au forfait de charges payé annuellement par la Métropole).

Au-delà de ces différents investissements, le délégataire poursuivra quant à lui son programme de modernisation et de « rafraîchissement » des différents parkings, conformément aux objectifs qui lui ont été assignés dans le cadre du contrat de délégation de service public.

Concernant le secteur Ordures Ménagères, un programme estimatif de l'ordre de 7,5 M€ à 14 M€¹⁰⁸ d'investissements directs, tous budgets confondus, est prévu à ce stade au budget primitif 2021 intégrant à la fois :

- pour ce qui concerne la collecte et le tri des ordures ménagères :

- **le renouvellement régulier du parc de bennes à ordures ménagères et l'acquisition**, actuellement à l'étude, **des premières bennes alimentées par l'hydrogène** produit par les deux stations de production qui seront créées et mises en service par la société par action simplifiée (SAS) Dijon Smart Energy, créée dans cet objectif¹⁰⁹.

Les modalités d'acquisition de ces premières bennes étant en cours de définition (calendrier, lissage dans le temps), il est encore prématuré de définir une enveloppe précise pour le BP 2021. Dans une fourchette large, l'objectif serait d'acquérir au minimum 2 BOM et au maximum 10 en 2021 (soit une fourchette strictement indicative de 1,60 M€ à 8,10 M€, sur la base d'un coût moyen estimatif de 810 K€ TTC par BOM¹¹⁰, hors cofinancements à maximiser sur ce type d'opérations) ;

- **l'extension des consignes de tri des déchets plastiques**, en rappelant que loi n°2015-992 du 17 août 2015 relative à la transition énergétique pour la croissance verte a fixé un objectif de 100 % des Français concernés à l'horizon 2022 par cette obligation de tri.

Dans ce contexte, Dijon Métropole, après avoir réalisé différentes études préalables à ces investissements importants de la mandature à venir (travaux d'extension du centre de tri accompagnés d'un remplacement quasi-complet du process de tri) lancera prochainement un marché de conception-réalisation en vue d'adapter le centre de tri existant.

Cette adaptation devrait passer par l'augmentation de sa capacité de tri actuelle de plus 5 000 tonnes supplémentaires, lui permettant ainsi d'atteindre environ 35 000 tonnes par an.

Dijon Métropole disposera alors du seul centre de tri départemental en extension des consignes de tri, fédérant ainsi les collectivités voisines dans le cadre d'une entente territoriale regroupant près de 90% de la population de la Côte d'Or.

- la poursuite des investissements de gros entretien et de renouvellement sur les équipements métropolitains (usine d'incinération des ordures ménagères, déchetteries, groupe turboalternateur, centre de traitement des déchets d'activités de soin à risque infectieux avec fléchage sur le budget annexe dédié pour ce dernier), destinés à sécuriser et à maintenir la continuité de fonctionnement de ces différents équipements de nature industrielle ;

¹⁰⁸ Cf. dans le détail des investissements pour plus d'explications concernant cette fourchette large (notamment pour ce qui concerne l'acquisition des bennes à ordures ménagères hydrogène).

¹⁰⁹ Cf. les délibérations successives du conseil métropolitain du 10 avril 2019, du 19 décembre 2019, du bureau métropolitain du 14 mai 2020 et du conseil métropolitain du 16 juillet 2020.

¹¹⁰ Coût global incluant benne + châssis + pile.

Les investissements en matière d'habitat, de renouvellement urbain, et de politique de la Ville, constituent, 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 2021 prévu au stade de l'élaboration de la présente note de synthèse devrait s'élever, en ordre de grandeur, **entre 15 M€ et 18 M€ maximum**, affectés principalement¹¹¹ :

- à la gestion déléguée par l'Etat des aides à la pierre (2 à 2,5 M€ prévisionnels) ;
- à la rénovation urbaine (2,5 M€ à 3 M€ prévisionnels, hors réhabilitations thermiques), au travers notamment, entre autres¹¹² :
 - du début des travaux de réaménagement/requalification de l'avenue du Lac et du carrefour entre celle-ci et le boulevard Kir dans le quartier de la Fontaine d'Ouche à Dijon ;
 - du lancement des travaux d'aménagement du parc du quartier du Mail à Chenôve (espace vert, cheminements de promenade, plantation d'arbres fruitiers, etc.) ;
- au soutien à la réhabilitation thermique des logements (2,5 à 3,5 M€ prévisionnels), 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 (Grand Dijon Habitat, Habellis, etc.) ;
 - logements privés en copropriété et maisons individuelles, au travers à la fois d'aides directes et d'accompagnement/conseil aux (co)propriétaires. Cette démarche de « reconquête du parc privé ancien » s'intègre, pour partie, dans le cadre du contrat de métropole conclu avec la Région Bourgogne Franche-Comté, et notamment de ses fiches-actions 45 (travaux de rénovation du parc social et du parc privé) et 44 (mise en place d'une plate-forme de service public de l'efficacité énergétique) ;
- au soutien spécifique accordé annuellement à Dijon Habitat au titre de ses opérations complexes (400 K€ en 2020, comme en 2019), 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 ;
- à la reconstruction de la résidence sociale Abrioux (nouvel acompte de la subvention d'équipement métropolitaine).

Pour ce qui concerne le soutien à la construction/production de logements à loyer modéré (contribution aux déficits d'opérations de construction portées par les bailleurs sociaux), et dans le cadre des autorisations de programme approuvées chaque année, l'exercice 2021 sera marqué par crédits de paiement en légère hausse, qui se situeront dans une fourchette comprise entre 5,5 M€ et 8 M€, après 5,3 M€ au budget primitif 2020.

Cette évolution à la hausse ne traduit toutefois, en aucun cas, une augmentation des investissements nouveaux/futurs de la Métropole en la matière. Elle vise en effet à permettre de solder progressivement les dossiers antérieurs au recentrage de la politique de la Métropole en la matière, décidé par le conseil métropolitain à la fin de l'année 2018.

¹¹¹ Liste prévisionnelle non exhaustive.

¹¹² Opérations réalisées dans le cadre du Nouveau Programme National de Renouvellement Urbain, et qui s'est matérialisée, pour le territoire de Dijon Métropole, par la conclusion d'une convention de renouvellement urbain signée le 30 octobre 2019 pour le quartier de la Fontaine d'Ouche, et en cours de modification par avenant pour le quartier du Mail ;

Pour mémoire, la réorientation de la politique décidée fin 2018 par le conseil métropolitain avait pour objectifs principaux :

- 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 ¹¹³;
- 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, tant en construction au regard des programmations 2020-2030 du PLUi HD, qu'au titre de la rénovation de son parc, en particulier situé dans les quartiers relevant de la politique de la Ville (Fontaine d'Ouche à Dijon, Le Bief du Moulin à Longvic, Le Belvédère à Talant) ;
- de maintenir, en parallèle, les dispositifs existants dont bénéficient l'ensemble des bailleurs sociaux sur le territoire, à savoir :
 - les garanties d'emprunts, à hauteur de 100% du montant des prêts contractés par les organismes pour le financement de l'ensemble de leurs réalisations (production d'une nouvelle offre en location et en location-accession, réhabilitations du parc existant, etc.) ;
 - les subventions pour la rénovation énergétique selon des standards des bâtiments basse consommation (BBC) conformément aux dispositions du Contrat de métropole signé avec la Région concernant les axes de la transition écologique, et en articulation avec les engagements pris au titre de la mobilisation du Fond Européen de Développement Régional (FEDER).

L'exercice 2021 sera également marqué par la poursuite du développement et de la modernisation des équipements sportifs d'intérêt métropolitain (entre 450 K€ et 700 K€ prévisionnels au BP 2021, avant arbitrages budgétaires).

Compte-tenu de l'achèvement de la construction de la piscine du Carrousel (sous maîtrise d'ouvrage de Dijon Métropole), ouverte depuis la mi-septembre 2019, les investissements en la matière seront nettement réduits par rapport aux exercices précédents.

L'exercice 2021 intégrera donc essentiellement la réalisation de divers travaux de gros entretien des autres équipements sportifs métropolitains, notamment :

- le stade Gaston Gérard (travaux de capotage de la tribune Ouest, et remplacement de caméra) ;
- la piscine olympique (divers travaux de réfection, et harmonisation du système de billetterie et de contrôle d'accès avec la piscine du Carrousel) ;
- le complexe sportif de Saint-Apollinaire (divers travaux d'entretien du patrimoine, dont, entre autres, la rénovation des vestiaires foot).

Concernant les autres investissements significatifs qui seront proposés à l'approbation du conseil métropolitain pour le budget primitif 2021, figurent notamment :

- l'achèvement des travaux d'amélioration des conditions d'accueil du public du crématorium, avec le réaménagement de l'entrée public du bâtiment existant et du parvis attenant (paiements des soldes correspondants prévus en 2021). Pour mémoire, la réalisation d'une construction neuve indépendante ayant pour vocation d'accueillir une nouvelle salle de convivialité modulable à disposition des familles avait été livrée à l'automne 2019 ;

¹¹³ Délibération du conseil métropolitain du 29 novembre 2018.

- les investissements réalisés sur les budgets annexes eau et assainissement, avec des enveloppes prévisionnelles de l'ordre de 550 K€ sur le budget eau, et de 500 K€ sur le budget assainissement (correspondant à divers investissements de génie civil et de renouvellement de réseaux dans le cadre des deux contrats de délégation de service public [DSP] demeurant gérés en affermage au-delà du 1^{er} avril 2021 : contrat d'assainissement de l'Est dijonnais, et contrat d'eau du Sud dijonnais).

Pour mémoire, l'ensemble des autres contrats de DSP eau et assainissement, dont celui conclu avec la SEMOP Odivea, constituent des contrats de concession, avec des investissements pris en charge, en conséquence, directement par le délégataire ;

- la réalisation de travaux divers sur l'aire d'accueil pour les gens du voyage "Cité des Peupliers" située rue Django Reinhardt à Dijon, mise en service en 2006 (travaux initialement envisagés à partir de 2020, mais qui n'ont finalement pas été planifiés ni engagés en raison de la crise sanitaire)¹¹⁴ ;

- les plantations d'arbres sur le territoire des 23 communes de la Métropole (montant prévisionnel de **100 K€** pour l'année 2021, dont 30 K€ pour la forêt des enfants sur le plateau de La Cras).

2- Principaux faits marquants concernant les recettes d'investissement

En cohérence et en corrélation avec l'achèvement, à la fin 2019 et en 2020, de projets-phares de la mandature (piscine du Carrousel, Prioribus, etc.), **les subventions d'investissement reçues** (cofinancements des partenaires de Dijon Métropole) **devraient, au stade du BP 2021, diminuer par rapport à 2020.**

Le niveau de cofinancements devrait toutefois demeurer particulièrement significatif, avec un ordre de grandeur indicatif estimé, à ce stade, à **10 M€** environ tous budgets confondus (incluant les sommes versées par l'Etat au titre de la délégation des aides à la pierre)¹¹⁵.

Il est précisé que ce montant n'inclut pas les divers cofinancements que Dijon Métropole se donne pour objectif d'obtenir en 2021 dans le cadre de la relance économique à l'échelle nationale et régionale (volets territoriaux du Plan de relance national, contrats de relance et de transition écologique, plan de relance avec la Région, nouvelle génération de CPER¹¹⁶, etc.). En effet, au stade du budget primitif, seuls sont inscrits les cofinancements déjà obtenus / attribués juridiquement à Dijon Métropole (ou en voie de l'être), conformément aux principes de prudence et de sincérité budgétaires.

Parmi les subventions les plus significatives, l'année 2021 devrait être notamment marquée par :

- la perception du solde des subventions attribuées par la Région Bourgogne Franche-Comté et l'État (via le Centre national pour le développement du sport et la dotation de soutien à l'investissement local) au titre de la restructuration de la piscine du Carrousel¹¹⁷ ;

- les troisièmes acomptes des subventions de la Région et de l'Union européenne (Fonds européen de développement régional - FEDER) au titre du projet OnDijon ;

- la perception de divers cofinancements dans le cadre du projet PRIORIBUS, notamment de la part de l'État dans le cadre de l'Agence de financement des infrastructures de transport (AFITF), ainsi que de l'Union européenne au titre du Fonds européen de développement régional (FEDER) ;

¹¹⁴ Estimations financières des travaux non encore précisément connues à la date de rédaction du présent rapport.

¹¹⁵ Hors produit des amendes de police imputé au chapitre 13, et hors éventuels flux croisés entre budgets (subventions d'investissements entre le budget principal et certains budgets annexes).

¹¹⁶ Contrat de plan Etat-Région

¹¹⁷ Initialement attendus en 2020, et qui devraient finalement intervenir en 2021.

- le « cofinancement » accordé par l'État au titre de la délégation des aides à la pierre ;
- les cofinancements apportés notamment par l'Etat et la Région Bourgogne Franche-Comté dans le cadre du second programme national de rénovation urbaine (PNRU 2), notamment au titre des aménagements de l'entrée du quartier Fontaine d'Ouche / avenue du Lac ;
- les fonds de concours de plusieurs villes pour des travaux de voirie et d'espaces publics réalisés sous maîtrise d'ouvrage de cette dernière, attribués ou à attribuer à Dijon Métropole par :
 - la commune de Dijon (soldes de fonds de concours attribués par cette dernière dans le cadre des opérations de piétonisation du centre-ville historique effectuées à la fin de la mandature précédente) ;
 - la commune de Longvic pour l'aménagement de la route de Dijon et des rues Dorgelès et des Prévôts (si solde non perçu fin 2020) ;
 - la commune de Chevigny-Saint-Sauveur au titre des aménagements cyclables réalisés rue du 19 mars 1962 (si non perçu fin 2020) ;
- les soldes de cofinancements européens attribués à Dijon Métropole, dans le cadre du FEDER, au titre de projets de piétonisation et d'aménagements de l'espace public (centre-ville de Dijon et esplanade Mandela à Longvic).

Concernant **la taxe d'aménagement**, l'exercice 2018 avait constitué la première « année de référence » de perception de la taxe par Dijon Métropole, pour les raisons suivantes.

- D'une part, Dijon Métropole ne perçoit la taxe qu'au titre des autorisations d'urbanisme délivrées depuis le 1er janvier 2015. Pour les montants supérieurs à 1 500 €, le paiement est effectué en deux fractions égales, et intervient, « en moyenne » :
 - au minimum 14 mois¹¹⁸ après la délivrance du permis pour la première échéance ;
 - au minimum 26 mois²² après la délivrance du permis pour la seconde échéance.
- D'autre part, la prise en charge par l'Etat de la gestion et de la liquidation de cette taxe s'est avérée particulièrement erratique (problématiques de logiciel informatique, délais de traitement très longs au départ).

Pour ces deux raisons, les exercices 2015 à 2017 n'avaient pas constitué des années « pleines » en termes de perception de la taxe par la Métropole, le « régime de croisière » ne commençant à être véritablement atteint qu'en 2018, avec un produit net d'environ 3,37 M€¹¹⁹.

Pour 2019, le produit net perçu par la Métropole avait finalement atteint un pic de près de 4,5 M€, compte-tenu, vraisemblablement, d'un effet de rattrapage du retard initial pris par l'Etat dans la perception et le reversement de cette taxe.

En 2020, le produit de la taxe d'aménagement a été très fortement impacté par la crise sanitaire de la Covid-19, avec seulement 1,6 M€ de recettes brutes reversées par l'Etat à la Métropole à fin novembre 2020, soit près de - 50% par rapport à la situation à fin novembre 2019 (3,03 M€). Si l'Etat n'a communiqué aucune explication à ce stade, il est probable que cette situation résulte, entre autres, de l'accroissement de traitement des dossiers par ses services en raison des périodes de confinement, de délais vraisemblablement accordés aux redevables, et du retard/décalage de chantiers.

¹¹⁸ Ces délais sont susceptibles de varier en fonction des délais de traitement des dossiers par les services de l'État, lesquels accusaient, au cours des premières années de mise en place de la taxe, un retard de plusieurs mois dans l'envoi des avis d'échéance aux redevables.

¹¹⁹ Produit net = produit brut versé par l'Etat – reversements de trop perçus effectués par la Métropole.

Compte-tenu de cette situation, et du manque important de visibilité donnée par l'Etat sur l'évolution de cette recette, une hypothèse conservatoire prudente sera prise pour la construction du BP 2021, à savoir une prévision de 2 M€.

Pour mémoire, avant même le déclenchement de la crise sanitaire et économique de la Covid-19, un courrier avait été adressé par le Président de Dijon Métropole au Ministre de l'Action et des Comptes publics afin de solliciter la transmission de davantage de données concernant le recouvrement de cette taxe, ce qui permettrait, à l'avenir, de mieux suivre son produit, et d'améliorer l'anticipation de son évolution.

ANNEXE 1 : 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 par le nouveau Gouvernement 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.

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 et technologique mouvant.

Ces évolutions indispensables ont nécessairement des conséquences sur l'organisation des services métropolitains 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.

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 construction intercommunale rapide depuis 2015

Dans le cadre de l'évolution rapide du processus d'intégration intercommunale au sein de l'agglomération dijonnaise, les années 2015 à 2019 ont constitué une période de forte consolidation et structuration de l'effectif de la Métropole, suite notamment :

- aux transferts de compétences par les communes membres intervenus dans le cadre de la transformation en communauté urbaine (2015), puis en métropole (2017) ;
- à la mise en place du premier schéma de mutualisation et à la création, en découlant, de nombreux services communs à compter du 1^{er} janvier 2019 ;
- à la création d'un nouveau service de promotion du territoire et marketing territorial ;
- au renforcement régulier des équipes en charge de la propreté urbaine.

Avant 2015, la masse salariale représentait 5% des dépenses de fonctionnement de la collectivité.

En 2019, compte-tenu des évolutions institutionnelles précédemment rappelées, la part des dépenses de personnel avait plus que doublé, et atteignait 11%, en raison, essentiellement :

- des transferts/mutations de 174 agents par plusieurs communes dans le cadre de la transformation en Communauté urbaine en 2015 afin, notamment, de permettre à cette dernière d'exercer ses nouvelles compétences en matière de voirie (et accessoires) ;
- du transfert de 178 agents de la Ville de Dijon, de son CCAS et de quelques autres communes de la Métropole (Chenôve, Longvic, etc.) dans le cadre de la création de divers services communs en 2019.

Ces évolutions historiques ont entraîné une hausse des effectifs de la Métropole de près + 175% entre fin 2014 (un peu plus de 200 ETP) et fin 2019 (environ 550 ETP) et un transfert concomitant de « ressources » effectué par le biais d'un ajustement à la baisse des attributions de compensation des communes concernées.

En 2020 et 2021, **cette intégration institutionnelle et cette montée en puissance concomitante des effectifs de la Métropole se poursuivent.**

En effet, à compter de 2020 (depuis le 1^{er} juin) et de 2021 (1^{ère} fois en année civile entière), la Métropole exerce pleinement ses nouvelles compétences transférées par le Département avec, pour ce qui concerne le volet ressources humaines :

- la création d'un service d'action sociale métropolitaine ;
- le renforcement des équipes en charge de la voirie.

2- Une politique RH ambitieuse dans un contexte financier contraint

Compte-tenu des changements de périmètres majeurs intervenus depuis 2015 et précédemment rappelés, **les dépenses de personnel représentent une part de plus en plus importante dans le budget métropolitain, et nécessitent donc une vigilance soutenue.**

De manière générale, la masse salariale à périmètre constant (hors transferts de compétences et recrutements liés à l'intégration institutionnelle croissante de l'intercommunalité) a été maîtrisée ces dernières années.

La recherche d'une plus grande efficacité implique 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 des économies d'échelles importantes, et un développement des compétences des agents.

Une cellule dédiée à l'accompagnement collectif et conseil en organisation a été créée dès 2017 afin d'apporter une méthodologie et un appui aux services désireux de mener à bien leur réorganisation.

Le pilotage de la masse salariale s'inscrit 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.

2.1. 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, recours aux remplacements et aux contractuels pour accroissement temporaire/saisonnier d'activité).

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 de donner du sens à l'action publique et 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.

2.2. 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 significatif 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) ;
- d'une revalorisation du régime indemnitaire ;
- et enfin, plus récemment, du développement des actions « amélioration de la qualité de vie au travail ».

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

Par ailleurs, **l'engagement de l'employeur en faveur de la diversité et de l'égalité professionnelle entre les femmes et les hommes** contribue à renforcer l'équité de traitement.

Cette thématique sera également au cœur des sujets qui feront l'objet de prochaines négociations avec les représentants du personnel, parmi lesquels notamment :

- **le temps de travail** (notamment la mise en place d'une charte du temps pour faciliter l'articulation vie professionnelle/vie privée) ;
- **la mise en place du nouveau régime indemnitaire RIFSEEP** (qui devrait permettre d'harmoniser le régime indemnitaire entre Dijon Métropole, la Ville de Dijon, et le CCAS de Dijon, ainsi qu'à réduire les inégalités entre filières et sexes) ;
- **l'action sociale en faveur des agents.**

3- Évolution prévisionnelle des effectifs et exécution des dépenses de personnel

En termes d'objectifs pour les années 2021 et suivantes, **Dijon Métropole réaffirme la priorité donnée au pilotage rigoureux de la masse salariale, sans remettre en cause le niveau et la qualité du service public pour les habitants de l'agglomération**, et en poursuivant la politique de maintien dans l'emploi pour les agents en situation de reclassement médical.

Au stade du budget primitif 2021, Dijon Métropole prévoit une variation de la masse salariale (chapitre 012), estimée, au jour de la rédaction du DOB, à environ :

- **+ 6% maximum** par rapport au BP 2020, en rappelant que ce dernier n'incluait pas encore les conséquences des transferts des compétences départementales ;
- **+ 3% maximum** par rapport aux crédits ouverts en 2020 au chapitre 012, après ajustements effectués au budget supplémentaire 2020 pour tenir compte du transfert des compétences départementales effectif au 1^{er} juin 2020.

Si elle peut paraître facialement élevée, **cette évolution maximale de + 3% entre les crédits ouverts 2020 et le BP 2021 ne traduit, en aucun cas, un quelconque dérapage par rapport à l'objectif de pilotage rigoureux de la masse salariale réaffirmé ci-dessus.**

Cette hausse s'explique en effet, à la fois :

- par la prise en compte, pour la première fois en année pleine, de l'exercice des compétences transférées par le Département de la Côte d'Or (particulièrement pour ce qui concerne le service d'action sociale métropolitaine et la gestion des ex-voiries départementales) ;
- par la mise en œuvre obligatoire de mesures nationales (accord PPCR et RIFSEEP, cf. *infra*).

De plus, cette évolution maîtrisée tient également compte de la volonté de Dijon Métropole de **renforcer la qualité de ses services Propreté urbaine et Proximité**, afin de garantir une efficacité et une réactivité accrues dans un contexte de développement du territoire, de hausse significative de la fréquentation touristique, et de renforcement des exigences des habitants en la matière.

De manière générale, en ce début de mandat, de nouvelles bases et choix d'orientation doivent être définis pour la période courant jusqu'en 2026.

Pour cette nouvelle étape d'évolution du service public, et 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 dans la collectivité.

Dans cet objectif, une **économie moyenne de l'équivalent de 3 à 4 postes par an** (que ce soient des vacances budgétaires de poste, de l'effet noria ou des suppressions de postes) est projeté entre 2022 et 2026, soit **0,6% 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.

Pour la Métropole, il est important de rappeler que la maîtrise des effectifs est d'autant plus difficile à atteindre que l'effectif à la base est relativement modéré pour un EPCI de cette taille (604 ETP prévisionnels à fin 2020) avec, de ce fait :

- des départs volontaires nettement moins nombreux que sur des collectivités et EPCI aux effectifs supérieurs, tels que la Ville de Dijon ;
- des missions très spécialisées de certains postes nécessitant souvent des recrutements en externe faute de profils adaptés en interne (secteurs de la propreté urbaine ou de la voirie par exemple).

4- Évolution des rémunérations

En 2021 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 :

- le rétablissement du jour de carence en cas d'arrêt maladie depuis 2018 (suspendu provisoirement pendant le confinement et jusqu'au 10 juillet 2020, date de fin de l'état d'urgence sanitaire) : ce dispositif vise à lutter contre l'absentéisme et consiste à ne pas rémunérer un fonctionnaire le premier jour de son absence pour maladie ;
- la revalorisation, pour la troisième 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 2020 du fait d'une promotion, d'un changement de grade ou de cadre d'emplois ;
- l'accord national sur les Parcours Professionnels, les Carrières et les Rémunérations (PPCR), dont la mise en œuvre s'achèvera, en principe, en 2021, avec la revalorisation des grilles des agents de catégorie C et A (cadres d'emplois des conseillers socio-éducatifs, des assistants socio-éducatifs et des éducateurs de jeunes enfants ;
- 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 (effet estimé, pour 2021, à un peu plus de + 300 K€ pour Dijon Métropole).

Pour ce qui concerne spécifiquement le régime indemnitaire, le RIFSEEP (Régime indemnitaire tenant compte des fonctions, des sujétions, de l'expertise et de l'engagement professionnel), a vocation à constituer le nouveau dispositif indemnitaire de référence pour les agents de Dijon Métropole.

Il est rappelé que le RIFSEEP :

- s'appliquera à l'ensemble des agents, quels que soient leurs grades ou leurs filières d'appartenance ;
- remplacera l'ensemble des primes et indemnités, à l'exception de celles limitativement énumérées par décret ;
- doit être mis en œuvre par les collectivités locales et leurs établissements publics dans un délai raisonnable ;
- remplacera le régime indemnitaire de grade actuel, et devrait permettre de mieux reconnaître les postes à responsabilités et pénibilité particulières.

Le RIFSEEP comprend deux parts :

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

La direction des ressources humaines (service commun à Dijon Métropole, la Ville de Dijon et son CCAS) a d'ores et déjà effectué un important travail de cotation des postes.

Toutefois, la mise en œuvre s'est avérée plus longue que prévue, en raison notamment :

- de la taille et de la « complexité » des trois institutions concernées (Dijon Métropole, Ville de Dijon, CCAS de Dijon) : ainsi, le travail préalable à l'application de ce dispositif nécessite la cotation d'environ 3 000 postes de travail (toutes collectivités confondues) ;
- des enjeux sociaux et économiques majeurs liés à l'instauration d'un tel dispositif, laquelle doit donc être traitée et menée de manière pragmatique et sécurisée, ce qui demande du temps.

De plus, Dijon Métropole souhaite surtout laisser un temps suffisamment large pour la concertation avec les représentants du personnel, et bénéficier d'un délai suffisant pour valider la cotation des postes au sein de chaque groupe de fonction, base déterminante de l'attribution de l'IFSE (démarches qui n'ont pas pu être effectuées en 2020 dans un contexte de crise sanitaire et de transition longue entre les deux mandatures¹²⁰ qui n'ont pas facilité l'avancement du dossier).

Dijon Métropole vise désormais un déploiement du RIFSEEP dans le courant de l'année 2021.

À noter que sa mise en place aura également un impact sur le complément de régime indemnitaire, jusqu'à présent versé chaque année en septembre N pour la période d'octobre N-1 à septembre N. En effet, dans le même temps, celui-ci sera mensualisé et intégré à l'IFSE. Ainsi, exceptionnellement pour l'année 2021, la mise en place du RIFSEEP entraînera un surcoût indirect sur la mensualisation du complément de régime indemnitaire équivalent à la régularisation des 3 mois de la période d'octobre à décembre 2020.

¹²⁰ Avec deux tours d'élections municipales séparés de plus de trois mois.

5- 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.

6- Évolution du temps de travail

Le temps de travail effectif au sein des services de Dijon Métropole s'élevait, jusqu'à fin 2017, à 1567 heures par an, contre 1607 heures pour la durée légale du travail.

La Chambre Régionale des Comptes a pointé, dans son rapport communiqué au conseil métropolitain lors de sa séance du 30 novembre 2017, ce temps de travail anormalement bas.

Par délibération du conseil métropolitain lors de la même séance, Dijon Métropole en a pris acte et a 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.

Depuis lors, les modalités concrètes de ce changement pour l'ensemble des unités de travail sont progressivement définies.

À l'issue de la concertation débutée en 2019 avec les représentants du personnel ainsi qu'avec des agents volontaires issus de divers services et grades, l'année 2021 sera consacrée à la mise en œuvre d'une charte du temps, avec pour objectifs, entre autres, d'améliorer les conditions de travail des agents et de permettre une meilleure conciliation vie professionnelle et vie privée.

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

1- Niveau d'endettement de Dijon Métropole au 31 décembre 2019 et niveau prévisionnel d'endettement au 31 décembre 2020

Au 31 décembre 2019, l'encours de dette de Dijon Métropole s'élevait à **325,1 M€**, dont :

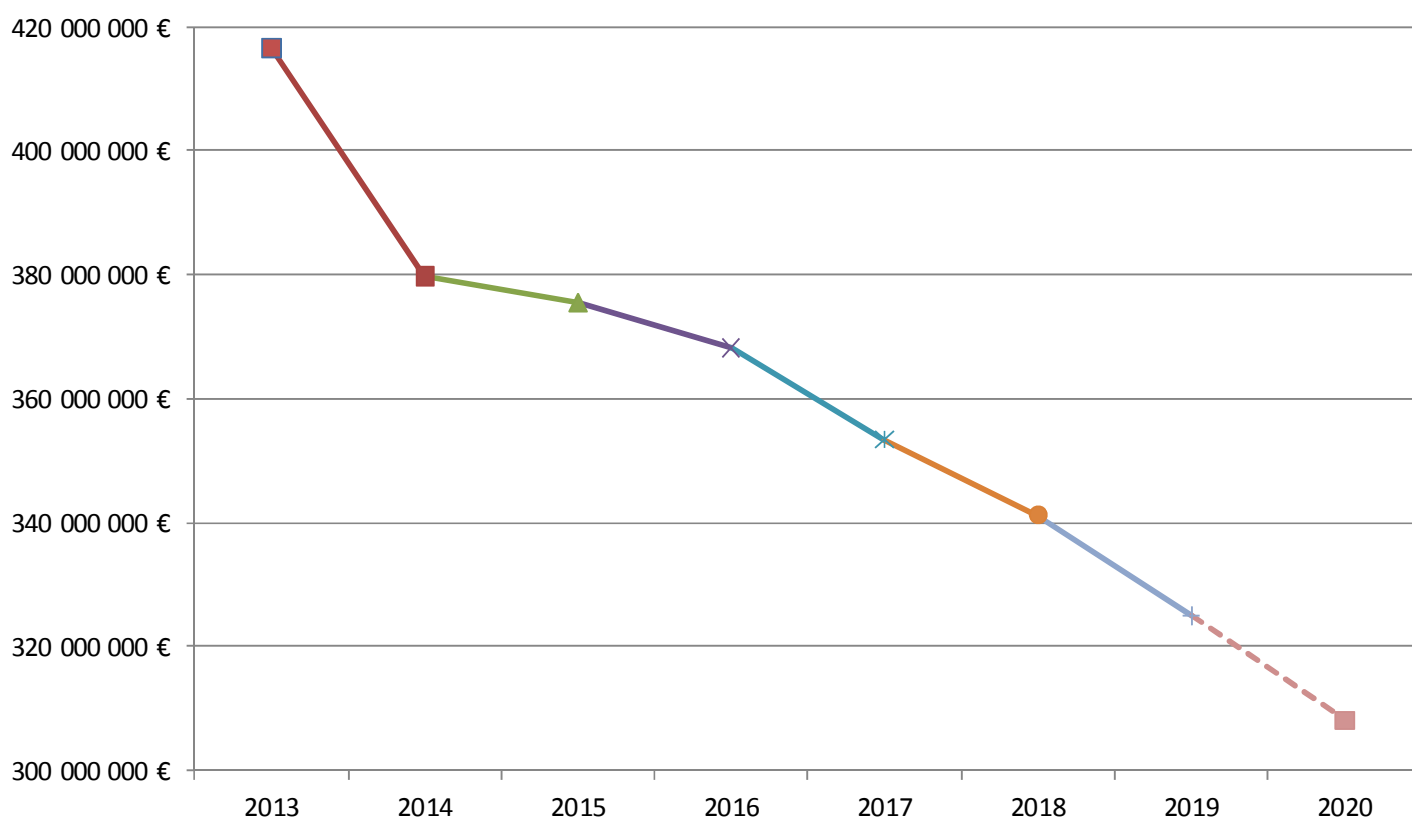
- 258,3 M€ d'emprunts bancaires ou obligataires ;
- 66,8 M€ de dette afférente aux deux partenariats public-privé (énergie et bus hybrides).

En 2020, Dijon Métropole a poursuivi sa stratégie de désendettement menée de manière continue depuis 2014. Ainsi, l'encours de dette **prévisionnel** au 31 décembre 2020 devrait s'élever à environ **308,1 M€**, dont :

- environ 244,5 M€ d'emprunts bancaires ou obligataires ;
- 63,6 M€ de dette afférente aux deux partenariats public-privé (énergie et bus hybrides).

En rappelant que l'encours de dette au 31 décembre 2013 atteignait 416,6 M€, Dijon Métropole se sera ainsi désendettée **d'environ - 108,5 M€** en 7 ans, soit un recul de **- 26%**.

Evolution de l'encours de dette depuis 2013 (encours au 31 décembre de l'exercice)



2- Opérations de gestion de dette effectuées en 2020

2.1- Gestion active de la dette

Aucun réaménagement de prêt n'a été conduit en 2020, dans la mesure où :

- d'une part, l'encours de dette à taux variable de la Métropole apparaît désormais particulièrement bien positionné en termes de niveaux de marges appliqués par les établissements bancaires concernés ;
- d'autre part, l'encours de dette à taux fixe ne présente pas d'opportunités de renégociations à très court terme : en effet, les indemnités actuarielles contractuelles appliquées par les banques en cas de remboursement anticipé / refinancement de ce type de produits présentent un niveau élevé dans un contexte actuel de taux toujours très bas.

En la matière, pour mémoire, les années 2015 et 2016 s'étaient avérées particulièrement denses, et avaient permis la renégociation et/ou le remboursement anticipé des emprunts à taux variable pour lesquels les marges bancaires s'avéraient excessivement élevées au regard des conditions actuelles de marché.

2.2- Emprunts nouveaux souscrits ou consolidés en 2020 (aucun)

En 2020, Dijon Métropole n'a, à la date de rédaction du présent rapport, lancé aucune consultation bancaire, ni souscrit aucun nouvel emprunt.

Par ailleurs, il faut rappeler que le contrat de prêt de 15 millions d'euros souscrit le 1er décembre 2017 auprès de la Landesbank Saar (référéncé n°6040084880 pour sa tranche A, et 6040084996 pour sa tranche B), modifié par avenants successifs des 20 décembre 2018 et 23/27 décembre 2019 comportait une phase de mobilisation longue pour la tranche B, à savoir :

- 1 M€ mobilisable au plus tard le 30 décembre 2019 (consolidés à cette date) ;
- **6,5 M€ mobilisables au plus tard le 26 juin 2020 au titre de la tranche B, consolidés à cette date, et qui ont été affectés à hauteur de 5,4 M€ sur le budget principal et de 1,1 M€ sur le budget annexe du crématorium** (dans le cadre, pour ce dernier, du financement des importants travaux de modernisation et d'amélioration des conditions d'accueil effectués sur le site).

3- Principales caractéristiques prévisionnelles de l'encours de dette métropolitain au 31 décembre 2020

À la fin de l'année 2020, les principales caractéristiques de l'encours de dette de Dijon Métropole devraient être les suivantes :

3.1. Un taux moyen¹²¹ de la dette bancaire¹²² toujours particulièrement modéré

Tous budgets confondus, le taux moyen de la dette bancaire de Dijon Métropole devrait s'élever à environ **2,10%**, soit un niveau quasi-stable par rapport à 2019.

¹²¹ Le taux moyen de la dette est calculé de la manière suivante = intérêts nets prévisionnels dus par Dijon Métropole en 2020 / capital restant dû de l'encours au 1er janvier 2020. 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).

¹²² Hors partenariats public-privé.

Sur le seul budget principal, le taux moyen 2020 devrait atteindre un niveau d'environ **1,4%**, en très légère baisse par rapport à 2019, et représentant l'un des niveaux les plus bas constatés ces dernières années.

Cette situation résulte essentiellement, entre autres, pour mémoire :

- du niveau toujours particulièrement modéré des taux d'intérêt variables en 2020, sous l'effet, notamment, de la politique monétaire durablement accommodante de la Banque Centrale Européenne, qui devrait d'ailleurs durablement être prolongée dans le contexte actuel de crise économique et sanitaire ;
- des conditions particulièrement favorables dans lesquelles avait été financé le projet de tramway, par le biais notamment d'enveloppes souscrites auprès de la Caisse des Dépôts et Consignations (CDC) et de la Banque Européenne d'Investissement (BEI) ;
- des conditions particulièrement compétitives négociées ces dernières années avec les partenaires bancaires de la Métropole lors des dernières consultations bancaires lancées par cette dernière (toutes antérieures à 2020), avec notamment :
 - trois prêts à taux variables souscrits auprès de la Landesbank Saar, indexés sur Euribor 6 mois additionné d'une marge de 0,445% pour deux d'entre eux, et de 0,50% pour le troisième (*référéncés respectivement n° 201501, n° 2017 SaarLB Tranche A et B, et n° 201401 dans les annexes de dette des documents budgétaires*), incluant tous trois un index Euribor 6 mois non flooré à 0%¹²³ (avantage exceptionnel pour un emprunt à taux variable dans la période récente de taux négatifs, la plupart des établissements bancaires ayant en effet fait le choix d'imposer un floor/plancher à 0% sur l'index) ;
 - deux prêts à taux zéro souscrits auprès de la Caisse des Dépôts et Consignations ;
 - un prêt à taux fixe, d'un niveau de 1,42% sur une durée de 30 ans, auprès de la Caisse d'Épargne et de Prévoyance de Bourgogne Franche-Comté (*référéncé n° 201604 dans les annexes de dette des documents budgétaires*);
 - un prêt à taux fixe, d'un niveau de 1,49% sur une durée de 30 ans, auprès de la Caisse d'Épargne et de Prévoyance de Bourgogne Franche-Comté (*référéncé n° 201701 dans les annexes de dette des documents budgétaires*).

D'après le cabinet Finance Active, ces conditions, au moment de la souscription desdits emprunts, faisaient partie des plus compétitives constatées à l'échelle nationale, traduisant à la fois :

- la pertinence de la mise en concurrence large effectuée par Dijon Métropole ;
- ainsi que la solidité de sa situation financière du point de vue des établissements bancaires, laquelle lui permet également de bénéficier de conditions de prêts plus favorables auprès de certains prêteurs.

3.2. Un encours réparti de manière diversifiée entre différents prêteurs

Le tableau ci-après récapitule la répartition de l'encours de dette entre les différents partenaires bancaires et partenaires privés (cocontractants des deux partenariats publics-privés) au 31 décembre 2020, étant précisé qu'il s'agit de données strictement prévisionnelles au jour de l'élaboration de la note de synthèse.

¹²³ En d'autres termes, la banque prend en compte l'Euribor 6 mois même lorsqu'il atteint des niveaux négatifs – ce qui est le cas actuellement – dans le calcul des intérêts à payer par Dijon Métropole.

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.

Prêteur ¹²⁴	Capital restant dû (CRD) indicatif au 31 décembre 2020	% du CRD
Caisse des Dépôts et Consignations (CDC)	76,95 M€	24,98%
Banque Européenne d'Investissement (BEI)	52,32 M€	16,98%
Partenariat public-privé Énergie-Tramway	39,35 M€	12,77%
Landesbank Saar	31,24 M€	10,14%
Partenariat public-privé Bus hybrides	24,28 M€	7,88%
Caisse d'Épargne et de Prévoyance de BFC	22,66 M€	7,35%
Société de Financement Local (SFIL-CAFFIL)	18,64 M€	6,05%
Crédit Mutuel	12,99 M€	4,22%
Crédit Foncier de France	10,81 M€	3,51%
Crédit Agricole et CACIB	7,75 M€	2,52%
Dexia Crédit Local	6,41 M€	2,08%
Royal Bank of Scotland (RBS)	1,75 M€	0,57%
Société Générale	1,22 M€	0,39%
BNP Paribas (émission obligataire groupée de l'ex-ACUF)	1,20 M€	0,39%
Banque Populaire	0,49 M€	0,16%
Autres prêteurs (Agence de l'Eau et CAF)	0,06 M€	0,02%
ENCOURS PRÉVISIONNEL TOTAL	308,12 M€	100%

3.3. 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 prévisionnel au 31 décembre 2020¹²⁵ serait constitué de la manière suivante :

- pour 63,1% : par des emprunts à taux fixe (incluant les emprunts à taux variable couverts/swappés à taux fixe) ;
- pour 30,3% : par des emprunts à taux variable ;
- pour 1,4% : par un emprunt à taux variable faisant l'objet d'une couverture ;
- pour 5,2% : par 1 emprunt structuré classé 4E au regard de la charte Gissler.

Cette répartition permet à Dijon Métropole de bénéficier du niveau toujours historiquement bas des taux d'intérêt (par le biais des 30,3% d'emprunts à taux variable), tout en modérant l'effet d'une remontée desdits taux variables du fait d'une part majoritaire d'emprunts à taux fixe.

¹²⁴ Ou nom du PPP pour les partenariats public-privé.

¹²⁵ Répartition effectuée sur la base de l'encours de dette prévisionnel de 308,12 M€ au 31 décembre 2020.

3.4. 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 6 F ou « hors charte » (emprunts à risque élevé).

Au regard de cette classification, l'encours de dette prévisionnel de Dijon Métropole au 31 décembre 2020¹²⁶, y compris la dette afférente aux deux partenariats public-privé, devrait se répartir de la manière suivante :

- environ 95,9 % de l'encours de dette classé 1A, c'est-à-dire ne présentant aucun risque au regard de la charte Gissler ;
- environ 4,1 % 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. Le taux payé s'est, en effet, systématiquement élevé à 3,89% depuis son transfert par la Ville de Dijon, de même que les années précédentes.

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- Gestion de la trésorerie

En 2020, Dijon Métropole n'a souscrit ni ligne de trésorerie, ni produit bancaire type « revolving ».

5- Objectifs de Dijon Métropole en matière d'endettement pour 2021

Les objectifs principaux de Dijon Métropole en matière d'endettement pour l'exercice budgétaire 2021 et suivants seront de plusieurs ordres :

- limiter au maximum le réendettement de la Métropole dans un contexte de crise et de nécessaire maintien d'un investissement élevé pour soutenir la reprise économique :

Après le désendettement régulier et continu mené depuis fin 2013, l'année 2021 intervient dans un contexte exceptionnel qui rend difficile de poursuivre cette tendance.

Au stade du débat d'orientations budgétaires et du projet du budget primitif, et comme indiqué précédemment dans le rapport, l'objectif est de limiter à + 10 M€ maximum l'évolution de l'endettement par rapport à 2020 (308,12 M€ d'encours prévisionnel au 31/12/2020).

Par la suite, en cours d'exécution budgétaire 2021, après reprise des résultats 2020, cet objectif devrait pouvoir être revu à la baisse (*a fortiori* si la Métropole parvient, de par sa stratégie active de recherche de cofinancements, à obtenir un soutien financier supplémentaire de la part de ses principaux partenaires (Etat, Région, etc.).

- 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 ainsi à Dijon Métropole de bénéficier des taux variables toujours très bas (et de minorer le taux moyen de la dette), tout en limitant les conséquences d'une remontée de ceux-ci via le maintien d'une part majoritaire de produits à taux fixe.

¹²⁶ Répartition effectuée sur la base l'encours de dette prévisionnel maximal de 308,12 M€ au 31 décembre 2020.