

Rapport d'orientations budgétaires 2023 – Ville de Dole

La loi ATR – Administration territoriale de la République – du 6 février 1922 rend obligatoire la tenue d'un débat d'orientations budgétaire sur la base d'un rapport d'orientations budgétaires (ROB) dans les deux mois qui précèdent le vote du budget primitif prévu en décembre.

La loi NOTRé – nouvelle organisation territoriale de la République- du 7 août 2015 institue la tenue d'un vote formel à l'issue du débat.

Le contenu du ROB doit comporter les orientations budgétaires envisagées portant sur les évolutions prévisionnelles des dépenses et des recettes, en fonctionnement comme en investissement. Sont notamment précisées les hypothèses d'évolution retenues pour construire le projet de budget.

En outre, le II de l'article 13 de la loi n° 2018-32 du 22 janvier 2018 de programmation des finances publiques pour les années 2018 à 2022 dispose que la collectivité présente ses objectifs concernant : L'évolution des dépenses réelles de fonctionnement, et le cas échéant la présentation des engagements pluriannuels, notamment les orientations envisagées en matière de programmation d'investissement comportant une prévision des dépenses et recettes (ce n'est pas le cas sur la ville de Dole qui ne gère pas en autorisations de programmes et en crédits de paiement).

En outre, le ROB doit contenir des informations relatives à la structure et la gestion de l'encours de la dette contractée et les perspectives pour le projet de budget ; notamment le profil de l'encours de la dette que vise la collectivité pour la fin de l'exercice auquel se rapporte le projet de budget.

Enfin, sur le volet ressources humaines, le rapport est complété avec les éléments suivants : La structure des effectifs, les dépenses de personnel et la durée effective du travail dans la commune. Il présente en outre l'évolution prévisionnelle de la structure des effectifs et des dépenses de personnel pour l'exercice auquel se rapporte le projet de budget.

Il est donc proposé ci-après le rapport d'orientations budgétaires 2023 qui permettra au Conseil municipal de débattre.

I. LA SITUATION MACROECONOMIQUE EN FRANCE	2
II. LA SITUATION FINANCIERE DES COLLECTIVITES TERRITORIALES	6
A. Une situation financière saine en 2021	6
B. La situation financière des collectivités fragilisée en 2022	9
III. LE PROJET DE LOI DE FINANCES (PLF) 2023	16
A. Le pouvoir d'achat des ménages	16
B. Les mesures pour l'emploi et pour les entreprises	16
C. Les mesures pour la transition écologique	17
D. Les mesures pour les collectivités locales	17
E. Le projet de loi de programmation des finances publiques 2022-2027	19
IV. LES ORIENTATIONS BUDGETAIRES ET LA PROSPECTIVE DE LA VILLE DE DOLE	20
A. La structure et l'évolution du budget en fonctionnement	20
B. La structure et l'évolution du budget en investissement	27
C. La prospective financière de la ville sur les prochains exercices	32

I. LA SITUATION MACROECONOMIQUE EN FRANCE

Après avoir enregistré la contraction la plus marquée de son histoire en temps de paix au printemps 2020 lors du premier confinement, l'économie française a amorcé un rebond malgré plusieurs périodes de contraintes sanitaires : progression du PIB de +6,8% en 2021 après -7,9% en 2020. La France n'est pas seule à avoir connu un tel ressaut, ce qui a généré des tensions fortes dans l'économie mondiale avec des difficultés d'approvisionnement et des hausses de prix notamment sur les composants, le transport et les matières premières.

Depuis 2022, le déclenchement de la guerre en Ukraine a renforcé le renchérissement des prix des matières premières, notamment pour les céréales et encore plus pour le gaz du fait d'anticipations d'une rupture des approvisionnements en provenance de Russie. Sous l'effet des mesures gouvernementales mises en place pour limiter la perte de pouvoir d'achat des ménages (bouclier tarifaire sur les prix du gaz et de l'électricité, ristourne sur les prix de l'essence, l'inflation est restée un peu plus contenue en France (+5,8% sur un an en août contre +9,1% en zone euro).

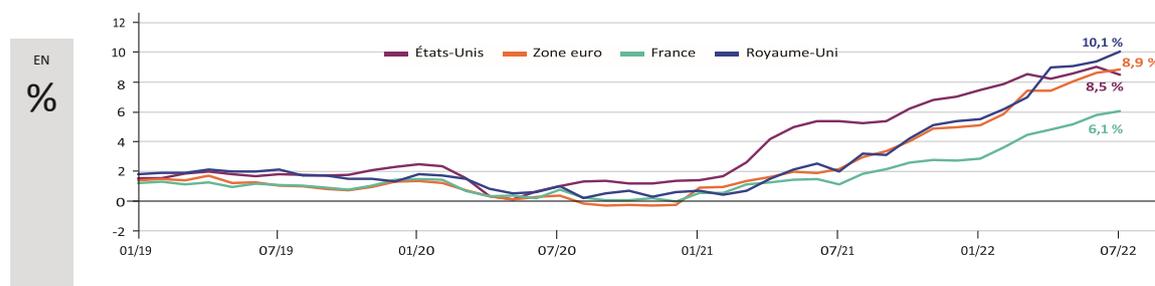
En dépit de la crise sanitaire, le soutien des politiques économiques a permis une grande résilience du marché du travail. En France, le taux de chômage est ressorti à 7,4% au second trimestre 2022, inférieur de 0,8 points à son niveau de fin 2019. Les salaires ont commencé à accélérer dans le secteur privé, avec une augmentation de 3% sur un an au 2nd trimestre en partie en raison de la revalorisation du SMIC.

Pour faire face à ce retour à l'inflation, les banques centrales ont amorcé un resserrement de leur politique monétaire. Après avoir interrompu ses achats d'actifs nets, la BCE a procédé à une première hausse de ses taux directeurs de 50 points de base en juillet, suivie d'une augmentation de 75 points de base en septembre, d'autres pourraient suivre d'ici la fin de l'année et en 2023. Dans ce contexte, les taux longs se sont vivement redressés depuis le début de l'année.

Projections de la Banque de France en % (septembre 2022) :

	2021	2022	2023
Croissance du PIB	6,8	2,6	0,5
Taux de variation des prix à la consommation	2,1	5,8	4,7
Taux de chômage	7,9	7,3	7,6

Prix à la consommation (taux de variation sur un an) – source Banque Postale



Selon la Banque de France, l'économie française traverserait trois phases bien distinctes : une résilience meilleure que prévu au cours de la plus grande partie de 2022 ; un net ralentissement à partir de l'hiver prochain, dont l'ampleur serait entourée d'incertitudes très larges ; une reprise de l'expansion économique en 2024.

En dépit des difficultés persistantes côté offre, la croissance du PIB serait meilleure que prévu précédemment en 2022 (2,6 % en moyenne annuelle), portée par la résilience de la demande et le rebond du secteur des services. Mais le choc supplémentaire sur les prix internationaux du gaz naturel survenu au cours de l'été, combiné à l'arrêt des livraisons de gaz russe vers l'Europe, freinerait l'activité à partir du dernier trimestre.

Pour 2023, la projection est entourée d'incertitudes très larges liées à l'évolution de la guerre russe en Ukraine. Les aléas portent à la fois sur les quantités et les prix d'approvisionnement en gaz, ainsi que sur l'ampleur et la durée des mesures gouvernementales de protection des ménages et des entreprises. Toujours selon la banque de France, pour la variation annuelle du PIB, elle s'établirait entre 0,8 % et - 0,5 %, avec des taux d'inflation compris respectivement entre 4,2 % et 6,9 %. Ces fourchettes ont été définies autour d'un scénario de référence où, selon la convention habituelle, les prix de l'énergie (pétrole et gaz) évolueraient selon les prix sur les marchés à terme (observés à la date du 22 août), et où l'arrêt des livraisons de gaz russe serait en partie compensé par les possibilités de substitution et les économies d'énergie. Dans ce scénario de référence, les tarifs d'électricité évolueraient comme en 2022, et les tarifs de gaz seraient ajustés graduellement afin de rejoindre mi-2024 les niveaux justifiés par les prix de marché. Cela aboutirait en 2023 à une hausse du PIB de 0,5 % et un taux d'inflation (IPCH) de 4,7 %, avec un pouvoir d'achat par habitant qui serait préservé. Le haut de la fourchette de croissance serait atteint dans le cas où l'ajustement des tarifs de gaz serait plus limité, sous l'effet d'une levée plus progressive du bouclier tarifaire, au prix d'un endettement public encore accru. À l'opposé, le bas de la fourchette – qui n'exclurait pas une récession restant cependant limitée et temporaire – correspondrait à un scénario où l'arrêt des livraisons de gaz s'accompagnerait d'une hausse supplémentaire des cours du gaz naturel et d'une limitation de la fourniture de gaz et d'électricité.

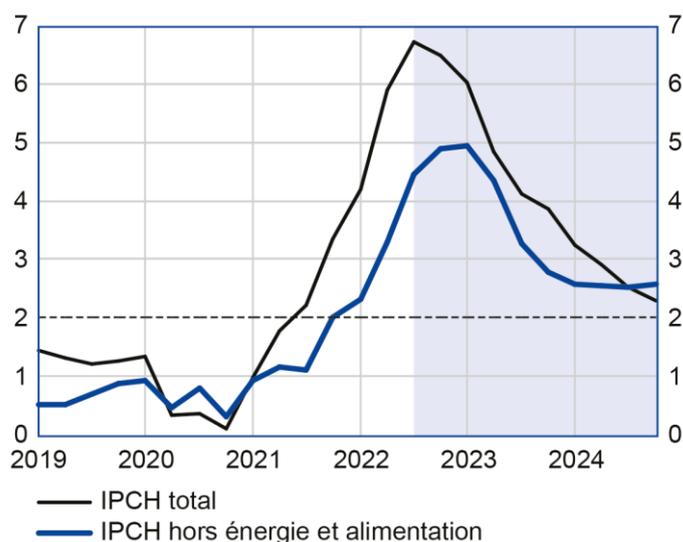
À l'horizon 2024, dans un contexte de détente graduelle des tensions sur les marchés de l'énergie, l'économie française renouerait avec une croissance plus soutenue. Le PIB augmenterait de 1,8 % et l'inflation totale reviendrait fin 2024 vers l'objectif de 2 % (2,7 % en moyenne annuelle).

À travers ces trois années, l'économie française montrerait une résilience de l'emploi, du pouvoir d'achat des ménages et du taux de marge des entreprises : au-delà des variations de court terme, chacune de ces trois variables serait en 2024 meilleure que dans la situation pré-Covid. En revanche, le ratio d'endettement public, déjà fortement dégradé à la suite du choc Covid, serait au mieux stabilisé à l'horizon 2024, du fait notamment du coût des mesures de soutien de type bouclier tarifaire.

L'inflation connaîtrait son pic d'ici début 2023 dans un contexte de tensions persistantes sur les prix de l'énergie, avant de revenir vers 2 % d'ici fin 2024

IPCH et IPCH hors énergie et alimentation

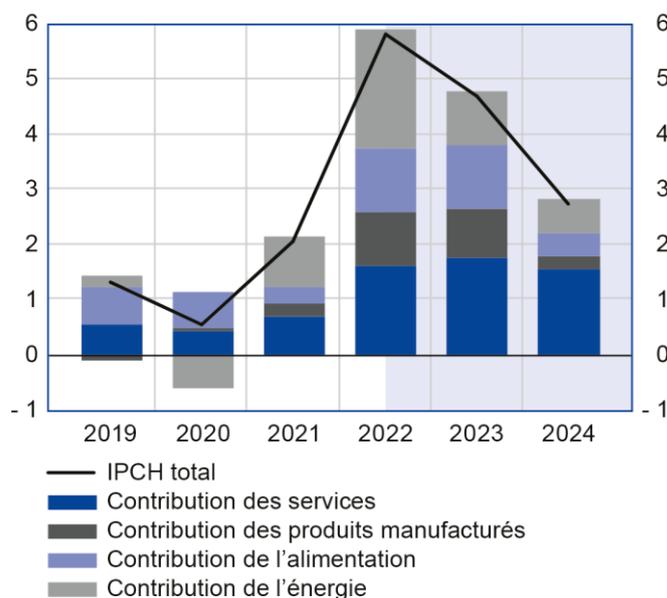
(glissement annuel de séries trimestrielles, en %)



Sources : Insee jusqu'au deuxième trimestre 2022, projections Banque de France sur fond bleuté.

Décomposition de l'IPCH

(croissance en %, contributions en points de pourcentage, moyenne annuelle)



Sources : Insee jusqu'au deuxième trimestre 2022, projections Banque de France sur fond bleuté.

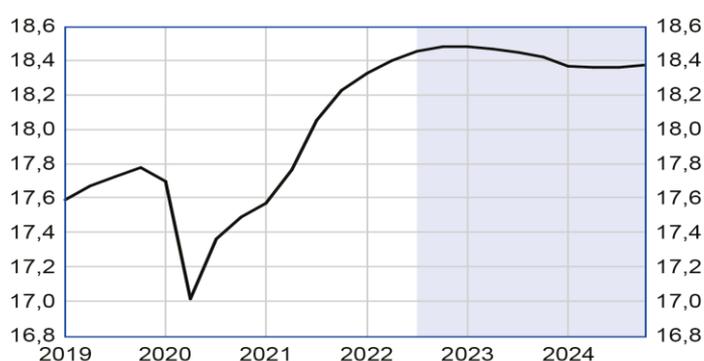
Le ralentissement temporaire de l'activité aurait des répercussions décalées dans le temps et modérées sur l'emploi, après sa forte résilience en 2022

Après avoir atteint un point bas en début d'année, le taux de chômage est resté à un niveau historiquement faible au deuxième trimestre à 7,4 %. L'emploi est symétriquement à son plus haut historique en France. Les emplois salariés marchands progressent de 620 000 au deuxième trimestre 2022 par rapport à leur niveau pré-crise de fin 2019. Cette catégorie d'emplois serait restée relativement dynamique au troisième trimestre, sur la base des dernières informations disponibles (déclarations d'embauche, enquêtes de conjoncture). La projection de la Banque de France prend en compte l'inclusion des contrats en alternance dans les chiffres d'emploi et de population active publiés par l'Insee en juin 2022, ainsi qu'un dynamisme de l'apprentissage en prévision.

Toutefois, dans ce scénario de référence, l'emploi salarié marchand commencerait à fléchir à partir de début 2023, sous l'effet du ralentissement de l'activité. Avec de moindres créations d'emplois en 2023, malgré un net ralentissement de la croissance de la population active, le taux de chômage remonterait un peu pour se stabiliser au voisinage de 8 % en 2024, un niveau toujours légèrement en deçà de son niveau pré-crise de 2019.

Emplois salariés marchands

(en millions, France entière)



Sources : Insee jusqu'au deuxième trimestre 2022, projections Banque de France sur fond bleuté.

Taux de chômage

(au sens du BIT, en % de la population active, France entière)



Sources : Insee jusqu'au deuxième trimestre 2022, projections Banque de France sur fond bleuté.

II. LA SITUATION FINANCIERE DES COLLECTIVITES TERRITORIALES

Après une année 2020 marquée par la crise sanitaire, les collectivités locales ont vu leur situation financière s'améliorer fortement en 2021, dans un contexte de reprise économique. L'épargne brute des collectivités territoriales a atteint un niveau supérieur à celui d'avant crise et l'investissement local de de nouveau progressé.

A. Une situation financière saine en 2021

En 2021, les collectivités locales ont bénéficié d'un contexte de reprise économique soutenu tout en continuant de faire l'objet de mesures de soutien et de relance de la part de l'Etat.

Le déficit des administrations publiques locales (APUL) qui s'élevait à 3,5Mds€ en 2020, se limite à 0,6Mds € en 2021. Il reste sensiblement inférieur à celui de l'Etat (-5,8 points, soit -143,8Mds€) et plus faible que celui des organismes de sécurité sociale (-0,7 points, soit -16,9Mds€). Au sein des APUL, les comptes des collectivités locales sont excédentaires de 4,7mds € en 2021.

L'Etat a également poursuivi la mise en œuvre de mesures exceptionnelles de soutien et de relance à destination du secteur local. Ces dispositifs ont représenté respectivement 716M€ et 1,9Mds € de crédits de paiement en 2020 et 2021.

a. Une forte progression des recettes dans un contexte de réforme fiscale

Les produits réels de fonctionnement des collectivités territoriales ont augmenté de +5% en 2021. Ils atteignent un niveau supérieur de +3% à celui d'avant crise sanitaire. Cette forte hausse résulte principalement du dynamisme des recettes fiscales lié à la reprise économique, qui augmentent de +6,2Mds € à périmètre constant entre 2019 et 2021 (+4,2%).

Les produits des taxes foncière et taxe d'habitation et des compensations issues de la réforme de la Taxe d'habitation ont représenté une hausse des ressources des collectivités de 1,36Mds € (+2,2%) en 2021. Cette hausse intervient malgré une forte baisse des impôts fonciers et de production pesant sur les entreprises, l'Etat ayant absorbé tout l'effet des réformes d'allègement de la fiscalité. Elle s'élève à +0,86Mds € au profit des communes, +0,38 Mds € à destination de leurs groupements, +0,12Mds € en faveur des départements. Ces soldes positifs incluent les variations relatives aux bases et aux taux de la fiscalité locale.

Le fort rebond des recettes tarifaires et domaniales en 2021 (+11%) qui, en 2020, avaient été particulièrement affectées par le contexte sanitaire et économique ne leur permet pas toutefois de retrouver leur niveau d'avant crise.

Les concours de l'Etat ont également progressé en 2021 (+858M€ hors réformes fiscales). Une nouvelle hausse du fonds de compensation de la taxe sur la valeur ajoutée (FCTVA) et une augmentation de la part de taxe sur la valeur ajoutée (TVA) versée aux régions sont également à souligner.

b. Une progression des charges de fonctionnement inférieure à celle des produits

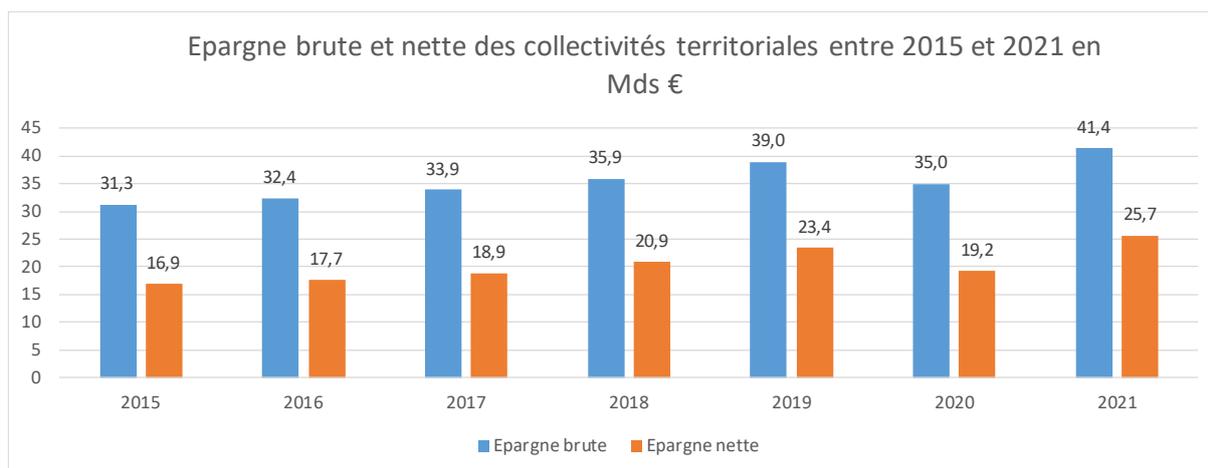
Après avoir augmenté de +1,3% en 2020 à périmètre constant, les charges réelles de fonctionnement des collectivités locales ont augmenté de 2,6% en 2021.

La hausse est particulièrement prononcée pour les achats de biens et services (+5,7%) mais relève en partie d'un rattrapage lié à la crise (+2,3% en deux ans).

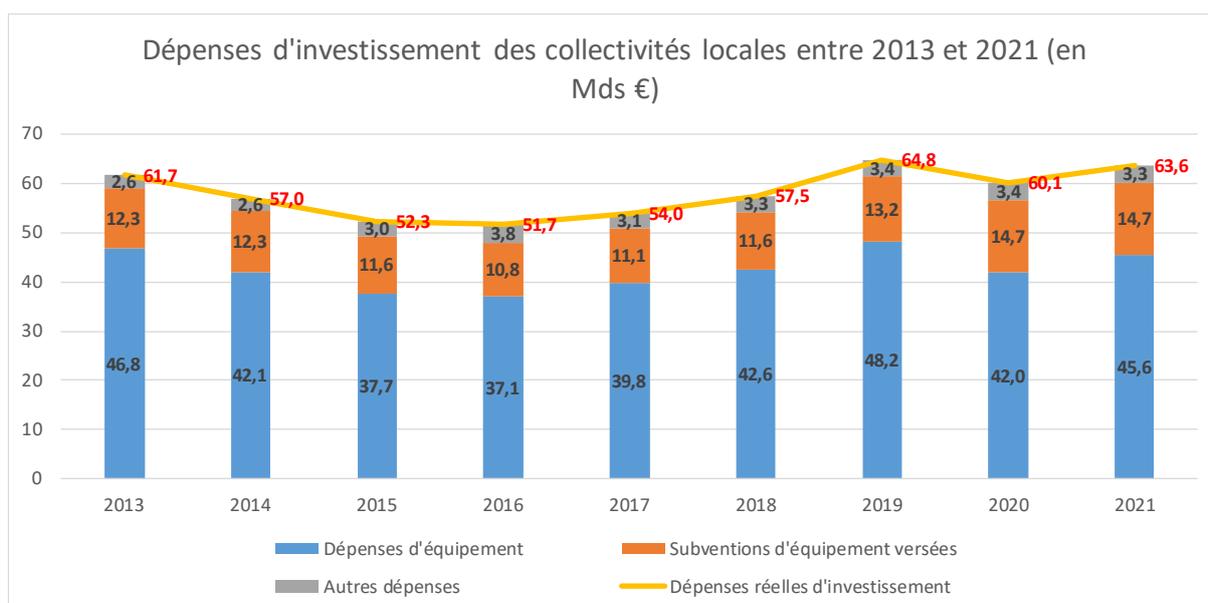
Les dépenses de personnel ont également été dynamiques (+2,8%) après une hausse plus modérée en 2020 (+1,1%), dans un contexte de diminution des effectifs de la fonction publique territoriale.

c. Les conséquences sur les équilibres financiers et l'épargne

L'épargne brute a donc progressé de +6,2Mds €, et elle atteint un niveau inédit (41,4Mds €) supérieur de 2,4Mds€ à celui d'avant crise.



Cette amélioration d'ensemble s'accompagne d'une nouvelle hausse de l'investissement. Elle résulte partiellement de décalages de projets n'ayant pu être conduits en 2020, mais témoigne également de l'effort d'investissement consenti par les collectivités locales dans un contexte de relance de l'activité économique et de soutien de l'Etat à l'investissement économique local.



La mobilisation de l'emprunt ayant été supérieure au besoin de financement, l'encours de dette augmente de nouveau de + 183,2Mds € (+2,2Mds). Ce surplus d'emprunt se traduit par un montant de compte au trésor de 59,1Mds € en hausse de 13,3 Mds € en deux ans. Cette forme de mise en réserve relève en partie d'une épargne de précaution en période de taux bas.

La situation d'ensemble des collectivités ne rend pas compte de la forte hétérogénéité des situations individuelles, en particulier dans le bloc communal.

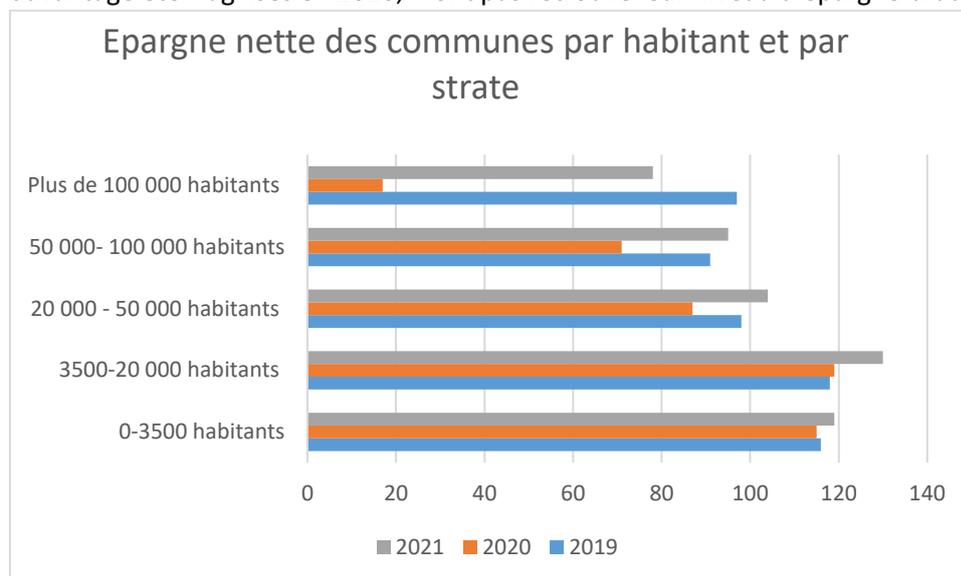
d. Une contribution des collectivités locales au redressement des finances publiques à redéfinir dans un contexte économique de nouveau très incertain

Selon la cour des comptes, il conviendra dans l'avenir proche de renforcer la péréquation afin de rechercher une meilleure répartition des ressources et de gommer la persistance des disparités entre collectivités.

En outre, la Cour des Comptes préconise que la future loi de programmation des finances publiques devra définir les nouvelles modalités de contribution du secteur public local au redressement des comptes publics. La Cour des comptes préconise plusieurs leviers comme l'encadrement du rythme d'évolution des dépenses réelles de fonctionnement, le recours à un critère fondé sur l'autofinancement, la fixation d'un ratio d'endettement, la définition d'un objectif d'évolution du besoin annuel de financement, la réduction programmée dans le temps de certaines recettes.

e. Focus sur les finances communales

Après une année de dégradation relative de ses équilibres financiers, le bloc communal a reconstitué en 2021 un niveau d'épargne brute supérieur à son niveau d'avant crise, grâce à un rebond de plus de 10%. Les communes de plus de 100 000 habitants, cependant, dont les équilibres financiers avaient davantage été fragilisés en 2020, n'ont pas retrouvé leur niveau d'épargne brute de 2019.



Les produits de fonctionnement ont augmenté de 4,3% en dépit des effets persistants de la crise sanitaire. Les réformes fiscales n'ont pas fragilisé cette dynamique et les collectivités ont bénéficié des nouvelles compensations mises en place par l'Etat. La progression des dépenses de fonctionnement est un point de vigilance notamment avec l'impact de la hausse des prix en 2022. Les dépenses d'investissement (38,5Mds €) augmentent de 4,9% sous l'effet du décalage des opérations retardées,

mais également en raison des financements du Plan France Relance conduit par l'Etat. Ces cofinancements sont intervenus alors que le bloc communal disposait déjà d'une forte capacité d'autofinancement.

L'endettement du bloc communal est resté maîtrisé et sa capacité de désendettement s'est redressée.

B. La situation financière des collectivités fragilisée en 2022

La forte hausse des prix intervenue dès le début de l'année et l'augmentation du point d'indice le 1^{er} juillet 2022 ont obéré les marges des collectivités locales. Le dynamisme des recettes fiscales devrait permettre d'absorber les prix mais cela devrait se faire dans un contexte de baisse d'épargne au détriment de la poursuite de certains projets, voire de la fermeture exceptionnelle de services.

a. Une hausse des recettes de fonctionnement soutenue par une fiscalité dynamique

En 2022, les recettes de fonctionnement progresseraient de 3,2% pour atteindre 256,6Mds €. Cette croissance serait soutenue par celle des recettes fiscales (166Mds€) de 4%. Tandis que la cotisation sur la valeur ajoutée des entreprises (CVAE) reculerait de 3,3% compte tenu de son mode de calcul basé sur la valeur ajoutée produite il y a deux ans (donc en 2020), les autres contributions bénéficieraient d'une revalorisation des bases particulièrement dynamique (+3,4%).

La taxe foncière sur les propriétés bâties (TFPB, 36,9Mds €) désormais dévolue au seul bloc communal serait en hausse de +5,9% du fait de cette revalorisation des bases, mais également d'une utilisation du levier fiscal plus marquée qu'en 2021 (voir tableau ci-dessous).

Choix des communes sur l'évolution de leur taux de TFBP en 2022

% de communes	
Diminution	2,4%
Stabilité	85,4%
Augmentation	12,2%
dont <5%	4,9%
5-10%	4,6%
10-15%	1,2%
15-20%	0,8%
20-30%	0,3%
>30%	0,4%

La cotisation foncière des entreprises (CFE 7Mds€) n'intégrerait la revalorisation des bases que pour les locaux industriels (environ 30%), l'assiette des locaux professionnels étant actualisée en fonction de l'évolution annuelle moyenne sur les trois dernières années des loyers commerciaux. Compte tenu de hausses de taux peu nombreuses, cette taxe augmenterait de 2,6%.

La taxe d'enlèvement des ordures ménagères (TEOM 8 Mds€) accélérerait encore sous l'effet de la hausse des bases et de celle des taux décidée par les EPCI.

Le versement mobilité (VM 5,1Mds €) qui repose sur la masse salariale augmenterait du fait de la reprise de la croissance économique.

Du côté de la fiscalité indirecte, la TVA s'élèverait à 40,7Mds € et constitue désormais le principal impôt local. Elle devrait enregistrer une progression de 9%.

Le produit des droits de mutation à titre onéreux (DMTO 20,3Mds €) pourrait se stabiliser au global de 2022, le 1^{er} trimestre est resté dynamique mais une décreue devrait s'amorcer sur la deuxième partie de l'année intégrant l'impact de la remontée des taux d'intérêt sur les transactions immobilières.

Les dotations et compensations fiscales (39,5Mds €) progresseraient de 0,6%, conséquence principalement de la poursuite du gel des concours financiers de l'Etat.

Les participations reçues augmenteraient sensiblement (+5,7%) pour atteindre 13,9Mds €.

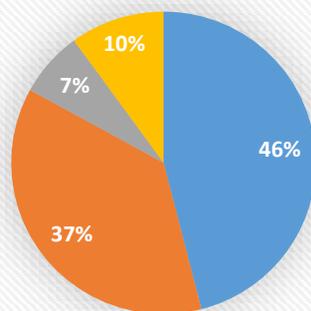
Les produits des services (23,6Mds€) seraient en hausse de 2,9% après une croissance de 11,4% en 2021 qui faisait suite à la réouverture des services après crise sanitaire. Cette progression ne suivrait pas l'inflation dès 2022, les tarifs ayant été fixés en amont.

Les autres recettes, constituées principalement des recettes exceptionnelles (cessions de terrains et d'immeubles) pourraient rester stables en 2022.

Décomposition de la fiscalité locale en 2022 :

Fiscalité indirecte sans pouvoir de taux	46%
DMTO communaux	4%
TICPE/TSCA	12%
TVA	24%
Autres	6%
Fiscalité directe avec pouvoir de taux	37%
TH sur les résidences secondaires (taux gelé jusqu'en 2023)	2%
TF/TFNB	23%
Impôts économiques (CFE/Tascom)	5%
TEOM/VT/GEMAPI	8%
Fiscalité directe sans pouvoir de taux	7%
Impôts économiques (CVAE,IFER)	7%
Fiscalité indirecte avec pouvoir de taux	10%
Taxes de séjour, cartes grises, DMTO départementaux	10%

Décomposition de la fiscalité locale en 2022



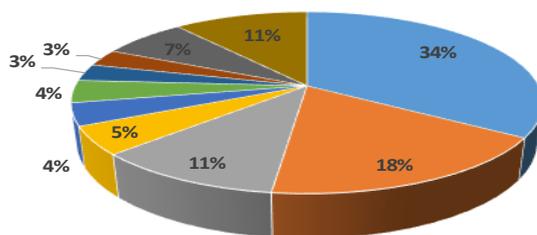
- Fiscalité indirecte sans pouvoir de taux
- Fiscalité directe avec pouvoir de taux
- Fiscalité directe sans pouvoir de taux
- Fiscalité indirecte avec pouvoir de taux

b. Des dépenses de fonctionnement alourdies par une inflation record

Avec une croissance de 4,9%, les dépenses de fonctionnement (213,5 Mds €) enregistreraient leur plus fort taux d'évolution depuis près de 15 ans. Il faut remonter aux années 2007-2008 pour observer des taux similaires. Cette hausse est, pour l'essentiel, à relier à la forte inflation de 2022.

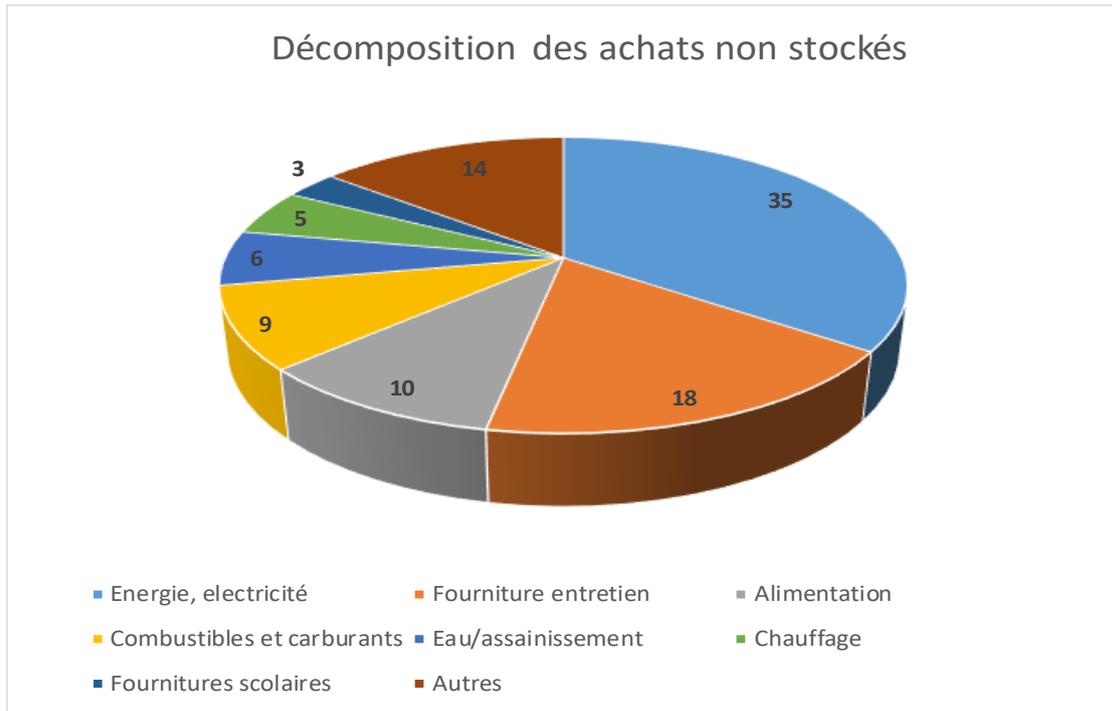
Les charges à caractère général des collectivités locales (54,1Mds €) constitueraient le premier poste touché par la hausse des prix (énergie, entretien, maintenance, fournitures). Elles progresseraient de +11,6%, soit plus que l'inflation anticipée (+5,8%). En effet, à un effet volume dû à la réouverture des services post crise sanitaire, s'ajouterait un effet prix différent de celui s'appliquant aux ménages en raison de la nature des dépenses locales et du fait que les collectivités ne font pas l'objet d'un bouclier tarifaire.

Décomposition des charges à caractère général



- Achats non stockés de matières et fournitures
- Entretiens et réparations
- Contrats et prestations de services
- Achats d'études prestation de services
- Locations
- Publicités, publications et relations publiques
- primes d'assurance
- impôts et taxes
- Divers (nettoyage, gardiennage...)
- Autres

Décomposition des achats non stockés

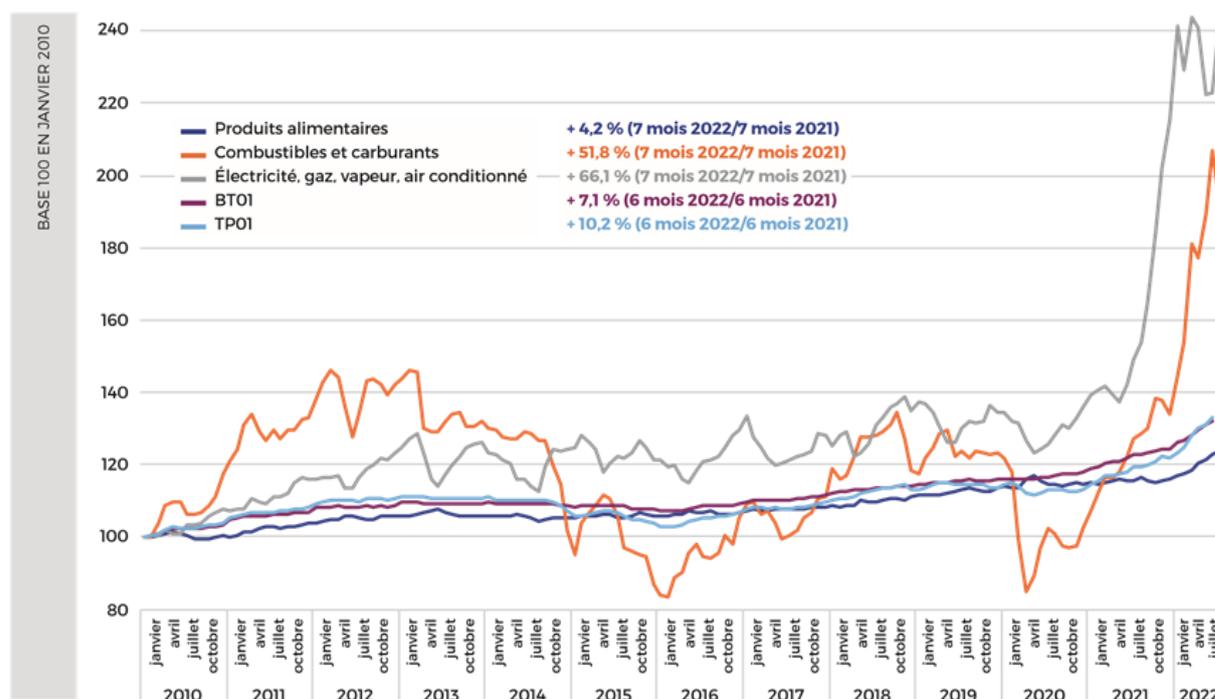


Les dépenses de personnel intègrent plusieurs décisions gouvernementales sur les traitements. En premier lieu, la revalorisation du point d'indice de la fonction publique de +3,5% au 1^{er} juillet 2022. Il faut ajouter la revalorisation des carrières et rémunérations des agents de catégorie C, l'alignement du traitement minimum sur le SMIC, l'amélioration du début de carrière des agents de catégorie B, et la reconduction de la garantie individuelle de pouvoir d'achat (GIPA). La masse salariale pourrait ainsi progresser de +4,1 (75,2Mds €).

Les dépenses d'intervention (74,2mds €) dont font partie les subventions augmenteraient de 2,3% (36,9Mds€).

Les intérêts de la dette poursuivraient leur décline pour s'élever à 3,6Mds€ (-5,9%). En effet, la hausse des taux d'intérêts en 2022 produirait peu d'effets sur cet exercice.

Evolution de certains indices de prix impactant la dépense locale :

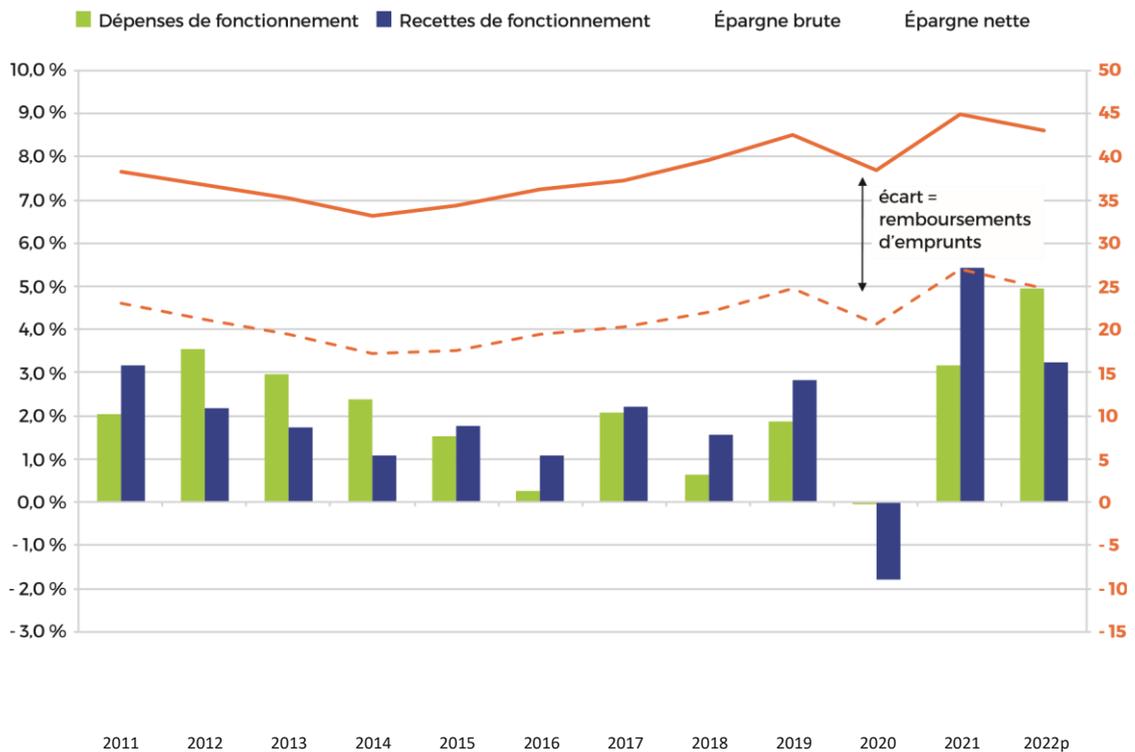


Sur le graphique ci-dessus, sur les six premiers de l'année 2022, les index des travaux (TP01) et ceux du bâtiment (BT01) enregistrent des progressions de +7,1% et de +10,2%, ce qui a un impact direct sur les volumes des dépenses d'investissement (voir c. une croissance des investissements limitée en volume).

Les prix de l'énergie (gaz, électricité...) connaissent une évolution de +66,1% en comparaison avec la même période en 2021. Pour les combustibles et le carburant, cette évolution est de +51,8%. Il semble que le plateau de cette inflation sera atteint début 2023 pour ensuite une stagnation. Mais ces dépenses inscrites en charges à caractère général viendront peser fortement sur les dépenses de fonctionnement des budgets des collectivités locales.

c. Une croissance des investissements limitée en volume

Conséquence de dépenses de fonctionnement plus dynamiques que les recettes, l'épargne brute se contracterait de 4,4%. Avec un montant de 43,1Mds €, elle serait légèrement au-dessus du solde de 2019 grâce à la forte hausse en 2021 (+17,2%). Une fois déduits les remboursements d'emprunts (18,3Mds €), l'épargne nette, avec un niveau de 24,8Mds€, financerait 36% des investissements (hors dette).

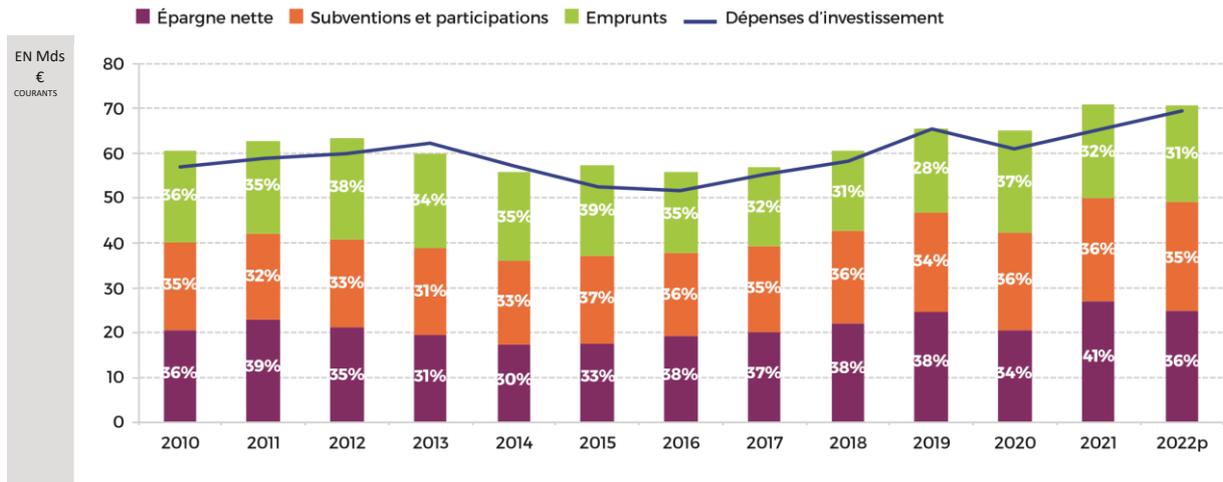


Les investissements locaux ne progresseraient en volumes financiers que de 2,2%. La hausse des coûts intégrée dans les clauses de révision des contrats mais également des problèmes d'approvisionnement en matières premières rencontrés par les entreprises du BTP viendraient limiter la mise en œuvre des programmes d'investissement, en les décalant ou en les redimensionnant.

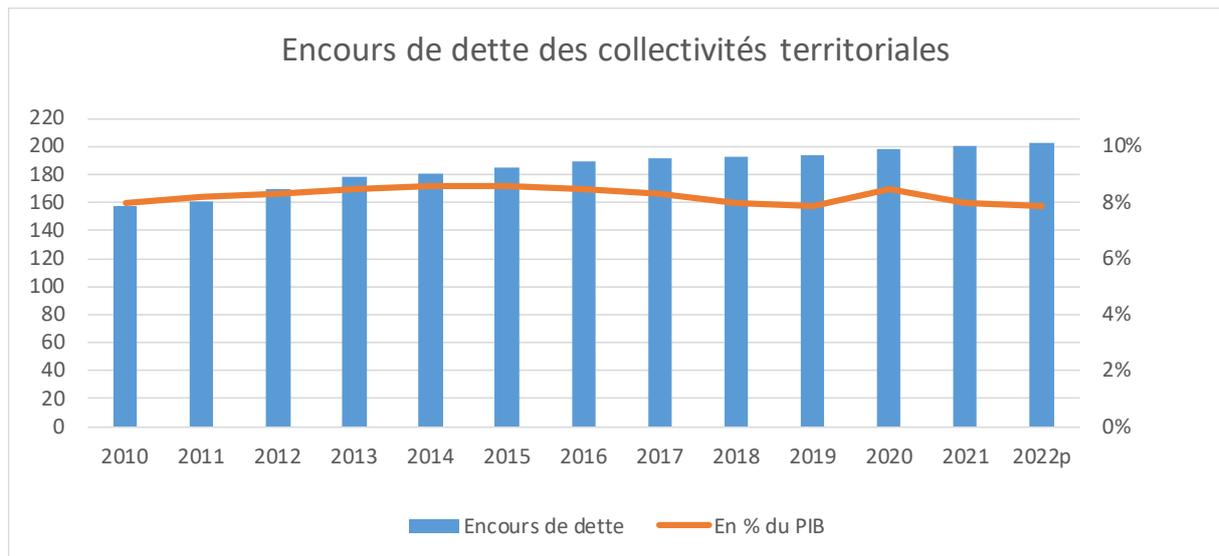
Ces dépenses d'investissement seraient financées à hauteur de 35% par des recettes d'investissement hors emprunt, en progression de 5,4%. Le FCTVA (6,1Mds€) progresserait de 2,6%. Les subventions reçues seraient également en hausse grâce notamment au plan de relance (DSIL exceptionnelle).

Les emprunts nouveaux viennent compléter le financement des investissements sur le tiers restant (31%). Leur niveau atteindrait 21,5Mds€ et leur progression seraient portés en majorité par les régions et plus modérément par les communes. Les remboursements de la dette augmenteraient peu, comme l'année précédente (+1%) et atteindraient 18,3Mds€. L'endettement serait positif à hauteur de 3,2 Mds € et donc l'encours de dette des collectivités locales progresserait de 1,6% pour atteindre 203,7Mds€ fin 2022.

Financement des investissements locaux :



Encours de dette des collectivités locales :



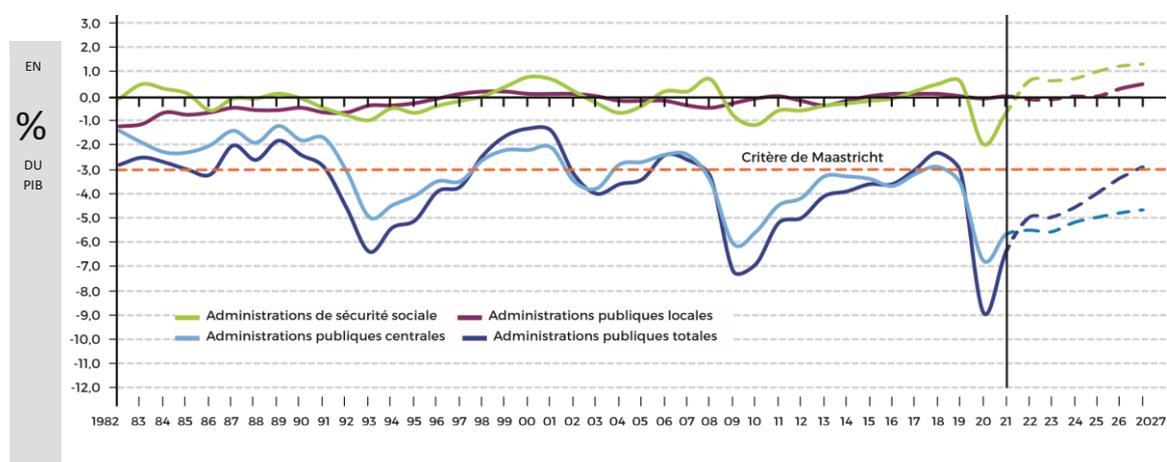
III. LE PROJET DE LOI DE FINANCES (PLF) 2023

Le projet de budget s'appuie sur des prévisions de croissance de 2,7% en 2022 et de 1% en 2023. L'inflation serait de 5,3% en 2022 et de 4,2% en 2023.

Le poids de la dette publique baisserait de 111,5% du PIB en 2022 à 111,2% en 2023. Les dépenses de l'État devraient être réduites de 2,6% par rapport à 2022.

Le principal aléa est l'évolution de la guerre en Ukraine et les conséquences sur l'activité des prix de gros de l'énergie (pétrole, gaz, électricité). Le scénario du gouvernement n'intègre pas de rupture majeure d'approvisionnement en énergie à l'hiver 2022-2023.

Le déficit des administrations publiques :



A. Le pouvoir d'achat des ménages

Le bouclier tarifaire énergétique est prolongé en 2023, avec un coût estimé à 45 milliards d'euros. La hausse des prix du gaz sera limitée à 15% à partir de janvier 2023 et la hausse des prix de l'électricité à 15% à partir de février 2023.

Le barème de l'impôt sur le revenu sera indexé sur l'inflation afin de protéger le revenu disponible de tous les ménages, même lorsque leurs salaires augmentent. Quelques aménagements du prélèvement à la source de l'impôt sur le revenu sont, en outre, prévus.

L'année 2023 se traduira également par la suppression définitive de la taxe d'habitation sur les résidences principales. A noter que les collectivités ne perçoivent plus la taxe d'habitation depuis 2021.

B. Les mesures pour l'emploi et pour les entreprises

Le projet de loi a pour objectif le plein emploi. Le soutien à l'apprentissage est poursuivi avec 3,5 milliards d'euros destinés à l'aide à l'embauche d'alternants. Pour répondre aux besoins de formation des salariés, le dispositif FNE-Formation dédié à la formation des salariés employés par des entreprises en difficulté est reconduit et doté de 0,3 milliard d'euros. Le dispositif Transitions collectives, doté de 50 millions d'euros, permet aux entreprises d'anticiper les mutations économiques en accompagnant leurs salariés dans leur reconversion.

Par ailleurs, 84 M€ sont budgétés pour accompagner les demandeurs d'emploi de longue durée, dans le prolongement du plan de réduction des tensions de recrutement instauré par le gouvernement en 2021.

Concernant les entreprises, la contribution sur la valeur ajoutée des entreprises (CVAE) sera supprimée sur deux ans, en 2023 et en 2024. La suppression de cet impôt de production, créé en 2010, vise à accroître la compétitivité des entreprises françaises, notamment dans le secteur industriel. La perte de ressources pour les collectivités sera compensée (voir D. les mesures pour les collectivités territoriales)

3 Mds€ sont, en outre, prévus pour soutenir les entreprises face à la flambée des prix de l'énergie.

C. Les mesures pour la transition écologique

L'effort de rénovation énergétique des logements privés est poursuivi, à hauteur de 3Mds€. Le dispositif MaPrimeRénov' Sérénité, dispositif de rénovation globale favorisant des travaux de rénovation thermique plus efficaces, sera renforcé. Le dispositif sera davantage orienté vers les opérations de rénovation plus performantes.

150 M€ seront dédiés à la rénovation énergétique des bâtiments de l'État.

Le verdissement du parc automobile est aussi une priorité. Un budget de 1,3Mds € financera des dispositifs d'aide à l'acquisition de véhicules moins polluants, en particulier la création d'un nouveau dispositif de leasing social.

S'agissant de la biodiversité, près de 300 M€ sont destinés à des opérations d'adaptation et de restauration écologique sur les territoires, à la protection du littoral et aux aires protégées.

Des financements sont prévus dès 2023 pour le nouveau dispositif d'assurance récolte mis en place pour protéger les exploitants agricoles affectés par les événements climatiques.

D. Les mesures pour les collectivités locales

Les concours financiers de l'État à destination des collectivités territoriales passent de 52,32 Mds€ à 53,45 Mds€, soit une hausse de 1,13 Mds€ (2,15%) en euros courants.

- Fixation pour 2023 de la DGF et des variables d'ajustement

Dans le PLF initial, le montant nominal de la DGF est en baisse par rapport à 2022 de 186 M€ à périmètre courant car l'augmentation de 210 millions d'euros annoncée par la ministre déléguée des Collectivités, Caroline Cayeux, n'a pas encore été intégrée au PLF. Cette baisse s'explique par la recentralisation du RSA des départements de la Seine-Saint-Denis et des Pyrénées-Orientales depuis le 1^{er} janvier 2022. Dans un amendement, le gouvernement concrétise l'annonce d'Elisabeth Borne, en clôture de la 32e convention de l'association Intercommunalités de France, de rallonger la dotation globale de fonctionnement de 110M€ supplémentaires, la revalorisant ainsi de 320 M€ au lieu des 210 M€ initialement prévus.

Une mesure, qui vise à « renforcer le soutien aux communes rurales » puisque cette enveloppe de 110 M€, est consacrée à abonder exclusivement la dotation de solidarité rurale (DSR), selon l'exposé des motifs. Plus globalement, cette revalorisation « permettra à une très grande majorité de communes de voir leur DGF augmenter en 2023 », assure le gouvernement.

Celui-ci précise également que cet amendement « sera complété par un amendement en seconde partie qui suspendra l'écêtement sur la dotation forfaitaire des communes et précisera les règles de répartition ».

En 2023, l'enveloppe normée ne consommera que 45 M€ au titre des variables d'ajustement, contre 50 M€ en 2022 et 2021 et 120M€ en 2020. Le bloc communal sera épargné comme l'année dernière. Ce seront les parts régionales et départementales de la DCRTP et de la dotation carrée qui seront amputées.

En 2023, les concours financiers progresseront au total de 727 M€ par rapport à la loi de finances pour 2022. 430 M€ proviendront du filet de sécurité voté par les parlementaires, lors du budget rectificatif pour 2022, pour compenser les effets sur le bloc communal d'une partie de l'inflation et de la hausse du point d'indice de la fonction publique.

- **Fonds vert**

Un fonds d'accélération écologique dans les territoires, doté de 1,5 Mds€ en 2023, aussi appelé "fonds vert", doit venir soutenir les projets de transition écologique des collectivités locales. Ce fonds visera notamment à soutenir la performance environnementale des collectivités (rénovation des bâtiments publics, modernisation de l'éclairage public, valorisation des biodéchets...), l'adaptation des territoires au changement climatique (risques naturels, renaturation) et l'amélioration du cadre de vie (friches, mise en place des zones à faible émission...).

- **Suppression progressive de la CVAE**

Dès 2023, les collectivités ne toucheront plus de CVAE. Celles bénéficiant en 2022 de recettes de CVAE obtiendront une compensation dynamique à l'euro près à travers une fraction de TVA. Le texte prévoit que cette compensation soit égale à la moyenne de leurs recettes de CVAE des années 2020, 2021 et 2022. Finalement, via un amendement déposé courant octobre, le gouvernement a décidé d'élargir la période de référence à l'année 2023. Le montant de la compensation sera vraisemblablement donc bien déterminé sur la base d'une moyenne quadriennale des recettes engrangées en 2020, 2021, 2022 et 2023. Les collectivités toucheront également la dynamique de la fraction de TVA calculée au niveau national, si elle est positive. Cette dynamique sera affectée à un fonds national d'attractivité économique des territoires. Ses modalités de répartition ne sont pas encore connues. Elles seront arrêtées à l'issue d'une concertation avec les associations d'élus.

- **Dispositif de compensation liée à l'inflation des prix de l'énergie, de l'alimentation et du point d'indice**

Pour protéger les communes exposées à la flambée des prix de l'énergie, près de 430 M€ sont budgétés. La loi de finances rectificatives de juillet 2022 a mis en place un dispositif de compensation pour atténuer les effets dans les communes et leurs groupements de la hausse des prix de l'énergie et de l'alimentation, ainsi que de l'augmentation de la valeur du point d'indice de la fonction publique. Un montant de 430 M€ est budgété dans le PLF 2023.

Plusieurs conditions cumulatives doivent être remplies par la collectivité pour bénéficier de cette dotation :

- Au 31/12/2021, l'épargne brute représente moins de 22% de ses recettes réelles de fonctionnement
- En 2022, son épargne brute doit enregistrer une baisse de plus de 25% principalement du fait de la revalorisation du point d'indice et des effets de l'inflation sur les dépenses d'énergie et les produits alimentaires

- Avoir un potentiel financier par habitant inférieur au double du potentiel financier moyen par habitant de l'ensemble des communes de leur strate.

Selon les estimations de la Banque Postale, le nombre de collectivités éligibles serait relativement concentré : environ 8 000 communes. La ville de Dole ne serait pas éligible à ce dispositif.

- **Perspectives en matière de fiscalité locale**

Le gouvernement a refusé d'indexer la dotation globale de fonctionnement (DGF) sur l'inflation, rejetant ainsi une demande de plusieurs associations d'élus locaux, dont l'Association des maires de France (AMF). Mais si l'inflation malmène les dépenses de fonctionnement des collectivités, elle tend aussi à accélérer les rentrées fiscales de celles-ci. Des ressources que le gouvernement n'entend pas plafonner.

Les communes peuvent compter sur la revalorisation forfaitaire annuelle des valeurs locatives servant au calcul notamment de la taxe sur le foncier bâti. Un ajustement calé sur l'évolution de l'indice des prix à la consommation harmonisé qui sera constatée en novembre 2022. Le gouvernement a déclaré de façon claire, qu'à l'écoute des associations d'élus locaux, il n'entendait pas revenir sur ces règles. Cette revalorisation avoisinerait les +7%.

- **Taxe sur la consommation finale d'électricité (TCCFE)**

A compter du 1^{er} février 2023, les effets du bouclier tarifaire fiscal seront amplifiés par l'intégration de la TCCFE à l'accise, c'est-à-dire sur la consommation de l'électricité. L'intégration de la TCCFE dans l'accise n'affectera pas les ressources des collectivités locales. L'Etat maintiendra leurs recettes à travers les versements de la mission « avances aux collectivités locales ».

E. Le projet de loi de programmation des finances publiques 2022-2027

Le "pacte de confiance" inscrit dans le projet de loi de programmation des finances publiques pour 2022-2027, lequel prévoit une limitation des dépenses de fonctionnement des budgets principaux des collectivités à un niveau inférieur de 0,5 point en dessous de l'inflation durant tout le quinquennat, devrait être amendé au cours de la discussion parlementaire. Des groupes de travail réunissant les représentants des associations d'élus locaux seront lancés et nourriront donc les débats. Le gouvernement pourrait admettre notamment des exceptions au sein du périmètre des dépenses de fonctionnement concernées par le pacte.

Au jour de la rédaction de ce rapport, les discussions et les débats du PLF ne sont pas encore terminés et il faudra attendre mi-décembre pour connaître les prescriptions définitives de la future loi de finances.

IV. LES ORIENTATIONS BUDGETAIRES ET LA PROSPECTIVE DE LA VILLE DE DOLE

Compte tenu des éléments exposés précédemment dans le présent rapport, les orientations retenues dans le cadre de la construction du budget 2023 s'inscrivent dans un contexte très contraint et incertain relevant de la conjoncture économique internationale et nationale, et sans véritable pouvoir de décision de la Ville.

Face à la décorrélation entre l'augmentation des coûts des énergies et des matières premières ainsi que l'augmentation du point d'indice de rémunération, grevant durement les dépenses de fonctionnement et l'évolution des ressources de fonctionnement, les marges de manœuvre de la ville se trouvent affaiblies, voire quasi-inexistantes.

Cependant, le budget 2023 ne verra pas d'augmentation de taux d'imposition sur le foncier.

Côté fonctionnement, afin de garantir la santé financière, priorité sera donnée à la maîtrise des dépenses de fonctionnement avec notamment un plan d'économies d'énergie qui complètera les mesures déjà prises en matière de transition écologique.

Sur le volet investissement, ces dernières années, la ville a fait le choix politique fort de maintenir un haut niveau d'investissement agissant ainsi directement en soutien aux entreprises et à l'emploi sur notre territoire notamment après la crise sanitaire, choix que la ville a pu assumer car, à force de rigueur, sa capacité d'autofinancement nette lui permettait d'envisager alors l'évolution de sa dette. Pour 2023, et au regard des éléments exposés ci-après, la stratégie à adopter serait celle d'un désendettement permettant d'assurer les investissements minimums nécessaires notamment en matière énergétique et le maintien en état du patrimoine communal tout en préparant les projets d'investissements à engager avant la fin du mandat

A. La structure et l'évolution du budget en fonctionnement

a. Les ressources

- La fiscalité : 16,7M€, en hausse de +4,7% par rapport au CA estimé 2022

La fiscalité directe locale comprend la Taxe foncière et à la marge la taxe d'habitation sur les logements vacants et les résidences secondaires. Depuis 2018, la révision des valeurs locatives est calculée à partir de l'évolution des prix à la consommation harmonisé (IPCH) entre novembre N-1 et novembre N-2. Ce principe n'a pas été remis en cause dans le PLF 2023. Compte tenu de la situation économique inflationniste, cette donnée ne sera connue qu'au moment de l'adoption définitive de la loi de finances 2023, c'est pourquoi, on peut tenir compte d'une évolution des bases fixées prochainement par l'Etat de +6,5% entre 2022 et 2023. Les taux restent inchangés.

Les autres ressources fiscales sont sans pouvoir de taux et les hypothèses sur 2023 sont les suivantes :

- DMTO : stabilité compte tenu de l'évolution du marché sur les transactions immobilières
- Taxe locale sur la publicité extérieure : stabilité

- TCFE : taxe assise sur la consommation d'électricité avec une prévision d'évolution de l'ordre de +2%
- Taxe sur les pylônes : stabilité
- Droits de place (marchés), de voirie (terrasse) et de stationnement : évolution estimée de +1% (effet volume et gel des tarifs).

L'ACTP – Attribution de compensation : provenant du Grand Dole afin de corriger les écarts de richesse à l'intérieur du territoire, ce montant peut varier chaque année en fonction du dynamisme fiscal des zones d'activité (pacte de solidarité). Une part du foncier bâti communal payé par les entreprises situées sur ces zones est reversée au Grand Dole, lequel assume la charge financière d'entretien et de développement de ces zones d'aménagement économique. Le périmètre des zones étant identique, et également en l'absence de transferts de compétences, le montant est figé à celui de 2022.

Le FNGIR (fonds national de garantie individuelle de ressources) permet de compenser pour chaque commune les conséquences financières de l'évolution de la fiscalité économique locale. Cette ressource est versée par l'Etat et est en stabilité depuis plusieurs exercices, c'est donc l'hypothèse prévue pour 2023.

A noter que le FPIC (fonds de péréquation des ressources intercommunales et communales) n'est plus payé par la ville depuis 2018 conformément au pacte de stabilité. Ce fonds est pris en charge par le Grand Dole.

➤ Les dotations

Compte tenu du PLF 2023, la dotation globale de fonctionnement (DGF) est réévaluée en fonction des prescriptions du PLF 2023 avec une légère augmentation notamment sur la dotation de solidarité urbaine. Le montant prévisionnel serait de 5,83M€ (contre 5,79M€ en 2022).

Les compensations fiscales devraient suivre l'actualisation des bases foncières avec une hypothèse calquée sur celle de la fiscalité locale directe, soit +6,5%.

➤ Les autres recettes

Il s'agit notamment :

- Des produits des services pour l'utilisation des différents services à la population : crèches, école des beaux arts...)
- Des contributions versées par les financeurs sur les politiques publiques en fonctionnement : CAF, conseil départemental, conseil régional, Etat, Fonds européens ...etc)
- Des redevances pour occupation du domaine public
- Des ventes de bois
- Des loyers et charges locatives. Une baisse de recettes sera constatée en 2023 (-230K€) en raison de la vente du bâtiment à IDMM
- Des flux croisés entre la Ville et divers organismes dont le plus important est le Grand Dole avec la mutualisation des agents

➤ **Synthèse de l'évolution des ressources de fonctionnement :**

en K €	CA 2021	CA prévisionnel 22	Estimation 2023	Evol 2022-2023
Fiscalité brute	15 570	15 929	16 678	4,70%
dont TH/THRS	10 265	10 597	11 286	6,50%
dont ACTP	3 817	3 821	3 821	0,00%
Dont autres ressources fiscales (DMTO, TLPE, TCFE...)	1 488	1 511	1 519	0,50%
DGF	5 695	5 787	5 830	0,74%
Compensations d'exonérations	593	682	726	6,50%
Autres recettes	3 617	2 964	2 756	-7,02%
Total recettes nettes	25 433	25 327	25 903	2,27%

Les recettes de fonctionnement, malgré le dynamisme des bases fiscales fixées par le Gouvernement, sont estimées +2,3% par rapport à la prévision d'atterrissage 2022.

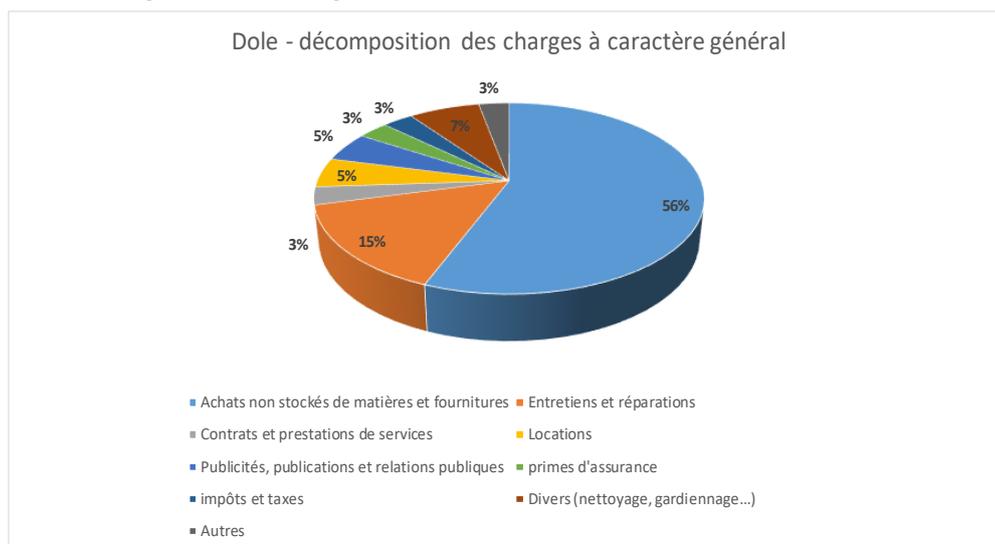
b. Les dépenses de fonctionnement

L'inflation, l'explosion des coûts de l'énergie, et la revalorisation du point indiciaire sont des facteurs à prendre en compte dans le budget 2023, sans que la collectivité ne puisse agir s'agissant de dépenses contraintes et obligatoires.

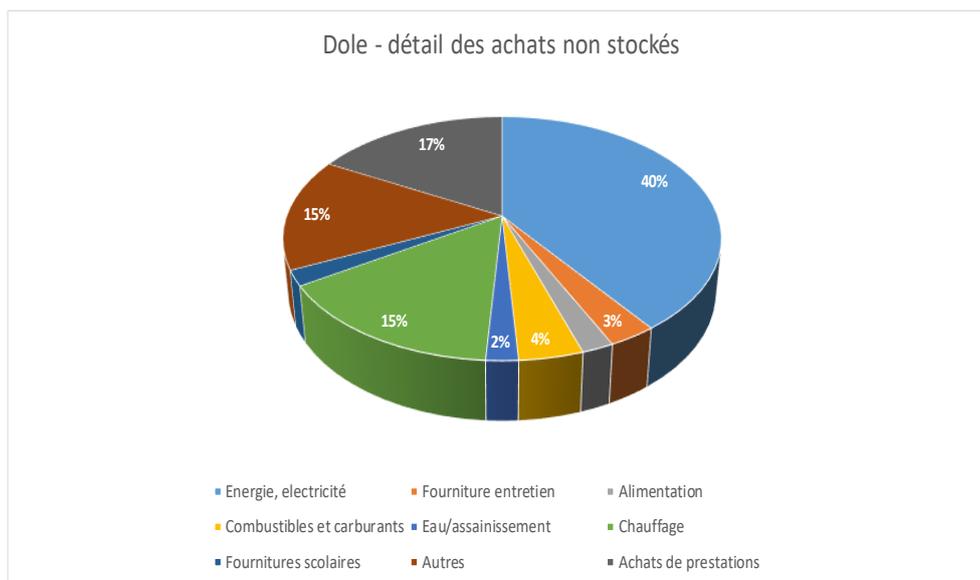
➤ Les charges à caractère général

La hausse des prix joue sur le budget de façon directe, c'est-à-dire que la plupart des achats en fonctionnement reviennent plus cher aujourd'hui qu'il y a un an pour un volume équivalent. Et, cette progression joue également de façon indirecte sur leurs contributions et participations à des entités extérieures.

Comme il peut être constaté dans le graphique ci-dessous, les achats dits non stockés constituent + de 50% des charges à caractère général :



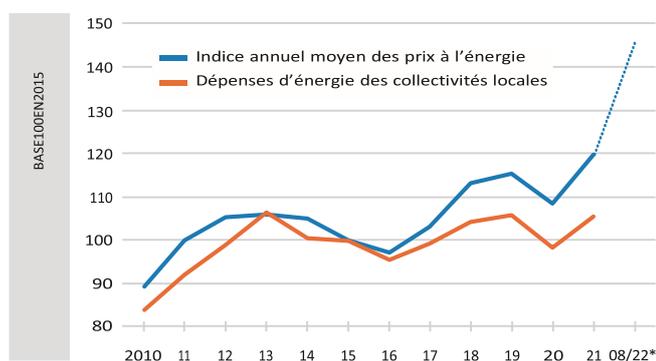
Dans les achats non stockés, se retrouvent notamment l'énergie et l'électricité pour 40% :



Ce graphique démontre la prédominance des achats relatifs aux énergies, aux matières premières, aux combustibles et carburants.

L'indice des prix à l'énergie défini par l'Insee (électricité, gaz et autres combustibles) a enregistré en juillet 2022 par rapport à juillet 2021 **une hausse de 26,5 %**. Les dépenses d'énergie devraient suivre cette tendance de façon plus ou moins marquée, conformément à ce qui s'est passé sur les douze dernières années. En outre, concernant l'électricité, le marché de la ville de Dole contient une clause annuelle de fixation du prix pour l'année à venir et la date de fixation est en novembre de l'année N-1 pour une application en année N. Donc, même si le marché de l'électricité revient à des coûts en dessous des clauses de notre marché, la ville ne pourra pas profiter de cette baisse. Le prix du gaz va fluctuer par trimestre en application des clauses contractuelles sans que la ville ne sache prévoir exactement cette variation.

Évolutions comparées de l'indice des prix à l'énergie et des dépenses d'énergie des collectivités locales



En conséquence, la Ville de Dole voit sa facture énergétique quasiment doubler de 2022 à 2023 de BP à BP. Au BP 2022, le cout des énergies était de 1,7M€ ; en 2023, il serait de 3,1 M€ soit une augmentation de 78%.

La ville de Dole, comme les autres communes en France de 3 500 à 30 000 habitants sont particulièrement exposées à cette charge en fonction de leur taille et de leur centralité.

Sur les autres charges à caractère général, il s'agit de poursuivre les actions et les politiques publiques tout en rationalisant les moyens afin de contenir l'évolution des charges de fonctionnement grevée par cette augmentation inédite sur les énergies. A noter également, que la collectivité met en œuvre dès novembre 2022 un plan d'économie d'énergie à la fois dans un but d'adaptation au changement climatique mais également afin de contenir la hausse des dépenses de fonctionnement.

➤ La structure et l'évolution de la masse salariale

Au 31/12/2021, l'effectif global s'élève à 318,03 ETP répartis comme suit :

- 283,91 ETP occupant un emploi permanent dont 247,6 relevant du statut de fonctionnaire, et 36,31 ETP contractuels
- 24,78 ETP occupant un emploi non permanent
- 7,51 ETP apprentis
- 1,83 ETP emplois aidés.

L'effectif est composé de 78% de fonctionnaires, 11% de contractuels occupant un emploi permanent, et de 11% de contractuels sur emplois non permanents.

Les agents titulaires sont répartis sur les filières suivantes :

- Filière technique : 59%
- Filière administrative : 14%
- Filière médico-sociale : 16%
- Filière culturelle : 3%
- Filière police municipale : 6%
- Filière animation : 2%

La répartition par catégorie hiérarchique des fonctionnaires est la suivante :

- 82% en catégorie C
- 11 % en catégorie B
- 7 % en catégorie A

Le temps de travail est conforme à la réglementation puisque le temps de travail annuel effectif est fixé comme suit :

$$1607 \text{ heures} - 7 \text{ heures} - (\text{nb de jours de fractionnement} * 7 \text{ heures}) - (\text{nb de jours de congés d'ancienneté} * 7 \text{ heures})$$

Pour rappel :

- 1607 heures est égal au nombre d'heures légales à réaliser
- 7 heures correspondent à la déduction jour du Maire ou du Président
- Nb* 7 heures correspond au nombre de jour(s) de fractionnement (maximum 2 jours) à déduire de la base annuelle le cas échéant
- Nb * 7 heures correspond au nombre de jours d'ancienneté (maximum 5 jours) à déduire de la base annuelle, le cas échéant.

En cas de temps partiel, temps non complet, etc..., les 1607 heures annuelles sont proratisées en fonction de la durée hebdomadaire de travail de l'agent.

Au 1^{er} janvier 2022, la convention de services communs avec le Grand Dole a été mise en œuvre dans le cadre du projet d'administration locale partagée. Ce dispositif a entraîné un transfert massif des agents de la ville au Grand Dole et d'un partage de l'autorité fonctionnelle entre les deux exécutifs. L'impact budgétaire est neutre puisque les ETP consacrés à la Ville sont refacturés à la Ville par le Grand Dole. Les tableaux ci-dessous reprennent bien les effectifs consacrés à la ville.

Au 31/12/2022, l'évolution prévisionnelle des effectifs montre une stabilité des agents affectés à la Ville, **puisque'il est estimé un nombre d'ETP de 316,18** (soit une évolution de -0,58 % par rapport à fin 2021) dont :

- 220,58 titulaires
- 46,93 contractuels sur emplois permanents
- 34,98 contractuels sur emplois non permanents
- 8,38 apprentis
- 5,31 emplois aidés

De 2021 à 2022, l'évolution de la **masse salariale brute** serait de +3,44% :

Les raisons de cette évolution sont :

- La revalorisation des carrières des agents de catégorie C au 1^{er} janvier 2022 : montant estimé de 110 K€
- Le GVT (glissement vieillesse technicité) à hauteur de 2% ainsi que la revalorisation du régime indemnitaire estimé à 100K€
- La revalorisation du point d'indice au 1/07/2022 estimé à 130 K€
- Le relèvement de l'indice minimum de traitement à hauteur de 45K€
- La revalorisation du SMIC pour 10K€.

A noter que ces évolutions légitimes sont toutes externes à la ville de Dole et dues à des obligations législatives et réglementaires, à l'exception du régime indemnitaire.

Pour 2023, l'évolution des effectifs serait stable avec 314,97 EPT (-0,38% par rapport à 2022).

La masse salariale évoluerait de +0,5%, soit +214 K€ pour atteindre 12,87 M€ (brut) en raison de :

- Relèvement indice minimum de traitement : +45K€
- Revalorisation du point d'indice en année pleine : +215K€
- Revalorisation du SMIC : 11K€
- GVT de +2% évalué à 69K€.

En application de la convention de services communs, la répartition des agents ville/agglomération implique une diminution de l'ordre de - 82K€. En outre, une diminution de -40K€ en l'absence d'élection en 2023.

➤ Les autres charges de gestion courante

Les autres charges de gestion courante comprennent principalement les subventions aux associations, les contributions obligatoires aux SPL et autres organismes de regroupement. Ce chapitre est en stabilité mais un travail est en cours afin de maîtriser et rationaliser les subventions au secteur associatif.

➤ Les charges financières

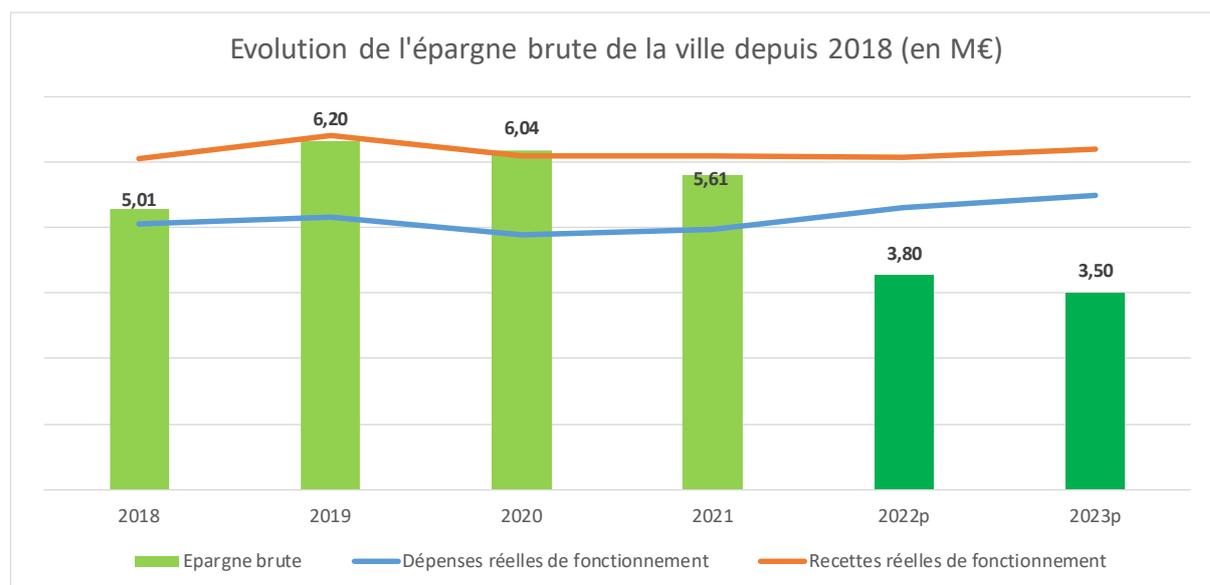
Les charges financières sont revues à la hausse en raison de l'amorce débutée mi 2022 sur la hausse des taux d'intérêt de court et long terme, la banque centrale européenne ayant porté son taux directeur à 1,25% en septembre ; et l'euribor 3 mois s'établissant en septembre 2022 à plus de 1% alors qu'il était encore négatif en début d'année.

c. Le résultat sur l'autofinancement brut (épargne brute)

L'épargne brute appelée également autofinancement brut est un indicateur de santé financière et permet également de financer les investissements.

Résultat d'une évolution plus importante des dépenses que celles des recettes, l'épargne brute (autofinancement) chute en 2022 et 2023. L'épargne brute dégagée ne permet plus de financer les investissements. Afin de restaurer cette épargne, la ville (comme les autres villes) se trouve dans une impasse afin de dégager des marges de manœuvre avec des recettes certes dynamiques mais des dépenses contraintes qui ont explosé de 2021 à 2023.

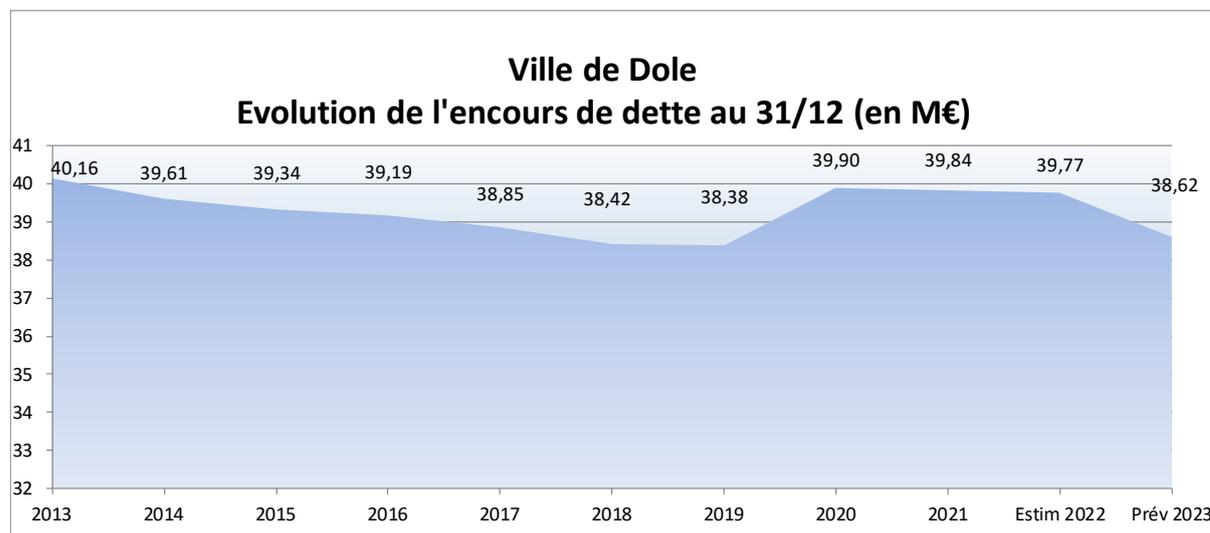
En 2022, l'épargne brute dégagée serait de 3,8M€ contre 5,6M€ en 2021. En 2023, l'épargne brute chuterait à 3,5M€, soit une chute de plus 2,1M€ en 3 ans (-38%).



B- La structure et l'évolution du budget en investissement

a. Le service de la dette

➤ Evolution de l'encours de dette



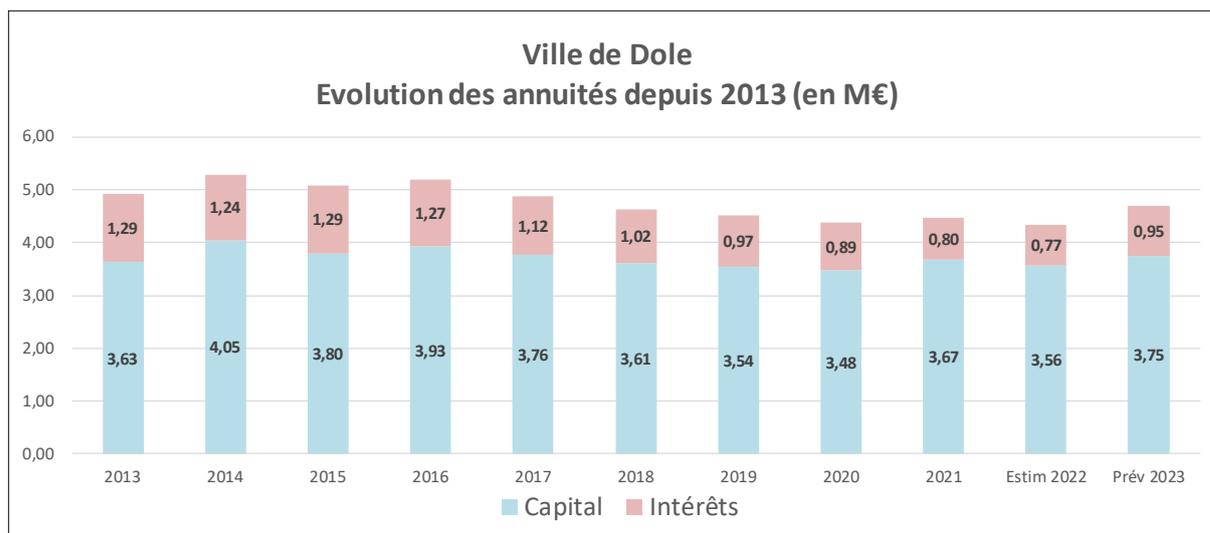
L'évolution de l'encours est stable car la Ville a pour stratégie d'avoir un flux d'endettement nul : le montant emprunté chaque année correspond au remboursement annuel du capital.

En 2022, un appel à l'emprunt a été fait à hauteur de 3,5M€ en janvier et février 2022 afin de financer les investissements du budget 2022 auprès de deux organismes bancaires :

- Banque postale : 2,5M€ à taux fixe de 0,91% sur 20 ans
- Caisse des Dépôts : 1M€ afin de financer l'aménagement de la rive gauche, taux fixe de 0,69% sur 20 ans

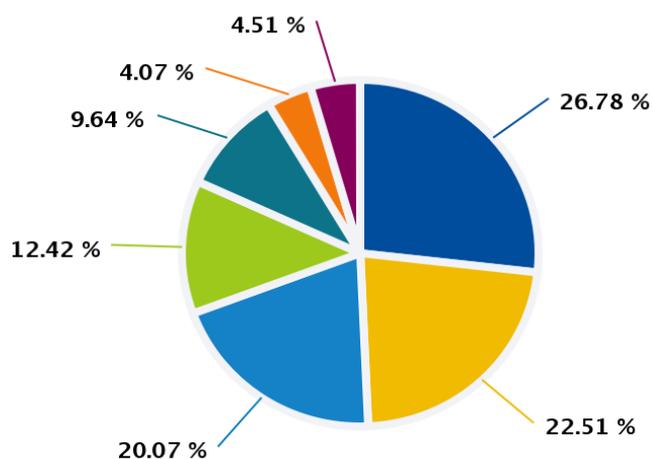
Pour 2023, en raison des contraintes portant sur l'épargne de la ville et afin de restaurer des marges de manœuvre d'ici la fin du mandat, la stratégie relative à la dette est revue afin de désendetter la ville. Un emprunt est prévu à hauteur de 2,6M€, l'amortissement du capital de la dette étant estimé à 3,7M€, la ville se désendettera fin 2023 à hauteur de -1M€. La conséquence de ce désendettement conduit à un volume des investissements au strict nécessaire afin de maintenir le patrimoine dans un bon état de fonctionnement.

Pour les collectivités, la hausse des taux se ressent dans les conditions financières proposées sur les nouveaux emprunts, avec des taux passant de 0,75% en moyenne en 2021 sur 15 ans à 1,75% en 2022, et de 0,85% sur 20 ans à 2,00%, une hausse qui reste modérée par quelques enveloppes hors marché proposées par certains établissements bancaires. L'augmentation des taux courts impacte également les stocks de dette, avec des charges financières qui remontent en commençant par les emprunts de la Banque des territoires indexés sur Livret A (+1,50% en 2022). Pour 2023, cette hausse des taux est prise en compte dans les estimations de l'évolution des annuités.



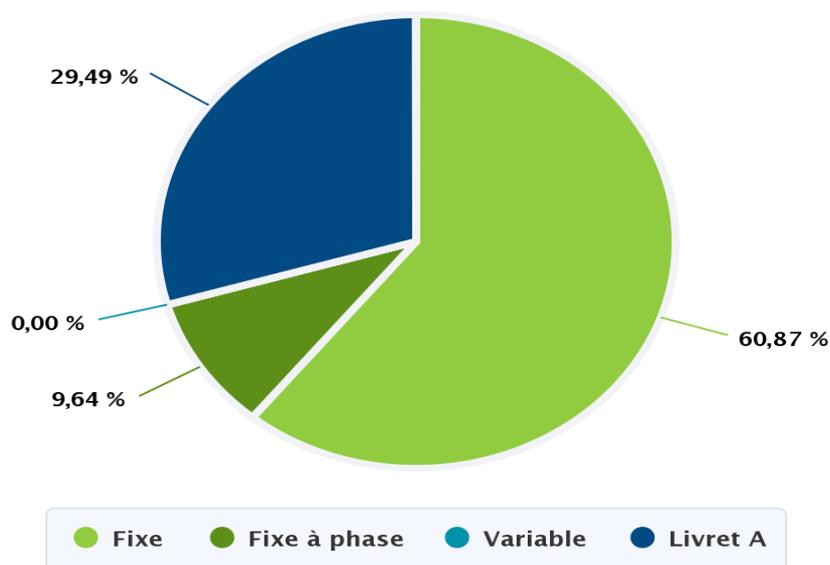
➤ **La répartition de l'encours par prêteur et par type de taux**

Dette par prêteur		
Prêteur	CRD	% du CRD
CAISSE D'EPARGNE	10 651 521 €	26,78%
CAISSE DES DEPOTS ET CONSIGNATIONS	8 952 348 €	22,51%
SFIL CAFFIL	7 981 942 €	20,07%
CREDIT MUTUEL	4 940 889 €	12,42%
SOCIETE GENERALE	3 832 500 €	9,64%
BANQUE POSTALE	1 617 869 €	4,07%
Autres prêteurs	1 794 446 €	4,51%
Ensemble des prêteurs	39 771 515 €	100,00%



La dette de la ville est saine et maîtrisée, tant au regard de la multitude de prêteurs, que de la sécurité entourant la structure de l'encours (aucun emprunt dit structuré). Plus aucun emprunt à taux variable ne subsiste dans l'encours.

Dette par type de risque			
Type	Encours	% d'exposition	Taux moyen (ExEx, Annuel)
Fixe	24 208 949 €	60,87%	2,19%
Fixe à phase	3 832 500 €	9,64%	0,10%
Variable	0 €	0,00%	0,00%
Livret A	11 730 065 €	29,49%	2,60%
Ensemble des risques	39 771 515 €	100,00%	2,11%



Le taux moyen de la dette est de 2,04% contre 1,80% en 2021. La durée de vie résiduelle de la dette de la ville est de 13 ans et 5 mois.

➤ **La charge de la dette et la capacité de désendettement**

La charge de la dette mesure la capacité de la Ville à rembourser sa dette. Ce ratio est égal à : annuité de la dette/recettes réelles de fonctionnement.

La capacité de désendettement est un ratio qui permet de calculer la solvabilité de la collectivité. Il est déterminé par le rapport entre l'encours de dette et l'épargne brute, il est exprimé en années. Le nombre d'année du désendettement est appréhendé au regard de la demi-vie résiduelle d'un équipement, soit 12 ans. En analyse financière, il est communément admis qu'au-delà de 12 ans de capacité de désendettement, la solvabilité de la collectivité est fortement compromise et ses finances dégradées.

Evolution des ratios d'endettement :

Ratio d'endettement	2021	Estimation 2022	Orientation 2023
Encours de dette (en M€)	39,84	39,77	38,62
Charge de la dette (en%)	17,42%	17,29%	17,72%
Capacité de désendettement (en années)	7,1	10,5	11,0

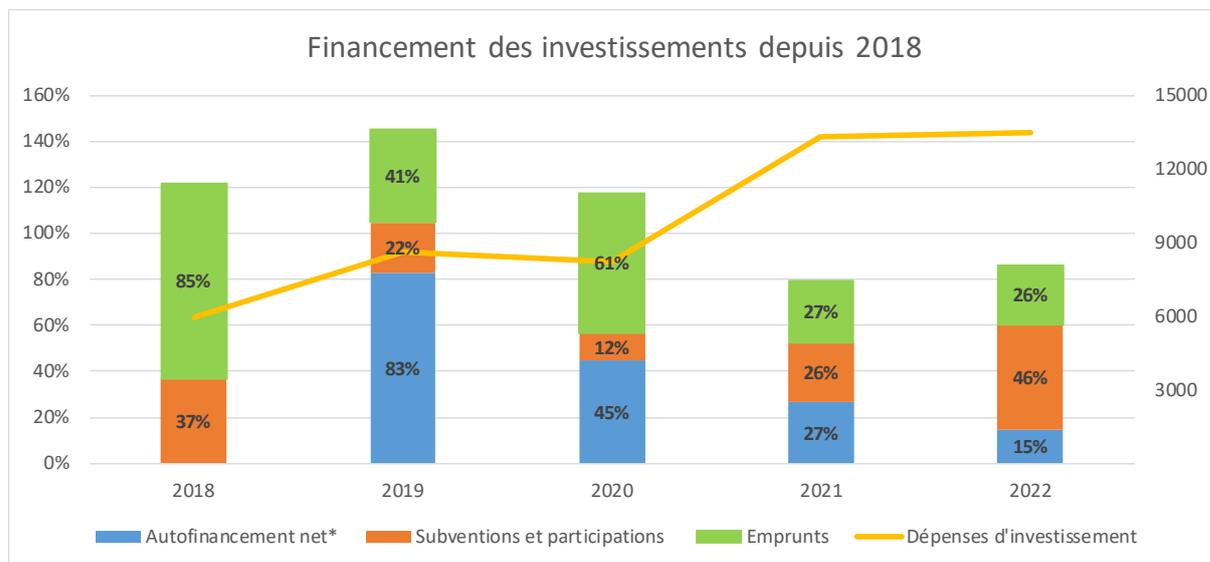
La capacité de désendettement se détériorait dès 2022 en raison de l'érosion de l'épargne brute, mais reste en dessous du seuil d'alerte.

Concernant l'orientation 2023, la capacité de désendettement affichée reste une prévision se basant sur l'hypothèse que l'épargne brute et l'encours de dette restent identiques. Si les coûts d'énergie venaient à revenir aux prix 2022, l'épargne serait rapidement améliorée.

b. Les projets et opérations d'investissement

Afin de déterminer le montant des opérations d'équipement, il convient dans un premier temps de s'interroger sur leurs financements.

➤ Zoom sur le financement des investissements depuis 2018 :



Les projets d'équipement sont financés via :

- **L'autofinancement net** correspondant à la formule suivante : Epargne brute – annuité de la dette + recettes courantes en investissement.
 - L'épargne brute correspond à la différence entre les recettes réelles de fonctionnement et les dépenses de fonctionnement
 - L'annuité de la dette correspond au remboursement du capital et des intérêts
 - Les recettes courantes d'investissement correspondent au FCTVA, aux taxes d'aménagement et aux amendes de police.

Le FCTVA de la ville est estimé sur la base des dépenses d'investissement éligibles et réalisés en année n-2. Pour l'année 2023, c'est donc sur les dépenses d'équipement de l'année 2021

que le FCTVA sera perçu, le montant estimé est de 1,6M€, en baisse de 200 K€ par rapport à 2021 en raison d'un report de recettes FCTVA de 2020 à 2021. Il est rappelé que le montant récupéré à ce titre est calculé sur un taux de 16,404% des dépenses TTC éligibles.

Les taxes d'aménagement et les produits de police sont estimés au même montant qu'en 2022.

Il est constaté depuis 2020 une dégradation de l'épargne nette en raison de l'érosion de l'épargne brute et du remboursement important de l'annuité de la dette :

Evolution de l'autofinancement net (en M€)	2021	CA 2022 prévisionnel	Orientations 2023
Epargne brute	5,61	3,80	3,50
Annuité de la dette	-4,43	-4,39	-4,60
Recettes récurrentes d'investissement	0,96	2,24	1,40
Epargne nette	2,13	1,65	0,30

- **Les subventions et les participations** : ces dernières sont assises sur les projets d'équipement de la collectivité. A ce stade, elles sont prévues à hauteur de 360 K€ et il est actuellement recherché des sources externes de financement afin d'optimiser les ressources de la ville.
- **L'emprunt** : ce point a été évoqué plus haut. L'élaboration du budget 2023 n'étant pas terminée, il est pour l'instant prévu un appel à l'emprunt de l'ordre entre 2,6 et 3,6M€, inférieur ou égal au remboursement du capital soit 3,6M€.

➤ **La prévision des dépenses d'équipement en 2023**

Le budget 2023 comprend les investissements récurrents afin de maintenir le patrimoine de la ville tels que la voirie, l'entretien courant des bâtiments, matériels/mobiliers techniques, culturels, sportifs et scolaires.

Au-delà des investissements récurrents, et sous réserve des derniers arbitrages en cours, les opérations suivantes peuvent être soulignées.

Dans le cadre d'un important programme de réhabilitation de cinq groupes scolaires, la ville a signé avec Grand Dole Développement 39 un marché de partenariat et de performance énergétique. La participation de la ville auprès de la SPL se fait sur deux appels de fonds, l'un en 2022 de 872 K€ et le second en 2023 de 568 K€. Par la suite, la participation de la ville se fera sous forme de loyers en fonctionnement et en investissements. Les opérations de réhabilitation concernent les groupes scolaires St Exupéry, Bedugue, Beauregard, Rochebelle et le Poiset. Les travaux ont démarré et seront terminés pour la rentrée scolaire en septembre 2024. La réhabilitation thermique et énergétique est un axe fort du programme des travaux qui a pour objectif d'atteindre 40 à 60% d'économies d'énergie. Les travaux sont portés par la SPL Grand Dole Développement 39 et sont en partie financés par l'Etat, la CAF et la région. L'enveloppe totale des travaux, y compris rémunération de la SPL, s'élève à 19M€ HT.

L'aménagement de l'avenue de Northwich sera une opération phare de l'année 2023, qui se poursuivra en 2024.

L'éclairage LED sera également privilégié avec potentiellement une enveloppe consacrée de 250 K€, au lieu des 100K€ consacrés actuellement.

L'enveloppe globale nette consacrée en 2023 aux investissements sera de l'ordre de 3 M€ ; priorité étant donnée aux équipements portant sur la transition écologique. :

En K €	D	R	Net
Equipements divers (informatiques, vidéosurveillance, véhicules, mobilier et matériels techniques)	590	-10	580
Affaires éducatives	315	0	315
Culture	185	-75	110
Transition écologique (environnement, espaces verts, plan velo, plan LED, réhabilitation énergétique des bâtiments, marché de performance énergétique dans les écoles)	1 070	-50	1 020
Sports	45	0	45
Voirie	810	0	810
Parc Urbain/Rive gauche	200	0	200
Travaux bâtiments	910	0	910
Aménagement urbain (cœur de ville, aides aux primo accédants, acquisitions et cessions foncières)	240	-1 270	-1 030
TOTAL	4 365	-1 405	2 960

C. La prospective financière de la ville sur les prochains exercices

La prospective financière de la ville est un outil d'estimation de la pluri annualité des crédits, tant en dépenses qu'en recette. C'est un outil d'aide à la décision afin de garantir la santé financière de la ville et de déterminer la capacité d'investissement de la Ville.

Les objectifs poursuivis sont de :

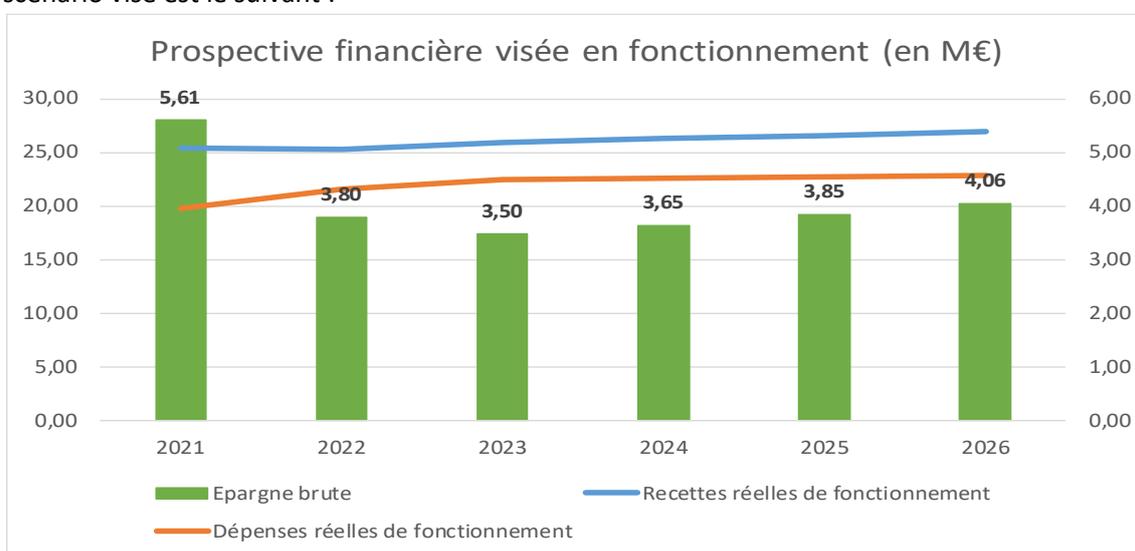
- Restaurer une épargne brute au moins égale à celle de 2022. Ce montant d'épargne permet à la ville de respecter les ratios financiers d'une santé financière et constitue un levier pour un investissement soutenu.
- Etablir une enveloppe moyenne annuelle de dépenses d'équipement en net, c'est-à-dire déduction faite des subventions d'investissement, du FCTVA, de la taxe d'aménagement et des recettes exceptionnelles comme les cessions de terrains et d'immeubles, d'un montant de 4,5 M€ à 5M€ par an.

- Etablir une projection d'endettement de la collectivité devant être en deçà de la capacité de désendettement de 12 ans, seuil critique pour les communes de même strate.

➤ **La prospective de la section de fonctionnement**

Compte tenu des exercices 2022 et 2023 où l'épargne brute chute en raison de facteurs externes (hausse inédite des coûts d'énergie et des matières premières, revalorisation de point indiciaire), les leviers pour restaurer l'épargne sont peu nombreux. En effet, le dynamisme des recettes est encadré, et les leviers de décision sont, pour la plupart, externes à la ville (fiscalité indirecte, fiscalité directe sans pouvoir de taux...). Ce sera donc sur les dépenses de fonctionnement qu'il faudra agir afin de contenir leur évolution. Ainsi, à compter de 2024, les dépenses de fonctionnement devront, au mieux, être corrélée à l'évolution des recettes, voire évoluer légèrement en deçà de l'évolution des recettes de fonctionnement.

Le scénario visé est le suivant :



Les recettes de fonctionnement évoluant en moyenne de +1,2% par an, et compte tenu d'une progression très importante des charges entre 2021 et 2023, il conviendrait de poursuivre à compter de 2024 une évolution des dépenses de fonctionnement ne devant pas dépasser 1% par an.

➤ **La prospective en investissement**

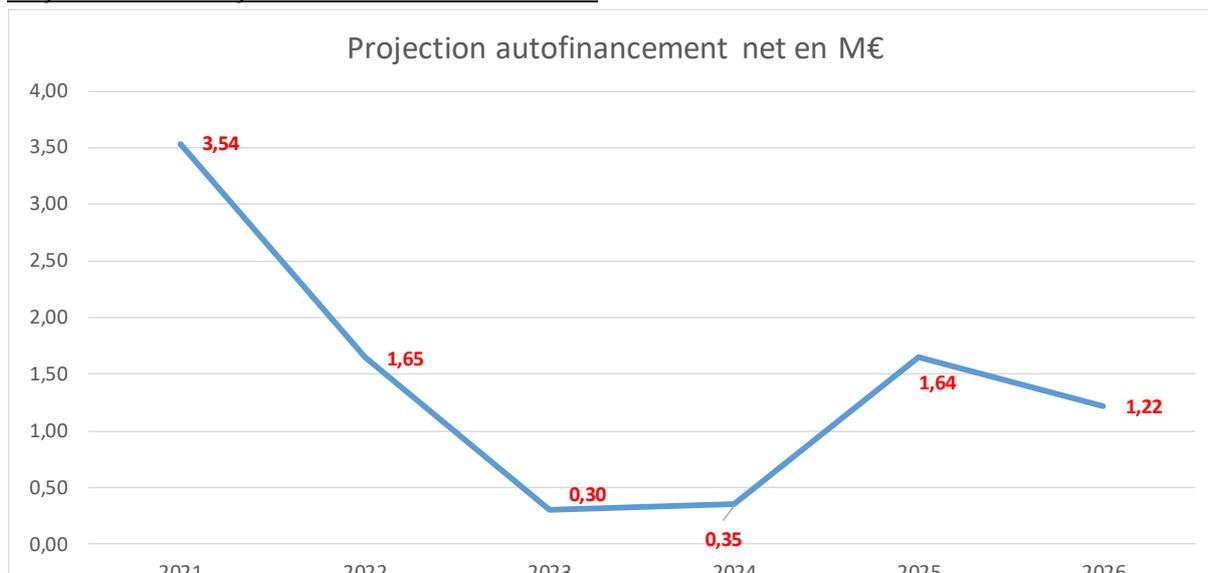
En investissement, afin de limiter l'endettement de la ville, les leviers à utiliser sont l'optimisation des financements externes possibles auprès de l'Etat, de l'Europe, de la région et du département.

Le programme pluriannuel d'investissement (PPI) de la ville devra être revu car avec les investissements prévus et la charge de la dette actuelle et future, la ville pourrait se retrouver avec une quasi disparition de son autofinancement net.

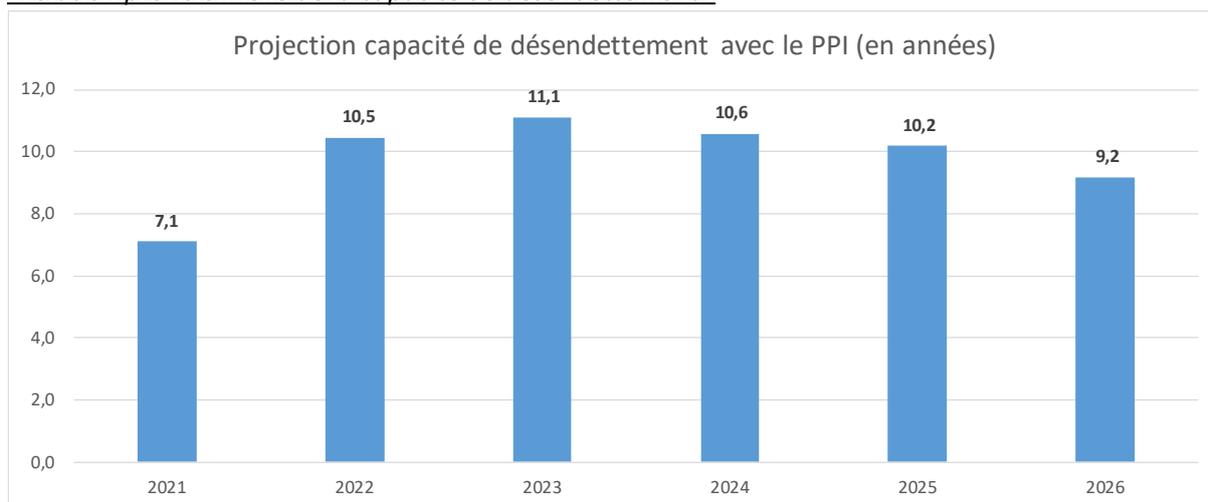
PPI de la ville :

Enveloppe investissements (en M€)	2021	2022	2023	2024	2025	2026
Enveloppe annuelle (TTC)	13,31	13,49	4,37	9,21	5,98	3,69
Subventions et participations	-3,45	-6,15	-1,30	-2,76	-1,79	-1,11
Recettes récurrentes (FCTVA, taxes aménagement)	-0,96	-2,24	-1,20	-1,20	-1,00	-1,50
Net à financer	8,90	5,11	1,87	5,25	3,19	1,08

Projection de l'autofinancement net issue du PPI :



Evolution prévisionnelle de la capacité de désendettement :



L'année 2023 est une année particulière au regard de la crise traversée actuellement, et ce, au moment de la préparation budgétaire 2023. Ce rapport ne préfigure pas de la réelle situation financière qui sera constatée lors des comptes administratifs. Les agrégats financiers et les ratios pourraient être revus favorablement au regard de l'atterrissage réel des dépenses et recettes au 31 décembre 2022, de l'évolution de la conjoncture économique sur 2023 et également de la mise en œuvre du plan d'économies d'énergie visant une maîtrise de la consommation des fluides et une maîtrise de leur volume financier. En outre, la situation pourrait s'améliorer avec les dernières dispositions de la future loi de finances avec le dispositif « amortisseur électricité » visant à compenser une partie du surcoût de l'électricité pour les collectivités locales. Egalement, l'évolution des prix à l'énergie pourraient être revus favorablement au cours de l'année 2023 en fonction de la situation macroéconomique.