



GRAND DOLE

Communauté d'agglomération

Place de l'Europe
BP 458 - 39109 DOLE CEDEX
Tel 03.84.79.78.40
Fax 03.84.79.78.43
info@grand-dole.fr
www.grand-dole.fr

Référence

N°GD 03/17

Objet

Rapport d'Orientations
Budgétaires 2017

Secrétaire de séance

Maurice BOUÉ

Rapporteur :

Jean-Pascal FICHÈRE

Conseil Communautaire
09 février 2017
Damparis - 18h30

DELIBERATION

Nombre de conseillers en exercice : 84
Nombre de délégués titulaires ou suppléants présents : 63
Nombre de procurations : 19
Nombre de votants : 82
Date de la convocation : 01 février 2017
Date de publication : 17 février 2017

Délégués présents (titulaires et éventuellement suppléants) :

D. Bernardin, JM. Mignot, B. Guerrin, B. Chevaux, G. Soldavini, R. Pouthier, B. Negrello, G. Fumey, P. Verne, O. Meugin, P. Blanchet, R. Foret suppléé par B. Perrinet, JC. Lab, G. Chauchefoin, A. Albertini, C. Crétet, F. Barthoulot, C. Bourgeois-République, P. Bouvret, S. Champanhet, JP. Cuinet, C. Demortier, JP. Fichère, JB. Gagnoux, A. Hamdaoui, S. Hédin, N. Jeannet, P. Jobez, S. Kayi, I. Mangin, S. Marchand, C. Nonnotte-Bouton, JM. Sermier, I. Voutquenne, H. Prat, S. Calinon, JL. Croiserat, F. Macard, L. Bernier, J. Lombard, G. Jeannerod, A. Diebolt, J. Thurel, M. Henry, A. Courderot, J. Dayet, D. Troncin, M. Jacquot suppléé par JS. Bernoux, D. Baudard, D. Pernin, C. Mathez, E. Saget, F. David, G. Fernoux-Coutenet, J. Regard suppléé par J. Dufresne, V. Chevriaux, M. Boué, JM. Daubigny, C. Hanrard, P. Tournier, M. Hoffmann, R. Curly, J. Lagnien.

Délégués absents ayant donné procuration :

JL. Bouchard à JC. Lab, JC. Robert à M. Henry, M. Giniès à A. Albertini, M. Berthaud à S. Marchand, I. Delaine à C. Demortier, A. Douzenel à J. Lagnien, F. Dray à N. Jeannet, D. Germond à J.P. Cuinet, I. Girod à C. Nonnotte-Bouton, J. Gruet à P. Jobez, P. Jaboviste à S. Kayi, JP. Lefèvre à C. Bourgeois-République, J. Péchinot à S. Champanhet, E. Schlegel à M. Hoffmann, JC. Wambst à F. Barthoulot, P. Jacquot à B. Guerrin, C. François à B. Chevaux, G. Coutrot à JL. Croiserat, J. Drouhain à C. Hanrard.

Délégués absents non suppléés et non représentés :

D. Michaud, D. Chevalier.

Rappel de la réglementation en vigueur

Inscrit dans la loi Administration Territoriale de la République -ATR- (Loi n° 92-125 du 6 février 1992 relative à l'Administration Territoriale de la République), le débat d'orientations budgétaires est obligatoire pour les communes de plus de 3 500 habitants.

Plus récemment, l'article 107 de la loi n°2015-991 du 7 août 2015 portant Nouvelle Organisation Territoriale de la République -dite Loi NOTRE-, a institué la tenue d'une délibération à l'issue du Débat d'Orientations Budgétaires, et non plus simplement une prise d'acte de la part du Conseil Communautaire.

Ce débat doit avoir lieu dans les deux mois précédant l'examen du budget primitif et ne peut pas être organisé au cours de la même séance que l'examen de ce budget.

Outre ce changement juridique, le Débat d'Orientations Budgétaires a toujours pour vocation de présenter les grandes lignes de la politique budgétaire pour l'année d'exercice du budget à venir tout en précisant certains points particuliers comme la gestion de la dette, l'évolution du personnel ou les grandes dépenses/recettes en fonctionnement et en investissement.

Contexte général

Le Budget Primitif 2017 sera proposé au vote du Conseil Communautaire courant mars prochain.

Dans un contexte économique de rétablissement structurel des comptes publics engagé par le Gouvernement depuis juin 2012, l'ensemble des acteurs publics est mis à contribution. Les collectivités locales, qui subissent de plein fouet les effets de la baisse des dotations depuis 2014, seront à nouveau fortement mises à contribution au titre de l'exercice budgétaire 2017, et ce malgré l'annonce d'une réduction de moitié de la contribution au redressement des finances publiques mise à la charge du bloc communal.

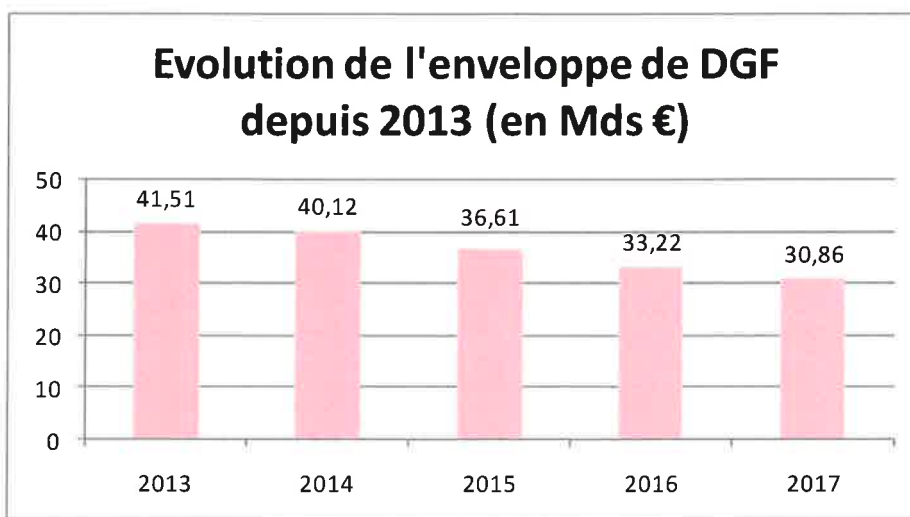
Il convient de rappeler qu'un gel des dotations a eu lieu en 2013, et qu'une baisse de l'enveloppe normée d'1,5Md d'€ a été constatée en 2014. La baisse de 11Mds d'€ initialement prévue par la Loi de programmation des finances publiques (LPPF) qui définit la trajectoire d'évolution des grandes masses financières de l'Etat a néanmoins été ramenée à 10Mds d'€ pour la période 2015-2017 dans le cadre de la promulgation de la loi de finances pour 2017.

Cette diminution d'1,035Mds d'€ de la contribution des collectivités locales au redressement des finances publiques concerne uniquement le bloc communal avec la répartition suivante (-725M€ pour les communes ; -310M€ pour les EPCI).

La Loi de Finances pour 2017 promulguée le 30 décembre dernier corrige et entérine donc la poursuite de l'effort de réduction budgétaire de l'Etat imposé aux collectivités dans le cadre du Programme de Stabilité avec le calendrier suivant :

Répartition de la Contribution au Redressement des Finances Publiques	%	Total 2015-2017 (en Md€)	2015	2016	2017
Régions	13,53%	-1,35	-0,45	-0,45	-0,45
Départements	34,47%	-3,44	-1,15	-1,15	-1,15
Communes	36,37%	-3,63	-1,45	-1,45	-0,73
EPCI	15,63%	-1,56	-0,62	-0,62	-0,31
Total	100,00%	-9,98	-3,67	-3,67	-2,64

Cette pénalité touche les collectivités du territoire national dans des proportions considérables comme le reflète le graphique ci-dessous :



De plus, elle intervient dans un contexte économique national tendu qui a conduit l'Etat non seulement à augmenter la pression fiscale pesant sur les ménages mais également à réduire ses concours aux collectivités locales dont l'une des missions essentielles consiste à rendre le territoire local attractif économiquement au service de ses administrés.

Impact local de la politique nationale

La déclinaison de ces orientations nationales au niveau local conduit à une réduction des marges de manœuvre budgétaires de l'ordre de 2 M€ sur la période 2013-2017, impactant d'autant la capacité d'autofinancement du Grand Dole, comme l'illustre le tableau ci-dessous :

Evolution de la DGF (en k€)	CAGD	Différence / N-1	Cumul 2013-2017
2013	5 273	0	0
2014	5 055	-218	-218
2015	4 400	-656	-874
2016	3 596	-804	-1 678
2017	3 270	-326	-2 003

C'est dans cet environnement économique austère et défavorable pour les collectivités locales que le projet de Budget Primitif 2017 devra être élaboré.

Cette nécessité de réaliser des économies de fonctionnement conduira l'EPCI à des choix stratégiques d'organisation et de mise en œuvre de son programme au service de la population et du développement du territoire.

Des objectifs clairs

Une pression fiscale contenue

Le choix de l'Etat de réduire ses concours financiers aux collectivités n'impactera pas les produits de fiscalité locale payés par les contribuables. Cet engagement pris à l'occasion du Budget Primitif 2015 et renouvelé en 2016 ne sera pas remis en cause, ce qui implique une stabilité des taux de fiscalité.

Rappel des taux 2016 votés par chaque collectivité :

Taux 2016	CAGD	CD 39
Contribution Foncière des entreprises	22,58%	
Taxe d'Habitation	12,40%	
Taxe Foncière sur les Propriétés Bâties	2,15%	24,36%
Taxe Foncière sur les Propriétés Non Bâties	4,12%	
Taxe d'Enlèvement des Ordures Ménagères	10,41%	

Il convient néanmoins de noter qu'une mauvaise évaluation par les services fiscaux des bases prévisionnelles de taxe d'habitation (62M€ contre 60M€ de bases définitives) a conduit l'EPCI à constater une perte de produit de 304K€ au cours de l'exercice 2016.

L'évolution du produit fiscal 2017 ne tiendra qu'à l'augmentation nominale des bases fixée à +0,4% par la Loi de Finances (+1% en 2016), mais également à leur hausse « physique » (= produit fiscal généré par les immeubles particuliers ou professionnels soumis à l'impôt pour la première fois au titre de 2017), ainsi qu'à l'extension du périmètre du Grand Dole qui passe à 47 communes au 1^{er} janvier 2017 après intégration de 5 des 12 communes membres de la Communauté de Communes Nord-Ouest Jura dont la dissolution a été prononcée avec effet au 31 décembre 2016.

Un endettement nécessaire au service de l'économie locale

Peu endettée avec un capital restant dû de 17M€ et un taux moyen annuel de 1,65% fin 2016, la Communauté d'Agglomération du Grand Dole continuera en 2017 sa montée en puissance notamment dans le domaine du développement économique. Elle devra à cette fin financer des investissements considérables pour rendre son territoire attractif.

La réussite du salon Made In Jura organisé à Dolexpo à l'automne 2016 prouve la capacité de la Communauté d'Agglomération du Grand Dole à mobiliser les acteurs économiques locaux et à coordonner ses équipes au service de la population et de son rayonnement à l'échelle de la Grande Région. Ce vaste site, idéalement situé au cœur de Dole, ouvrira des perspectives en termes d'aménagement et de développement du territoire au-delà même du bassin dolois. Pour preuve, plusieurs manifestations importantes sont d'ores et déjà programmées en 2017 sous l'égide d'Hello Dole, Société Publique Locale chargée par la Communauté d'Agglomération du Grand Dole et la Ville de Dole du développement touristique et de l'événementiel local.

2017 verra le choix du concepteur du futur complexe aquatique et sportif communautaire et les premiers coups de pelle de ce projet phare du mandat. Le secteur bancaire sera également mis à contribution pour le financement de cette opération.

La maîtrise de la masse salariale

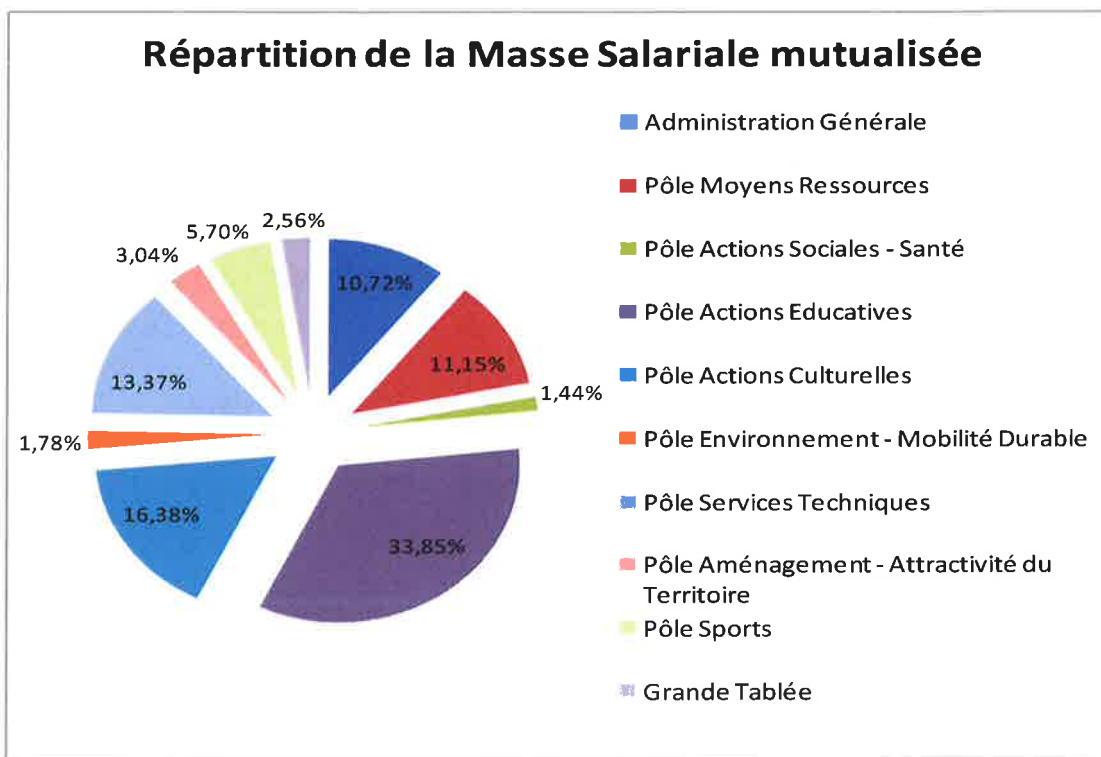
Dans la continuité des orientations de début de mandat, et compte tenu de l'amenuisement des ressources financières, la Communauté d'Agglomération du Grand Dole devra contenir sa masse salariale et l'envisager dans un objectif de d'optimisation et de mutualisation.

Pérennisée, cette-dernière doit désormais s'entendre et s'analyser bien au-delà du simple cadre conventionnel qui régit les relations RH Ville de Dole - Grand Dole, mais également à travers les actions mises en œuvre à destination des 47 communes (mises à disposition de personnel, formations SST et bureautique proposées aux agents des communes membres...), ou organisées par les deux Sociétés Publiques locales (Hello Dole qui a la charge de promouvoir le territoire et ses atouts touristiques et culturels, et Grand Dole Développement 39, bras armé de l'EPCI et de la Ville Centre pour l'aménagement du territoire dans une optique de dynamisme économique et de rayonnement régional).

Enfin, la mobilité interne dont les bienfaits ne sont plus à démontrer, tant pour les agents que pour l'employeur, sera à nouveau privilégiée voire encouragée.

A noter les principales variations qui impacteront la masse salariale globale :

- Reprise d'agents de la Communauté de Communes Nord-Ouest Jura : +86K€,
- Evolutions réglementaires et techniques. Il s'agit :
 - o de la mise en œuvre du protocole « Parcours Professionnels, Carrières et Rémunérations », soit +64K€,
 - o de l'augmentation de la valeur du point d'indice : +85K€,
- Diminution de la cotisation de l'assurance statutaire : -54K€.



L'investissement au service du développement du territoire

Ci-dessous, la liste des principaux investissements qui seront proposés à l'ordre du jour de la séance budgétaire :

Principaux investissements en 2017 (en k€)	Crédits 2017
Complexe aquatique et sportif	3 100
Piscines	333
Dolexpo - Acquisition + Travaux	900
FTTH/Montée en débit	560
Equipement informatique	174
ALSH	600

La recherche de marges de manœuvre et d'optimisation

Restaurer une capacité d'épargne

Malgré un désengagement de l'Etat d'une ampleur sans précédent et ininterrompue depuis 2013, la Communauté d'Agglomération du Grand Dole parvient à maintenir un autofinancement brut honorable.

Le tableau ci-dessous illustre parfaitement cette situation :

	2013	2014	2015	2016	2017	Evolution 2013-2017
TOTAL FISCALITE BRUTE	24 818	24 621	26 624	26 966	27 805	12,04%
REVERSEMENT DE FISCALITE	11 305	10 648	10 791	11 292	11 447	1,26%
<i>dont FPIC</i>	42	32	51	161	161	283,33%
<i>dont FNGIR</i>	1 615	1 615	1 615	1 615	1 615	0,00%
TOTAL FISCALITE NETTE	13 513	13 973	15 833	15 674	16 358	21,05%
TOTAL RECETTES NETTES	23 901	24 007	25 795	25 316	25 693	7,50%
<i>dont DGF</i>	5 273	5 055	4 400	3 596	3 270	-37,99%
Ratio désengagement de l'Etat (*)	15,13%	14,20%	10,60%	7,19%	5,81%	52,93%
<i>(*) (DGF-FPIC-FNGIR)/Rc nettes</i>						
TOTAL DEPENSES PAR FONCTION	23 613	22 495	23 381	24 368	24 674	4,49%
Autofinancement brut	288	1 512	2 414	948	1 019	253,82%

Si sa capacité d'autofinancement est malmenée du fait de l'amenuisement de ses marges de manœuvre en fonctionnement, elle reste, à la fin de l'année 2016, 3,5 fois supérieure à son niveau du début de mandat. Néanmoins, la Communauté d'Agglomération du Grand Dole qui porte aujourd'hui tous les projets d'envergure ainsi que le développement économique du territoire, devra dynamiser voire diversifier ses ressources afin de mener à bien son projet politique.

A cet effet, un pacte fiscal et financier avec les communes membres s'avérera sans doute l'outil indispensable à mettre en œuvre pour y parvenir.

La diversification des modes de gestion

Afin de promouvoir et de dynamiser son territoire, la Communauté d'Agglomération du Grand Dole, associé à la Ville centre, a choisi de créer deux outils opérationnels et stratégiques dans un objectif d'attractivité économique, touristique et culturelle du bassin dolois.

Deux Sociétés Publiques Locales ont ainsi vu le jour courant 2016 dans le but de porter en lieu et place des collectivités l'animation locale et la promotion du territoire à l'échelle du bassin dolois.

Ainsi, la SPL Hello Dole est désormais chargée de l'activité touristique et événementielle, véritables moteurs de croissance pour le tissu économique de notre territoire, lequel se retrouve de facto au cœur d'une dynamique qu'il convient d'exploiter et de développer dans le cadre de la grande Région Bourgogne-Franche Comté.

Concrètement, Hello Dole a été mandatée par la Communauté d'Agglomération du Grand Dole, via des conventionnements spécifiques, de reprendre à son compte l'activité de l'Office de Tourisme, ainsi que la gestion et la promotion de la halle d'exposition Dolexpo – Parc du Jura.

En outre, la Ville de Dole lui confie dès 2017 la gestion de la salle de spectacles de la Commanderie, ainsi que la promotion de l'événementiel qui s'y rattache.

La SPL Grand Dole Développement 39 se verra progressivement confier, par des concessions de travaux ou de services, le portage d'un grand nombre de projets structurants qui s'inscrivent dans une politique de développement urbain et économique du bassin dolois.

Pour mémoire, ces sociétés privées composées à 100% de capitaux publics (Ville de Dole et Communauté d'Agglomération du Grand Dole à parts égales) auront la responsabilité de mettre en œuvre les projets politiques locaux tout en générant des économies d'échelle grâce à une meilleure optimisation des procédures et des ressources.

La modernisation des outils à disposition des services

L'année 2016 a été marquée par de nombreux projets dans le domaine de l'informatique, dont l'objectif et le point commun était la dématérialisation et la modernisation des outils et des procédures. Cette démarche sera pérennisée et amplifiée en 2017. Il s'agit notamment des actions suivantes :

- La gestion électronique de documents –GED-, déployée progressivement depuis 2014, elle améliore le traitement du courrier en général et la réactivité des services vis-à-vis des usagers et autres partenaires,
- Le renouvellement du système de messagerie couplé au déploiement d'outils collaboratifs à destination des agents permet désormais aux agents d'instaurer de nouvelles méthodes de travail et plus de réactivité, notamment grâce à un partage facilité et plus individualisé des dossiers,
- Le logiciel de gestion financière et comptable déployé courant juin 2016 est une solution plus intuitive, plus intégrée et plus ergonomique facilitant sa prise en main tant par la Direction des Finances que par les services décentralisés. Il ouvre de nouvelles perspectives grâce à des fonctionnalités innovantes dont certaines demandent encore à être mises en œuvre, Surtout, la dématérialisation permise dans le cadre de ce déploiement a permis de réduire nettement les flux papiers notamment grâce à l'archivage électronique des factures et autres pièces justificatives. Les échanges avec les services de la trésorerie sont ainsi facilités et permettent d'améliorer le Délai Global de Paiement au bénéfice des entreprises. 2017, verra une continuité avec la dématérialisation des bordereaux de mandats et de titres actuellement signés « papier » par les élus. Enfin, toujours dans un objectif de réduction des délais de paiement et d'amélioration des relations financières et comptables, la plateforme d'échange « CHORUS », développée par les services de Bercy pour mettre en relation directe entreprises et administrations, aboutira au fil de son déploiement national (2017-2020), à la réduction massive de l'émission et de la réception de factures papier.

➤ Un guichet unique personnalisé facilitant la relation citoyen est en cours de déploiement. Son objectif est de permettre une meilleure lisibilité des actions mises en œuvre par les collectivités au service des usagers et une plus grande réactivité de l'administration.

La révision des relations contractuelles entre la CAGD et les communes

Afin de rationaliser les flux financiers et fluidifier les échanges entre les collectivités, plusieurs mesures seront prises dans le but de coller à la réalité des compétences exercées, sécuriser les échanges et éviter les risques budgétaires :

➤ Le compte famille : après une étude fine menée au cours de l'exercice 2016, son utilisation sera revue. Un système de post-facturation sera instauré dès la rentrée de septembre 2017 afin de responsabiliser les familles et ainsi de pouvoir limiter les impayés ; d'autre part, la facturation des prestations Petite Enfance sera distincte de celle des centres de loisirs, du périscolaire et de la restauration afin que chaque collectivité encaisse directement les sommes qui lui reviennent et qu'elle soit responsable du bon encaissement des recettes et de la gestion des impayés. Un développement de différents modes de paiement est également envisagé (CB, TIPI, Prélèvement...),

➤ L'utilisation des locaux municipaux : une convention-type pour l'utilisation des locaux municipaux dans le cadre de l'exercice des compétences communautaires a été mis en place en 2016 avec une indemnisation « forfaitaire » des communes (détermination d'un prix/m²) en contrepartie de la mise à disposition de chaque local. Les relations financières entre la Communauté d'Agglomération du Grand Dole et les communes en seront d'autant facilitées et amélioreront leur suivi qui, par un système de paiement au réel, étaient jusqu'alors très chronophages et aléatoires en termes de gestion de trésorerie,

➤ La mutualisation entre la Ville de Dole et la Communauté d'Agglomération du Grand Dole : comme suite aux orientations prises en début d'exercice 2016, et confirmées dans le cadre de la CLECT, un avenant à la convention de mutualisation a été signé entre la Communauté d'Agglomération du Grand Dole et les collectivités afin de rendre plus transparente la comptabilisation des flux croisés. Cela concerne essentiellement la Ville de Dole dont les services sont intégralement mutualisés ou partagés avec l'Agglomération, mais aussi les communes qui adhèrent au « pack RH ». Les flux correspondants sont désormais matérialisés par l'émission de titres et de mandats permettant d'identifier plus facilement ces écritures. La Loi de Finances 2017 (article 138), qui confirme l'avis informel de la Chambre Régionale des Comptes donné dans le cadre du contrôle qui se déroule actuellement, a d'ailleurs purement et simplement abrogé le « coefficient de mutualisation » instauré par la loi MAPTAM de 2014 mais qui n'a jamais été utilisé en l'absence de décret d'application,

➤ Le Schéma de mutualisation : 2017 verra également la mise en œuvre concrète d'actions prévues et validées dans le cadre du schéma de mutualisation adopté en 2015. Il s'agira notamment de sessions de formations proposées aux agents de l'ensemble des communes membres, mais également comme en 2016 de la mise à disposition de personnel de remplacement pour les secrétariats de mairies ou du déploiement d'outils et d'actions identifiées dans le cadre du schéma directeur des systèmes d'information dont l'enjeu et l'inventaire précis des besoins sont en cours de finalisation.

La certification des comptes

En application de l'article 110 de la loi NOTRE du 7 août 2015, et conformément à l'arrêté interministériel du 10 novembre 2016, la Communauté d'Agglomération du Grand Dole a été retenue parmi 25 autres collectivités candidates pour participer à l'expérimentation de la certification des comptes locaux.

Pilotée par la Cour des Comptes et en lien avec les Chambres Régionales des Comptes, cette démarche a pour but de mettre en place des dispositifs destinés à assurer la régularité, la sincérité et la fidélité des comptes locaux.

Cette mission d'accompagnement s'étalera sur les exercices 2016 à 2019 avant de déboucher sur une certification expérimentale des comptes des exercices 2020 à 2022 par les juridictions financières ou par un commissaire aux comptes.

La loi NOTRE, conséquences immédiates et à venir

Des échéances d'ores et déjà atteintes

L'article 33 de la loi Notre relève le seuil minimal de constitution d'un EPCI à fiscalité propre. Le Schéma Départemental de Coopération Intercommunale adopté en 2016, s'il ne change pas fondamentalement le statut et les compétences de la Communauté d'Agglomération du Grand Dole, a tout de même validé le rattachement de 5 communes issues de la Communauté de Communes Nord-Ouest Jura.

Depuis le 1^{er} janvier 2017, le Grand Dole est désormais composé de 47 membres après l'intégration des communes de CHAMPAGNEY, CHEVIGNY, MOISSEY, PEINTRE et POINTRE.

D'autre part, la loi modifie la définition légale de la compétence « développement économique » en supprimant l'intérêt communautaire pour les actions de développement économique et les zones d'activité économique. Cette nouvelle disposition signifie qu'un certain nombre de zones d'activités existantes sur le territoire de la Communauté d'Agglomération du Grand Dole entrent dans le giron du Grand Dole en 2017.

L'étude technique et opérationnelle, confiée au cabinet Espélia en concertation avec les élus et les services et menée tout au long de l'année 2016, a abouti au transfert de 19 zones d'activités qui viennent compléter les 9 espaces d'activités d'intérêt communautaires déjà gérés par la Communauté d'Agglomération du Grand Dole.

D'autres échéances proches mais aux conséquences plus lourdes

De façon générale, la loi NOTRE transfère aux EPCI la responsabilité de la préservation des milieux aquatiques au sens large. A cet effet, les échéances prévues sont les suivantes:

- Transfert obligatoire de la compétence « gestion des milieux aquatiques et prévention contre les inondations » au 1er janvier 2018,
- Transfert obligatoire de la compétence « gestion de l'assainissement » au 1er janvier 2018.
- Transfert obligatoire de la compétence « gestion de l'eau potable » au 1er janvier 2020.

En ce qui concerne ces sujets, une étude technique est confiée au groupement Artelia - Collectivité Conseil qui a déjà rendu un premier diagnostic permettant de bien identifier les enjeux et les dispositions à prendre à court, moyen ou long terme dans le cadre d'une politique de convergence à l'échelle du territoire.

C'est dans ce contexte de mutations importantes que devra se construire le prochain budget qui met l'accent sur la capacité des acteurs publics à imaginer de nouvelles façons de fonctionner pour promouvoir le territoire et maintenir une offre de service décente aux citoyens malgré la diminution importante des concours financiers de l'Etat.

Après en avoir délibéré, le Conseil Communautaire, par 72 votes pour, 7 oppositions et 3 abstentions :

- **APPROUVE** les orientations budgétaires, telles que présentées dans le présent rapport.

Fait à Dole,
Le 09 février 2017
Le Président, Jean-Pascal FICHERE,

Une copie de la présente délibération sera transmise à :
- Direction Pilotage et Coordination
- Pôle MR / Direction des Finances
- Trésorerie Principale

