



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 01/21

Objet

Rapport d'Orientations
Budgétaires 2021

Secrétaire de séance

Philippe BLANCHET

Rapporteur :

Jean-Pascal FICHÈRE

Conseil Communautaire

11 février 2021

Dole – 18h30

DÉLIBÉRATION

Nombre de conseillers en exercice : 84

Nombre de délégués titulaires ou suppléants présents : 79

Nombre de procurations : 4

Nombre de votants : 83

Date de la convocation : 04 février 2021

Date de publication : 19 février 2021

Délégués présents (titulaires et éventuellement suppléants) :

P. Antoine, D. Bernardin, M. Berthaud, P. Blanchet, J.L Bonin, A. Borneck, C. Bourgeois-République, S. Calinon, A. Callegher, S. Champanhet, J.P Chapin, G. Chauchefoin, C. Chautard, B. Chevaux suppléé par C. Clairotte, J.L Croiserat, J.P Cuiet, J.M Daubigney, F. David, I. Delaine, C. Demortier, A. Diebolt, A. Douzenel, F. Dray, G. Fernoux-Coutenet, J.P Fichère, J.B Gagnoux, T. Gauthray-Guyenet, D. Gindre, G. Ginet, I. Girod, N. Gomet, J. Gruet, O. Gruet, B. Guerrin, H. Guibelin, M.R Guibelin, A. Hamdaoui, M. Henry, M. Hoffmann, P. Jaboviste, L. Jarrot-Mermet, C. Jeanneaux, G. Jeannerod, N. Jeannet, C. Labourot, O. Lacroix, J. Lagnien, J.P Lefèvre, J.L Legrand, J. Lepetz, I. Mangin, S. Marchand, C. Mathez, A. Mathiot, O. Meugin, D. Michaud, C. Millier, M. Mirat, C. Monneret, C. Nonnotte-Bouton, J. Pannaux, J. Péchinot, A. Pernoux, L. Rabbe suppléé par B. Barret-Paques, J.M Rebillard, F. Rigaud, C. Riotte, J.C Robert, J.Y Roy, T. Ryat, E. Saget, P. Sancey, J.M Sermier, G. Soldavini, J. Stolz, D. Troncin, P. Verne, P. Viverge suppléé par R. Vandelle, J. Zasempa.

Délégués absents ayant donné procuration :

D. Germond à J.B Gagnoux, M. Mbitel à S. Champanhet, E. Pauvret à M.R Guibelin, H. Prat à L. Jarrot-Mermet.

Délégué absent non suppléé et non représenté :

P. Jacquot.

Vu la loi N° 82-213 du 2 mars 1982 modifiée relative aux droits et libertés des communes, des départements et des régions,

Vu la loi d'orientation N° 92-125 du 6 février 1992 relative à l'Administration Territoriale de la République,

Vu la loi N° 99-586 du 12 juillet 1999 modifiée relative au renforcement et à la simplification de la coopération intercommunale,

Vu l'ordonnance N° 2005-1027 du 26 août 2005 relative à la simplification et à l'amélioration des règles budgétaires et comptables applicables aux collectivités territoriales, à leurs groupements et aux établissements publics locaux qui leur sont rattachés,

Vu la loi N° 2014-58 du 27 janvier 2014 de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles,

Vu la loi N° 2015-991 du 7 août 2015 portant nouvelle organisation territoriale de la République et notamment son article 107,

Vu le décret N° 2016-841 du 24 juin 2016 relatif au contenu ainsi qu'aux modalités de publication et de transmission du rapport d'orientation budgétaire,

Vu le Code Général des Collectivités Territoriales et notamment ses articles L2312-1 alinéa 2 et L5211-36 alinéa 2, et R2312-2, R5211-18, D2312-3 et D5211-18-1,

Accusé de réception en préfecture
039-200010650-20210211-0121-DE
Date de télétransmission : 15/02/2021
Date de réception préfecture : 15/02/2021

Considérant que la présentation est organisée selon le plan suivant :

- I. LE CONTEXTE BUDGETAIRE INTERNATIONAL, EUROPEEN ET FRANÇAIS
- II. ORIENTATIONS BUDGETAIRES ET PROSPECTIVE
- III. LA DETTE AU SERVICE DE LA RELANCE ECONOMIQUE ET DU DEVELOPPEMENT DU TERRITOIRE
- IV. DES INVESTISSEMENTS AU SERVICE DES GRANDS DOLOIS
- V. LES BUDGETS ANNEXES

Considérant que le Budget Primitif 2021 sera soumis au vote du Conseil Communautaire en avril 2021,

Après en avoir délibéré, le Conseil Communautaire, par 70 votes pour, 8 oppositions et 5 abstentions :

- **APPROUVE** les orientations budgétaires 2021, telles que présentées en annexe à la présente délibération.

Fait à Dole,
Le 11 février 2021,
Le Président, Jean-Pascal FICHÈRE,

Une copie de la présente délibération sera transmise à :

- Direction Pilotage et Coordination
- Pôle Moyens Ressources / Direction des Finances
- Trésorerie Municipale du Grand Dole



RAPPORT D'ORIENTATIONS BUDGETAIRES 2021

COMMUNAUTE D'AGGLOMERATION DU GRAND DOLE

PREAMBULE

- La loi ATR – Administration Territoriale de la République - du 6 février 1992 rend obligatoire la tenue d'un Rapport d'Orientations Budgétaires –ROB- dans les deux mois qui précèdent le vote du budget primitif pour les communes de +3500 habitants
- La loi NOTRé – Nouvelle Organisation Territoriale de la République – du 7 août 2015 institue la tenue d'un vote formel à l'issue du ROB, et non plus une simple prise d'acte
- Sur le contenu, le ROB doit comporter un volet financier mais aussi un volet Ressources Humaines.

Compte tenu de ces dispositions et du vote du Budget Primitif qui interviendra courant avril prochain, il vous est proposé d'exposer les orientations budgétaires selon le plan suivant :

- I. LE CONTEXTE BUDGETAIRE INTERNATIONAL, EUROPEEN ET FRANÇAIS**
- II. ORIENTATIONS BUDGETAIRES ET PROSPECTIVE**
- III. LA DETTE AU SERVICE DE LA RELANCE ECONOMIQUE ET DU DEVELOPPEMENT DU TERRITOIRE**
- IV. DES INVESTISSEMENTS AU SERVICE DES GRANDS DOLOIS**
- V. LES BUDGETS ANNEXES**

I. LE CONTEXTE BUDGETAIRE INTERNATIONAL, EUROPEEN ET FRANÇAIS

I-1. CONTEXTE GENERAL

➤ Le contexte international et européen

En raison de la crise sanitaire, l'économie mondiale a assisté en janvier 2020 aux premiers confinements de métropoles chinoises avant d'être touchée à son tour par la pandémie. Depuis, l'économie mondiale évolue au rythme de cette dernière et des mesures de restrictions imposées pour y faire face.

La première vague qui submergea les services hospitaliers au printemps a entraîné une mise en œuvre répandue du confinement par les gouvernements dès le second trimestre 2020, ce qui a induit un double choc tant sur l'offre et que sur la demande à l'échelle mondiale.

Après une chute record de l'activité au premier semestre, les déconfinements progressifs au début de l'été se sont traduits par de nets rebonds même si l'activité est toutefois restée en retrait par rapport à fin 2019. À la suite de l'accélération de la propagation de l'épidémie à partir de la fin de l'été, l'Europe et les Etats-Unis sont confrontés depuis l'automne à une deuxième vague de contaminations, conduisant à une réintroduction progressive des mesures restrictives voire à des nouveaux confinements, ont pesé sur l'activité au dernier trimestre.

Au sein de la zone euro, l'activité demeure sur l'année 2020 en retrait de plus de 4 % par rapport à fin 2019 ; même si elle a su globalement évoluer à la hausse et à la baisse au gré des restrictions. Notons cependant, que certains secteurs de services tels que les services de transports, de restauration et d'hébergement et les autres activités liées au tourisme demeurent durablement affectés. Les pays les plus touristiques (Espagne, France, Italie) souffrent ainsi davantage que les économies structurellement moins dotées de ces services.

La seconde vague de l'épidémie cumulée à la reprise sans précédent de l'épidémie en Grande Bretagne en ce début d'année 2021 ; laissent présager que l'activité en zone euro devrait à nouveau se contracter, mais dans une moindre mesure, les gouvernements tentant de minimiser l'impact économique notamment en maintenant les écoles ouvertes et en préservant certains secteurs d'activité.

Malgré le soutien massif de l'Europe dans ce contexte d'incertitudes accrues, la croissance du PIB en zone euro devrait chuter à environ – 8 % en 2020 avant de rebondir à 6 % en 2021.

➤ Le contexte national

L'économie française a été durement touchée par la crise du COVID-19 dès le premier semestre 2020. Le PIB a chuté de 13,7 % au second trimestre à la suite du confinement national instauré au printemps dernier. Si toutes les composantes de la demande ont été affectées, certains secteurs ont été plus particulièrement touchés par la crise sanitaire : l'hébergement et la restauration, la fabrication d'équipements de transport (automobile et aéronautique) et les services de transport. Grâce à l'assouplissement des restrictions, l'activité économique française a fortement rebondi à l'été tout en restant inférieure à son niveau d'avant crise.

L'accélération des contaminations au cours du mois d'octobre a conduit à un nouveau confinement national entraînant là aussi un recul de l'activité économique. Toutefois, compte tenu de la progressivité des mesures de restriction imposées depuis fin septembre (fermeture des bars, couvre-feux locaux, confinement national) et de l'allègement des restrictions en termes de déplacement et d'activité (maintien des écoles ouvertes), l'impact économique a été moins fort qu'au cours du premier confinement. La croissance française a chuté de - 10,3 % en 2020.

Sur le marché du travail, l'impact de la pandémie est d'ores et déjà impressionnant. Au premier semestre 2020, 715 000 personnes avaient déjà perdu leur emploi salarié. Afin de soutenir les entreprises et limiter la hausse du chômage, le gouvernement a adapté dès mars le dispositif d'activité partielle, qui a été largement sollicité. Son coût pour 2020 est estimé à 31 milliards € (1,3 % de PIB) et à 6,6 milliards € pour 2021. Malgré cela, le taux de chômage devrait culminer au-dessus de 11 % d'ici à la mi-2021.

Pour atténuer l'impact économique et social de la crise sanitaire, le gouvernement a accompagné le premier confinement d'un vaste ensemble de mesures d'urgence. Ces mesures ont été conçues pour soutenir les ménages (en préservant leur emploi et la majeure partie de leurs revenus grâce au chômage partiel), soutenir les entreprises (en renforçant leur trésorerie par le biais de facilités de crédit) et soutenir certains secteurs d'activité les plus durement touchés par l'épidémie (tels que le tourisme, l'automobile et l'aéronautique). Au-delà de ces mesures d'urgence, le plan de relance initié en septembre 2020 de 100 milliards € (soit 4,3 % du PIB) financé à hauteur de 40 milliards € par l'Europe ; vise à soutenir l'activité et minimiser les effets potentiels à long terme de la crise sanitaire.

Sous le double effet de la baisse de l'activité et d'interventions publiques massives en raison de la crise sanitaire, le déficit public devrait atteindre 11,3 % du PIB en 2020, tandis que la dette publique s'élèverait à 119,8 % du PIB.

Les finances publiques ont été fortement affectées par la crise économique et sanitaire liée à l'épidémie, à la fois sous l'effet de la dégradation de l'environnement macroéconomique et des mesures de soutien d'ampleur. L'année 2021 sera marquée par la mise en œuvre du plan de relance, qui a pour objectif le retour de la croissance économique et l'atténuation des conséquences économiques et sociales de la crise. En 2021, le déficit public se réduirait pour atteindre 6,7 % du PIB, soit une amélioration de 3,5 points de PIB par rapport à 2020 (10,2 % du PIB).

I-2. LA LOI DE FINANCES 2021

La Loi de finances pour 2021 est largement consacrée à la relance de l'économie. Elle déploie le plan "France relance" de 100 milliards d'euros annoncé en septembre 2020, pour répondre à la récession provoquée par l'épidémie de COVID-19. Elle acte la baisse des impôts dits "de production" pour les entreprises à hauteur de 10 Md€. Elle contient également 20 milliards d'euros de dépenses d'urgence pour les secteurs les plus touchés par la crise (restauration, événementiel, loisirs, sport, soutien au secteur de la montagne ...) et au profit des jeunes.

A ces mesures s'ajoute la poursuite de la suppression progressive de la taxe d'habitation sur les résidences principales et à celle de baisse du taux d'impôt sur les sociétés.

Pour 2021, le texte table sur une prévision de croissance de +6%, un déficit public à 8,5% du PIB (après 11,3% en 2020) et une dette publique à 122,4% du PIB (après 119,8% en 2020).

➤ Les quatre mesures phares de la Loi de Finances

- ✓ Inciter les collectivités à une croissance plus verte

Présenté en même temps que le PLF pour 2021, le Gouvernement a pour la première fois dévoilé son premier « budget vert ». Ceci sous-entend une nouvelle classification des dépenses (budgétaires comme fiscales) en fonction de leur impact sur l'environnement et une identification des ressources publiques à caractère environnemental, permettant d'évaluer la comptabilité du budget aux engagements de la France, en particulier l'accord de Paris. Cette nouveauté vient marquer l'objectif fort de faire de la croissance verte un enjeu pour les collectivités locales, traduit dans la LF 2021 à travers plusieurs dispositions phares :

- La priorité du Gouvernement est donnée à la rénovation énergétique des logements avec le dispositif « MaPrimeRénov » mais également à celle des bâtiments publics et privés. Le plan de relance consacre 4 Md€ à la rénovation énergétique dont 1Md€ au bloc communal ;
- Les dispositions tendent également à favoriser la mobilité verte par l'achat de véhicules propres et le développement des énergies renouvelables dans les transports ;
- L'Accélération du plan vélo, le soutien à l'économie circulaire.

- ✓ Renforcer la compétitivité

- Baisse des impôts de production : la Contribution Economique Territoriale (CET) composée de la Cotisation Foncière des Entreprises et de la Cotisation sur la Valeur Ajoutée des Entreprises (CVAE) et la Taxe Foncière sur les Propriétés Bâties seront concernées. Cette baisse bénéficiera aux entreprises industrielles et facilitera la croissance des PME, principales sources de créations d'emplois dans les territoires ;
- Soutien à l'export ;
- Renforcement des fonds propres et financement des entreprises.

- ✓ Soutenir l'emploi et les compétences et garantir la cohésion sociale et territoriale

- Activité partielle de droit commun ou de longue durée dont l'objectif est de donner une meilleure visibilité aux salariés et aux employeurs et ainsi prévenir les licenciements économiques ;
- L'aide aux employeurs de contrats de professionnalisation et d'apprentissage ;
- L'aide à l'embauche des jeunes de moins de 26 ans (attribuée aux entreprises quels que soient leur taille).

- ✓ Poursuivre la mise en œuvre des priorités du quinquennat

- Réarmer les missions régaliennes et stratégiques de l'Etat par un renforcement de la justice de proximité ;
- Transformer l'action publique en poursuivant la suppression des taxes à faible rendement et en stabilisant les effectifs de l'Etat et de ses opérateurs.

➤ **La baisse des impôts de production**

Afin de réduire le montant de l'impôt auprès des contribuables économiques, la LFI 2021 met en œuvre trois mesures majeures :

1. La réduction de la part de CVAE affectée aux Régions permettant ainsi une réduction des taux appliqués dans le barème de calcul de la CVAE
2. La réduction de moitié de la cotisation foncière des entreprises (CFE) et de la Taxe sur le foncier Bâti (TFPB)
3. L'abaissement du plafonnement de la CET de 3 % à 2 % afin d'éviter tout effet d'éviction

Le produit global perçu à l'échelle nationale sera ainsi réparti, à compter de 2021, entre les départements et le bloc communal à hauteur, respectivement de 47% et 53%, sans impact sur leurs niveaux de recettes.

Les régions seront compensées par une part complémentaire de la TVA assurant une compensation en 2021 égale au montant de la CVAE qu'elles ont touché en 2020. De son côté, le bloc communal percevra une dotation via un nouveau prélèvement sur les recettes de l'Etat, à hauteur de 3,3 Md€ ; qui évoluera en fonction des bases des entreprises industrielles, mais qui ne tiendra pas compte des éventuelles hausses de taux.

➤ **La poursuite d'une logique partenariale avec les collectivités locales**

Dans la lignée des dispositifs de soutien aux recettes des collectivités votés dans la troisième loi de finances rectificative pour 2020, la loi de finances pour 2021 accompagne les collectivités dans la relance par des subventions d'investissement aux collectivités locales.

Dans ce contexte, les dispositions de cette nouvelle loi de finances sont présentées ci-après.

I-3. L'ESSENTIEL DE LA LOI DE FINANCES POUR LE BLOC COMMUNAL

➤ **Des dotations stables pour l'exercice 2021**

La Loi de finances 2021 prévoit 53,93 Md€ de concours financiers aux collectivités territoriales et 51,71 Md€ en excluant les mesures de périmètre et de transfert (-2,26 Md€). Cette enveloppe comprend notamment :

- 26,8 Md€ au titre de la DGF (18,3 Md€ pour le bloc communal)
- 4,5 Md€ de TVA affectée aux régions et départements

Les dotations d'investissement sont maintenues au niveau de 2020 avec 2 Md€ pour les DETR (1,046 Md€), DSIL (570 M€), DPV (150 M€) et DSID (212 M€). Cependant, un milliard d'euros d'autorisation d'engagement supplémentaire sur la dotation de soutien à l'investissement local (DSIL) est entérinée à travers le plan de relance (LFR 3 pour 2020).

Comme en 2019 et 2020, les enveloppes de DSU et DSR seront abondées de 90 M€ chacune.

D'autre part, l'Etat prévoit une stabilité de l'Enveloppe nationale du FPIC à hauteur de 1Md€, ce qui ne préjuge pas d'éventuelles variations entre collectivités comme ce fut le cas en 2019 et 2020.

Pour mémoire, rappel de la trajectoire des concours de l'Etat aux Collectivités:

2013: gel de l'enveloppe normée des concours de l'Etat aux collectivités (yc DGF)

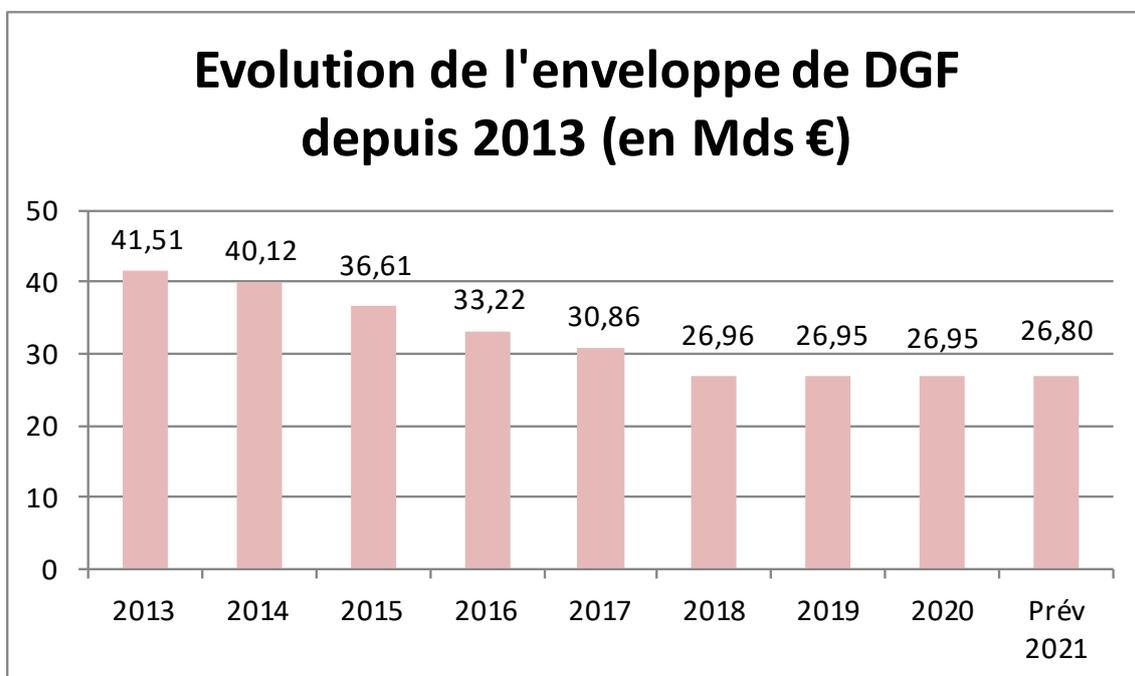
2014: Baisse de -1,5Mds€

2015-2017: Baisse de -10Mds€

2018: Gel de l'enveloppe DGF au bénéfice du bloc communal et des Départements + suppression de la DGF des Régions (-3,9Mds€) compensée par le reversement d'une quote-part de TVA estimée à 4,1Mds€

Depuis 2019: Gel de l'enveloppe DGF

Soit un désengagement de l'Etat envers les collectivités de -11,47 Mds€ sur la période 2013-2017, sans compter le gel des dotations depuis 2018 qui impacte négativement les ressources des collectivités.



➤ Un volet fiscal conséquent

La réforme de la fiscalité locale se poursuit en 2021, avec la suppression du premier tiers de taxe d'habitation (30 %) pour les 20 % de contribuables les plus aisés à compter de 2021 (2,4 Md€).

- Transfert de la TFPB des départements aux communes et d'une fraction de TVA aux départements et EPCI pour compenser la perte de TH au 01/01/2021.
- De plus, la neutralisation des effets de la réforme sur les potentiels fiscaux et les indicateurs financiers est intégrée à la péréquation 2021 afin d'éviter une déstabilisation de la péréquation financière entre collectivités

La suppression d'impôts économiques locaux dans le cadre du Plan de Relance s'établit à 10,1 Md€, se décomposant de la manière suivante :

- 7,25 Md€ de CVAE compensés par de la TVA pour les Régions
- 1,75 Md€ de TFPB et 1,54 Md€ de CFE sur les sites industriels, soit -3,3 Md€ pour les communes et EPCI compensés par un prélèvement sur recettes de l'État évolutif selon les valeurs locatives
- Abaissement du taux de plafonnement de la CET (CVAE+CFE), de 3% à 2% de la valeur ajoutée

La Nationalisation de la gestion de la taxe locale sur la consommation finale d'électricité (TCFE) est précisément actée autour de 3 étapes dans la LFI 2021 :

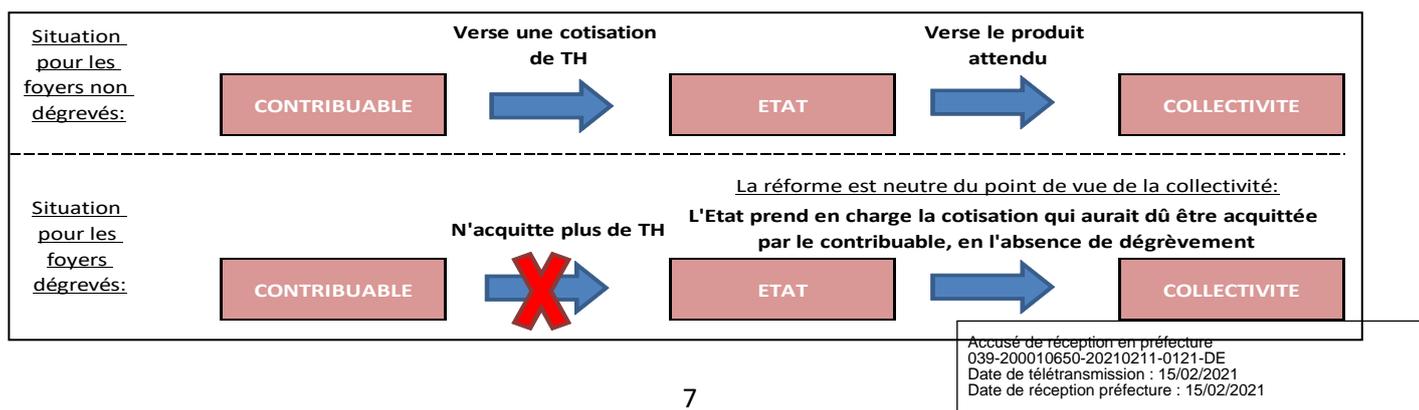
- Alignement au 01/01/2021 des dispositifs juridiques, notamment des tarifs, de la taxe intérieure et des taxes communales et départementales
- Transfert à la DGFIP de la gestion de la TICFE et des TDCFE au 01/01/2022 et 2ème alignement pour les TCCFE
- Transfert à la DGFIP de la gestion des TCCFE au 01/01/2023.

➤ **Les autres mesures prévues**

- La reconduction en 2021 (pour les seules recettes fiscales) de la clause de sauvegarde qui protège cette année les budgets des communes et intercommunalités les plus affectées par la crise à hauteur de 200 millions d'euros.
- La création d'un mécanisme de garantie, en 2021, pour les droits de mutation à titre onéreux (DMTO) des communes de moins de 5.000 habitants qui ne sont pas classées station de tourisme.
- La prise en charge par l'Etat de la moitié du coût des abandons de loyers consentis par les collectivités au profit des entreprises louant des locaux qui leur appartiennent.
- Au 01/01/2021, lancement de la 1ère étape de l'automatisation de la gestion du FCTVA qui s'appliquera pour les collectivités territoriales qui reçoivent le FCTVA l'année de la réalisation de la dépense.

➤ **La suppression de la taxe d'habitation : lancement de l'acte 2 de la réforme**

Après une année 2020 qui a vu 80% des contribuables obtenir un dégrèvement total de la taxe d'habitation, la Loi de Finances 2021 confirme la réduction progressive du montant laissé à la charge des 20% de contribuables les plus aisés, soit une baisse prévisionnelle d'environ 1,9Mds€ en 2021, puis 2,2Mds€ en 2022 et 2,2Mds€ en 2023.



Pour les EPCI, le schéma est le suivant :

	2021	2022	2023
EPCI	Suppression du produit TH pour l'EPCI Récupération d'une fraction de TVA étatique	Adaptation de la fraction de TVA en fonction de l'évolution des bases	Rythme fiscal de croisière Maintien de la TH RS et maintien / possibilité de lever la TH LV
Contributeur	Transformation de la TH « traditionnelle » en TH « étatique » • Les 20% de contribuables non exonérés payent 70% du montant de TH 2020	Transformation de la TH « traditionnelle » en TH « étatique » (2) Les 20% de contribuables non exonérés payent 35% du montant de TH 2020	Suppression totale de la TH sur résidences principales Le contributeur paiera la TH sur résidences secondaires et logements vacants
Etat	Prélèvement de la TH étatique à la place des Collectivités	Prélèvement de la TH étatique à la place des Collectivités Ajustement des compensations en fonction des bases fiscales	Nouvelle fiscalité locale

Pour les communes, le schéma est le suivant :

	2021	2022	2023
Commune	Suppression du produit TH pour la commune Transfert du TFB Départemental pour compenser avec ajustements hausse / baisse	Possibilité d'ajuster les bases de TFB de la commune aux bases de la TFB Départementale	Rythme fiscal de croisière Maintien de la TH RS et maintien / possibilité de lever la TH LV
Contributeur	Transformation de la TH « traditionnelle » en TH « étatique » • Les 20% des contribuables non exonérés payent 70% du montant de TH 2020	Transformation de la TH « traditionnelle » en TH « étatique » Les 20% des contribuables non exonérés payent 35% du montant de TH 2020	Suppression totale de la TH sur résidences principales Le contributeur paiera la TH sur résidences secondaires et logements vacants
Etat	Prélèvement de la TH étatique à la place des Collectivités	Prélèvement de la TH étatique à la place des Collectivités Ajustement des compensations en fonction des bases fiscales	Nouvelle fiscalité locale

I-4. LE DEVENIR DE LA FISCALITE LOCALE

➤ La suppression de la taxe d'habitation

Votée dans le cadre du projet de loi de finances 2018, la baisse de la taxe d'habitation est désormais intégrale pour 17 millions de foyers. La réforme va se poursuivre en 2021 avec une nouvelle étape de 1,9 Mds€ appliquée à 20% des foyers assujettis à cet impôt. Ces derniers ne paieront que 70% du montant payé en 2020 (puis 35% en 2022 et 0% en 2023).

D'autre part, si les contribuables demeurants assujettis continueront de s'en acquitter jusqu'en 2022 (inclus), les collectivités en perdront le produit dès 2021. Elles conserveront néanmoins les produits de la TH sur les résidences secondaires et les logements vacants.

La suppression de la TH des résidences principales implique de compenser les collectivités : les communes recevront alors l'intégralité du taux départemental de TFPB ainsi qu'une dotation de compensation tandis que les EPCI recevront une fraction dynamique de produit de TVA.

II. ORIENTATIONS BUDGETAIRES ET PROSPECTIVE

Les orientations retenues découlent d'un contexte fiscal et financier particulièrement mouvant et défavorable aux EPCI qui perdent l'une de leurs principales ressources et l'autonomie fiscale qui l'accompagne. En ce qui concerne le Grand Dole, la compensation partielle du produit de taxe d'habitation (environ 80% seulement du produit 2020 sera compensé) provoque un manque à gagner estimé à environ 2,5M€, ce qui le conduit à devoir envisager des choix et objectifs politiques forts, tels que :

- La maîtrise des dépenses de fonctionnement et le maintien des services à la population ;
- La recherche d'une solidarité financière et fiscale à l'échelle de son territoire ;
- Une politique d'investissement tournée vers les services à la population et aux entreprises ;
- Une politique de soutien à l'investissement des communes par le biais de fonds de concours ;
- Une stabilisation de sa dette bancaire après un mandat marqué par un important recours à l'emprunt ;

II-1. PACTE DE SOLIDARITE FISCAL ET FINANCIER

Le produit de la fiscalité du Grand Dole connaît une baisse brutale en 2021, d'une part du fait du mécanisme de compensation de la Taxe d'Habitation inscrit dans la Loi de Finances 2020. Le gouvernement a en effet décidé de manière unilatérale de baser cette compensation sur les taux votés par le bloc communal en 2017 (12,40% pour la CAGD) et non sur les taux 2018 et des années suivantes (15,75%). Cette décision rétroactive (qui constitue une décision sans précédent) impacte les comptes de l'agglomération par une perte de recettes de l'ordre de 2,5 M€. D'autre part la baisse de la CVAE sur les entreprises du Grand Dole génère un manque à gagner de 500 K€ (sur 4,5 M€) pour l'année 2021, sans explication satisfaisante de cette chute brutale. Cet impôt reste néanmoins volatile.

Par ailleurs, après les gros investissements réalisés sur le précédent mandat (ALSH Tavaux, Espace Pierre Talagrand) les besoins d'investissement sont projetés de manière plus modeste sur ce nouveau mandat. Ils seront plafonnés à moins de 10 M€/an hors subventions. L'objectif restera de contenir voire de baisser la dette qui a atteint comme prévu son point haut au 31/12/2020 (encours de 41 M€).

Compte tenu de ces contraintes, la révision du Pacte de Solidarité Fiscal et Financier est proposé au débat de notre collectivité. Il pourrait s'appuyer sur les 7 points suivants :

- Convergence des taux
- Maintien d'un fonds de concours
- Augmentation de TFB
- Prélèvement sur les communes possédant une ZAE d'une part (30%) de la TFB sur les ZAE communautaires
- Réduction des Attributions de compensation
- Instauration de la taxe GEMAPI
- Maintien de la prise en charge du FPIC par le Grand Dole

Parallèlement à ces ressources nouvelles, le Grand Dole doit poursuivre ses efforts de maîtrise des dépenses de fonctionnement.

II-1. LA STRUCTURE DU BUDGET DE FONCTIONNEMENT

➤ Les recettes

La fiscalité : l'année 2021 est marquée par d'importantes mutations du panier fiscal dévolu aux intercommunalités :

La Taxe d'Habitation : en cours de suppression son produit est nationalisé à compter de 2021. Cela signifie que les exécutifs locaux n'en ont plus la maîtrise et que le produit payé par les 20% de contribuables encore assujettis abondera le budget de l'Etat. En contrepartie, celui-ci reversera aux collectivités concernées un produit figé correspondant aux bases 2020 multiplié par les taux 2017. En ce qui concerne le Grand Dole, la perte est évaluée à 2,5M€ ;

La Taxe sur la Valeur Ajoutée (TVA) : une quote-part du produit de la TVA nationale sera reversée aux EPCI en compensation de la suppression de la Taxe d'Habitation. Elle est évaluée à environ 8,2M€ pour 2021 quand le produit de TH absorbé par l'Etat atteint environ 10,4M€.

La Cotisation Foncière des Entreprises (CFE) : la valeur locative dont découle les bases de CFE est divisée par deux pour les établissements industriels. Cela signifie un moindre dynamisme des produits de CFE. En effet, les bases de CFE des 138 établissements industriels répertoriés sur notre territoire représentent 62% des bases totales de l'EPCI en 2020. Cet écrêtement sera compensé par l'Etat aux collectivités bénéficiaires et figé au niveau de 2021.

La Taxe Foncière sur les Propriétés bâties (TFPB) : comme pour la CFE, son produit sera partiellement amputé de son dynamisme, la valeur locative dont découle les bases de TFPB étant divisée par deux pour les établissements industriels. Ce sont donc environ 45% des bases de TFPB professionnelle qui subiront un écrêtement à compter de 2021.

La Contribution sur la Valeur Ajoutée des Entreprises (CVAE) : la suppression de la part régionale de cette ressource fiscale correspond à la volonté de diminuer les impôts de production de 10 Mds€, en complément de la réduction de la CFE et de la TFB des entreprises industrielles via une modification de la valeur locative cadastrale. A priori sans conséquence sur le niveau du produit perçu par les EPCI à fiscalité propre, le niveau de cette ressource très volatile devra faire l'objet d'une attention particulière. Ainsi, le Grand Dole perd 500 K€ sur les recettes de CVAE pour l'année 2021.

Compte tenu de l'impact négatif de l'ensemble de ces dispositions sur le niveau des ressources fiscales et leur dynamisme, une réflexion est d'ores et déjà engagée sur le recours au levier fiscal pour compenser ces pertes.

La péréquation : il s'agit de mesures visant à corriger certains écarts de richesse à l'intérieur d'un territoire ou entre territoires à l'échelle nationale. Elle prend trois formes distinctes sur notre territoire :

- ✓ **Les ACTP –Attributions de Compensation-** (péréquation verticale): elles constituent une dépense obligatoire au profit des communes. Leur montant global qui s'établit à 9,4M€ en 2020 pourrait être amené à évoluer dans le cadre des discussions engagées avec les communes autour d'une meilleure solidarité intra-communautaire.
En effet, des réflexions conduisent à envisager une diminution de leur niveau afin de redonner des marges de manœuvre et un niveau d'épargne brute plus élevé à l'EPCI en contrepartie d'un soutien plus affirmé à l'investissement au profit des communes membres.
- ✓ **Le FNGIR -Fonds National de Garantie Individuelle des Ressources-** (péréquation verticale): institué dans le cadre de la réforme de la Taxe Professionnelle, il est figé depuis lors. Le prélèvement subi par le Grand Dole s'élève à 1 632 k€.
- ✓ **Le FPIC -Fonds de Péréquation des Ressources Intercommunales et Communales-** (péréquation horizontale): malgré la stabilité de l'enveloppe globale de l'Etat (1Md€), le prélèvement net sur le territoire du Grand Dole (*pour mémoire, 635K€ net au titre de 2020*) pourra néanmoins évoluer à la hausse comme à la baisse.
En fonction de l'aboutissement des discussions menées dans le cadre du pacte de solidarité fiscal et financier, ce prélèvement pourrait à nouveau être mis à la charge intégrale du Grand Dole en lieu et place des communes (400 K€)

La Dotation Globale de Fonctionnement : elle devrait être stable étant donné la décision de l'Etat de figer l'enveloppe des concours au profit des collectivités. Pour la construction du BP 2021, le Grand Dole s'inscrit donc dans cet objectif de stabilité :

Evolution de la DGF (en M€)	CAGD	Différence / N-1	Cumul 2013-2020
2013	5,3	0,0	0,0
2014	5,1	-0,2	-0,2
2015	4,4	-0,7	-0,9
2016	3,6	-0,8	-1,7
2017	3,5	-0,1	-1,8
2018	3,3	-0,2	-2,0
2019	3,3	0,0	-2,0
2020	3,3	0,0	-1,9
Prév 2021	3,3	0,0	-1,9

Les autres recettes : elles sont constituées des paiements des usagers pour la fréquentation des différents équipements et services (cantines, centres de loisirs, médiathèques, Conservatoire...), des contributions versées par les financeurs (CAF, Conseil Départemental, Région, DRAC...), de la taxe de séjour ainsi que d'un certain nombre de flux croisés entre les communes et le Grand Dole (Mutualisation, forfait d'utilisation des structures dédiées à l'enfance-jeunesse...).

Ces recettes seront globalement maintenues pour l'année 2021.

La structure des recettes peut être résumée ainsi :

<i>en M€</i>	2020 <i>(estimations)</i>	2021 <i>(orientations sans PSFF)</i>	2021 <i>(orientations avec PSFF)</i>
Fiscalité brute <i>dont CFE TH TF</i>	31,4 <i>20,8</i>	29,3 <i>18,4</i>	31,8 <i>20,9</i>
Prélèvements sur fiscalité <i>dont ACTP</i> <i>dont FNGIR</i> <i>dont FPIC</i>	-11,7 <i>-9,4</i> <i>-1,6</i> <i>-0,6</i>	-11,7 <i>-9,4</i> <i>-1,6</i> <i>-0,6</i>	-10,7 <i>-8,4</i> <i>-1,6</i> <i>-0,6</i>
Fiscalité nette	19,7	17,6	21,1
DGF	3,3	3,3	3,3
Autres recettes	5,0	5,8	5,8
Total recettes nettes	28,0	26,7	30,2

➤ **Les dépenses**

Une politique de gestion des ressources humaines marquée par une maîtrise de la masse salariale et une recherche d'amélioration continue : elle représente environ 30% des charges de fonctionnement avec une perspective stable.

La gestion des ressources humaines mise en œuvre au cours du mandat a permis de maîtriser les dépenses de personnel tout en renforçant les mesures en faveur des agents :

- Réorganisation des services ;
- Harmonisation des conditions de travail ;
- Révision du Régime Indemnitaires (RIFSEEP, IFSE, CIA) ;
- Soutien à la formation des agents ;
- Mise en place d'une politique proactive de prévention, santé, bien-être au travail ;
- Politique de déprécarisation.

La projection pluriannuelle ci-dessous conforte cette analyse :

EVOLUTION 2013 - 2021

EFFECTIFS PERMANENTS + NON PERMANENTS VILLE DE DOLE - CA GRAND DOLE

Statut	2013		2014		2015		2016		2017		2018		2019		2020		2021	
	Nb agents	ETP																
Perm.	390	370	385	363	377	355	363	342	344	322	301	288	292	278	297	283	298	283
Non Perm.	278	48	315	40	322	41	361	43	387	56	370	60	288	48	290	49	287	48
Total VD	668	418	700	403	699	396	724	385	731	378	671	348	580	326	587	332	585	331
Perm.	183	151	185	152	185	155	201	175	199	174	236	204	237	205	246	214	250	219
Non Perm.	378	65	429	70	403	83	422	95	383	84	412	90	399	86	400	85	380	80
Total GD	561	216	614	222	588	238	623	270	582	258	648	294	636	291	646	299	630	299
Total général	1 229	634	1 314	625	1 287	635	1 347	655	1 313	637	1 319	642	1 216	617	1 233	631	1 215	630

La masse salariale prévisionnelle de la Communauté d'Agglomération devrait connaître une stabilité en 2021.

Les autres charges : il s'agit de l'ensemble des dépenses qui concourent à la réussite des missions du service public, à savoir :

- Prestations ou contrats passés avec des entreprises
- Charges de siège (téléphonie, informatique, énergie...)
- Petites fournitures
- Concours et subventions diverses

Ces charges sont très sensibles aux effets de l'inflation. Elles augmentent également au gré des transferts de compétences et du désengagement de l'Etat.

La structure des dépenses prévisionnelles peut donc être résumée ainsi :

<i>En M€</i>	2020 <i>(estimations)</i>	2021 <i>(orientations Sans PSFF)</i>	2021 <i>(orientations avec PSFF)</i>
Total Dépenses	23,9	26,7	26,7
<i>dont Masse salariale nette</i>	<i>10,1</i>	<i>10,4</i>	<i>10,4</i>
<i>dont autres charges</i>	<i>13,8</i>	<i>16,3</i>	<i>16,3</i>
Variation N-1		<i>+2,8</i>	<i>+2,8</i>
		<i>11,7%</i>	<i>11,7%</i>

Il convient de préciser que les charges relatives au fonctionnement de l'Espace Talagrand impactent désormais le budget 2021 en année pleine.

Accusé de réception en préfecture
039-200010650-20210211-0121-DE
Date de télétransmission : 15/02/2021
Date de réception préfecture : 15/02/2021

II-2. L'AUTOFINANCEMENT ET LA CHARGE DE LA DETTE

➤ La Capacité d'Autofinancement brute –CAF brute- (ou épargne brute)

Il s'agit du solde de la section de fonctionnement (Recettes Réelles de Fonctionnement – Dépenses Réelles de Fonctionnement) disponible pour le remboursement du capital de la dette et le financement des investissements.

➤ La Capacité d'Autofinancement nette –CAF nette- (ou épargne nette)

Il s'agit de l'épargne disponible, après prise en compte de l'annuité de la dette, pour le financement des investissements.

NB : nous considérons que la dette doit être appréhendée de manière globale (=capital + intérêts). C'est pourquoi, nous avons choisi de retirer les intérêts de la dette dans le calcul de la CAF brute et retirons l'annuité totale pour déterminer la CAF nette. Soit les formules de calcul retenues dans le cadre de ce rapport :

- *CAF brute = RRF – DRF (hors intérêts)*
- *CAF nette = CAF brute – Annuité de la dette + recettes courantes d'investissement (FCTVA)*

Grâce aux mesures structurelles mises en œuvre, la CAF nette s'améliore.

➤ La charge de la dette

Ce ratio mesure la capacité du Grand Dole à rembourser sa dette. Il se calcule selon la formule suivante : Charge de la dette = Annuité de la dette / Recettes Réelles de Fonctionnement.

Comme le montre le récapitulatif ci-dessous, les perspectives en matière d'autofinancement sont négatives du fait de la perte d'une part importante de produit fiscal. Néanmoins, la situation au regard de la charge de la dette démontre une capacité à investir relativement confortable, compte tenu de la fin du cycle d'endettement consécutive à la construction de l'espace Talagrand.

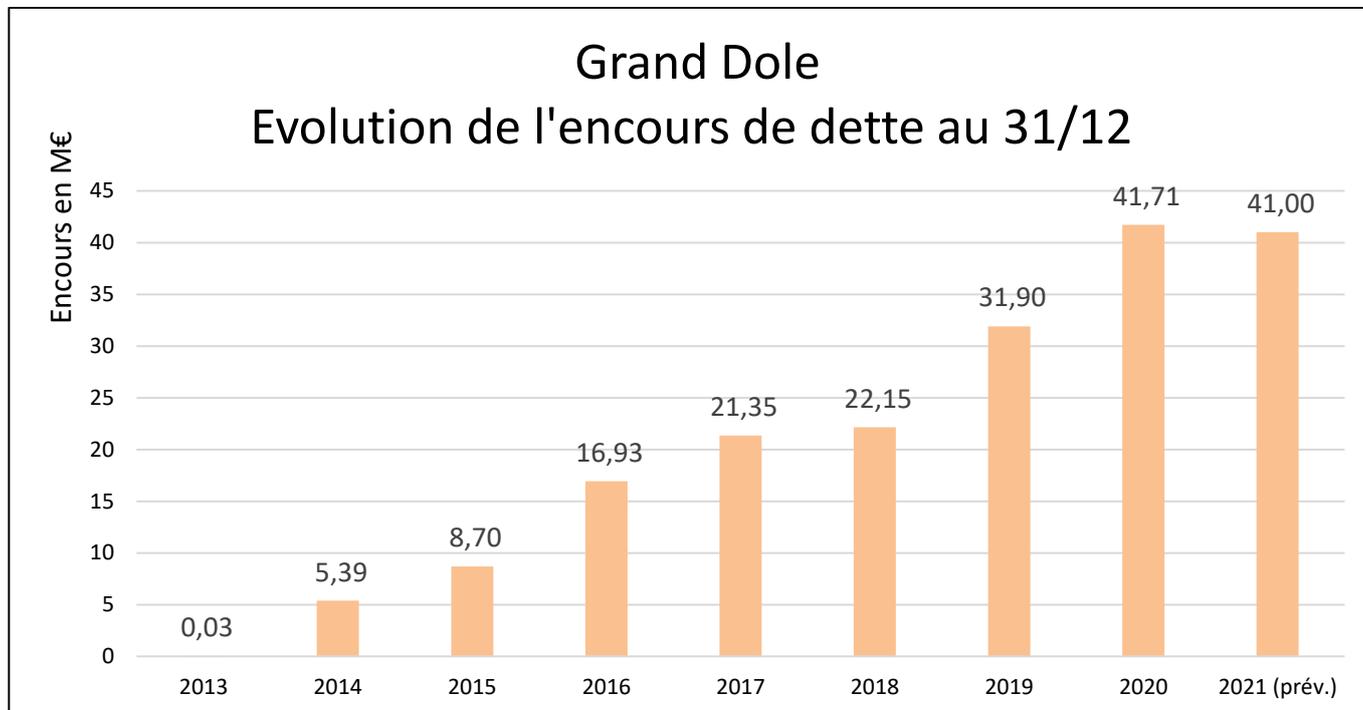
Evolution de l'autofinancement <i>(en M€)</i>	2020 <i>(estimations)</i>	2021 <i>(orientations sans PSFF)</i>	2021 <i>(orientations avec PSFF)</i>
Total recettes	28,0	26,7	30,2
Total dépenses	23,9	26,7	26,7
CAF brute	4,1	0,0	3,5
Annuité de la dette	2,2	2,7	2,7
Recettes récurrentes invest (FCTVA)	1,7	1,5	1,5
CAF nette	3,6	-1,2	2,3
Encours de dette	41,7	41,0	41,0
<i>Charge de la dette (en %)</i>	<i>7,9%</i>	<i>10,1%</i>	<i>8,9%</i>

Accusé de réception en préfecture
039-200010650-20210211-0121-DE
Date de télétransmission : 15/02/2021
Date de réception préfecture : 15/02/2021

III. LA DETTE AU SERVICE DE LA RELANCE ECONOMIQUE ET DU DEVELOPPEMENT DU TERRITOIRE

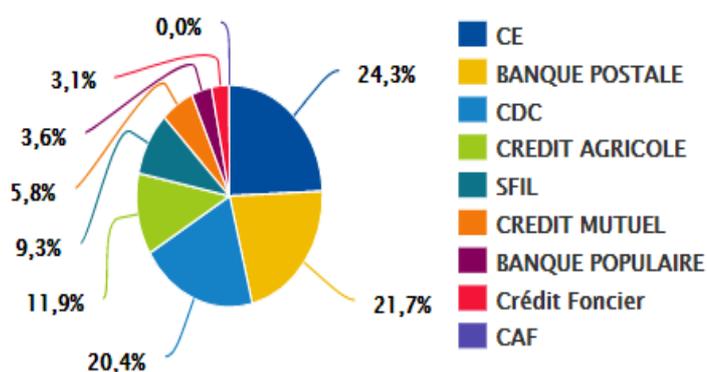
➤ Evolution de l'encours

Le schéma ci-dessous présente l'évolution de l'encours au 31/12 incluant l'estimation fin 2020 ainsi que la prévision pour 2021 :

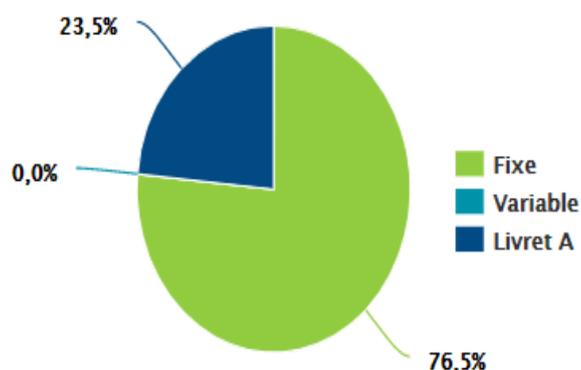


➤ La répartition de l'encours par prêteur et par type de taux

Répartition par prêteur



Répartition par type de risque



Il ressort de ces graphiques une situation saine et maîtrisée, tant au regard de la multitude de prêteurs, que de la sécurité entourant la structure de l'encours.

En effet, plus aucun emprunt à taux variable ne subsiste dans l'encours. Néanmoins la situation actuelle des marchés financiers invite à ne pas négliger ce type de produit, dans la limite des recommandations en termes de risque.

Accusé de réception en préfecture
039-200010650-20210211-0121-DE
Date de télétransmission : 15/02/2021
Date de réception préfecture : 15/02/2021

➤ **La capacité de désendettement**

Ce ratio permet d'analyser la solvabilité d'une collectivité locale. Il est déterminé par le rapport entre le niveau de l'encours de dette et la CAF brute et est exprimé en années, soit:

$$\text{Capacité de désendettement} = \text{Encours} / \text{CAF brute}$$

Comme le montre le récapitulatif ci-dessous, les perspectives sur la période en matière d'autofinancement et de capacité de désendettement, sont conditionnées au prochain pacte de solidarité fiscal et financier, l'objectif de celui-ci est de dégager des marges de manœuvre au profit du Grand Dole afin d'atteindre un niveau d'épargne brute supérieur à 3M€ et ainsi porter ce ratio à hauteur d'environ 12 années à l'horizon fin 2021.

Capacité de désendettement	2020 <i>(estimations)</i>	2021 <i>(orientations Sans PSFF)</i>	2021 <i>(orientations avec PSFF)</i>
CAF brute	4,1	0,0	3,5
Encours	41,7	41,0	41,0
Capacité de désendettement (en années)	10,2	-	11,7

IV. DES INVESTISSEMENTS AU SERVICE DES GRANDS DOLOIS

➤ **La structure des investissements 2021**

L'enveloppe d'investissement 2021 se répartit comme suit :

LES PRINCIPAUX INVESTISSEMENTS (en M€)	Crédits 2021	Financements attendus
TRAVAUX ET AMENAGEMENTS INSTALLATIONS SPORTIVES	2,54	2,60
AMENAGEMENTS AIRES DE COVOITURAGE	0,33	0,25
AIDES A LA PIERRE / SOUTIEN LOGEMENT / COMMERCE / PLUI / PSMV	2,30	1,70
DEPLOIEMENT FTTH / MONTEE EN DEBIT - COFINANCEMENT CD39	0,30	
FONDS DE SOUTIEN AUX COMMUNES	0,25	
EQUIPEMENT ET AMENAGEMENT MEDIATHEQUES	0,28	0,03
AMENAGEMENTS ENFANCE-JEUNESSE	0,90	
TRAME VERTE ET BLEUE ET GEMAPI	0,25	0,07
SCHEMA DIRECTEUR D'ACCESSIBILITE	0,16	0,03
TRAVAUX ET EQUIPEMENTS DIVERS BATIMENTS	0,52	0,05
EQUIPEMENT INFORMATIQUE	0,18	0,05
ACQUISITIONS FONCIERES	0,30	
AIDE A L'IMMOBILIER D'ENTREPRISE	0,30	
PRISE DE PARTICIPATION (DOLEA, AKTYA, SEDIA), FONDS IDT	0,82	
TOTAL	9,43	4,78

Accusé de réception en préfecture
039-200010650000011-0121-DE
Date de télétransmission : 15/02/2021
Date de réception préfecture : 15/02/2021

➤ **Le Plan Pluriannuel d'Investissement (PPI)**

De manière globale, une enveloppe annuelle d'investissement d'environ 3,0M€ net des subventions reçues et du FCTVA pourrait être proposée dans les années à venir :

PPI (en M€)	2019	2020	2021	2022	2023	PPI
ENVELOPPE ANNUELLE (TTC)	17,0	15,7	9,5	6,0	6,0	54,2
SUBVENTIONS	-6,4	-3,4	-4,8	-2,2	-2,2	-19,0
FCTVA	-1,5	-1,8	-1,5	-0,9	-0,9	-6,6
NETA FINANCER	9,1	10,5	3,2	2,9	2,9	28,6

V. LES BUDGETS ANNEXES

Ils sont désormais au nombre de cinq, suite au transfert des compétences Eau et Assainissement au Grand Dole à compter du 1^{er} janvier 2020.

Pour mémoire, un budget annexe permet de retracer dans un document unique, l'ensemble des écritures aussi bien en dépenses qu'en recettes, liées au fonctionnement du service. Il permettra également de faciliter la mise en œuvre et le suivi des obligations fiscales, notamment en matière de TVA.

➤ **Le Budget Annexe des Zones d'Activités**

De façon simplifiée, il devrait s'articuler de la manière suivante :

Dépenses (en M€)		Recettes (en M€)	
Acquis° foncières et aménagts	1,79	1,21	Ventes de terrains
Variation de stock	7,22	5,72	Variation de stock
Entretien des ZAE	0,04	2,25	Ventes diverses
Amortissements	0,02	0,02	Amortissements
Annuité dette	0,13	2,25	Emprunt prévisionnel
	9,20	9,20	

➤ **Le Budget Annexe des Transports**

De façon simplifiée, il devrait s'articuler de la manière suivante :

Dépenses (en M€)		Recettes (en M€)	
Délégation de Service Public	4,13	2,80	Versement Transport
Marchés autres transporteurs	0,57	1,90	Contribution Région/Etat
Charges de personnel	0,09		
Autres charges (dont DAP)	0,07	0,16	Abondement du Budget Principal
	4,86	4,86	

Accusé de réception en préfecture
039-200010650-20210211-0121-DE
Date de télétransmission : 15/02/2021
Date de réception préfecture : 15/02/2021

➤ **Les Budgets Annexes de l'Assainissement**

Suite au transfert de ces compétences rendu obligatoire par l'Etat, le Grand Dole gère cette compétence via deux budgets selon la nomenclature M49 :

- Budget Annexe « Assainissement Régie » ;
- Budget Annexe « Assainissement Affermage » ;

Ces budgets, construits analytiquement pour tenir compte de la situation de chaque zone tarifaire correspondant à la gestion de chaque commune ou syndicat antérieurement compétents, demandent encore à être affinés.

En effet, des précisions ont été apportées par la DGFIP à l'automne 2020 concernant les modalités de gestion des communes ayant choisi de garder la délégation de compétence.

Dans ces conditions, il convient à compter de 2021, que la totalité des opérations financières soient comptabilisées dans le budget du Grand Dole. A cette fin, l'élaboration du budget 2021 devra reprendre le plus fidèlement possible les spécificités liées à ces zones qui ont exercé la compétence en quasi autonomie au cours de l'exercice précédent.