



**Débat
d'orientations
budgétaires
2019**

Conseil municipal du 26 novembre 2018

SOMMAIRE

CONTEXTE GÉNÉRAL D'ÉLABORATION DU BUDGET PRIMITIF 2019

1- Un contexte macro-économique incertain, mais anticipé à ce stade par l'Etat comme plutôt favorable en 2019 et les années suivantes

- 1.1. Une croissance économique qui pourrait rester relativement dynamique en 2019
- 1.2. Une inflation anticipée en léger recul en 2019, après un « point haut » en 2018
- 1.3. Une normalisation progressive de la politique monétaire de la Banque centrale européenne, et un probable début de remontée des taux d'intérêt en 2019

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

- 2.1. Stratégie budgétaire du Gouvernement
- 2.2. Des efforts conséquents de maîtrise des dépenses (de fonctionnement) demandés par l'Etat aux collectivités locales, contractualisés avec les plus grandes d'entre elles
- 2.3. Une réforme de la seule taxe d'habitation... devenue une réforme plus large de la fiscalité locale
- 2.4. Une stabilité de la dotation globale de fonctionnement (DGF) en 2019 à l'échelle nationale
- 2.5. Le financement de la montée en puissance de la péréquation verticale (par le biais des dotations de l'Etat) et ses conséquences pour la Ville de Dijon en 2019
- 2.6. La pérennisation de mesures nationales favorables à l'investissement des collectivités locales

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

- 3.1. Une conjoncture économique certes toujours relativement favorable en 2019, mais dont le ralentissement récent pourrait peser défavorablement sur certaines recettes municipales
- 3.2. L'évolution des dispositifs de péréquation
- 3.3. Décisions nationales en matière de gestion des ressources humaines présentant une incidence financière pour la Ville de Dijon
- 3.4. Une automatisation du fonds de compensation de la TVA (FCTVA) de nouveau différée

4- Éléments de contexte local ayant une incidence sur la construction du budget 2019

- 4.1. Décisions locales en matière de ressources humaines
- 4.2. Une recherche active de cofinancements auprès des partenaires de la Ville de Dijon

OBJECTIFS FINANCIERS ET PRINCIPALES PRIORITÉS D'ACTION POUR L'ÉLABORATION DU BUDGET PRIMITIF 2019

1- Un objectif de stabilité des taux d'imposition en 2019, pour la troisième année consécutive

2- Un effort d'investissement toujours significatif (le plus élevé de la mandature)

- 2.1. L'achèvement de la seconde tranche de la rénovation du Musée des Beaux-Arts
- 2.2. La poursuite de la réalisation de la Cité Internationale de la Gastronomie et du Vin, et des projets connexes
- 2.3. L'embellissement de l'espace public et la modernisation de sa gestion : une ville innovante et plus douce à vivre
- 2.4. L'entretien régulier des équipements municipaux
- 2.5. La conduite résolue de politiques transversales d'investissement en matière d'économies d'énergie et de rationalisation du patrimoine municipal, avec pour objectif de contenir l'évolution des charges énergétiques de la commune
- 2.6. Le renforcement du lien social au travers des équipements de proximité

3- Le maintien d'une situation financière solide

4- Objectifs de la Ville de Dijon au regard de la loi de programmation des finances publiques 2018-2022

PERSPECTIVES BUDGÉTAIRES 2019 POUR LA SECTION DE FONCTIONNEMENT

1- Une évolution des dépenses de fonctionnement strictement contenue

- 1.1. Dépenses de personnel (chapitre 012)
- 1.2. Charges à caractère général (chapitre 011)
- 1.3. Participations et subventions versées (chapitre 65)
- 1.4. Charges financières (chapitre 66)
- 1.5. Autres dépenses de fonctionnement significatives

2- Une légère hausse des recettes réelles de fonctionnement

- 2.1. Des dotations de l'État relativement stables par rapport à 2018
- 2.2. Une évolution modérée des recettes de la fiscalité ménages
- 2.3. Principaux faits marquants concernant les autres produits fiscaux
- 2.4. Attribution de compensation et dotation de solidarité communautaire versées par Dijon Métropole
- 2.5. Principales évolutions des produits des services et de gestion courante (chapitres comptables 70 et 75)

PRINCIPALES PERSPECTIVES BUDGÉTAIRES 2019 POUR LA SECTION D'INVESTISSEMENT

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

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

2- L'évolution des rémunérations

3- L'évolution des avantages en nature

4- L'évolution du temps de travail

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

1- Bilan de la gestion de la dette réalisée en 2018 : la poursuite du désendettement mené de manière continue depuis 2008

2- Composition prévisionnelle de l'encours de dette de la Ville au 31 décembre 2018

3- Objectifs de la municipalité en matière d'endettement pour 2019 : la priorité donnée à la poursuite du désendettement de la collectivité

CONTEXTE GÉNÉRAL D'ÉLABORATION DU BUDGET PRIMITIF 2019

1- Un contexte macro-économique incertain, mais anticipé à ce stade par l'Etat comme plutôt favorable en 2019 et les années suivantes

Au premier abord, la construction du budget primitif 2019 s'établira dans un contexte économique plutôt clément, avec une croissance économique anticipée comme relativement dynamique par le Gouvernement.

Toutefois, davantage encore que les années précédentes, ces prévisions doivent être considérées avec prudence, car sujettes à de nombreux aléas liés aux diverses incertitudes actuelles concernant le contexte géopolitique et économique international.

1.1. Une croissance économique qui pourrait rester relativement dynamique en 2019

■ Le projet de loi de finances pour 2019 est construit à partir d'une hypothèse de poursuite de l'amélioration tendancielle de la croissance du produit intérieur brut (PIB) constatée depuis 2012.

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

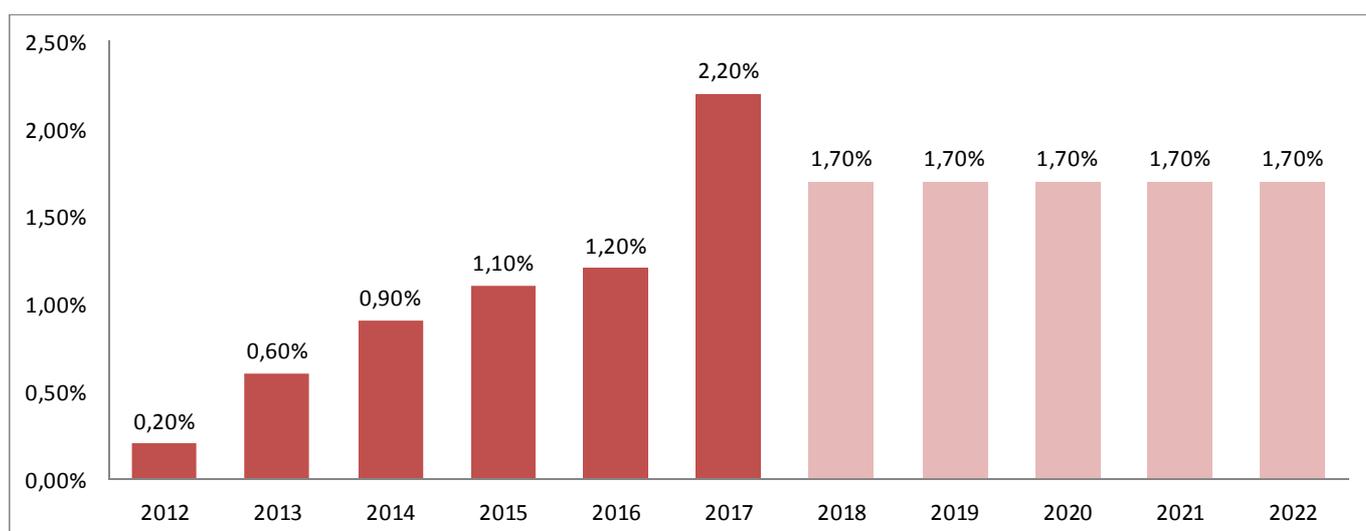
- 1,1% en 2015 et 1,2% en 2016 ;

- puis 2,2% en 2017.

Pour l'année 2018, tout en restant relativement dynamique, la croissance a ralenti par rapport à 2017, et devrait se situer dans une fourchette de l'ordre de + 1,6% à 1,7%.

■ Dans la continuité de la loi de programmation des finances publiques 2018-2022, le scénario macroéconomique pris en compte dans l'élaboration du projet de loi de finances 2019 table ensuite sur un maintien de la croissance à un niveau relativement dynamique de + 1,7% par an entre 2018 et 2022.

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



(*) Sources : INSEE et projet de loi de finances 2019

■ Pour l'année 2019, ces prévisions de croissance sont sous-tendues par les principaux facteurs ci-après.

- La consommation des ménages, constituant historiquement l'un des principaux moteurs de la croissance française, est attendue à un niveau de + 1,7%, après + 1,1%¹ en 2018 et + 1,0% en 2017. Malgré, entre autres, l'accélération de l'inflation en raison notamment de la forte remontée des prix du pétrole et la hausse de 1,7 point de la contribution sociale généralisée (CSG), le Gouvernement escompte en effet que ses mesures fiscales et économiques (montée en puissance de l'allègement de taxe d'habitation, exonération de cotisations sur les heures supplémentaires, diminution de 3,15 points des cotisations sociales salariales en 2018, montée en puissance de la prime d'activité, etc.) renforceront le pouvoir d'achat et la consommation des ménages en 2019.

- La demande extérieure adressée à la France devrait demeurer dynamique en 2019, avec une évolution prévisionnelle estimée à + 4,4%, tout comme en 2018, mais toutefois en relatif ralentissement par rapport au pic de + 5,3% constaté en 2017. Cette décélération s'expliquerait, entre autres, par les facteurs suivants :

- un environnement international moins favorable en 2018 et 2019 qu'en 2017 (tensions commerciales entre les Etats-Unis et la Chine, hausse des prix du pétrole, appréciation de l'euro, etc.).

- un dynamisme économique de la zone Euro (laquelle comprend les principaux partenaires économiques de la France) légèrement moindre que les années précédentes.

Dans ce contexte, les exportations verraient leur progression ralentir, avec une croissance estimée à + 3,6% en 2019, après + 3,7% prévisionnels en 2018 et surtout + 4,5% en 2017.

- L'investissement des entreprises demeurerait assez dynamique en 2019, avec une prévision de + 2,7%, mais connaîtrait toutefois un ralentissement assez net par rapport à 2018 (+ 3,7% prévisionnels), et 2017 (+ 4,1%).

Cette progression est notamment favorisée par la restauration des marges des entreprises, lesquelles ont désormais pratiquement retrouvé leur niveau d'avant la crise de 2008. Après avoir atteint en 2013 leur niveau le plus bas depuis la fin des années 1980, celles-ci ont en effet remonté progressivement pour s'établir à un niveau de 31,9% entre 2015 et 2017, proche de la moyenne constatée au début des années 2000 (32,5% entre 2000 et 2007).

Après 31,7% prévisionnels en 2018, elles devraient de nouveau augmenter en 2019, année durant laquelle les entreprises bénéficieront à la fois du versement du Crédit d'impôt pour la compétitivité et l'emploi (CICE) au titre de la masse salariale 2018, et de la baisse de cotisations portant sur la masse salariale 2019 (en remplacement du CICE).

Cette restauration des marges a notamment été rendue possible par les mesures du précédent gouvernement en faveur de la compétitivité des entreprises, au travers, en particulier, du Pacte de responsabilité et solidarité, ainsi que du CICE.

■ **Davantage encore que les années précédentes, ces prévisions de croissance sont à considérer avec prudence dans un contexte géopolitique, économique et financier mondial de nouveau particulièrement aléatoire.** Parmi les nombreux facteurs d'incertitude, susceptibles de générer un ralentissement de la croissance française, peuvent ainsi être relevées :

- l'évolution de la croissance économique mondiale, et particulièrement de celle des principaux partenaires économiques de la France, dans un contexte international marqué par un fort accroissement des mesures protectionnistes ;

- l'évolution de la politique économique américaine dans un contexte d'élections de « mid-term » et de remontée progressive des taux directeurs de la Réserve fédérale américaine (Fed) ;

- l'issue des négociations entre le Royaume-Uni et l'Union Européenne sur le « Brexit », en précisant qu'une sortie sans accord (« *Hard Brexit* ») demeure toujours possible ;

- les tensions entre l'Union européenne et l'Italie suite à l'évolution de la politique budgétaire de ce pays consécutive aux résultats des dernières élections législatives dans ce pays, et ses conséquences éventuelles sur la croissance de la zone Euro, voire sur l'avenir même de cette dernière ;

¹ Donnée prévisionnelle

- la stabilité, dans la durée, de la coalition au pouvoir en Allemagne suite aux récents revers électoraux des partis la constituant (CDU/CSU et SPD) dans plusieurs Länder ;
- l'évolution des déséquilibres budgétaires et financiers en Chine, dans un contexte de quasi-guerre commerciale avec les Etats-Unis ;
- la vulnérabilité de certaines économies émergentes face à la remontée des taux de la Fed ou de l'aversion au risque.
- la forte hausse de l'endettement public des principales puissances mondiales - à l'exception notoire de l'Allemagne - depuis la crise financière de 2007-2008 et la crise économique qui s'en est suivie : dans ce contexte, les marges de manœuvre des autorités publiques pour faire face à une éventuelle nouvelle récession seraient fortement réduites
- l'évolution des prix du pétrole, en forte et régulière hausse depuis plusieurs mois.

Le cumul de ces facteurs d'instabilité s'est d'ailleurs traduit par un fort recul des marchés financiers à l'automne 2018, et particulièrement au cours du mois d'octobre 2018².

1.2. Une inflation anticipée en léger recul en 2019, après un « point haut » en 2018

■ L'inflation devrait de nouveau s'avérer modérée en 2019 selon les prévisions du Gouvernement, avec une évolution prévisionnelle de + 1,3 % de l'indice des prix à la consommation hors tabac.

Elle ralentirait ainsi assez significativement par rapport à 2018, année durant laquelle elle devrait atteindre près de + 1,6% (hors tabac), portée notamment par la forte hausse du prix du pétrole.

Elle resterait ainsi nettement inférieure à la « cible » de la Banque Centrale Européenne, proche de + 2% par an.

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

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

■ Pour ce qui concerne les prix du pétrole, ceux-ci connaissent une forte remontée, quasi-continue depuis le milieu de l'année 2017. Depuis mai 2018, ils ont franchi, à plusieurs reprises, le seuil symbolique de 80 dollars par baril, et ce pour la première fois depuis la fin de l'année 2014. Cette pente haussière s'explique en particulier par :

- l'existence de facteurs géopolitiques concernant d'importants pays producteurs, à l'image de l'Iran, faisant à nouveau l'objet de sanctions américaines, lesquelles devraient fortement limiter ses exportations ; ou bien du Venezuela, traversé par de graves tensions politiques et économiques depuis plusieurs années ;
- la stratégie de limitation de la production de pétrole mise en œuvre depuis 2016 en accord entre l'Organisation des Pays Exportateurs de Pétrole (OPEP) et d'autres pays non membres de cette dernière, dont la Russie.

Cette augmentation des prix du pétrole constitue le principal facteur explicatif de l'inflation dynamique constatée en 2018, qui devrait être comprise entre + 1,5% et + 2,0% (hors tabac), contre une hypothèse de + 1,0% retenue dans la construction de la loi de finances 2018³.

² À titre d'exemple, en date du 25 octobre 2018, l'indice CAC 40 connaissait un recul d'environ 6,5% par rapport à son niveau de début 2018, et atteignait son niveau le plus bas depuis le printemps 2017.

³ Loi n°2017-1837 du 30 décembre 2017 de finances pour 2018.

Si cette tendance venait à se poursuivre en 2019, l'inflation pourrait évoluer de manière plus dynamique que prévu, avec pour conséquence une hausse des charges de fluides (carburants etc.) dues par la Ville.

En revanche, si l'année 2018 constitue un point haut en la matière, l'inflation pourrait ralentir en 2019, hypothèse qui semble avoir été retenue par le Gouvernement dans la construction du projet de loi de finances 2019.

1.3. Une normalisation progressive de la politique monétaire de la Banque centrale européenne, et un probable début de remontée des taux d'intérêt en 2019

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

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

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

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

■ **Toutefois, la persistance, au-delà de 2019, de ces conditions historiquement favorables apparaît de plus en plus improbable.** En effet, pour ce qui concerne l'Union européenne, la reprise économique constatée depuis 2016 a conduit la Banque centrale européenne à normaliser progressivement sa politique monétaire, en deux étapes.

- Dans un premier temps, la BCE a annoncé en juin 2018 la fin progressive de son programme d'achat d'actifs, destiné à injecter en masse des liquidités dans l'économie, de manière à faire diminuer les taux d'intérêt. Celui-ci devrait ainsi arriver à son terme au mois de décembre 2018, après une décrue entre octobre et décembre 2018 (15 milliards d'euros d'achats d'actifs mensuels, contre 30 milliards d'euros précédemment).
- Dans un second temps, la BCE devrait amorcer un relèvement de ses taux directeurs, mais pas avant l'été 2019, au plus tôt. Le principal taux directeur (taux de refinancement) se situe en effet, depuis 2016, à un niveau historiquement bas (0,00%).

■ **Dans ce contexte de début de normalisation de la politique monétaire de la Banque centrale européenne (BCE), il est donc possible que le niveau des taux d'intérêts commence à remonter en 2019 dans la Zone Euro, avec pour conséquences :**

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

■ **À noter toutefois que ce scénario demeure incertain à ce jour, et que la politique monétaire de la BCE demeure, en tout état de cause, nettement plus accommodante que celle de la FED.** En effet, depuis fin 2015, cette dernière a déjà procédé à pas moins de huit augmentations successives de ses taux directeurs (fed funds), lesquels se situent désormais dans une fourchette comprise entre 2% et 2,25%. La FED pourrait, de surcroît, poursuivre dans cette voie à court/moyen terme, avec plusieurs augmentations prévues entre la fin 2018 et la fin 2019.

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

2.1. Stratégie budgétaire du Gouvernement

■ Dans le cadre de la loi de programmation des finances publiques 2018-2022⁴, l'Etat a 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.

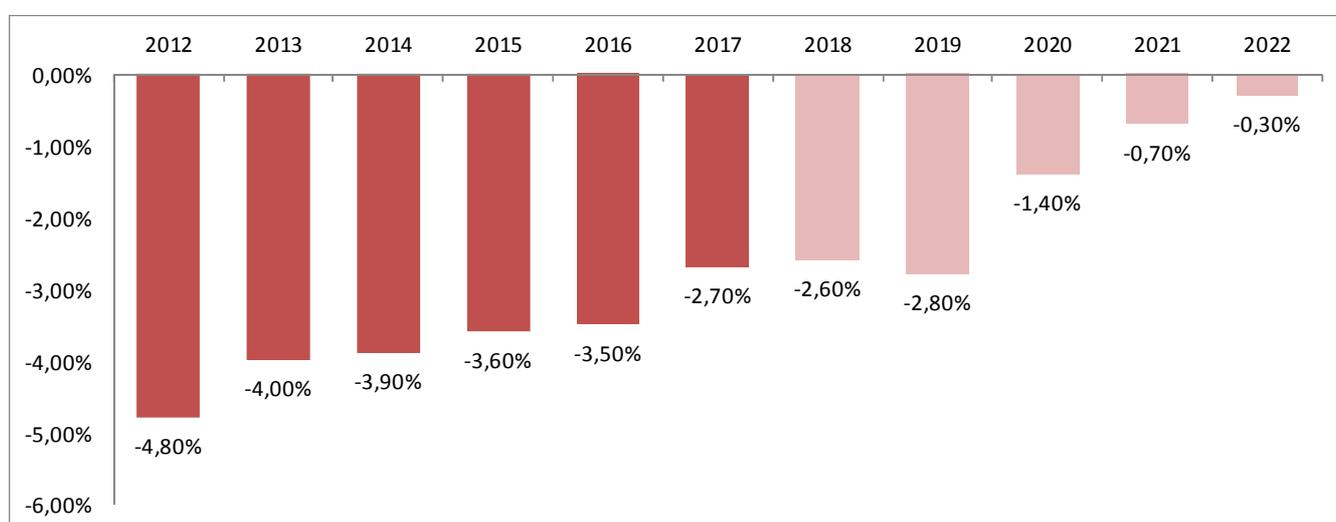
■ Systématiquement au-delà de l'objectif de - 3% du PIB résultant des engagements européens de la France entre 2008 et 2016, le déficit de l'ensemble des administrations publiques a été ramené, en 2017, à un niveau de - 2,6% du PIB. Il devrait se situer sensiblement au même niveau en 2018, avec une prévision de l'ordre de - 2,6% à - 2,7% du PIB.

■ En cohérence avec la loi de programmation susvisée, et dans la continuité de la loi de finances 2018⁵, le rapport économique, social et financier annexé au projet de loi de finances pour 2019 confirme **la volonté du Gouvernement de respecter strictement les engagements européens de la France en matière budgétaire**, notamment en maintenant le déficit public en deçà du seuil de 3% du PIB, et ce quitte à appliquer une politique de rigueur budgétaire, y compris en direction des collectivités locales.

■ La trajectoire d'évolution du déficit public prévue par le Gouvernement pour les années 2019 et ultérieures est décrite dans le graphique ci-après, et se décompose en deux phases :

- une légère dégradation du déficit public en 2019, année durant laquelle les entreprises bénéficieraient encore temporairement du crédit d'impôt pour la compétitivité et l'emploi (CICE), mais aussi en parallèle de la transformation de celui-ci en allègement de charges pérenne ;
- puis une réduction significative et rapide du déficit public entre 2020 et 2022, avec pour objectif affiché de résorber quasi-totalement ce déficit à l'horizon 2022 (- 0,30% du PIB prévus en 2022).

Évolution du déficit consolidé des administrations publiques depuis 2012 (*)



(*) Sources : INSEE et Rapport économique, social et financier joint annexé projet de loi de finances pour 2019.

⁴ Loi n°2018-32 du 22 janvier 2018 de programmation des finances publiques pour les années 2018 à 2022.

⁵ Loi n° 2017-1837 du 30 décembre 2017 de finances pour 2018

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

2.2. Des efforts conséquents de maîtrise des dépenses (de fonctionnement) demandés par l'Etat aux collectivités locales, contractualisés avec les plus grandes d'entre elles

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

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

Les collectivités locales ciblées par le dispositif de contractualisation, au nombre de 322, sont l'ensemble des régions, départements, grandes villes, et établissements publics de coopération intercommunale dont le budget principal dépasse le seuil de 60 millions d'euros.

Dans ce cadre général, l'Etat a donc proposé, au 1^{er} semestre 2018, à chacun(e) de ces 322 collectivités locales et EPCI, de conclure un contrat définissant une trajectoire financière, et particulièrement un objectif contraignant d'évolution des dépenses de fonctionnement. Chacune des collectivités concernées avait ensuite le choix de conclure, ou non, avec l'Etat, ledit contrat.

Au 1^{er} juillet 2018, 229 collectivités et EPCI concernés, sur 322, avaient pris la décision de signer les contrats avec l'Etat, parmi lesquels la Ville de Dijon, suite à la délibération en ce sens du conseil municipal du 25 juin 2018.

Si les objectifs du contrat, appréciés année par année en N+1⁶, ne sont pas atteints, **les collectivités se verront appliquer une sanction financière** dont le montant sera égal :

- soit à 75 % de l'écart constaté pour les collectivités ayant signé un contrat ;
- soit de 100 % de l'écart pour les collectivités ayant refusé de signer le document.

Le montant de cette pénalité ne pourra toutefois pas excéder 2 % des recettes réelles de fonctionnement du budget principal de l'année considérée.

À l'inverse, en cas de respect des objectifs, les communes et intercommunalités pourront bénéficier d'une majoration du taux de subvention des projets financés par la dotation de subvention à l'investissement local (DSIL).

■ **Pour la Ville de Dijon, l'objectif a été fixé à + 1,2% par an entre 2018 et 2020 dans le contrat conclu avec l'Etat au début de l'été 2018**, et n'a donc fait l'objet d'aucune modulation par le Préfet de la Région Bourgogne Franche-Comté et de la Côte d'Or.

Compte-tenu des prévisions d'inflation actualisées pour 2018 et les années suivantes (+ 1,6% prévisionnels hors tabac en 2018, + 1,3% en 2019, etc.⁷), cet objectif équivaut à une diminution sèche, en volume (hors inflation), des dépenses de fonctionnement locales, de l'ordre de - 0,4% en 2018 et de - 0,1% en 2019.

⁶ A titre d'exemple, le respect des objectifs d'évolution des dépenses réelles de fonctionnement des budgets principaux pour l'année 2018 sera examiné au cours de l'année 2019, sur la base des comptes de gestion de l'année 2018.

⁷ Telles que figurant, notamment dans le rapport économique, social et financier annexé au projet de loi de finances 2019.

■ Si la Ville de Dijon partage, sur le principe, l'objectif de maîtrise des dépenses de fonctionnement, qu'elle s'attachera à respecter entre 2018 et 2020, elle plaide néanmoins pour des ajustements techniques du dispositif, lequel présente plusieurs limites et biais méthodologiques, à savoir notamment :

- l'absence de prise en compte de la situation financière propre à chaque collectivité concernée par la contractualisation : ainsi, les objectifs d'évolution des dépenses réelles de fonctionnement sont fixés indifféremment, sans tenir compte de la santé financière de chacune d'entre elles ;
- l'absence de prise en compte de tout ou partie des recettes réelles de fonctionnement : le dispositif actuel se concentre en effet uniquement sur les dépenses brutes, sans aucune déduction possible des cofinancements apportés par voie de mécénat, de sponsoring, d'une tarification spécifique, d'une subvention de l'Etat, d'une subvention européenne, ou de tout autre cofinancement. De manière paradoxale, cette situation pourrait conduire certaines collectivités à renoncer à des actions qui seraient entièrement cofinancées (c'est-à-dire à charge nette nulle pour la collectivité et pour les finances publiques), pour le simple motif que celles-ci se traduisent par des dépenses « brutes » de fonctionnement.
- l'absence de prise en compte des éléments de contexte locaux dans les objectifs assignés par l'Etat, tels que :
 - les économies de fonctionnement déjà réalisées dans le passé par la collectivité ou l'EPCI ;
 - ou bien encore, de manière générale, tous facteurs exceptionnels d'évolution des dépenses de fonctionnement indépendants de décisions prises par les collectivités locales ;
- l'absence de neutralisation de l'impact financier des normes unilatéralement imposées par l'Etat. Parmi les exemples récents, la proposition gouvernementale de rendre obligatoire la scolarisation en école maternelle dès 3 ans devrait générer des charges de fonctionnement supplémentaires pour les collectivités locales.

De manière générale, l'absence de délais laissés aux collectivités locales concernées pour s'adapter à la nouvelle donne de la contractualisation constitue également une limite du dispositif. Les contrats ont en effet été annoncés par l'Etat au 2^{ème} semestre 2017, puis mis en œuvre au 1^{er} semestre 2018, alors que la plupart des collectivités locales concernées avaient déjà voté leurs budgets primitifs 2018.

2.3. Une réforme de la seule taxe d'habitation... devenue une réforme plus large de la fiscalité locale

2.3.1. Le dégrèvement de taxe d'habitation pour 80% des contribuables à l'échelle nationale

■ Dans la continuité de l'année 2018, le projet de loi de finances 2019 traduit l'engagement du Président Macron d'aboutir à **une quasi-suppression de la taxe d'habitation pour 80% des ménages à l'échelle nationale**, laquelle se traduira, pour les contribuables concernés, par un allègement important (dégrèvement) de leur cotisation de taxe d'habitation.

Ainsi, la loi de finances pour 2018 a prévu que l'allègement de taxe d'habitation entrerait en vigueur de manière progressive sur trois ans, avec :

- un dégrèvement de 30% de la cotisation de taxe d'habitation en 2018 ;
- un dégrèvement de 65% en 2019 ;
- un dégrèvement intégral à l'horizon 2020.

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

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

■ **Pour l'exercice budgétaire 2019**, cette réforme ne devrait, comme l'an dernier, pas entraîner de conséquences majeures pour les collectivités locales et EPCI bénéficiaires de la taxe, pour les raisons suivantes :

- d'une part, l'allègement sera neutre pour les budgets locaux, car il sera effectué sous la forme d'un dégrèvement, mécanisme par lequel l'État se substitue au contribuable local en payant sa taxe d'habitation à sa place ;
- d'autre part, l'autonomie fiscale des collectivités locales bénéficiaires de la taxe sera préservée, dans la mesure où :
 - les assemblées délibérantes disposeront toujours, du moins en 2019, de la possibilité d'augmenter librement le taux d'imposition, ou de réviser leurs politiques d'abattements, et ce y compris pour les contribuables bénéficiant de l'allègement ;
 - lesdites collectivités locales conserveront le bénéfice du supplément de ressources qu'elles tireraient d'une hausse de leur taux d'imposition (effet-taux).

Pour ce qui concerne la Ville de Dijon, cette dernière devrait donc de nouveau percevoir en 2019 des recettes de taxe d'habitation, dégrèvement compris, identiques à celles qu'elle aurait perçues en l'absence de réforme.

2.3.2. La suppression totale de la taxe d'habitation après 2020, dans le cadre d'une réforme plus large de la fiscalité locale

■ Faisant le constat qu'un dégrèvement total de taxe d'habitation pour environ 80% des contribuables à l'échelle nationale rendait difficilement explicable le maintien de la taxe d'habitation pour les 20% restants, le Président de la République et le Gouvernement ont donc adopté de nouvelles orientations, à savoir :

- d'une part, aboutir à une **suppression intégrale de la taxe d'habitation après 2020** ;
- d'autre part, tirer parti de cette suppression pour **conduire une réforme plus large de la fiscalité locale**.

■ Dans ce cadre, le Premier Ministre a ainsi mandaté la mission « Finances locales », coprésidée par Messieurs Alain RICHARD et Dominique BUR, en vue de proposer différents scénarios de réforme de la fiscalité locale tenant compte, notamment, de la suppression intégrale de la taxe d'habitation après 2020, ainsi que de la perte de ressources en découlant pour le bloc communal (communes et établissements publics de coopération intercommunale).

■ Pour ce qui concerne uniquement le bloc communal, les différents scénarios préconisés par la Mission « Finances locales », dans le cadre de son « Rapport sur la refonte de la fiscalité locale » publié en mai 2018, sont les suivants :

- soit le remplacement direct de la taxe d'habitation par une fraction d'impôt national partagé avec les collectivités locales et EPCI concernés. Le rapport évoque notamment la piste d'une fraction de taxe sur la valeur ajoutée (TVA), complétée, le cas échéant, d'une fraction de la taxe intérieure de consommation sur les produits énergétiques (TICPE).

Le transfert d'une fraction de TVA au bloc communal s'inscrirait d'ailleurs dans la continuité du transfert récent aux régions d'une part de cet impôt⁸.

- soit la réallocation intégrale de la part départementale de la taxe foncière sur les propriétés bâties (TFPB) au bloc communal, avec deux pistes de travail :

- **soit un transfert de la part départementale de la TFPB entre les communes et leurs EPCI aux proratas de leurs anciennes recettes respectives de taxe d'habitation**, scénario qui garantirait aux communes et EPCI de conserver un pouvoir de taux sur la principale recette de substitution à la taxe d'habitation.

Outre la part départementale de la TFPB, ce scénario nécessiterait également le transfert, aux communes et EPCI, d'une part d'impôt national.

⁸ Transfert destiné à compenser la double suppression de la dotation globale de fonctionnement (DGF) et de la dotation générale de décentralisation (DGD) régionales.

- **soit un transfert intégral, aux seules communes, de la part départementale et de la part intercommunale de la TFPB.**

Ainsi, dans ce scénario, les communes deviendraient le seul échelon territorial de prélèvement de la TFPB, en cohérence, selon le rapport, avec leurs missions de service public local et de gestion territoriale.

En parallèle, les EPCI, privés de la taxe d'habitation et de la part intercommunale de TFPB, se verraient quant à eux compensés par un impôt national partagé (tel, par exemple, qu'une part de taxe sur la valeur ajoutée).

Dans ce scénario, il convient de préciser que les EPCI tels que Dijon Métropole, privés des parts de TH et TFPB qu'ils percevaient jusqu'alors, disposeraient d'une autonomie fiscale fortement réduite, limitée, essentiellement, à la cotisation foncière des entreprises.

- Dans les deux cas de figure, il convient de préciser que les Départements, privés de la part de TFPB qu'ils percevaient jusqu'alors, ne disposeraient quasiment plus d'aucune autonomie fiscale.

■ Suite à la publication du rapport susvisé, l'État semblait **privilégier la piste du transfert au bloc communal de la part départementale de TFPB.**

Toutefois, la volonté du Gouvernement, suite au remaniement ministériel du 16 octobre 2018, de renouer et renforcer le dialogue et le travail partenarial avec l'ensemble des collectivités locales, avec une prise en compte particulière des problématiques budgétaires des Départements, pourrait conduire à des inflexions des pistes de réformes envisagées, notamment en direction de ces derniers.

En termes de calendrier, les grands principes de cette réforme de la fiscalité locale devaient initialement être définis dans le cadre de la loi de finances pour 2019. Toutefois, il a finalement été décidé de différer ces décisions à l'an prochain, lesquelles donneront lieu à un projet de loi exclusivement dédié à la fiscalité locale, qui devrait être examiné par le Parlement au cours du 1^{er} semestre 2019.

■ Enfin, à noter également que le rapport Richard Bur préconise de **mener à son terme le processus de révision des valeurs locatives des locaux d'habitation**, engagé sous la précédente législature via une première phase d'expérimentation dans cinq départements, puis suspendu depuis 2017 par le Gouvernement d'Edouard Philippe.

En effet, malgré la suppression de la taxe d'habitation, les valeurs locatives des locaux d'habitation continueront de s'appliquer pour le calcul d'autres impôts locaux, dont, notamment, la TFPB et la taxe d'enlèvement des ordures ménagères.

Or, l'assiette des locaux d'habitation demeure toujours évaluée à partir de paramètres obsolètes datant du début des années 1970, générant des situations inéquitables entre les contribuables.

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

2.4. Une stabilité de la dotation globale de fonctionnement (DGF) en 2019 à l'échelle nationale

■ Après quatre années consécutives de recul entre 2014 et 2017, le Gouvernement a décidé de **stabiliser les concours financiers de l'État aux collectivités locales en 2018, puis, de nouveau, en 2019.**

■ En 2019, la dotation globale de fonctionnement (DGF), principal concours financier de l'État, sera ainsi, à périmètre constant, quasi-stabilisée par rapport à 2018. Elle devrait ainsi s'élever à environ 26,953 milliards d'euros en 2019, contre 26,960 milliards d'euros en 2018.

■ Outre le maintien de la DGF à un niveau quasi-constant par rapport à 2018, le Gouvernement a par ailleurs décidé de mener, dès 2019, une refonte intégrale de la dotation d'intercommunalité, qui constitue l'une des composantes de la DGF des établissements publics de coopération intercommunale (EPCI). Cette refonte constituait l'un des volets d'une réforme plus globale de la DGF étudiée au cours de la précédente législature, mais finalement non mise en œuvre, hormis pour la dotation de solidarité urbaine.

En revanche, le Gouvernement a décidé, pour l'heure, de ne pas s'atteler en parallèle à la réforme de la dotation forfaitaire, principale composante de la DGF des communes.

■ Au vu du contenu provisoire du projet de loi de finances 2019 issu de la première lecture par l'Assemblée nationale, **le montant de la dotation globale de fonctionnement perçu par la Ville de Dijon ne devrait pas connaître d'évolution majeure en 2019.**

Il pourrait même s'avérer en légère augmentation par rapport à 2018, la Ville continuant de bénéficier des conséquences de la réforme de la dotation de solidarité urbaine conduite sous le quinquennat précédent (cf. *infra* page 17).

Pour mémoire, l'évolution de la DGF perçue par la Ville de Dijon sur la période récente est rappelée dans le tableau ci-après, comportant également une fourchette prévisionnelle du montant anticipé pour l'année 2019.

Évolution de la DGF perçue par la Ville de Dijon depuis 2012

Chiffres arrondis, en millions d'euros	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	Prévision 2019
DGF TOTALE	37,088M€	36,635M€	34,864M€	30,464M€	25,993M€	24,167M€	24,431M€	Entre 24,2 M€ et 24,8 M€
<i>Dont dotation forfaitaire</i>	<i>33,999 M€</i>	<i>33,642 M€</i>	<i>31,988 M€</i>	<i>27,720 M€</i>	<i>23,290 M€</i>	<i>21,176 M€</i>	<i>21,181 M€</i>	
<i>Dont dotation de solidarité urbaine - DSU</i>	<i>2,298 M€</i>	<i>2,298 M€</i>	<i>2,298 M€</i>	<i>2,298 M€</i>	<i>2,298M€</i>	<i>2,589 M€</i>	<i>2,769 M€</i>	
<i>Dont dotation nationale de péréquation - DNP</i>	<i>0,791 M€</i>	<i>0,696 M€</i>	<i>0,580 M€</i>	<i>0,447 M€</i>	<i>0,405 M€</i>	<i>0,402M€</i>	<i>0,482 M€</i>	

Pour les années 2020 et suivantes, il est à ce stade impossible d'anticiper la manière dont pourrait évoluer la DGF perçue par la Ville, en raison de points d'incertitude majeurs quant à la stratégie du Gouvernement en la matière, avec les principaux questionnements suivants :

- l'Etat engagera-t-il ou non, après les élections municipales de 2020, une réforme plus générale de la DGF et de ses critères de répartition, en rappelant que cette réforme avait été envisagée dès 2016 par le précédent gouvernement suite aux conclusions du rapport de la députée Pires-Beaune, puis différée *sine die* dans le cadre de la loi de finances pour 2017 (à l'exception toutefois du volet concernant la dotation de solidarité urbaine) ;
- l'Etat garantira-t-il, en 2020 et les années ultérieures, une (quasi)-stabilité de la DGF à l'échelle nationale, comme cela sera le cas en 2018 et 2019, y compris dans l'hypothèse où le contexte économique deviendrait plus difficile et complexifierait le respect de la trajectoire de réduction des déficits publics sur laquelle la France s'est engagée auprès de l'Union européenne ?

2.5. Le financement de la montée en puissance de la péréquation verticale (par le biais des dotations de l'Etat) et ses conséquences pour la Ville de Dijon en 2019

■ La poursuite de la montée en puissance de la péréquation dite « verticale » effectuée par le biais de certaines composantes de la DGF devrait, au vu de la version initiale du projet de loi de finances, atteindre a minima + 190 M€ en 2019, dont notamment une hausse de + 90 M€ de la dotation de solidarité urbaine et de + 90 M€ de la dotation de solidarité rurale par rapport à 2018⁹.

Cette évolution sera toutefois fortement atténuée par rapport aux exercices antérieurs à 2018 (+ 190 M€ en 2018 et 2019, après + 317 K€ chaque année en 2015 et 2016, et + 380 K€ en 2017). Selon l'Etat, une montée en puissance rapide se justifiait en effet davantage, entre 2014 et 2017, dans un contexte de forte diminution des dotations de l'Etat, afin d'atténuer, pour les collectivités les plus « fragiles », les effets des baisses successives de la DGF appliquées durant cette période.

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

- pour partie par une réduction supplémentaire des « variables d'ajustement » de l'enveloppe normée des concours financiers de l'État aux collectivités locales (cf. § 2.5.1 ci-après) ;
- pour partie par le biais de dispositifs d'écrêtements internes à la DGF, à savoir notamment un écrêtement sur la dotation forfaitaire des communes, sous condition de potentiel fiscal, et un écrêtement de la dotation de compensation des EPCI (cf. § 2.5.2. ci-après).

2.5.1. La poursuite de la diminution des variables d'ajustement de l'enveloppe normée

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

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

Évolution des compensations fiscales perçues par la Ville de Dijon depuis 2012 (hors taxe d'habitation)

	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
Taxe sur le foncier bâti	706 369 €	656 314 €	565 556 €	430 405 €	549 699 €	368 516 €	393 529 €
Taxe sur le foncier non bâti	8 137 €	8 160 €	7 888 €	7 197 €		6 067 €	5 301 €
Dotation unique spécifique	798 904 €	668 490 €	526 172 €	347 627 €	294 814 €	91 754 €	-
TOTAL	1 513 410 €	1 332 964 €	1 099 616	785 229 €	84 513 €	466 337 €	398 830 €
<i>Évolution d'une année sur l'autre (en %)</i>		- 11,9%	- 17,5%	- 28,6%	+ 7,5%	- 44,8%	- 14,5%

■ Pour la Ville de Dijon, les compensations fiscales, hors taxe d'habitation, ne représentent en 2018 qu'à peine un peu plus d'un quart de leur niveau de 2012.

À titre d'exemple, l'année 2018 a été marquée par la suppression définitive de la dotation unique spécifique (DUCSTP), pour laquelle la Ville percevait près de 800 K€ de la part de l'État en 2012.

⁹ Ainsi que + 10 millions d'euros pour les dotations de péréquation des départements.

■ **Cette tendance de baisse régulière pourrait se poursuivre en 2019** pour les raisons évoquées *supra*.

Au niveau national, le projet de loi de finances 2019 prévoit en effet, dans sa version initiale, une baisse de - 3,7% de certaines variables d'ajustement¹⁰ de l'enveloppe normée des concours financiers de l'État aux collectivités locales¹¹, ce niveau étant susceptible d'évoluer au cours de la navette parlementaire.

■ **Au fil des années et des réductions successives appliquées aux variables d'ajustement, il faut toutefois préciser que l'assiette de ces dernières s'étiole de plus en plus**, conduisant à la disparition progressive de certaines d'entre elles, à l'image de la DUCSTP, totalement supprimée en 2018.

Dans ce contexte, le Gouvernement est régulièrement contraint et tenté d'élargir l'assiette des variables d'ajustement en y intégrant de nouvelles dotations et compensations fiscales jusqu'ici exclues du périmètre.

Cette situation nécessite, pour les collectivités locales en général, et la Ville de Dijon en particulier, la plus grande vigilance quant aux choix effectués par l'Etat en la matière.

2.5.2. Les dispositifs d'écrêtement internes à la DGF et leurs effets pour la Ville de Dijon

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

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

■ Depuis 2017, en raison de la forte baisse de la dotation forfaitaire générée depuis 2014 par la contribution au redressement des finances publiques instaurée par le précédent gouvernement, l'assiette du plafonnement de l'écrêtement a évolué et a été fixée **un niveau de 1% des recettes réelles de fonctionnement**¹².

■ En 2019, le dispositif devrait rester inchangé par rapport à 2017 et 2018, avec un **écrêtement de la dotation forfaitaire municipale estimé, à ce jour, à environ 200 K€** pour l'an prochain.

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

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

En revanche, dans la continuité de l'exercice 2018, le Gouvernement propose, dans le cadre du projet de loi de finances pour 2019, de reconduire plusieurs mesures de soutien à l'investissement local introduites durant le quinquennat de François Hollande, avec toutefois quelques ajustements concernant la dotation de soutien à l'investissement local (DSIL).

¹⁰ En rappelant que ce pourcentage (provisoire) de - 3,7% constitue un taux global « moyen » d'évolution sur l'ensemble des variables d'ajustement, qui masque toutefois des évolutions disparates en fonction des variables concernées.

¹¹ Dotations de compensation de la réforme de la taxe professionnelle (DCRTP) des Régions, Départements et, désormais du bloc communal ; dotations dites « carrées » des Départements et Régions ; dotation de garanties des fonds départementaux de péréquation de la taxe professionnelle (FDTP).

¹² Initialement, le précédent gouvernement dirigé par Manuel Valls proposait un plafonnement de l'écrêtement à un niveau de 4% de la dotation forfaitaire, ce qui aurait eu pour conséquence de fortement augmenter l'écrêtement subi par la Ville de Dijon, qui aurait atteint près de 1 M€, correspondant concrètement à une diminution supplémentaire de la dotation forfaitaire par rapport à l'année précédente. Les amendements proposés aux parlementaires par France Urbaine, soutenus par la Ville de Dijon, avaient finalement permis d'aboutir, dans la version finale de la loi de finances 2017, à un plafonnement à hauteur de 1% des recettes réelles de fonctionnement, ce qui a permis de limiter l'écrêtement « subi » par la Ville de Dijon à « seulement » **251,9 K€** en 2017, au lieu de près de 1 M€ dans la version initiale du projet de loi de finances 2017.

2.6.1. La pérennisation de la dotation de soutien à l'investissement local (DSIL), bien qu'en légère diminution par rapport à 2018

■ De manière générale, le projet de loi de finances 2019 prévoit **des dotations d'investissement aux collectivités locales en très légère diminution par rapport à 2018**. Après 1,811 milliard d'euros l'an dernier, celles-ci s'élèveraient ainsi à 1,766 milliard d'euros en 2019, dont 1,064 milliard d'euros pour la dotation d'équipement des territoires ruraux (DETR), 570 M€ pour la dotation de soutien à l'investissement local (DSIL - cf. *infra*) et 150 M€ pour la dotation politique de la ville (DPV).

■ Cette baisse de - **45 M€** d'une année sur l'autre porte exclusivement sur la dotation de soutien à l'investissement local (DSIL), seule de ces dotations à laquelle la Ville de Dijon est susceptible d'émarger.

■ Ainsi, l'enveloppe de la DSIL sera dotée de **570 M€ en 2019**, après 615 M€ en 2018, et sera consacrée aux mêmes priorités qu'en 2018, à savoir :

- Rénovation thermique, transition énergétique, développement des énergies renouvelables ;
- Mise aux normes et de 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.

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

■ Dispositif historique de soutien à l'investissement local, le Fonds de compensation de la taxe sur la valeur ajoutée (FCTVA) ne devrait, de nouveau, pas faire partie en 2019 de l'enveloppe normée des concours financiers de l'État.

■ Dans ce contexte, l'État anticipe une légère hausse de son montant en 2019, avec un niveau de 5,649 milliards d'euros, après 5,612 milliards d'euros prévisionnels en 2018 et 5,009 milliards d'euros (réels) en 2017, en raison notamment d'une légère reprise de l'investissement local constatée depuis 2017.

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

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

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

3.1. Une conjoncture économique certes toujours relativement favorable en 2019, mais dont le ralentissement récent pourrait peser défavorablement sur certaines recettes municipales

■ En 2019, malgré un contexte économique anticipé comme plutôt dynamique par le Gouvernement, certaines recettes municipales liées à la conjoncture pourraient connaître une évolution plus défavorable que les années précédentes, en raison de divers facteurs d'incertitude sur le plan économique à l'échelle nationale et internationale (cf. *supra* pages 5 et 6).

■ Cela pourrait notamment être le cas pour les **droits de mutation**, dont le niveau est directement lié à la situation du marché immobilier.

■ À l'échelle nationale, plusieurs indicateurs et facteurs récents semblent en effet mettre en évidence un ralentissement des transactions sur ce marché, parmi lesquels, entre autres :

- un recul de l'investissement des ménages : selon l'INSEE, cet indicateur, qui intègre principalement l'achat de logements neufs, a connu un recul de - 0,2% au 3^{ème} trimestre 2018, et ce pour la première fois depuis 2015. Dans le même temps, l'enquête trimestrielle menée par l'INSEE dans la promotion immobilière met en évidence une « *nette détérioration* » de « *l'opinion des promoteurs immobiliers sur la demande de logements neufs* ».

- le recentrage graduel du prêt à taux zéro et du dispositif Pinel pour l'investissement locatif sur les zones tendues comme l'Ile-de-France, la Côte d'Azur et les grandes agglomérations. Ces deux mesures ayant assez activement soutenu le marché de l'immobilier neuf ces dernières années, la réduction de leur périmètre est donc susceptible de peser défavorablement sur le volume des ventes.

Dans ce contexte incertain, il est probable que les recettes de droits de mutation perçues par la Ville de Dijon aient atteint un pic en 2017 et en 2018.

Ainsi, en 2019, les recettes de droits de mutation pourraient, dans le meilleur des cas, se situer à un niveau proche de celui perçu en 2018. Dans un scénario plus pessimiste, elles pourraient connaître une baisse d'une année sur l'autre.

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

Montants en millions d'euros (M€)	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
Droits de mutation perçus (compte administratif de l'exercice)	6,269 M€	8,277M€ ¹³	5,924 M€	5,271 M€	5,109 M€	5,515 M€	5,791 M€	6,793 M€	Entre 6 M€ et 7 M€

■ De manière générale, **le caractère hautement volatil de cette recette constitue un facteur d'incertitude et de risque particulièrement élevés pour les budgets communaux, notamment en cas de crise immobilière.** Ce constat est d'ailleurs également valable pour les Départements, lesquels perçoivent également une part de cette recette.

3.2. L'évolution des dispositifs de péréquation

Si les dispositifs de péréquation verticale (via les dotations versées par l'État aux collectivités locales) continuent d'être renforcés, la péréquation horizontale (directement entre collectivités locales) est, quant à elle, stabilisée pour ce qui concerne le bloc communal.

3.2.1. Une réforme et un renforcement de la péréquation verticale dont bénéficie Dijon depuis 2017

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

- **un recentrage** de l'enveloppe sur un nombre restreint de bénéficiaires, via le resserrement de l'éligibilité aux deux premiers tiers des communes de 10 000 habitants et plus ;

- **le partage de la progression annuelle de l'enveloppe de DSU entre l'ensemble des communes bénéficiaires**, et non plus uniquement entre les communes les plus pauvres dites « DSU-cible » (dont ne fait pas partie la Ville de Dijon).

Dès 2017, la Ville de Dijon a bénéficié de cette réforme via une **augmentation de montant de la DSU perçue de plus de + 12,6%** par rapport à 2016 (soit **+ 291,6 K€**), alors qu'il était précédemment resté stable depuis 2008.

¹³ L'année 2011 avait été marquée par l'encaissement d'une recette exceptionnelle d'1,74 M€ au titre d'une seule transaction immobilière professionnelle, d'où le produit particulièrement élevé enregistré cette année-là. Toutefois, le redevable professionnel avait à l'époque engagé un recours contentieux contre l'Etat visant à contester le paiement de cette somme, et avait finalement obtenu gain de cause en 2016, obligeant la Ville de Dijon à lui reverser cette somme, ce qui a été fait durant l'exercice budgétaire 2017.

Cette tendance s'est, depuis, confirmée avec, en 2018, une nouvelle hausse du montant perçu par la commune de près de **+ 7%** par rapport à 2017 (soit **+ 179,3 K€**).

■ Sous réserve de l'absence d'ajustements/amendements en la matière d'ici au vote définitif de la loi de finances, **l'évolution de la DSU devrait de nouveau plutôt s'avérer favorable à la Ville de Dijon en 2019.**

En effet, cette dernière pourra de nouveau profiter de la progression annuelle de la DSU (+ 90 M€ en 2019), ce qui n'était pas le cas avant 2017, dans la mesure où seules les communes dites « DSU-cible » en bénéficiaient.

■ Pour 2020 et les années suivantes, l'éligibilité de la Ville à cette dotation devra être suivie attentivement. En effet, Dijon constituant l'une des dernières communes éligibles à la DSU réformée (c'est-à-dire l'une des communes « les moins pauvres » en bénéficiant), toute variation importante de ses indicateurs de richesse sera susceptible de lui faire perdre le bénéfice de cette dotation.

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

■ Pour ce qui concerne le bloc communal, le projet de loi de finances pour 2019 confirme la stabilisation du volume du **Fonds national de Péréquation des Ressources Intercommunales et Communes (FPIC)** instauré en 2012. Pour rappel, le FPIC est prélevé puis redistribué à l'échelle des ensembles intercommunaux (ensembles composés de l'EPCI et de ses communes-membres).

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

■ L'ensemble intercommunal de Dijon Métropole (ensemble constitué de la communauté urbaine et de ses 24 communes-membres) est contributeur à ce fonds depuis 2012, avec une augmentation forte et régulière de sa contribution, passée de 184 084 € en 2012 à **3 085 249 € en 2018**, soit une **multiplication par près de 17 en sept ans.**

■ Concernant spécifiquement la commune de Dijon, après un pic de 1 369 318 € en 2017, sa contribution a légèrement diminué en 2018, atteignant un niveau de **1 256 727 €.**

Évolution de la contribution de la Ville de Dijon au FPIC depuis 2012

2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
80 561 €	278 094 €	462 215 €	664 508 €	1 131 445 €	1 369 318 €	1 256 727 €

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

■ Malgré la nouvelle stabilisation du volume du fonds au niveau national prévue en 2019, l'évolution du prélèvement de l'ensemble intercommunal de Dijon Métropole, et donc celui de la Ville de Dijon, 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.) d'une année sur l'autre sont susceptibles de peser sur la répartition du prélèvement d'une année sur l'autre, et donc sur le montant de la contribution de l'ensemble intercommunal et de chacune des 24 communes membres.

3.3. Décisions nationales en matière de gestion des ressources humaines présentant une incidence financière pour la Ville de Dijon

En matière de ressources humaines, la préparation du budget de la Ville pour 2019 devra tenir compte des décisions nationales suivantes.

3.3.1. 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.

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

Pour ces derniers¹⁴, l'année 2017 constituait la première étape du transfert primes/points. La seconde phase, initialement prévue en 2018, n'avait finalement pas été mise en œuvre, le Gouvernement ayant décidé de reporter à 2019 le plan de revalorisation des carrières des fonctionnaires.

Pour la Ville de Dijon, la mise en œuvre de cette seconde phase de l'accord national PPCR se traduira, en 2019, par un coût supplémentaire estimé, en ordre de grandeur, à environ **400 K€**

À l'échelle individuelle, l'effet de cette mesure est neutre pour les agents actifs, mais significatif pour celles et ceux qui partent à la retraite, via une amélioration du montant de leur pension.

Enfin, à noter également qu'une nouvelle phase de revalorisation des grilles statutaires des agents de catégories B et C, ainsi que de certains agents de catégorie A de la filière sociale, qui devait initialement s'appliquer dès 2018, sera effective en 2019.

3.3.2. La diminution de la contribution patronale à l'UNEDIC

La loi n° 2018-771 du 5 septembre 2018 pour la liberté de choisir son avenir professionnel a prévu une modification du financement du régime d'assurance chômage en supprimant définitivement les cotisations salariales d'assurance-chômage à compter d'octobre 2018 (après une première baisse en janvier 2018).

Le texte contient ainsi des dispositions qui transforment l'assurance-chômage, notamment les ressources du régime.

Ainsi, le financement issu des cotisations salariales a été remplacé par une fraction de Contribution Sociale Généralisée (CSG), qui avait ainsi augmenté en janvier 2018.

Mais, contrairement au secteur privé, ces cotisations salariales étaient à la charge des collectivités territoriales. Cette réforme a donc généré une économie pour la collectivité, qui produira tout son effet en année pleine 2019 (- **90 K€ estimés** sur 12 mois pour la Ville de Dijon).

3.3.3. L'organisation au niveau national des élections européennes 2019

Organisées dans l'ensemble des 27 états-membres de l'Union européenne entre le 23 et le 26 mai 2019, les prochaines élections européennes occasionneront, pour la Ville de Dijon, des frais de personnel pour la préparation des scrutins, la tenue des bureaux de vote et le dépouillement, estimés à **90 K€**

3.3.4. 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.

¹⁴ A l'exception de ceux de la filière sociale, pour lesquels le transfert primes/points était déjà effectif depuis 2017.

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 estimé en année pleine, à 1,3 M€ pour la Ville de Dijon.

3.4. Une automatisation du fonds de compensation de la TVA (FCTVA) de nouveau différée

■ La réforme et la simplification des modalités de gestion du FCTVA, préconisée par un rapport conjoint de l'Inspection Générale des Finances et de l'Inspection Générale de l'Administration, et annoncée par le précédent Président de la République dès juin 2016 devant le Congrès des Maires de France, ne sera finalement pas mise en œuvre en 2019, ce que prévoyait pourtant la loi de finances 2018.

■ Pour des raisons purement techniques invoquées par les services de l'Etat, la mise en place de cette automatisation est donc, de nouveau, repoussée de 12 mois, et n'interviendra pas avant le 1^{er} janvier 2020.

■ À terme, cette réforme devrait permettre de réduire et de simplifier significativement les modalités de déclaration du FCTVA par les collectivités locales, ainsi que le travail de contrôle des services préfectoraux.

4- Éléments de contexte local ayant une incidence sur la construction du budget 2019

4.1. Décisions locales en matière de ressources humaines

4.1.1. La priorité donnée par la municipalité au renforcement de la sécurité des Dijonnais

Dans un contexte sécuritaire national toujours « sensible », dans lequel, notamment le risque terroriste demeure à un niveau élevé, l'ensemble du territoire est maintenu au niveau Vigipirate « Sécurité renforcée – risque attentat ».

Le renforcement et l'amélioration des réponses données à ce phénomène par les différents niveaux de collectivités publiques, chacune dans leur sphère de compétence, constituent, de ce fait, une nécessité.

À son échelle, et dans les limites de ses compétences, la Ville de Dijon a ainsi pris l'engagement, fin 2016, de recruter 30 policiers municipaux supplémentaires afin de renforcer la sécurité des Dijonnais dans un contexte sécuritaire national préoccupant.

La collectivité a dû faire face à un marché du travail tendu sur ce profil de postes, ce qui a rallongé les délais de recrutement. Néanmoins, ce temps a été mis à profit pour intégrer au mieux les premiers agents arrivés au sein du service en cours de réorganisation.

À ce jour, une dizaine d'agents reste donc à recruter sur toute l'année 2019 pour un coût estimé, sur cet exercice, de l'ordre de **200 K€ à 250 K€** en fonction des dates précises de recrutement de chacun-e d'entre eux.

L'objectif de la municipalité de recruter 30 policiers municipaux supplémentaires sera donc tenu d'ici à la fin de la mandature.

4.1.2. L'approfondissement de la mutualisation des services via un élargissement conséquent du périmètre des services communs

Dans la continuité des mutualisations de services entre Dijon Métropole, la Ville de Dijon et son CCAS, ainsi que des coopérations de tous ordres, souvent informelles, entre Dijon Métropole et les 23 autres communes-membres, le conseil métropolitain, par délibération du 27 septembre 2018, a décidé d'accentuer cette démarche en se prononçant favorablement, sur le principe, pour la création de nouveaux services communs¹⁵.

¹⁵ Le seul service commun existant à ce jour est celui de la direction générale des services de Dijon Métropole, de la Ville de Dijon et de son CCAS.

Cette démarche permettra par ailleurs la régularisation du dispositif contractuel existant entre la Ville et la Métropole en termes de mutualisations. Le caractère partiel et obsolète de l'actuel mode de conventionnement avait d'ailleurs été pointé par la Chambre régionale des comptes.

Ce processus viendra formaliser juridiquement et financièrement la mise en place, effective depuis 2016, d'un organigramme des services totalement mutualisé entre la Ville de Dijon et Dijon Métropole.

Il est rappelé que la mise en place des services communs se traduit :

- d'une part, par le transfert à la Métropole, par les communes et établissements publics concernés (CCAS en l'occurrence), des personnels affectés au sein de ses services ;
- d'autre part, par la répartition du coût de chacun de ses services entre les différentes collectivités bénéficiaires.

En termes de calendrier, cette démarche devrait être formalisée en plusieurs temps :

- tout d'abord, le périmètre précis des services communs mis en place devrait être soumis à l'approbation du conseil métropolitain de novembre 2018 ;
- ce dernier devra ensuite approuver les projets de conventions de mise en place des différents services communs entre Dijon Métropole, la Ville de Dijon et son CCAS, ainsi que toute commune membre de la Métropole pour les services communs dits « élargis ». Les premières délibérations de cet ordre devraient être soumises à l'approbation des assemblées délibérantes des entités concernées dans le courant du mois de décembre 2018.
- enfin, la commission locale d'évaluation des charges transférées (CLECT) devra procéder aux évaluations financières correspondantes.

Si la création de ces nouveaux services communs est effectuée et validée selon le calendrier prévisionnel ci-dessus, de nouveaux transferts de personnel vers Dijon Métropole interviendront en 2019. Ils concerneront essentiellement les agents de la Direction générale déléguée aux ressources.

Ce dossier étant actuellement en phase de construction, il sera prématuré d'en tenir compte au stade du vote du budget primitif 2019, d'autant que les travaux de la CLECT ne débuteront qu'au 1er semestre 2019, une fois les premières conventions de services communs signées et les premiers transferts de personnel achevés.

Les ajustements budgétaires nécessaires seront effectués dans le courant de l'année 2019, dans le cadre du budget supplémentaire 2019 ou de toute autre décision modificative.

4.1.3. La réouverture du Musée des Beaux-Arts suite à l'achèvement de la seconde tranche de rénovation

Après plusieurs mois de travaux ayant nécessité la fermeture d'une grande partie du musée au public, l'année 2019 marque la fin du chantier avec l'inauguration du nouveau musée le 17 mai 2019.

Ce sont ainsi 52 salles d'exposition qui seront à nouveau ouvertes aux visites, entraînant, malgré la mise en place d'un PC sécurité et le déploiement de la vidéosurveillance, un besoin accru de personnel pour assurer la surveillance, la médiation et l'accueil des visiteurs.

En effet, ce sont près de 300 000 visiteurs par an qui sont attendus, soit le double de la fréquentation actuelle.

L'effet financier de la réouverture est estimé à 500 K€ supplémentaires en 2019 par rapport à 2018, étant précisé que l'année 2018 constituait un point bas en termes de dépenses de personnel, du fait de la fermeture des nombreuses salles du musée concernées par la seconde tranche de rénovation.

Outre celui-ci, de nombreuses autres mises à disposition « verticales » entre Dijon Métropole ont été progressivement mises en place à compter de la fin des années 2010, parmi lesquelles, par exemple, les directions des finances, des systèmes d'informations et télécommunications, des assurances, des affaires juridiques, de la commande publique, etc.

4.1.4. L'engagement responsable et social de l'employeur

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

En tant qu'employeur social et responsable, la Ville a pour objectif de poursuivre en 2019 son engagement initié en 2018 de « stagiairiser » des agents actuellement horaires depuis plus de cinq ans, désormais affectés sur des besoins pérennes de la collectivité.

Ces agents se verront ainsi proposer des postes à temps complet, ce qui permettra d'améliorer certaines situations sociales fragiles.

Il est ainsi prévu la « stagiairisation » de 25 agents entre septembre et octobre 2019.

4.1.5. La réouverture de la piscine du Carrousel rénovée, transférée à Dijon Métropole et gérée via délégation de service public

Par délibération du 26 juin 2014, le conseil communautaire de la Communauté de l'agglomération dijonnaise, devenue depuis Dijon Métropole, avait décidé de déclarer d'intérêt communautaire « *la construction, l'aménagement, l'entretien et la gestion du futur centre nautique du Carrousel* ».

Durant la période de transition faisant suite à cette délibération :

- d'une part, Dijon Métropole a directement pris en charge les travaux de construction et d'aménagement du nouveau centre nautique ;
- d'autre part, la Ville de Dijon a continué de gérer et d'entretenir l'équipement actuel, et d'employer les personnels correspondants, jusqu'à l'achèvement des travaux de construction du nouveau centre nautique, dont la gestion et l'entretien seront intégralement transférés à la Métropole.

Les travaux de construction du nouveau centre nautique doivent s'achever à l'été 2019 (hors pentagliss et solarium¹⁶), avec une ouverture de l'équipement en septembre 2019.

Conformément à la délibération susvisée, l'exploitation du nouvel équipement sera, à cette date, transférée à Dijon Métropole, laquelle a d'ores et déjà fait le choix de le gérer via une délégation de service public.

Dans ce contexte, les agents qui avaient été embauchés de manière temporaire, pendant la période de transition et de travaux entre 2014 et 2019, ne verront pas leurs contrats renouvelés par la Ville de Dijon, et pourront être repris par le futur exploitant (délégataire de service public).

Pour la Ville de Dijon, cela représente une économie sur la masse salariale estimée à environ - 100 K€ en 2019.

4.2. Une recherche active de cofinancements auprès des partenaires de la Ville de Dijon

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

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

¹⁶ La totalité des nouvelles installations, y compris solarium et pentagliss, sera mise en service pour l'été 2020.

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

■ Cette démarche s'est traduite, entre 2016 et 2018, par l'obtention de près de 1,3 M€ de cofinancements au titre de la Dotation exceptionnelle de soutien à l'investissement local (DSIL) mise en place par l'État, au titre de différents projets : rénovations des groupes scolaires Beaumarchais, Anjou et Chevreul, ainsi que de la toiture-terrasse du groupe scolaire Colette, seconde tranche de la rénovation du Musée des Beaux-Arts, raccordement du gymnase des Bourroches au réseau de chauffage urbain, remplacement des tours aéro-réfrigérantes de l'Auditorium, ou bien encore rénovation de la toiture de la piscine de la Fontaine d'Ouche.

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

■ La Ville de Dijon est également maître d'ouvrage de plusieurs actions du contrat métropolitain conclu début avril 2018 entre Dijon Métropole et la Région Bourgogne Franche-Comté, qui intègre des cofinancements, notamment régionaux, au titre de plusieurs projets municipaux (aménagement du Centre d'Interprétation de l'Architecture et du Patrimoine, ON DIJON pour la partie du projet relevant de la Ville, etc.).

■ Enfin, l'année 2019 sera marquée par la poursuite des discussions avec le Département, dans la prolongation du précédent Contrat Ambitions Côte d'Or, celles-ci n'ayant, jusqu'à présent, pas pu aboutir au cours des années précédentes.

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

Il est également précisé que 14 dossiers de demandes de subventions adressés par la Ville au Département n'avaient, au jour de la rédaction du présent rapport, fait l'objet d'aucune décision de la part de ce dernier.

Pour les plus anciens d'entre eux, les demandes de cofinancements ont été déposées depuis plus d'un an et demi (cf. notamment les projets de rénovations thermiques du Palais des Sports, des piscines de la Fontaine d'Ouche et des Grésilles, de la salle des Poussots et de la patinoire, pour lesquels les dossiers ont été transmis dès le 8 mars 2017 à la collectivité départementale).

OBJECTIFS FINANCIERS ET PRINCIPALES PRIORITÉS D'ACTION POUR L'ÉLABORATION DU BUDGET PRIMITIF 2019

Les principaux objectifs financiers du budget primitif 2019 s'inscrivent dans la stricte continuité de ceux ayant encadré la construction de budgets primitifs depuis 2014, et rappelés à l'occasion de chaque débat d'orientation budgétaire depuis le début de la mandature.

1- Un objectif de stabilité des taux d'imposition en 2019, pour la troisième année consécutive

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

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

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

Cette stratégie lui a permis d'appliquer des évolutions de taux d'imposition particulièrement modérées, de 0,9% en 2014, 0,5% en 2015, et 0% en 2017 et en 2018, quand d'autres communes faisaient en parallèle le choix d'augmenter très fortement leurs taux, pour certaines de 10% et plus.

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

Selon la dernière enquête annuelle du Forum pour la Gestion des Villes et des Collectivités Territoriales, publiée à l'automne 2016 par le journal Les Échos, Dijon demeurait ainsi en **2016 la cinquième grande ville française hors Paris la moins chère en matière de taxe d'habitation**, soit un positionnement inchangé par rapport aux années précédentes, et qui a été très certainement **conforté par la stabilité des taux d'impositions votée en 2017 et 2018 par le conseil municipal**.

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

- d'une part, la municipalité a fait le choix de maintenir un abattement général forfaitaire à la base très largement supérieur au maximum légal désormais prévu par les textes et constituant l'un des plus élevés de France : d'un montant de 874 € en 2018, **soit une diminution de près de - 209 € de la cotisation de la taxe d'habitation** pour chaque résidence principale¹⁷, celui-ci représente ainsi 26,88% de la valeur locative moyenne de la commune, contre une fourchette prévue par les textes entre 1% à 15% ;

- d'autre part, les abattements pour charges de famille (enfants à charge) sont fixés par la Ville au niveau maximum permis par les textes. Le niveau de cet abattement est ainsi de 20% de la valeur locative moyenne pour les deux premières personnes à charge (soit **une diminution de - 155 € de la cotisation pour chaque personne à charge**), et de 25% pour chacune des personnes à charge à partir de la troisième (soit **une diminution de - 194 € de la cotisation pour chaque personne à charge** à compter de la troisième).

¹⁷ Pour la seule part communale de la taxe.

En cumulant taxe d'habitation (pour laquelle Dijon est très bien positionnée) et taxe foncière sur les propriétés bâties, Dijon demeure ainsi classée dans la moyenne des grandes villes françaises : **17^{ème} grande ville la moins chère de France** sur les 40 communes de plus de 100 000 habitants hors Paris¹⁸.

■ En 2018, cette stabilité des taux d'imposition a ainsi permis aux nombreux ménages dijonnais concernés par la réforme de la taxe d'habitation menée par l'Etat **de bénéficier pleinement de l'allègement de - 30% de leur cotisation.**

■ **En 2019, l'objectif sera de tendre vers une nouvelle stabilité des taux d'imposition par rapport à 2017 et 2018**, cette évolution étant rendue possible par l'évolution maîtrisée des dépenses de fonctionnement depuis 2014.

L'absence de hausse des taux d'imposition permettrait également aux Dijonnais-e-s concerné-e-s de pleinement bénéficier de la poursuite de l'allègement progressif de la taxe d'habitation, avec un dégrèvement total de - 65% en 2019 (après - 30% en 2018).

2- Un effort d'investissement significatif (le plus élevé de la mandature)

■ Les dépenses d'équipement de la Ville (chapitres 20, 21, 23 et 204) se situera en 2019 dans une fourchette comprise **entre 36 et 39 millions d'euros**, après une moyenne de l'ordre de **32,7 millions d'euros** sur les trois derniers budgets primitifs (hors investissements réalisés en 2015 pour le compte de l'ex-Communauté urbaine, remboursés à l'euro l'euro par cette dernière).

Ce niveau d'investissement sera donc en hausse par rapport aux exercices précédents, et sera d'ailleurs le plus élevé de la mandature 2014-2020.

Le programme d'investissement du budget primitif 2019 s'articulera autour des principaux projets et priorités suivants.

2.1. L'achèvement de la seconde tranche de la rénovation du Musée des Beaux-Arts

Cette réalisation phare pour le rayonnement culturel de la commune à l'échelle nationale constituera, en termes de volumes financiers, et comme c'est d'ailleurs le cas depuis 2016, le principal projet de l'exercice 2019 avec un investissement prévisionnel sur l'exercice de l'ordre de **8 M€ à 8,5 M€**

2.2. La poursuite de la réalisation de la Cité Internationale de la Gastronomie et du Vin, et des projets connexes

■ Malgré les recours préjudiciables aux entreprises locales et au rythme d'avancement du projet, celui-ci se poursuivra en 2019 sur un rythme soutenu, avec, pour ce qui concerne le budget municipal :

- la poursuite des aménagements du pôle culturel (faisant l'objet d'une subvention d'investissement de la Ville au titre de la scénographie) ;
- la restauration des sculptures et des œuvres de la Grande Chapelle et de la chapelle Sainte-Croix de Jerusalem.

■ Pour ce qui concerne le Centre d'Interprétation de l'Architecture et du Patrimoine (CIAP), le budget 2019 intégrera à la fois :

- le rachat en VEFA (vente en l'état futur d'achèvement) du bâtiment auprès d'Eiffage ;
- le début des aménagements intérieurs du site, réalisés sous maîtrise d'ouvrage de la Ville.

¹⁸ Dernière étude du forum pour la Gestion des Villes et des Collectivités Territoriales publiée à l'automne 2016. Depuis lors, le positionnement de la Ville a sans nul doute été conforté par la stabilité de l'ensemble des taux d'imposition votée depuis lors par le conseil municipal, tant en 2017 qu'en 2018.

2.3. L'embellissement de l'espace public et la modernisation de sa gestion : une ville innovante et plus douce à vivre

➤ La poursuite du projet « ON DIJON » : la gestion connectée et modernisée de l'espace public au bénéfice du citoyen

■ L'année 2019 constituera une année charnière dans l'avancement de ce projet, et sera notamment marquée par la **mise en service du nouveau poste de pilotage connecté au printemps 2019** en lieu et place des 6 postes de commandement (PC) actuels (PC Sécurité, PC Circulation, PC Police Municipale, Centre de Supervision Urbaine, Allô Mairie, et PC Neige).

■ Outre les investissements afférents au poste de pilotage connecté, les principaux travaux et investissements réalisés en 2019 au titre de ce projet seront les suivants, en précisant que les données sont consolidées entre la Ville de Dijon et Dijon Métropole :

- Renouvellement des journaux électroniques d'information ;
- Déploiement de 50 kilomètres de fibre optique ;
- Déploiement d'un réseau de radiocommunication pour couvrir les 24 communes membres de Dijon Métropole ;
- Installation d'un système de géolocalisation sur 200 véhicules ;
- Reconstruction de 1300 points lumineux qui seront remplacés par des luminaires LED télégrésés ;
- Reconstruction de 78 carrefours à feux des lianes 3, 4, 6 et Corol qui seront équipés du dispositif Prioribus.

■ La mise en œuvre ce projet permettra **d'accroître considérablement les interactions entre les usagers et la Ville de Dijon / Dijon Métropole, et d'améliorer, accélérer et optimiser la réponse de ces dernières à toutes les problématiques susceptibles d'intervenir au quotidien sur l'espace public.**

Il est rappelé que tout citoyen, par le biais d'une application dédiée, pourra prochainement signaler toute anomalie ou tout dysfonctionnement qu'il constate sur l'espace public, ce qui permettra ensuite à la Ville de Dijon / Dijon Métropole d'analyser et de catégoriser au mieux la demande, et d'y apporter une réponse la plus adaptée possible.

■ La part prévisionnelle de ces investissements à la charge de la Ville de Dijon devrait s'élever, pour 2019, à près de 3 M€.

■ Ce projet répond également à la priorité accordée à la municipalité **au renforcement de la tranquillité publique et de la sécurité des habitants**, au travers du recrutement de 30 policiers municipaux supplémentaires.

En termes d'investissements, l'année 2019 sera notamment marquée par la rénovation de 12 caméras de vidéoprotection dans le cadre du projet ON DIJON.

➤ L'embellissement et la mise en valeur de l'espace public

■ L'année 2019 sera marquée par la rénovation complète du mail Delaborde, qui fera l'objet d'aménagements qualitatifs, tout en conservant les usages actuels (fêtes foraines, cirques et manifestations sportives). Une attention particulière sera portée sur le contrôle des accès au site.

■ Dans la continuité des actions menées les années précédentes, ainsi que de l'intégration du centre-historique au périmètre classé au patrimoine mondial de l'UNESCO, la mise en valeur de ce secteur sera poursuivie au travers, entre autres :

- de **subventions d'équipement aux propriétaires d'immeubles situés rue de la Liberté** pour le ravalement de façades ;
- d'une **attention particulière au patrimoine municipal situé dans ce secteur** : l'année 2019 verra ainsi la réalisation, en partenariat avec l'Etat d'un diagnostic poussé de la **chapelle de l'Assomption** (diagnostic sanitaire et des œuvres), qui conduira à la définition d'un projet de restauration et de mise en valeur des œuvres situées à l'intérieur ;
- de la **mise en lumière / éclairage de bâtiments** ;
- de la **poursuite de la piétonisation du centre historique**, relevant désormais de la compétence de Dijon Métropole, mais à laquelle la Ville de Dijon contribuera par fonds de concours en 2019.

2.4. L'entretien régulier des équipements municipaux

La réalisation de projets structurants pour la commune n'occulte en rien la priorité donnée au « gros entretien » régulier du patrimoine municipal, qui sera également au cœur des priorités d'investissement du budget primitif 2019, dans un objectif d'amélioration du quotidien des citoyens, usagers et utilisateurs.

■ Pour ce qui concerne le **patrimoine scolaire et de la petite enfance**, environ **2,5 M€** seront ainsi consacrés à divers travaux d'entretien et d'amélioration du quotidien pour les usagers et personnels, répartis dans les différents groupes et restaurants scolaires, établissements de la petite enfance. Certains de ces travaux répondront également à des enjeux énergétiques et environnementaux (isolation thermique, etc.).

■ Concernant les **équipements sportifs**, et dans le même objectif, il sera proposé d'intégrer au budget primitif 2019 les projets suivants :

- investissements de rénovation, modernisation ou gros entretien dans divers gymnases et salles (installation d'éclairage leds, changements de portes, rénovation de toilettes etc.) ;
- réalisation de travaux divers de rénovation du Palais des Sports (fronton et acoustique, remplacement des portes d'accès etc.) ;
- amélioration de l'accessibilité intérieure et extérieure de la piscine de la Fontaine d'Ouche.

■ **Dans le domaine culturel et patrimonial**, les grands projets de la mandature (rénovation du Musée des Beaux-Arts, Cité Internationale de la Gastronomie et du Vin, centre d'interprétation de l'architecture et du patrimoine) ne sont en aucun cas menés au détriment des autres **équipements culturels**, lesquels feront également l'objet de divers travaux de rénovation en 2019 :

- rénovation, modernisation et gros entretien du Grand Théâtre (aménagements intérieurs) ;
- travaux d'entretien de divers établissements : conservatoire à rayonnement régional, bibliothèques, etc.

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

■ En la matière, le projet central du BP 2019 concernera la **piscine des Grésilles**, datant de 1970, dernier équipement aquatique à ne pas avoir bénéficié de travaux de rénovation importants, et demeurant particulièrement énergivore. De manière générale, il convient de rappeler que les piscines représentent à elles seules 13,5% des consommations énergétiques du patrimoine municipal.

Outre la réduction des consommations énergétiques, les travaux menés auront également pour objectif l'amélioration du confort de l'équipement, fréquenté par plus de 100 000 personnes par an.

■ Parmi les investissements envisagés, figurent notamment, entre autres, la rénovation de la toiture, le remplacement des centrales de traitement de l'air par des centrales double flux, la mise en place de panneaux photovoltaïques en autoconsommation, la rénovation des bassins intérieurs, etc.

2.6. Le renforcement du lien social au travers des équipements de proximité

En la matière, il sera proposé d'intégrer au budget primitif 2019 les principaux investissements suivants :

- **la rénovation de la Maison des jeunes et de la culture (MJC) Montchapet** : très attendue par les quelques 1 825 adhérents de la MJC, et engagement de la municipalité, ce projet est mené dans la continuité de la fusion des groupes scolaires Hauts de Montchapet et Montchapet (1,2 M€ prévisionnel au BP 2019) ;
- **la rénovation de la salle Eugène Fyot (MJC Bourroches)** ;
- **les budgets annuels alloués à chacune des commissions de quartier (40 K€).**

À noter les travaux dans les MJC s'inscrivent dans le cadre et/ou en cohérence avec la mise en œuvre du schéma de développement des structures de quartier.

3- Le maintien d'une situation financière solide

3.1. Une capacité d'autofinancement renforcée par rapport à la fin de mandature précédente

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

■ Entre 2015 et 2018, malgré deux années successives de forte baisse des dotations de l'Etat (- 4,4 M€ en 2015 par rapport à 2014 pour la seule dotation globale de fonctionnement, puis - 4,5 M€ supplémentaires en 2016, et - 1,8 millions d'euros supplémentaires en 2017), la situation financière de la Ville, et notamment son niveau d'épargne brute, ont été stabilisés et même renforcés par rapport à 2014, du fait notamment des efforts importants consentis en matière d'évolution des dépenses de fonctionnement.

■ Dans ce contexte, **l'objectif de la municipalité sera, en 2019, de maintenir l'autofinancement brut à un niveau le plus proche possible des exercices 2018 et précédents, supérieur à 20 M€, afin de ne pas obérer les capacités d'investissement de la commune pour les années à venir.**

Au stade du budget primitif 2019, l'épargne brute devrait ainsi s'élever à **environ 25 M€**, soit un niveau consolidé par rapport à la fin de la mandature précédente.

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

3.2. Une évolution des dépenses de fonctionnement fortement contenue et respectant strictement l'objectif du contrat conclu avec l'Etat

■ Le maintien d'une capacité d'autofinancement solide sera essentiellement rendu possible par une évolution limitée des dépenses de fonctionnement, et non par un ajustement à la hausse des taux d'imposition et/ou des tarifs des services publics proposés aux usagers.

Comme les années précédentes, **l'ensemble des leviers des dépenses de la section de fonctionnement seront donc utilisés**, dans une logique d'effort partagé entre les différents postes : évolution contenue des dépenses de personnel, limitation de l'évolution des charges courantes, et poursuite de stabilisation des enveloppes de subventions aux associations en 2019 par rapport à 2018, hors éventuelles subventions exceptionnelles ou nouvelles.

■ Cette stratégie permettra à la Ville de **respecter l'objectif d'évolution des dépenses de fonctionnement fixé par l'Etat dans le cadre du contrat conclu avec ce dernier**, à savoir 183 246 439,97 € pour l'exercice budgétaire 2019¹⁹, en rappelant que ce montant n'inclut pas la totalité des dépenses réelles de fonctionnement municipales²⁰.

¹⁹ Hors éventuels changements du périmètre des compétences communales (transferts à l'EPCI, etc.).

²⁰ Certains chapitres budgétaires (013 et 014 notamment) font en effet l'objet de retraitements par l'Etat et ne sont donc pas compris dans cet objectif.

3.3. La priorité donnée, en matière de gestion de dette, à la poursuite du désendettement engagé depuis 2008

■ Depuis 2008, la priorité a été systématiquement donnée par la municipalité au désendettement de la Ville de Dijon. Cette politique s'est traduite par une réduction conséquente de l'encours de dette de la Ville, lequel devrait s'élever à environ **158,1 millions d'euros²¹ à fin 2018**, contre 167,1 millions d'euros à fin 2017, 170,3 millions d'euros à fin 2016, 173,25 millions d'euros à fin 2015, 199,6 millions d'euros à fin 2014 et 235,7 millions d'euros à fin 2008.

■ Ainsi, malgré la désensibilisation des trois emprunts structurés les plus sensibles de son encours de dette en 2016, le désendettement s'est donc poursuivi les années suivantes.

L'exercice 2018 a ainsi constitué la **dixième année consécutive de diminution de l'encours de la dette municipale**.

Le désendettement prévisionnel se sera ainsi élevé, en 2018, à environ **- 9 M€ par rapport à 2017**, traduisant ainsi le volontarisme de la municipalité en la matière.

■ **Concernant l'année 2019, le désendettement constituera toujours une priorité.**

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

4- Objectifs de la Ville de Dijon 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 2018-2022²², 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.

Pour ce qui concerne l'exercice 2019, et en cohérence avec les priorités budgétaires municipales détaillées *supra*, les objectifs de la Ville de Dijon seraient, ainsi, les suivants :

Objectifs pour l'exercice budgétaire 2019	
Dépenses réelles de fonctionnement totales ²³	185,5 millions d'euros maximum
Besoin de financement	Environ - 8,5 millions d'euros (c'est-à-dire un objectif de désendettement de - 8,5 M€ entre 2018 et 2019)

²¹ Hors retraitement de l'aide du fonds de soutien mis en place par l'Etat, pour sa part non titrée sur l'exercice 2016, laquelle s'élève en cumul à 2,84 M€. **Après retraitement de cette aide demeurant à titrer entre 2018 et 2028, l'encours de dette prévisionnel au 31 décembre 2017 devrait s'élever à environ 164,3 millions d'euros.**

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

²³ Périmètre distinct de celui pris en compte par l'Etat dans le cadre de la contractualisation des dépenses réelles de fonctionnement, ce dernier retraçant en effet de ce montant certains chapitres budgétaires (chapitres 014, 013 etc.).

1- Une évolution des dépenses de fonctionnement strictement contenue

En la matière, **le budget 2019 verra une poursuite des efforts de gestion réalisés chaque année depuis le début de la mandature en matière de dépenses de fonctionnement de tous ordres** (charges de personnel, charges à caractère général, subventions).

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

La municipalité entend ainsi strictement respecter l'objectif de dépenses réelles de fonctionnement imposé par l'Etat dans le cadre de la contractualisation (soit 183 246 439,97 € maximum, lequel montant n'inclut pas, pour mémoire, l'ensemble des dépenses de fonctionnement).

1.1. Dépenses de personnel (chapitre 012)

■ Le pilotage rigoureux de la masse salariale mené depuis plusieurs années se poursuivra en 2019, tout en respectant une réelle volonté politique de sécurisation et d'accompagnement des parcours individuels.

■ Ainsi, toutes choses égales par ailleurs, et hors effets de la mise en place de services communs et des transferts de personnel correspondants à la Métropole (qui ne seront pas pris en compte au stade budget primitif 2019), **l'évolution de la masse salariale devrait ainsi, de nouveau, être contenue à un niveau stable, voire en légère baisse par rapport au budget primitif 2018.**

■ Cette évolution particulièrement limitée sera rendue possible par une maîtrise resserrée des dépenses de personnel, acquise grâce aux importants efforts effectués par la Ville dans ce domaine depuis plusieurs exercices.

■ Elle sera d'autant plus notable en 2019 qu'elle sera atteinte, au stade du budget primitif, dans un contexte :

- d'achèvement du recrutement de 30 policiers municipaux supplémentaires destinés à renforcer la tranquillité publique et la sécurité des Dijonnais ;
- de réouverture de la totalité du Musée des Beaux-Arts suite à l'achèvement de la seconde et dernière tranche de rénovation ;
- de poursuite de la mise en œuvre de l'accord national PPCR, générant des revalorisations de grilles indiciaires pour différentes catégories d'agents municipaux²⁴.

1.2. Charges à caractère général (chapitre 011)

■ Concernant ces dernières, qui représentent en moyenne environ 40 millions d'euros annuels sur les derniers exercices, l'année 2019 sera marquée par **la priorité donnée à la réouverture du Musée des Beaux-Arts suite à la seconde et dernière tranche de rénovation.**

Cette réouverture constitue en effet un **événement culturel majeur**, non seulement pour la Ville de Dijon et l'agglomération dijonnaise, mais également **d'envergure nationale.**

Elle sera donc accompagnée d'une **programmation culturelle et événementielle de grande ampleur, ainsi que d'actions de communication fortes**, qui entraîneront en 2019, de manière ponctuelle, une augmentation significative des charges à caractère général.

²⁴ Cf. *supra* page 19

Toutefois, cet évènement exceptionnel n'obérera en aucune manière la **trajectoire maîtrisée d'évolution des dépenses réelles de fonctionnement**, et ne remettra pas en cause **le respect de l'objectif assigné par l'Etat dans le cadre de la contractualisation**.

■ Il convient par ailleurs de rappeler que différents facteurs sont susceptibles de peser à la hausse sur ce poste en 2019 :

- la significative remontée tendancielle des cours du pétrole constatée au cours de l'année 2018 (malgré le recul partiel constaté depuis début novembre 2018) ;
- l'inflation prévisionnelle hors tabac est attendue à + 1,3% en 2019 (hypothèse retenue par le Gouvernement dans la construction du projet de loi de finances).

■ L'exercice 2019 sera également marqué par l'accélération de la mise en œuvre du projet de gestion connectée de l'espace public, dit ON DIJON, pour un coût de fonctionnement de l'ordre d'environ 1,7 M€ à 1,8 M€ au BP 2019, quasi-stable par rapport au BP 2018, et incluant notamment, pour la Ville de Dijon, les frais des bâtiments et de fonctionnement du poste de commandement centralisé, les frais de maintenance de la vidéoprotection, des journaux d'information, ainsi que d'une partie de l'éclairage public communal, ou bien encore les frais de fonctionnement des systèmes de géolocalisation et radiocommunication.

Il est rappelé que ces dépenses/missions se substituent pour partie à des dépenses auparavant assumée sous d'autres formes par la Ville (dépenses de personnel en régie, autres marchés publics etc.).

■ La **politique de mutualisation/rationalisation des achats et de gestion des stocks**²⁵ constituera de nouveau une priorité en 2019, se traduisant par une évolution contenue de certains postes de fournitures et de services (produits d'entretien, fournitures administratives, frais de téléphonie etc.).

■ Pour ce qui concerne les **charges énergétiques de la commune (dépenses d'électricité, de gaz, de réseau de chaleur urbain et de gaz), les effets bénéfiques de la stratégie énergétique de la collectivité seront, pour bonne partie, neutralisés par diverses augmentations de taxes et de tarifs**, particulièrement pour ce qui concerne le gaz et l'électricité.

Pour l'année 2019, les points structurants pris en compte pour la construction du budget primitif sont :

- une **tendance haussière du prix des énergies et de certaines taxes** ;
- 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. La stratégie de la centrale d'achat est de limiter l'impact haussier : anticipation des procédures d'achat, attribution des marchés subséquents en 4 heures et indexation des tarifs de l'électricité sur l'ARENH (Accès régulé à l'Électricité Nucléaire Historique).

Pour ce qui concerne les charges d'électricité, qui représentent environ 41% des charges de fluides (soit environ 2,85 M€ TTC attendus l'an prochain), l'année 2019 sera marquée par une hausse moyenne de l'électricité tous tarifs confondus de l'ordre de + 8%, et ce malgré la stratégie active mise en œuvre par la centrale d'achat. Ces tarifs restent toutefois inférieurs de 15 % par rapport aux tarifs régulés, pour le tarif C5 (ex tarif bleu). Dans le détail, les principaux facteurs d'évolution des charges d'électricité en 2019 sont les suivants :

- une **tendance haussière des marchés pour le prix de l'électron** (+20 % en un an) ;
- la **stabilité de la Contribution au service public de l'électricité (CSPE)** : d'après la loi de finances 2018, le niveau de celle-ci devrait rester inchangé jusqu'en 2021 ;
- **des évolutions du périmètre des sites municipaux**²⁶, avec une baisse attendue des consommations estimée à environ - 1,6% (soit environ - 300 MWh pour une consommation 2019 estimée à 18 385 Mwh) ;
- une **évolution à la marge du tarif d'utilisation du réseau public d'électricité (TURPE)** depuis son entrée en vigueur en août 2017.

²⁵ Avec la création, en cours, d'un service en charge de la logistique.

²⁶ Prise en compte mi-2019 de l'ouverture du musée des Beaux-Arts ; sortie de la piscine du Carrousel du patrimoine de la ville (pas de bassin extérieur en 2019 et fermeture de la piscine actuelle en septembre 2019).

Le gaz représente, quant à lui, environ 17% des charges en fluides (soit 1,2 M€ TTC estimés pour 2019). Pour 2019, peuvent être relevées, notamment :

- **la poursuite de l'augmentation de la Taxe Intérieure de Consommation sur le Gaz Naturel (TIGCN)**, en lien avec l'évolution de la tonne de carbone, qui est confirmée pour 2019 et les années suivantes, jusqu'en 2022, avec un effet annuel sur les budgets municipaux de l'ordre de 50 K€ à 60 K€ ;
- **l'évolution des conditions d'achat du gaz**, lesquelles sont calculées, pour la Ville, sur la base du « PEG mensuel », correspondant au niveau de prix auquel les fournisseurs s'échangent le gaz en France, en moyenne sur le mois. Cette forme de prix garantit un coût toujours en adéquation aux conditions réelles du prix du gaz. Depuis un an, les valeurs moyennes prévisionnelles du prix du PEG sont orientées à la hausse, mais demeurent toutefois, à ce jour, assez favorables, avec un PEG saison hiver autour de 23 €/MWh pour les deux prochains hivers.

Suite au raccordement de nombreux équipements municipaux, les dépenses de consommation liées au réseau de chaleur urbain représentent désormais 24 % des charges en fluides, soit 1,6 M€ estimés pour 2019. L'année prochaine sera ainsi, de nouveau, marquée par le raccordement de nombreux autres bâtiments et équipements municipaux, parmi lesquels : le Planétarium, la Grande Orangerie, le site Dumay, le groupe scolaire Chevreul, le site « Alain Millot » 11 rue de l'Hôpital, et la Maison des Associations.

Enfin, les dépenses en eau représentent environ 18 % des charges en fluides, soit 1,27 M€, pour une consommation annuelle de 373 000 m³. Pour 2019, le fait principal en la matière consiste en la fermeture de l'actuelle piscine du Carrousel, générant une diminution de 20 000 m³ des consommations d'eau municipales.

De manière générale, il est essentiel de rappeler que la maîtrise des dépenses énergétiques municipales repose également sur :

- **la réalisation d'investissements liés à l'amélioration énergétique du patrimoine municipal et au développement de l'éclairage LED ;**
- **le développement croissant du recours aux énergies renouvelables**, au travers notamment des raccordements de plus en plus nombreux de bâtiments municipaux au réseau de chauffage urbain ;
- **l'exécution du Contrat d'Exploitation et de Maintenance des installations de chauffage** avec comme objectif de réduire d'environ 6 GWh par an les consommations des bâtiments, représentant une baisse de - 14 %.

1.3. Participations et subventions versées (chapitre 65)

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

En 2017 et en 2018, les subventions aux associations ont été maintenues à un niveau proche de celui de 2016, hors éventuelles subventions nouvelles ou exceptionnelles.

L'année 2019 s'inscrira, en la matière, dans la stricte continuité des exercices 2017 et 2018, avec une stabilité des subventions, hors éventuelles subventions nouvelles et exceptionnelles, et hors effets de la mise en œuvre du schéma directeur des structures de quartier (voir *infra*).

De la même manière que les années précédentes, la répartition de l'enveloppe de subventions aux associations, stabilisée par rapport à 2018, sera effectuée au cas par cas, en tenant compte de critères objectifs afférents notamment à la situation financière de l'association et à la nécessité de préserver l'emploi.

■ Au stade du budget primitif 2019, la subvention attribuée par la Ville au Centre communal d'action sociale (CCAS), devrait demeurer identique à celle prévue au budget primitif 2018.

Cette stabilité de la subvention traduit les efforts de réorganisation et d'optimisation des moyens mobilisés dans le souci du maintien, voire de l'amélioration de l'offre et de la qualité des services du CCAS.

En fonction du résultat de fonctionnement cumulé à la clôture de l'exercice 2018, le montant de la subvention pourra être réajusté en cours d'exercice 2019.

■ Enfin, l'exercice 2019 sera marqué par la **finalisation de la mise en œuvre progressive du schéma de développement des structures de quartier**, engagée depuis le début de la mandature.

Ainsi, deux appels à manifestation d'intérêt ont été lancés en 2018 pour les quartiers Centre-ville et Université, avec mise en œuvre au cours de l'année 2019.

Parallèlement, la CAF de Côté d'Or, gestionnaire du centre social des Grésilles, a sollicité la ville de Dijon pour envisager une réflexion commune quant à la mise en œuvre du schéma de développement des structures pour le quartier des Grésilles.

Ainsi, le cadre financier global du schéma de développement est parfaitement respecté, puisque **la charge globale de fonctionnement des structures de quartier pour la Ville sera contenue à 3,6 M€** avec l'ouverture des structures sur les quartiers Université et centre-ville, contre un peu plus de 4 M€ en 2014 avec, à l'époque, trois quartiers non dotés de ce type de structures.

D'un point de vue budgétaire et comptable, il est rappelé que ces évolutions de mode de gestion des structures entraînent depuis 2014 une hausse des dépenses imputées au chapitre 65 (subventions versées aux organismes gestionnaires de ces structures), compensée progressivement, en parallèle, par une diminution des charges de personnel et à caractère général auparavant directement assumées par la Ville (chapitres 011 et 012)²⁷.

1.4. Charges financières (chapitre 66)

■ En 2019, plusieurs facteurs devraient peser favorablement sur l'évolution des intérêts de la dette dus par la commune, à savoir :

- la poursuite du désendettement continu de la Ville depuis 2008, avec un encours qui devrait atteindre environ 158,1 millions d'euros au 31 décembre 2018 après 167,1 millions au 31 décembre 2017 ;
- le niveau toujours faible des taux d'intérêts anticipé pour 2019 dans l'Union européenne.

Même en cas de remontée des taux d'intérêt en 2019, ses conséquences sur l'évolution des charges financières municipales demeureront toutefois limitées, dans la mesure où l'encours de dette de la Ville comporte peu d'emprunts à taux variables.

■ Par ailleurs, la désensibilisation des trois emprunts structurés les plus sensibles de l'encours de dette municipal, réalisée en 2016, ainsi que d'un quatrième emprunt en 2017, permet d'aborder l'exercice 2019 avec une visibilité renforcée quant au volume d'intérêts à devoir par la Ville, le refinancement ou le réaménagement de ces quatre produits ayant été effectués à taux fixe.

1.5. Autres dépenses de fonctionnement significatives

■ La contribution de la Ville au fonds national de péréquation des ressources intercommunales et communales (FPIC) pourrait de nouveau évoluer en 2019, et ce malgré la stabilisation du volume du fonds au niveau national à 1 milliard d'euros.

À ce stade, il est toutefois impossible de donner une tendance précise de l'évolution du prélèvement de Dijon Métropole en 2019.

²⁷ Ainsi que par l'ajustement à la baisse de la subvention au CCAS, en partie pour ces raisons.

2- Une légère hausse des recettes réelles de fonctionnement

En 2019, **les recettes de fonctionnement de la Ville devraient augmenter de manière modérée** par rapport à 2018, en tenant compte, notamment, d'un objectif de stabilité des taux d'imposition.

« À périmètre constant » de BP à BP, en prenant compte dans la comparaison l'ajustement important de l'attribution de compensation de la Ville de Dijon intervenu en cours d'année 2018²⁸ (+ 2,273 M€, qui n'avaient pas pu être pris en compte au stade du BP 2018), l'évolution des recettes réelles de fonctionnement devrait ainsi se situer dans une fourchette comprise entre + 1,3% et + 1,8% par rapport au BP 2018²⁹.

Au-delà de ces éléments généraux de contexte, les principaux facteurs d'évolution des recettes de fonctionnement entre 2018 et 2019 sont les suivants.

2.1. Des dotations de l'État relativement stables par rapport à 2018

■ Sous l'effet des dispositions du projet de loi de finances concernant les dotations aux collectivités territoriales, le budget 2019 sera marqué par **l'absence d'évolution majeure des dotations de l'État et des compensations fiscales**.

■ Ainsi, les estimations actuelles pour 2019 tablent globalement, pour la seule DGF, toutes composantes confondues, **sur une quasi-stabilité par rapport au montant perçu en 2018** (24,4 M€).

Selon les scénarios, cette quasi-stabilité pourrait se traduire par une légère baisse ou, au contraire une légère hausse, d'une année sur l'autre, avec une fourchette prévisionnelle de l'ordre de **24,2 M€ à 24,8 M€**.

Il est précisé que ces estimations sont susceptibles d'évoluer en fonction des derniers ajustements qui seront opérés par le Parlement d'ici au vote final de la loi de finances à la fin de l'année 2018.

2.2. Une évolution modérée des recettes de la fiscalité ménages

■ En 2019, l'évolution du produit fiscal perçu par la Ville au titre de la taxe d'habitation et des deux taxes foncières devrait s'avérer relativement limitée, avec notamment pour objectif de tendre au maximum vers une **stabilité des taux d'imposition** par rapport à 2018.

■ **L'évolution physique des bases de taxe d'habitation et de la taxe foncière sur les propriétés bâties devrait poursuivre sa hausse régulière constatée sur les derniers exercices** (estimation à ce stade de l'ordre de + 0,5% environ³⁰ par rapport à 2018 en moyenne sur les principales taxes³¹), en raison des ambitions de la municipalité, et plus largement de celles du programme local de l'habitat (PLH) de Dijon Métropole en termes de livraisons de nouveaux logements.

■ **L'actualisation légale des bases**, qui s'applique désormais à la taxe d'habitation, aux taxes foncières sur les propriétés bâties et non bâties, à la TEOM et à la CFE à l'exception des bases de ces différentes taxes afférentes aux locaux professionnels, **n'est pas connue** au jour de l'élaboration de la présente note de synthèse.

Il est rappelé que la loi de finances pour 2017 a introduit un mode de calcul « automatique » de l'actualisation légale, basé sur la différence entre l'indice des prix à la consommation harmonisé du mois de novembre de l'année N-1 (2017 en l'occurrence) et celui du même mois de l'année N-2 (2016).

²⁸ Suite au transfert du stationnement payant sur voirie au 1^{er} janvier 2018, la commission locale d'évaluation des charges transférées a procédé à l'évaluation des charges et produits transférés correspondant dans son rapport du 11 juin 2018. Suite à l'approbation de ce rapport par le conseil municipal et le conseil métropolitain, l'ajustement correspondant de l'attribution de compensation (+ 2,273 M€) a été effectué dans le cadre du budget supplémentaire 2018.

²⁹ BP 2018 retraité de l'ajustement de l'attribution de compensation de + 2,273 M€ effectué dans le courant de l'année 2018, et pris en compte dans le cadre du BS 2018.

³⁰ À plus ou moins 0,2 point près.

³¹ Sauf la taxe foncière sur les propriétés bâties, avec une estimation de - 5% d'une année sur l'autre.

Sauf changements dans ce mode de calcul qui serait décidé par le Parlement, l'actualisation légale des bases devrait se situer dans une fourchette large comprise entre + 1,5% et + 2,2 % en 2019 (en rappelant que le montant définitif ne sera pas définitivement connu au moment du vote du budget primitif).

■ Enfin, l'application depuis 2017 de la réforme des valeurs locatives des locaux professionnels (hors locaux dits « industriels ») est également susceptible de peser défavorablement sur l'évolution des recettes fiscales de la Ville.

En effet, de manière simplifiée, **lesdites valeurs locatives** (lesquelles représentent environ un tiers des bases communales de taxe foncière sur les propriétés bâties), **n'évoluent désormais plus³² sur la base du coefficient d'actualisation légale des bases, mais en fonction de l'évolution des loyers des locaux concernés**, avec le risque d'une instabilité accrue, à la hausse comme à la baisse.

En outre toujours pour les mêmes locaux, l'année 2019 pourrait être marquée par une évolution défavorable pour une raison technique. En effet, en 2018, les valeurs locatives de ces locaux s'étaient vues, à titre exceptionnel et transitoire, appliquer le coefficient d'actualisation légale des bases de + 1,2%, alors qu'elles auraient dû évoluer en fonction de la variation des loyers commerciaux.

Or, en 2019, les bases concernées ne devraient plus prendre en compte l'actualisation légale de + 1,2% appliquée en 2018 ce qui, toutes choses égales par ailleurs, reviendrait à une baisse à due concurrence desdites bases en 2019.

2.3. Principaux faits marquants concernant les autres produits fiscaux

■ En raison de la conjoncture économique et immobilière incertaine, **le produit des droits de mutation**, dont l'évolution est généralement difficilement prévisible, est attendu en 2019 dans des ordres de grandeur équivalents à l'année 2018, voire légèrement inférieurs, soit un niveau prévisionnel estimé à ce stade, à environ 5,8 M€ en 2019 (à plus ou moins 10% près).

■ Concernant la **taxe sur l'électricité**, dont le produit a atteint entre 2,5 M€ et 2,8 M€ par an sur les derniers exercices, l'évolution de son produit demeure difficilement prévisible, étant liée pour une part significative à la « rudesse » de l'épisode hivernal et à l'évolution des comportements des ménages dijonnais en matière de consommation d'énergie. **L'ordre de grandeur du produit 2019 devrait s'avérer similaire à celui des années précédentes.**

2.4. Attribution de compensation et dotation de solidarité communautaire versées par Dijon Métropole

■ Au stade du budget primitif 2019, **l'attribution de compensation versée par la Métropole** sera prévue en stabilité par rapport au montant perçu en 2018, soit un niveau prévisionnel de **24 360 368 €** conformément à l'échéancier défini par les rapports successifs de la commission locale d'évaluation des charges transférées (CLECT)³³.

Le montant de l'attribution de compensation devrait toutefois faire l'objet d'un nouvel ajustement courant 2019, la CLECT devant en effet statuer l'an prochain sur différents dossiers, à savoir :

- le transfert intégral de la gestion du nouveau centre nautique du Carrousel à Dijon Métropole dans le courant de l'année 2019 ;
- l'élargissement du périmètre des services communs (cf. *supra* pages 20 et 21).

■ La **dotation de solidarité communautaire** devrait, quant à elle, demeurer **stable par rapport à 2018 (7 319 255 €)**.

³² Sauf en 2018.

³³ Dont le dernier en date du 11 juin 2018 relatif à l'évaluation du transfert à Dijon Métropole du stationnement payant sur voirie, approuvé par délibération du conseil municipal du 26 juin 2018.

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

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

Il est précisé que la municipalité a pour objectif de maintenir en 2019 sa politique de tarification proportionnelle aux revenus ainsi que la gratuité de l'accès, tant à de nombreux établissements culturels (musées, bibliothèques et médiathèques notamment) qu'aux temps d'activités périscolaires (TAP) sous réserve toutefois, pour ces derniers, d'éventuelles évolutions du dispositif d'aide aux communes mis en place par l'Etat depuis la mise en œuvre de la réforme des rythmes scolaires.

PRINCIPALES PERSPECTIVES BUDGÉTAIRES 2019 POUR LA SECTION D'INVESTISSEMENT

■ Comme indiqué *supra*, dans un contexte budgétaire certes plus favorable que les années précédentes, mais demeurant incertain, et marqué par l'arrivée à « maturité » des principaux projets d'investissement de la mandature, le volume d'investissement pour 2019³⁴ devrait s'établir dans une fourchette estimative comprise entre **36 M€ et 39 M€** soit un niveau en légère hausse par rapport au budget primitif 2018.

■ Concernant **les subventions d'investissement reçues**, celles-ci devraient rester élevées en 2019, proches de leur niveau de 2018 (7,673 M€ au BP 2018), du fait de la stratégie active de recherche de cofinancements mise en œuvre par la municipalité et du niveau d'investissement significatif prévu en 2019.

Parmi les principales subventions dont la perception est prévue en 2019, figureront, entre autres :

- les cofinancements des partenaires au titre la tranche 2 du Musée des Beaux-Arts, principal projet d'investissement de l'exercice et de la mandature (poursuite du versement du fonds de concours de Dijon Métropole en 2019, et versements attendus de la part de l'Etat dans le cadre du Contrat de projets État-Région et de la Dotation de soutien à l'investissement local ; le prochain et dernier versement de la Région Bourgogne étant, quant à lui, prévu en 2020³⁵) ;
- les premiers acomptes des subventions d'investissement de la Région Bourgogne Franche-Comté et de l'Union Européenne (Fonds européen de Développement Régional – FEDER) dans le cadre du projet ON DIJON ;
- les cofinancements de la dotation de soutien à l'investissement local (DSIL) obtenus ou attendus par la Ville au titre de divers projets : rénovation énergétique/thermique du groupe scolaire Beaumarchais (solde de la subvention), subventions au titre de la rénovation de divers groupes scolaires, gymnases, et équipements sportifs et culturels.

Le dispositif DSIL étant reconduit par le nouveau Gouvernement dans son projet de loi de finances pour 2019, la Ville de Dijon déposera auprès de l'Etat des dossiers de demandes de subventions pour l'ensemble des projets potentiellement éligibles à cette aide, qu'ils soient déjà engagés ou à engager dans le cadre du budget primitif 2019.

- divers cofinancements à percevoir dans le cadre des projets de Cité de la Gastronomie et du Vin et de centre d'interprétation de l'architecture et du patrimoine : Fonds de restructuration de la défense (FRED) dans le cadre du contrat de redynamisation du site de défense (CRSD), Direction régionale des affaires culturelles pour la restauration des œuvres de la Chapelle Sainte-Croix et de la Grande Chapelle.

³⁴ Dépenses d'équipement directes et indirectes.

³⁵ Et les recettes au titre du mécénat de la Lyonnaise des Eaux, désormais totalement perçues (dossier soldé).

■ Les recettes perçues au titre du **Fonds de compensation de la taxe sur la valeur ajoutée (FCTVA)**³⁶ devraient s'avérer en légère hausse par rapport aux années précédentes³⁷, compte tenu du volume de dépenses d'équipement éligibles plus élevé en 2018 que durant les exercices antérieurs.

Pour mémoire, la Ville avait perçu 2,678 M€ de recettes au titre du FCTVA en 2017, et estimait les recettes à percevoir en 2018 à 3,2 M€ au stade du budget primitif 2018 (montant qui devrait s'avérer supérieur à cette estimation, mais non encore définitivement connu à ce jour³⁸),

■ Après un pic de 14,5 M€ au budget primitif 2013, puis 8,7 M€ au budget primitif 2014, **les produits de cession présentent, depuis lors, un niveau nettement plus modéré.**

Au stade du BP 2019, ils devraient ainsi être limités, au maximum, à environ **0,5 M€**

Ils s'inscriront dans la continuité de la politique de rationalisation du patrimoine municipal menée depuis plusieurs années et qui se poursuit sur le mandat 2014-2020, comme cela est d'ailleurs rappelé à l'occasion de chaque débat d'orientation budgétaire.

■ Enfin, il est également rappelé que :

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

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

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

Toutefois, à défaut de visibilité donnée par l'Etat (en charge de la liquidation et du recouvrement de la taxe d'aménagement), aucun crédit ne sera inscrit en la matière au stade du BP 2019.

³⁶ Recettes perçues en année N au titre des investissements éligibles effectués en N-1.

³⁷ Au titre des investissements éligibles réalisés en 2016.

³⁸ La notification et le versement définitifs du FCTVA 2018 au titre des investissements 2017 n'avaient, début novembre 2018, toujours pas été effectués par les services de l'Etat.

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

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

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

De ce fait, la maîtrise de l'évolution des dépenses de fonctionnement a constitué un impératif, réitéré de manière encore plus explicite par le Gouvernement au travers d'un objectif maximal d'évolution des dépenses de fonctionnement des principales collectivités locales (+ 1,2% par an entre 2018 et 2020, inflation comprise), qui a donné lieu à la mise en place d'une contractualisation entre l'Etat et ces dernières, dont la Ville de Dijon.

■ Dans ce contexte, la Ville de Dijon maintient son exigence et sa rigueur dans ses processus de gestion, et doit donc se réinventer de manière permanente pour s'adapter à un environnement législatif, politique, économique, sociétal et technologique mouvant.

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

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

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

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

Son évolution est à mettre en relation avec celle des effectifs, dont la tendance baissière se poursuit grâce notamment au travail important mené en continu sur la réorganisation des services.

Ainsi, la mutualisation des ressources, la formation aux nouvelles technologies, et l'accroissement du travail en transversalité et en « mode projet » constituent autant de pistes explorées qui génèrent des économies d'échelles importantes, et un développement des compétences des agents.

La Direction des ressources humaines se mobilise auprès des services et des agents pour les accompagner au mieux dans ces mutations.

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

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

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

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

■ **Dans la continuité de ces mesures volontaristes, la Ville de Dijon souhaite de nouveau engager pleinement sa responsabilité sociale en déprécarisant, en 2019, environ 25 agents actuellement horaires à temps non complet affectés depuis plus de cinq ans sur des besoins pérennes de la collectivité.**

Les agents concernés se verront ainsi proposer des postes à temps complet, ce qui permettra d'améliorer et de sécuriser davantage certaines situations sociales fragiles.

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

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

Ainsi, malgré différentes mesures nationales potentiellement inflationnistes en la matière, la Ville de Dijon prévoit, à ce stade, une évolution de la masse salariale de l'ordre de **+ 1,2% par an** entre 2019/2020 et 2020/2021.

Cette évolution maîtrisée, et d'un niveau conforme avec la trajectoire d'évolution des dépenses de fonctionnement imposée par l'Etat dans le cadre du dispositif de contractualisation, est d'autant plus notable qu'elle prend en compte :

- l'aboutissement du recrutement effectif des 30 policiers municipaux supplémentaires souhaités par la municipalité pour renforcer la sécurité des Dijonnais ;
- la réouverture du musée des Beaux-Arts, dont le rayonnement laisse présager une hausse importante du nombre de visiteurs, et rend nécessaire l'adaptation des ressources humaines pour assurer la surveillance et la médiation exigées pour la mise en valeur de ce patrimoine culturel majeur de la Ville de Dijon.

■ En l'absence d'effort sur les effectifs, levier indispensable pour aboutir à une telle maîtrise, la masse salariale progresserait d'environ **+ 2,20% par an** sur la période.

La Ville de Dijon estime ainsi que les réorganisations des services et des méthodes de travail pourront conduire à une économie moyenne d'une trentaine de postes par an entre 2020 et 2021, représentant, toujours en moyenne, 1,2% de l'effectif en ETP, ce qui demeure soutenable compte-tenu de la taille de la structure.

■ Conséquences du renforcement de la mutualisation avec Dijon Métropole via la mise en place de services communs : comme indiqué précédemment (cf. *supra* pp. 20 et 21), plusieurs nouveaux services communs seront mis en place en 2019 entre la Métropole, la Ville de Dijon, son CCAS, et, pour certains d'entre eux, toute autre commune intéressée de l'agglomération.

Cette démarche s'accompagnera donc du transfert par la Ville de Dijon à Dijon Métropole, dès 2019, des personnels concernés.

Toutefois, ce projet étant actuellement en phase préparatoire, les mouvements budgétaires correspondants ne seront pas intégrés à la construction du budget primitif 2019, mais seront pris en compte en cours d'année 2019 dans le cadre du budget supplémentaire ou de toute autre décision modificative.

En conséquence, l'évolution prévisionnelle et l'exécution des dépenses de personnel n'intègrent pas à ce stade cette variation à la baisse de l'effectif municipal.

2- L'évolution des rémunérations

■ En 2019 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 : 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 de « l'indemnité compensatrice CSG » qui avait été mise en place au 1er janvier 2018 suite à la hausse de la cotisation sociale généralisée (CSG) de 1,7 point. Cette évolution concerne les agents dont la rémunération a augmenté en 2018, du fait d'une promotion, d'un changement de grade ou de cadre d'emplois.

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

- l'accord national sur les Parcours Professionnels, les Carrières et les Rémunérations (PPCR), dont la mise en œuvre se poursuit en 2019 (après une année blanche en 2018), au travers notamment :

- des revalorisations de grilles indiciaires pour les agents de catégorie C et B, ainsi que pour certains agents de catégorie A de la filière sociale ;

- de la deuxième phase du transfert primes/points pour les agents de catégorie A (hors ceux déjà effectifs depuis 2017 au sein de la filière sociale) ;

- le passage en catégorie A au 1er février 2019 des cadres d'emplois des éducateurs de jeunes enfants et des assistants socio-éducatifs ;

- 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

■ Pour ce qui concerne spécifiquement le régime indemnitaire, le RIFSEEP (Régime indemnitaire tenant compte des fonctions, sujétions, expertise et engagement professionnel) a vocation à constituer le nouveau dispositif indemnitaire de référence ayant vocation :

- à s'appliquer à l'ensemble des agents, quels que soient leurs grades ou leurs filières d'appartenance ;

- à remplacer l'ensemble des primes et indemnités, à l'exception de celles limitativement énumérées par décret ;

- à être mis en œuvre par les collectivités locales et leurs établissements publics dans un délai raisonnable.

Le RIFSEEP comprend deux parts :

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

La Ville de Dijon, son CCAS, ainsi que Dijon Métropole, effectuent actuellement, de concert, un travail préparatoire au niveau technique conduit, à ce stade, de manière interne à la Direction des ressources humaines, auquel seront associés les représentants de la collectivité et du personnel dans un second temps.

Sa mise en œuvre sera toutefois plus longue que prévue, en raison notamment :

- de la taille et de la « complexité » des trois institutions concernées (Ville de Dijon, CCAS, Dijon Métropole) : ainsi, le travail préalable à l'application de ce dispositif nécessite la cotation d'environ 3 000 postes de travail ;
- 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.

Dans ce contexte, ce travail préparatoire se poursuivra durant l'année 2019. Aucun crédit ne sera donc inscrit en la matière au budget primitif 2019.

3- L'évolution des avantages en nature

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

4- L'évolution du temps de travail

- Le temps de travail effectif à la Ville de Dijon suite à l'accord sur l'ARTT de 2001 était de 1 567 heures par an, contre 1607 heures pour la durée légale du travail.
- La Chambre Régionale des Comptes a pointé dans son rapport communiqué au Conseil Municipal lors de sa séance du 25 janvier 2016, ce temps de travail anormalement bas.

La Ville de Dijon en a pris acte.

- Depuis 2017, ce sujet fait l'objet d'une concertation avec les représentants du personnel.
- Dans ce contexte, en cohérence avec la recommandation de la Chambre Régionale des Comptes, la Ville de Dijon a procédé, à compter de 2018, à une mise en conformité de sa situation en fixant, par délibération du conseil municipal du 18 décembre 2017, le temps de travail annuel à la durée légale, soit 1 607 heures par agent.
- Depuis lors, les années 2018 et 2019 sont consacrées à définir les modalités concrètes de ce changement pour l'ensemble des unités de travail.

L'année 2019 sera notamment marquée par la mise en place d'une « charte du temps » après concertation avec les représentants du personnel dans l'objectif d'améliorer les conditions de travail des agents.

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

1- Bilan de la gestion de la dette réalisée en 2018 : la poursuite du désendettement mené de manière continue depuis 2008

■ À fin 2018, le niveau d'endettement de la Ville s'établira à **environ 158,1 millions d'euros (158,1 M€)**, contre 167,1 M€ au 31 décembre 2017, soit un **désendettement d'environ - 9 M€ sur l'exercice**.

Cette situation traduit la stratégie de désendettement volontariste conduite par la municipalité depuis 2008, avec un encours de dette réduit en dix ans d'environ **- 77 M€** (soit une diminution, sur la période, d'environ **- 33%**).

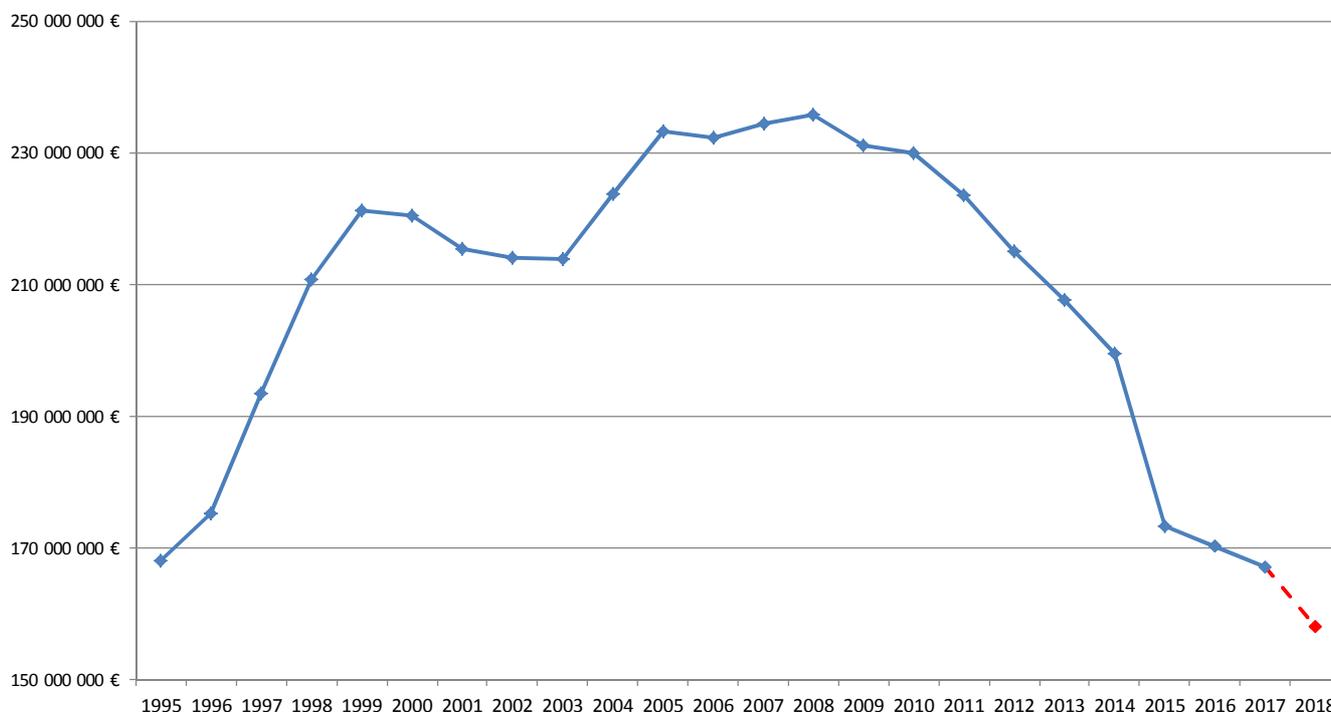
■ Ce désendettement constitue en outre un désendettement « réel », puisque le montant prévisionnel de 158,1 M€ s'entend hors retraitement de l'aide du fonds de soutien restant à imputer budgétairement jusqu'en 2028, laquelle s'élève à environ 2,58 M€.

Après retraitement de cette aide du fonds de soutien restant à percevoir, l'encours de dette municipale, au sens légal du terme, devrait s'élever à environ **155,5 millions d'euros** (montant prévisionnel).

■ Le graphique ci-après récapitule l'évolution de l'encours de la dette municipale depuis le milieu des années 1990, en précisant que l'encours de dette prévisionnel au 31 décembre 2018 s'entend hors retraitement de l'aide du fonds de soutien demeurant à percevoir.

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

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

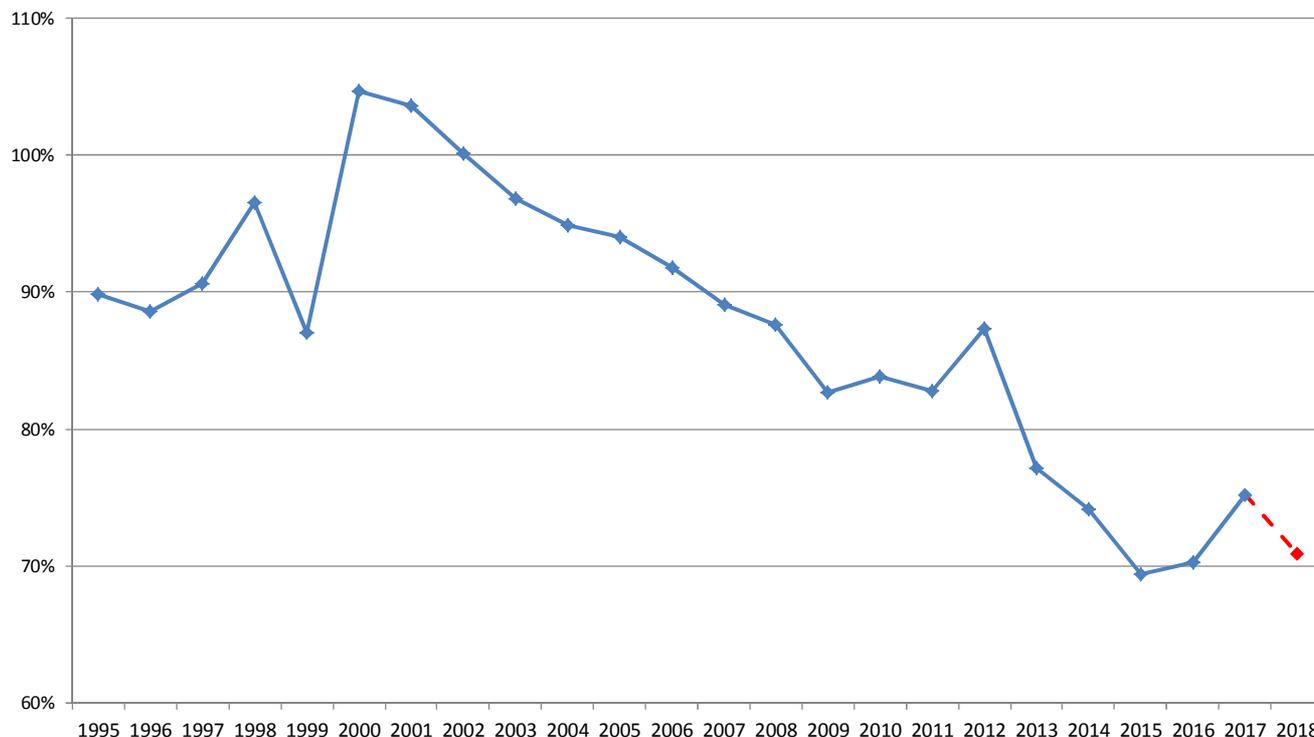


■ La politique de désendettement décidée et appliquée par la municipalité a également permis une diminution sensible du ratio rapportant, au 31 décembre de chaque année, l'encours de dette au total des dépenses réalisées par la Ville (telles que figurant au compte administratif de l'exercice).

Ce ratio, supérieur à 100% en 2000, se situe désormais à un niveau proche de 70%. Il est précisé que la légère remontée de ce ratio constatée entre 2015 et 2017, malgré la diminution de l'encours de dette, s'explique principalement par la diminution, durant cette période, des dépenses de la Ville de Dijon du fait notamment des transferts de compétences effectués récemment à l'EPCI (communauté urbaine du Grand Dijon devenue Dijon Métropole), ainsi que des économies réalisées.

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

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



■ Concernant l'encours de dette par habitant, la politique de désendettement conduite par la municipalité depuis 2008 permet désormais à la Ville de se situer depuis 2013 en-dessous de la moyenne nationale de sa strate³⁹.

	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
Dette par habitant au 31/12/N	1 275 €	1 242 €	1 240 €	1 201 €	1 144 €	1 107 €	1 171 € avec dette stationnement 1 052 € à périmètre constant par rapport aux années précédentes ⁽⁴⁰⁾	1 002 €	1 085 € avec dette auditorium 943 € à périmètre constant par rapport à 2016 ⁽⁴¹⁾	1 059 €	993,9 €
Moyenne de la strate (1)	1 091 €	1 085 €	1 090 €	1 080 €	1 084 €	1 131 €	1 176 €	1 191 €	1 175 €	1 151 €	NC

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

³⁹ Strate des communes de plus de 100 000 habitants appartenant à un groupement à fiscalité professionnelle unique (FPU).

⁴⁰ La hausse du ratio entre 2013 et 2014 ne s'explique pas par un réendettement de la Ville, mais par un changement de périmètre. En effet, la dette du budget annexe du stationnement, qui n'était pas incluse dans le ratio en 2013, a été réaffectée provisoirement en 2014 sur le budget principal, d'où l'augmentation du ratio. En retraitant la dette du budget annexe du stationnement, le ratio atteint 1 052 € à fin 2014, soit une nouvelle baisse par rapport à 2013 et un niveau significativement inférieur à la moyenne de la strate.

⁴¹ L'augmentation du ratio entre 2015 et 2016 n'est pas due à une augmentation de l'encours de dette, mais à la clôture prévisionnelle du budget annexe de l'auditorium au 31 décembre 2016. Du fait de cette clôture, l'encours de dette de ce dernier sera affecté sur le budget principal, seul pris en compte dans les ratios d'endettement de la strate.

2- Composition prévisionnelle de l'encours de dette de la Ville au 31 décembre 2018

Les caractéristiques prévisionnelles de l'encours de dette de la Ville à fin 2018 sont les suivantes.

■ **Le taux moyen**⁴² de la dette de la Ville devrait s'élever entre 3,60% et 3,70% en 2018, soit un niveau quasi-constant par rapport à 2017, dans un contexte de taux d'intérêts toujours très bas du fait notamment de la politique monétaire toujours accommodante de la Banque Centrale Européenne.

■ **La répartition prévisionnelle de l'encours de dette par prêteur** au 31 décembre 2018 s'établit de la manière suivante.

Prêteur	Encours	% du capital restant dû
SFIL - CAFFIL	93,11 M€	58,91%
Crédit Agricole de Champagne-Bourgogne et Crédit Agricole Corporate and Investment Bank (CACIB)	16,09 M€	10,18%
Crédit Foncier de France	15,30 M€	9,68%
Caisse d'Épargne et de Prévoyance de Bourgogne Franche-Comté	11,52 M€	7,29%
Société Générale	10,10 M€	6,39%
Caisse des Dépôts et Consignations	6,96 M€	4,40%
Dexia Crédit Local	4,94 M€	3,13%
Autres prêteurs (CAF)	0,04 M€	0,04%
TOTAL	158,07 M€	100%

■ **Concernant la classification Gissler de l'encours de dette de la Ville**, l'encours prévisionnel au 31 décembre 2018 se répartit de la manière suivante :

- **75,1% de l'encours de dette est composé d'emprunts classés 1A et 1B ne comportant aucun risque particulier**, consécutivement à la désensibilisation des trois emprunts les plus sensibles de l'encours de dette de la Ville réalisée en juin 2016. Il s'agit exclusivement d'encours de dette à taux fixe et à taux variable simples (indexations sur EURIBOR ou sur livret A notamment). En 2017, le taux moyen prévisionnel de ces emprunts devrait s'élever à environ 3,9%⁴³.

- **24,9% de l'encours de dette est composé d'emprunts structurés classés 1E et 2E** (trois emprunts au total). Bien que la classification Gissler les catégorise comme étant « à risque » d'un point de vue théorique, ceux-ci présentent dans les faits un risque limité pour la collectivité.

Il est précisé qu'en 2018, le taux moyen prévisionnel de ces emprunts devrait s'élever à environ 3,4%, soit un niveau inférieur au taux moyen de la dette de la Ville, et nettement plus faible que le taux fixe qui aurait été obtenu par la Ville à la fin des années 2000 (période de conclusion de ces contrats de prêt), si elle avait choisi à l'époque de souscrire un emprunt à taux fixe. Il est en effet important de rappeler que les index EURIBOR, actuellement toujours en « territoire » négatif, dépassaient à cette époque les 5%.

Dans l'hypothèse où la Ville aurait à l'époque souscrit un emprunt à taux fixe en lieu et place des trois emprunts structurés, toutes caractéristiques égales par ailleurs, le niveau de taux fixe dû par la Ville aurait avoisiné voire dépassé les 5%, et en tout état de cause aurait été nettement supérieur à 3,4%.

⁴² Le taux moyen de la dette est calculé de la manière suivante = intérêts nets prévisionnels dus par la Ville en 2017 / capital restant dû de l'encours au 1er janvier 2017. Les intérêts nets prennent en compte les intérêts dus et/ou reçus au titre des produits de couverture (swaps). Il est précisé que le total des intérêts pris en compte n'inclut pas les retraitements comptables afférents aux intérêts courus non échus (ICNE).

⁴³ Le taux moyen de la dette est calculé de la manière suivante = (intérêts nets prévisionnels dus par la Ville en 2017 / capital restant dû de l'encours au 1er janvier 2017). Les intérêts nets prennent en compte les intérêts dus et/ou reçus au titre des produits de couverture (swaps). Il est précisé que le total des intérêts pris en compte n'inclut pas les retraitements comptables afférents aux intérêts courus non échus (ICNE).

3- Objectif de la municipalité en matière d'endettement pour 2019 : la priorité donnée à la poursuite du désendettement de la collectivité

Les objectifs de la Ville en matière d'endettement pour les exercices budgétaires 2019 et suivants s'inscriront dans la continuité des années précédentes, avec comme priorité **la poursuite de la diminution régulière et systématique de l'encours de dette engagée depuis 2008.**

La réduction de dotation du Crédit Municipal menée de manière progressive depuis 2014 et imputée, à la demande de la Direction générale des finances publiques (DGFIP), en recette de la section d'investissement, permettra en effet à la Ville de **maintenir en 2019 un niveau d'investissement significatif, et même de l'augmenter légèrement par rapport à 2018**, et ce :

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