



RÉPUBLIQUE FRANÇAISE

VILLE DE DOLE

**EXTRAIT**

du Registre des Délibérations du Conseil Municipal  
de la Ville de Dole

**Séance du 25 octobre 2021**

Nombre de conseillers en exercice : 35  
Nombre de conseillers présents : 32  
Nombre de procurations : 03  
Nombre de conseillers votants : 35  
Date de convocation : 19 octobre 2021  
Date de publication : 28 octobre 2021

**Conseillers-ères présents-es :**

M. Jean-Baptiste GAGNOUX, Maire,  
Mme Isabelle GIROD, Maire Délégué de Gcux,  
Mme Isabelle MANGIN, M. Mathieu BERTHAUD, Mme Sylvette MARCHAND, M. Stéphane CHAMPANHET, Mme Justine GRUET, M. Daniel GERMOND, Mme Frédérique DRAY, M. Philippe JABOVISTE, Mme Maryline MIRAT, M. Alexandre DOUZENEL, M. Jean-Pierre CUINET, M. Paul ROCHE, M. Jacques PÉCHINOT, M. Jean-Pascal FICHÈRE, Mme Blandine CRETIN-MAITENAZ, M. Patrice CERNELA, M. Jean-Philippe LEFÈVRE, Mme Isabelle DELAINE, Mme Nathalie JEANNET, Mme Catherine NONNOTTE-BOUTON, Mme Catherine DEMORTIER, Mme Patricia ANTOINE, M. Mohamed MBITEL, Mme Claire BOURGEOIS-RÉPUBLIQUE, M. Hervé PRAT, Mme Laetitia JARROT-MERMET, M. Nicolas GOMET, M. Ako HAMDAROU, Mme Amandine BORNECK, M. Timothée DRUET

**Référence**

21.25.10.99

**Commission**

Fonctionnement de  
l'Institution

**Objet**

Rapport d'orientations  
Budgétaires 2022

**Secrétaire de séance**

M. Alexandre DOUZENEL

**Rapporteur**

M. Jean-Pascal FICHÈRE

**Conseillers-ères absents-es ayant donné procuration :**

M. Jean-Michel REBILLARD à M. Mohamed MBITEL  
Mme Laetitia CUSSEY à Mme Sylvette MARCHAND  
Mme Christine MUGNIER à M. Jean-Baptiste GAGNOUX

**Conseillers-ères absents-es non représentés :**

Mme Maryline MIRAT (DCM 21.25.10.103-104)

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 ;  
VU l'avis favorable de la Commission « Fonctionnement de l'Institution » du 22 octobre 2021,

Accusé de réception en préfecture  
039-213901986-20211025-DCM21251099-DE  
Date de télétransmission : 28/10/2021  
Date de réception préfecture : 28/10/2021

CONSIDÉRANT que la présentation est organisée selon le plan suivant :

- I. LE CONTEXTE BUDGÉTAIRE INTERNATIONAL, EUROPÉEN ET FRANÇAIS
- II. ORIENTATIONS BUDGÉTAIRES ET PROSPECTIVE
- III. LA DETTE AU SERVICE DE LA RELANCE ÉCONOMIQUE
- IV. DES INVESTISSEMENTS AU SERVICE DU PATRIMOINE ET DES DOLOIS
- V. LES BUDGETS ANNEXES

CONSIDÉRANT que le Budget Primitif 2022 sera soumis au vote du Conseil Municipal en décembre 2021,

Après en avoir délibéré, le Conseil Municipal, à la majorité des membres présents et représentés moins six voix contre :

- **APPROUVE** les orientations budgétaires 2022, telles que présentées en annexe au présent rapport.

*Fait à Dole, le 25 octobre 2021.*

*Pour extrait certifié conforme,*

*Le Maire,*

Une copie de la présente délibération sera transmise à :

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

*Jean-Baptiste GAGNOUX.*



# RAPPORT D'ORIENTATIONS BUDGÉTAIRES 2022

## VILLE DE DOLE

### PRÉAMBULE

- 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 décembre prochain, il vous est proposé d'exposer les orientations budgétaires selon le plan suivant :

- I. LE CONTEXTE BUDGÉTAIRE INTERNATIONAL, EUROPÉEN ET FRANÇAIS**
- II. ORIENTATIONS BUDGÉTAIRES ET PROSPECTIVE**
- III. LA DETTE AU SERVICE DE LA RELANCE ÉCONOMIQUE**
- IV. DES INVESTISSEMENTS AU SERVICE DU PATRIMOINE ET DES DOLOIS**
- V. LES BUDGETS ANNEXES**

## **I. LE CONTEXTE BUDGÉTAIRE INTERNATIONAL, EUROPÉEN ET FRANÇAIS**

### **I-1. LE CONTEXTE MACROÉCONOMIQUE GÉNÉRAL**

#### **A. Un rebond vigoureux de l'activité économique en 2021**

En 2021, l'économie mondiale poursuit la reprise entamée mi-2020, en dépit de vagues épidémiques successives qui touchent encore, de manière différenciée, de nombreux pays. La levée progressive des restrictions à l'activité et aux déplacements, permise notamment par la montée en charge de la couverture vaccinale dans les économies avancées, conduit à un retour vers les conditions d'activité d'avant-crise dans la plupart des secteurs (à l'exception notamment des secteurs liés au tourisme et au transport aérien de passagers internationaux). Les organisations internationales (Commission européenne, FMI et OCDE) ont révisé à plusieurs reprises leurs prévisions de croissance à la hausse depuis le début de l'année pour le monde, la zone euro comme pour la France. Au total, selon les dernières prévisions du FMI, le PIB mondial devrait rebondir de 6,0 % en 2021 (après la contraction de -3,2 % en 2020) puis de 4,9 % en 2022.

#### **B. Des tensions dans les chaînes d'approvisionnement**

Le commerce mondial de biens et de services se redresse dans le sillage de l'activité : après une chute de 8,3 % en 2020, le FMI prévoyait ainsi en juillet dernier une croissance de celui-ci de près de 10 % en 2021 puis de 7,0 % en 2022.

La reprise de l'économie mondiale s'accompagne néanmoins de tensions dans certaines chaînes d'approvisionnement, d'une hausse des coûts du transport international de marchandises ainsi que des prix de certaines matières premières et consommations intermédiaires. Aux États-Unis comme en zone euro, les entreprises sont confrontées à des difficultés de recrutement, qui freinent la reprise de la production. Ces tensions affectent l'activité de manière différenciée selon les secteurs et les pays. La pénurie de composants électroniques pénalise plus particulièrement la reprise de la production du secteur automobile. Les échanges de services liés aux voyages et au tourisme demeurent affectés par le maintien de restrictions aux déplacements internationaux dans de nombreux des pays.

#### **C. Une hausse de l'inflation que la majorité des prévisionnistes estiment temporaire**

L'inflation se redresse à l'échelle mondiale et dans les principales économies développées. Elle atteint des niveaux relativement élevés par comparaison avec la dernière décennie, notamment aux États-Unis (5,3 % de hausse de l'indice des prix à la consommation – IPC – en août), et dans une moindre mesure en zone euro (3,0 % pour l'indice des prix à la consommation harmonisé – IPCH – en août) et au Royaume-Uni (3,0 % pour l'IPCH en août).

Le redressement de l'inflation résulte de la reprise de l'activité, notamment dans les services, de la répercussion par les entreprises du coût des mesures sanitaires sur leurs prix et de la diffusion des hausses de prix de matières premières et des biens intermédiaires.

La majorité des prévisionnistes considère toutefois que ces pressions inflationnistes vont se dissiper progressivement. La levée des restrictions sanitaires devrait alléger les contraintes d'offre, grâce à la reprise de la production et des échanges de biens intermédiaires ; en outre, la demande de matières premières et de biens intermédiaires devrait se modérer avec le rééquilibrage de la demande des biens vers les services. Les prévisions recensées dans le Consensus Forecasts tablent ainsi sur un reflux de l'inflation vers son rythme d'avant-crise après 2022.

## **D. La situation sanitaire reste le principal facteur d'incertitude, même si son ampleur a diminué**

Si les progrès de la vaccination et l'adaptation progressive des économies aux mesures de restriction mises en œuvre en réponse aux vagues épidémiques successives ont rendu l'économie mondiale moins sensible à l'évolution de la situation sanitaire, la reprise reste en partie soumise à cet aléa. Une résurgence de la pandémie ou l'émergence d'un nouveau variant plus résistant aux vaccins pourrait peser sur la reprise de l'activité des services et perturber davantage les chaînes d'approvisionnement mondiales. En sens inverse, l'arrivée possible courant 2022 des traitements efficaces contre la Covid parmi ceux en cours de développement pourrait renforcer la résilience de l'économie face au virus.

L'activité pourrait être soutenue par des plans de relance supplémentaires, à l'instar de ceux en cours de discussion aux États-Unis ou au Japon, ou par le déblocage progressif par les ménages de l'épargne accumulée durant la crise. À l'inverse, les tensions dans les chaînes d'approvisionnement et leurs conséquences sur les prix et sur l'activité, aujourd'hui largement perçues comme temporaires par les prévisionnistes, pourraient se prolonger plus longtemps que prévu sous l'effet de tensions géopolitiques et de mesures protectionnistes accrues, risquant alors d'entraîner une nouvelle poussée d'inflation et de freiner la reprise de l'économie mondiale.

## **I-2. LES ORIENTATIONS GÉNÉRALES DU PROJET DE LOI DE FINANCES POUR 2022**

Le PLF 2022 est placé sous le signe d'une forte reprise économique, permettant un rétablissement progressif des finances publiques.

### **A. Prévisions du PLF : PIB 2019 retrouvé dès la fin de l'année 2021**

Le projet de loi de finances 2022 s'inscrit dans un contexte de croissance soutenue. Le rebond de l'activité a été rapide après la levée des contraintes sanitaires à partir du printemps, et la levée progressive des restrictions sanitaires encore en place. Ces développements conduisent le Gouvernement à revoir à la hausse sa prévision de croissance du PIB pour 2021, à 6 % contre 5 % dans le programme de stabilité d'avril 2021.

### **B. Prévisions gouvernementales d'un retour à l'état d'avant crise pour l'investissement et le marché du travail**

Le rebond de l'investissement a été particulièrement vigoureux. Après un recul marqué, l'investissement dépasse son niveau d'avant-crise dès le 2<sup>e</sup> trimestre 2021, aussi bien pour les entreprises que pour les ménages. En 2020, on constate le maintien du pouvoir d'achat des ménages (+0,4 %) malgré la chute de l'activité cette même année (-8 %). Le taux de marge des entreprises non financières a résisté en 2020 (à 31,7 %), avant d'atteindre 35 % au 1<sup>er</sup> semestre 2021, ce qui permet aux entreprises d'investir et de projeter des embauches. Le marché du travail a également repris. Les créations d'emplois salariés ont été dynamiques au 1<sup>er</sup> semestre 2021, ce qui a permis à l'emploi salarié de dépasser son niveau d'avant-crise et au taux de chômage de baisser.

### **C. Poursuite du plan de relance en 2022**

Face à la crise sanitaire, le plan France Relance, doté d'une enveloppe de 100 Md€ a été mis en œuvre en 2020. Il s'articule autour de 3 axes : l'accélération de la transition écologique, l'amélioration de la compétitivité des entreprises et le renforcement de la cohésion sociale (compétences) et territoriale (développement de tous les territoires).

47 Md€ ont déjà été engagés et l'objectif d'engagements fixé par le Gouvernement est de 70 Md€ d'ici à la fin de l'année 2021.

Ce déploiement se poursuivra en 2022 : le projet de loi de finances pour 2022 prévoit ainsi l'ouverture de 12,9 M€ de crédits de paiement destinés à couvrir une part des engagements déjà réalisés en 2021. Il prévoit également, sur cette même mission, l'ouverture de 1,2 Md€ d'autorisations d'engagement supplémentaires, destinées à intensifier l'action du plan en matière d'emploi et de formation professionnelle, d'infrastructures de transports, de dépenses d'investissement et de modernisation ou encore de recherche. Ces ouvertures d'autorisations d'engagement additionnelles sur le budget général sont compensées, au sein de l'enveloppe de 100 Md€ de France Relance, par une révision à la baisse du besoin prévisionnel au titre du dispositif de garantie de l'État apportée aux prêts participatifs, ainsi que par une moindre mobilisation des dispositifs de prêt du Plan climat mis en œuvre par Bpifrance dans un contexte d'une meilleure tenue de la trésorerie et des fonds propres des entreprises, et de prolongation des prêts garantis par l'État (PGE). Par ces opérations, l'enveloppe de 100 Md€ de France relance est tenue, et elle fait l'objet de redéploiements en son sein pour s'ajuster en temps réel aux besoins.

Par ailleurs, le déploiement de France Relance permettra de respecter le calendrier de mise en œuvre associé au plan national de relance et de résilience (PNRR), approuvé au niveau européen le 13 juillet dernier. À ce titre, un premier versement à la France a d'ores et déjà été effectué au titre du préfinancement de son plan par le biais de la facilité pour la reprise et la résilience, à hauteur de 5,1 Md€ (sur près de 40 Md€ attendus par la France). L'effectivité du déploiement du plan France Relance, de la mise en œuvre des réformes présentées dans le cadre du PNRR et de l'atteinte des cibles et jalons sur lesquels la France s'est engagée sera primordiale pour l'obtention des prochaines tranches de financement, dont 7,4 Md€ sont attendus en 2022.

#### **D. Les mesures d'urgence et de soutien économique ont vocation à s'éteindre progressivement**

Pour faire face à la crise sanitaire et économique sans précédent, des mesures de soutien d'urgence d'une ampleur exceptionnelle ont été mises en place dès mars 2020. Elles ont été constamment adaptées à la situation sanitaire, pour accompagner les phases de reprise d'activité tout en continuant de protéger efficacement les entreprises et les ménages dont l'activité restait contrainte. Au total, en réponse au choc économique de court terme engendré par la crise sanitaire, les administrations publiques ont engagé 69,7 Md€ de mesures budgétaires et fiscales de soutien d'urgence qui ont un effet sur le solde public en 2020.

Compte tenu de la dynamique de reprise économique, l'extinction progressive des mesures de soutien se fera de façon différenciée selon les secteurs et les territoires, de manière à s'adapter aux conditions effectives de reprise d'activité des entreprises : le fonds de solidarité est supprimé au 30 septembre 2021 sauf dans les territoires d'outre-mer concernés par une reprise épidémique, et le dispositif dit de « coûts fixes », qui vise à prendre en charge les coûts fixes des entreprises qui ne sont pas couverts par leurs recettes, leurs assurances ou les aides publiques, sera étendu à partir du 1<sup>er</sup> octobre pour les secteurs pénalisés par les restrictions sanitaires. De même, le régime d'activité partielle exceptionnelle a été remplacé le 1<sup>er</sup> septembre 2021 pour un nouveau régime d'activité partielle de droit commun, sauf pour les établissements fermés sur décision administrative et ceux des secteurs les plus affectés subissant des pertes de chiffre d'affaires supérieures à 80 %, qui continueront à bénéficier d'un reste à charge nul jusqu'à fin octobre.

Aussi, la reprise de l'activité permettrait de réduire l'effet sur le solde public des mesures exceptionnelles d'urgence à 8,1 Md€ en 2022, essentiellement constitué des dépenses exceptionnelles de santé pour continuer de répondre à la situation sanitaire.

#### **E. Une projection de réduction de moitié du déficit en 2022**

Après le niveau inédit de 9,1 % du PIB en 2020, le déficit public se réduirait dès 2021 à 8,4 % du PIB en raison du rebond de l'activité. Cette réduction du déficit est progressive, du fait du nécessaire maintien des dispositifs de soutien aux ménages et aux entreprises pour faire face à la crise sanitaire et compte tenu de la montée en charge rapide du plan de relance.

En 2022, le déficit public pourrait quasiment être réduit de moitié à 4,8 % du PIB.

#### **F. Une évolution de la dépense publique hors crédits d'impôt qui se normalise**

Après avoir atteint 60,8 % du PIB en 2020, la dépense publique baisserait très légèrement en 2021 à 59,9 % compte tenu de la mobilisation toujours forte des finances publiques pour continuer de répondre à la crise puis entamera sa décrue en 2022 en diminuant à 55,6 % du PIB.

La dépense publique hors crédits d'impôt augmenterait en effet de +3,4 % en volume en 2021, principalement du fait du maintien des mesures de soutien d'urgence, de la montée en charge du plan de relance et de la forte reprise de l'investissement local. En 2022, la dépense publique diminuerait de -3,5 % en volume sous l'effet de l'extinction progressive des mesures d'urgence ; cette baisse significative serait partiellement compensée par les mesures de rémunération liées au Ségur de la santé et aux autres mesures de revalorisation du pouvoir d'achat (enseignants, catégories C de la fonction publique). Hors mesures d'urgence et de relance, le taux de croissance de la dépense publique en volume atteindrait +2,1 % en 2021 après +1,2 % en 2020, et il ralentirait à +0,8 % en 2022.

#### **G. Prévisions quant au ratio de dette publique**

En 2021, le ratio de dette augmenterait d'environ un demi-point, à 115,6 % du PIB, la hausse étant contenue par la reprise de l'activité.

En 2022, le ratio d'endettement baisserait de plus d'un point et demi pour atteindre 114,0 % du PIB.

La trajectoire du ratio de dette serait plus favorable que celle anticipée au moment du Programme de Stabilité 2021- 2027.

**Les prévisions économiques pour la France se résument ainsi :**

	2020	2021	2022
<b>Opérations sur biens et services en volume</b>			
<b>Produit intérieur brut (CJO)</b>	<b>-8,0</b>	<b>6,0</b>	<b>4,0</b>
Consommation finale des ménages	-7,2	4,1	7,0
Consommation finale publique	-3,2	6,5	-1,5
Formation brute de capital fixe (FBCF)	-8,9	12,4	4,7
<i>dont : entreprises non financières</i>	<i>-8,1</i>	<i>12,2</i>	<i>5,1</i>
<i>administrations publiques</i>	<i>-4,4</i>	<i>12,0</i>	<i>2,3</i>
<i>ménages hors entrepreneurs individuels</i>	<i>-12,2</i>	<i>15,7</i>	<i>3,1</i>
Importations	-12,2	9,0	10,4
Exportations	-16,1	8,6	10,0
<b>Contributions à l'évolution du PIB en volume</b>			
Demande intérieure privée hors stocks	-5,8	4,5	4,7
Demande publique	-0,9	2,1	-0,3
Variation des stocks et objets de valeur	-0,2	-0,3	0,0
Commerce extérieur	-1,1	-0,3	-0,4
<b>Prix et valeur</b>			
<b>Indice des prix à la consommation</b>	<b>0,5</b>	<b>1,5</b>	<b>1,5</b>
Indice d'inflation sous-jacente brut	0,6	1,1	1,5
Déflateur du produit intérieur brut	2,5	0,5	1,4
Produit intérieur brut en valeur (CJO)	-5,7	6,5	5,5
<b>Productivité, emploi et salaires</b>			
Branches marchandes non agricoles :			
- Productivité effective du travail (en EQTP)	-8,1	5,0	3,9
- Emploi salarié (personnes physiques, MA)*	-1,5	1,5	0,8
- Emploi salarié (MA, en milliers)*	-259	245	143
- Emploi salarié (GA en milliers)*	-356	327	64
- Salaire moyen par tête-SMPT (personnes physiques)	-4,9	4,8	5,2
- Pouvoir d'achat du SMPT (au sens de l'IPC)	-5,3	3,2	3,7
- Masse salariale	-6,2	6,2	6,1
Emploi total (MA)*	-0,9	1,2	0,7
Emploi total (GA en milliers)*	-353	377	130
<b>Compte des sociétés non financières</b>			
<b>Taux de marge (EBE/VA)</b>	<b>31,8</b>	<b>34,7</b>	<b>33,2</b>
Taux d'épargne (épargne/VA)	21,9	25,2	24,1
Taux d'investissement (FBCF/VA)	24,6	26,1	25,9
Taux d'autofinancement (épargne/FBCF)	89,1	96,4	93,0
<b>Compte des ménages</b>			
Revenu disponible brut (RDB)	1,0	3,7	2,5
<b>Pouvoir d'achat du RDB (au sens du déflateur de la conso.)</b>	<b>0,4</b>	<b>2,2</b>	<b>1,0</b>
Taux d'épargne (épargne/RDB)	21,4	20,0	15,2
<b>Opérations avec le Reste du monde</b>			
Balance commerciale FAB-FAB (chiffres Douanes)	-2,8	-3,5	-3,7
Balance commerciale FAB-FAB (Douanes, Md€)	-65	-86	-95
<b>Environnement international</b>			
Demande mondiale adressée à la FRANCE	-6,8	10,4	4,9
Taux de change euro-dollar	1,14	1,19	1,17
Prix du baril de Brent en dollars	42	68	69

\* *Emploi au sens des estimations d'emploi (Estel)*

Accusé de réception en préfecture  
039-213901986-20211025-DCM21251099-DE  
Date de télétransmission : 28/10/2021  
Date de réception préfecture : 28/10/2021

### I-3. LES ORIENTATIONS DU PLF 2022 POUR LES COLLECTIVITÉS

Le projet de loi de finances pour 2022 octroie 525 millions d'euros supplémentaires aux collectivités et 350 millions d'euros pour la DSIL, ainsi qu'un soutien aux territoires les plus fragiles.

#### ➤ Les concours financiers de l'Etat aux collectivités

Les collectivités ont fortement contribué à la réduction du déficit de l'Etat depuis 2014. Malgré cela, elles ont démontré leur capacité à maintenir leurs investissements pour soutenir l'emploi local.

Par rapport à 2021, les concours financiers de l'Etat devraient être stables. La DGF (Dotation Globale de Fonctionnement) des communes et des départements est attendue à hauteur d'environ 26,8 Mds€, en stabilité par rapport à son niveau de 2021. Elle sera répartie en fonction des dynamiques de population et de richesses, en tenant compte du renforcement de la péréquation entre collectivités du bloc local.

A ce titre, la Dotation de Solidarité Rurale (DSR) et la Dotation de Solidarité Urbaine (DSU) devraient augmenter d'environ 95M€ chacune, cette hausse étant financée par une ponction sur la Dotation Forfaitaire. D'autre part, l'Etat prévoit une stabilité de l'Enveloppe nationale du FPIC à hauteur de 1Md€, ce qui ne préjuge pas, comme chaque année, d'éventuelles variations entre collectivités.

#### 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€

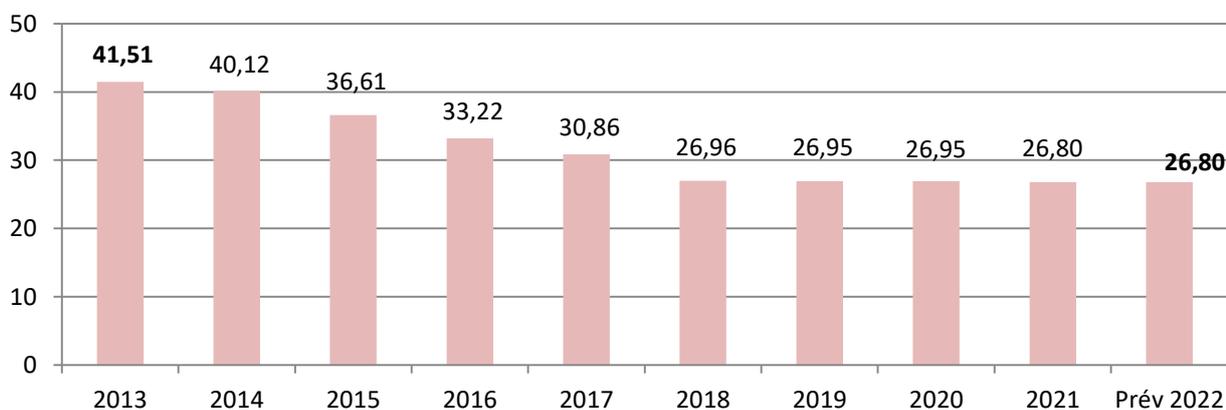
2015-2017: Baisse de -10Mds€

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.**

#### Évolution de l'enveloppe de DGF depuis 2013 (en Mds €)



➤ **Une volonté de l'État de soutenir l'investissement local**

Le Projet de Loi de Finances pour 2022 prévoit également un soutien à l'investissement local, avec 276 millions d'euros de crédits de paiement supplémentaires en 2022 pour aider les collectivités à couvrir les engagements pris au titre de la dotation de soutien à l'investissement local (DSIL) exceptionnelle. En parallèle, environ 500 millions d'euros de dotations exceptionnelles du plan de relance devraient être décaissés en 2022 pour soutenir l'investissement local : 300 millions d'euros au titre de la DSIL et 100 millions d'euros pour la dotation rénovation thermique et la dotation régionale d'investissement.

Par ailleurs, le texte prévoit d'abonder la DSIL à hauteur de 350 millions d'euros d'autorisations d'engagement pour alimenter les contrats de relance et de transition écologique (CRTE).

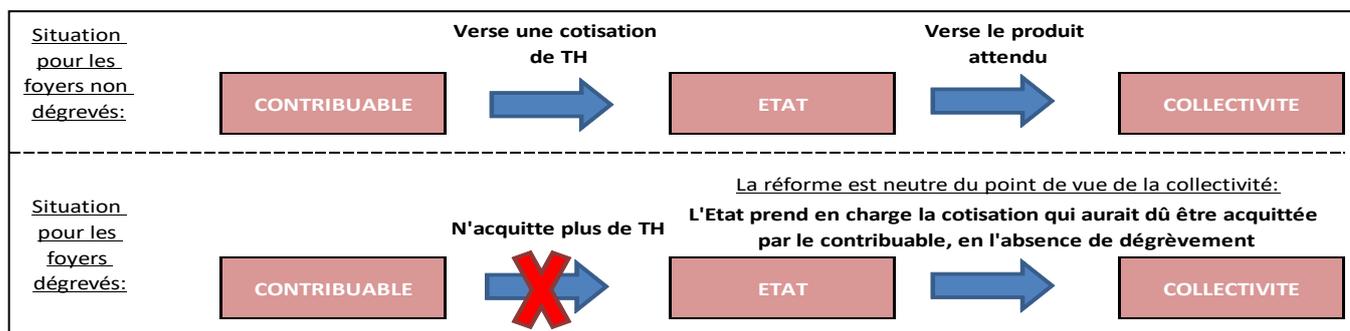
➤ **Des ressources fiscales dopées par le dynamisme de la TVA ?**

Côté fiscalité, depuis 2021 les intercommunalités disposent d'une fraction de la TVA correspondant à leur ancien produit de TH sur les résidences principales. Il était prévu que cette fraction calculée une fois pour toute sur le montant de TVA de 2020 évolue chaque année comme la progression de la TVA au niveau national. Mais la crise sanitaire et économique de 2020 ayant entraîné une chute de la TVA en 2020, la part revenant aux collectivités aurait été plus élevée que prévu. La loi de finances 2021 a supprimé cet effet d'aubaine inattendu, en changeant l'année de référence pour le calcul du ratio de 2020 à 2021 et en modifiant son indexation en la fixant sur l'année en cours.

Ainsi, les intercommunalités devraient bénéficier en 2022 de la dynamique de la TVA de 2022, estimée dans le PLF à + 5,4 %.

➤ **La suppression de la taxe d'habitation sur les résidences principales : suite et fin**

Après l'acte 1 qui a vu la taxe d'habitation progressivement supprimée pour 80% des contribuables (période 2018-2020) et l'acte 2 qui a conduit, à compter de 2021, à sa réduction progressive pour les redevables restants, l'année 2022 sera marquée par la dernière tranche de dégrèvement pour ces 20% de contribuables avant une suppression totale à compter de 2023.



Pour les communes, le schéma est le suivant :

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

## II. ORIENTATIONS BUDGÉTAIRES ET PROSPECTIVE

Les orientations retenues découlent d'un contexte particulièrement mouvant mais également de choix et d'objectifs politiques forts, tels que :

- Gel du taux d'imposition ;
- Poursuite de la politique d'investissement ;
- Maîtrise des dépenses de fonctionnement avec maintien des services à la population ;
- Maîtrise de la masse salariale dans un contexte d'augmentation salariale des agents suite aux annonces gouvernementales ;
- Stabilité de l'encours de dette ;
- Stabilité des tarifs municipaux ;

### II-1. LA STRUCTURE DU BUDGET DE FONCTIONNEMENT

#### ➤ Les recettes

**La fiscalité** : suite à la suppression de la taxe d'habitation, la fiscalité locale repose uniquement sur la taxe foncière payée par les propriétaires. Si les taux restent inchangés, l'hypothèse prudente d'une hausse mécanique des bases de foncier bâti de +1% (augmentation physique + revalorisation issue de la « Loi de Finances ») pourrait être retenue pour l'élaboration du budget primitif 2022.

Depuis 2018, la révision des valeurs locatives est calculée à partir de l'évolution de l'indice des prix à la consommation harmonisé (IPCH) entre novembre N-1 et Novembre N-2 (article 1518bis du CGI). La formule est la suivante :  $\text{Coeff} = \frac{[(\text{IPCH Nov N-1}) - (\text{IPCH Nov N-2})]}{(\text{IPCH Nov N-2})}$

Compte tenu de la situation économique actuelle et de la tendance inflationniste constatée depuis plusieurs mois, on ne connaîtra cette donnée qu'au moment de l'adoption définitive de la Loi de Finances 2022.

Outre la fiscalité directe, d'autres ressources fiscales peuvent être dénombrées. Il s'agit notamment :

- Des Droits de Mutation à Titre Onéreux : la reprise du marché immobilier constatée après un net fléchissement courant 2020 pourrait les amener à retrouver leur niveau d'avant la crise sanitaire, soit env. 850 à 900K€ ;
- De la Taxe Locale sur la Publicité Extérieure ;
- De la Taxe sur la Consommation Finale d'Electricité : cette taxe fait l'objet d'une réforme annoncée dans le cadre du PLF 2021 avec effet à compter de 2022. Sa future « étatisation » devrait être sans conséquence majeure sur le produit encaissé par la ville en 2022 (env. 330K€) ;
- Des droits de place (marché), de voirie (terrasses) et de stationnement : pour mémoire, le Conseil Municipal a fait le choix d'en exonérer les redevables au titre de 2020 et 2021, compte tenu des difficultés financières rencontrées par les commerçants.

**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 du Grand Dole au profit de ses communes membres. Suite à la mise à jour du pacte de solidarité, le montant attribué aux communes pourra varier chaque année en fonction du dynamisme fiscal des zones d'activités. En effet, une part du foncier bâti communal payée par les entreprises situées sur ces zones est désormais reversée au Grand Dole, lequel assume la charge financière d'entretien et de développement de ces ZAE. Sur la base de l'exercice 2021, la recette devrait se stabiliser à environ 3,8M€ pour la Ville.
- ✓ **Le FPIC -Fonds de Péréquation des Ressources Intercommunales et Communales-** (péréquation horizontale) : conformément aux dispositions du Pacte de Solidarité, le Grand Dole devrait prendre à sa charge l'intégralité du prélèvement imposé par l'Etat à l'échelle de l'ensemble intercommunal. A ce titre, et comme depuis 2018, la Ville de Dole ne devrait pas subir de prélèvement à ce titre en 2022, soit une économie d'environ 180K€.

**La Dotation Globale de Fonctionnement** : la baisse de la dotation forfaitaire couplée à la hausse de la DSU dans un contexte de stabilité de l'enveloppe normée pourrait conduire à une stabilisation voire à une légère augmentation du produit global de DGF attribué à la Ville de Dole. Dans ce contexte, la prudence devrait conduire à une reconduction à hauteur du montant obtenu en 2021, soit 5,7M€ :

<b>Evolution de la DGF (en M€)</b>	<b>Ville de Dole</b>	<b>Différence / N-1</b>	<b>Cumul 2013-2021</b>
<b>2013</b>	7,02	0,00	<b>0,00</b>
<b>2014</b>	6,76	-0,26	<b>-0,26</b>
<b>2015</b>	6,23	-0,53	<b>-0,79</b>
<b>2016</b>	5,65	-0,58	<b>-1,37</b>
<b>2017</b>	5,46	-0,19	<b>-1,56</b>
<b>2018</b>	5,49	0,03	<b>-1,53</b>
<b>2019</b>	5,55	0,06	<b>-1,47</b>
<b>2020</b>	5,62	0,07	<b>-1,40</b>
<b>2021</b>	5,69	0,08	<b>-1,32</b>
<b>Prév 2022</b>	5,69	0,00	<b>-1,32</b>

**Les autres recettes** : elles sont constituées :

- des paiements des usagers pour la fréquentation des différents équipements et services (structures d'accueil de la Petite Enfance, Ecole des Beaux-Arts notamment),
- des contributions versées par les financeurs (CAF, Conseil Départemental, Conseil Régional, État, DRAC...),
- des redevances pour occupation du domaine public,
- des ventes de bois
- des produits immobiliers et charges associées (baux signés entre la Ville et certains privés)

- des flux croisés entre la Ville et divers organismes parmi lesquels le Grand Dole (Mutualisation, forfait d'utilisation des structures dédiées à l'enfance-jeunesse...) ou le Syndicat Mixte de la Grande Tablée (remboursement des charges de personnel).

La structure des recettes peut être résumée ainsi :

<i>En M€</i>	<b>2021</b> <i>(estimation)</i>	<b>2022</b> <i>(orientations)</i>
<b>Fiscalité brute</b>	<b>15,3</b>	<b>15,4</b>
<i>dont TF et THRS</i>	<i>10,1</i>	<i>10,2</i>
<i>dont ACTP</i>	<i>3,8</i>	<i>3,8</i>
<i>dont TLPE, TCFE, DMTO...</i>	<i>1,4</i>	<i>1,4</i>
<b>DGF</b>	<b>5,7</b>	<b>5,7</b>
<b>Compensations d'exonérations</b>	<b>0,6</b>	<b>0,6</b>
<b>Autres recettes</b>	<b>3,7</b>	<b>3,8</b>
<b>Total recettes nettes</b>	<b>25,3</b>	<b>25,5</b>

#### ➤ Les dépenses

La gestion des ressources humaines mise en œuvre au cours des dernières années a été marquée par une maîtrise de la masse salariale et une recherche permanente d'amélioration et d'optimisation du fonctionnement des services : elle représente environ 56% des charges de fonctionnement.

Les diverses réorganisations et recherches d'amélioration ont été permises notamment par des mesures de professionnalisation, le recours à des contrats d'apprentissage, la formation et le développement d'outils informatiques plus en adéquation avec les besoins de la collectivité.

L'ensemble de ces évolutions s'est accompagné du renforcement des mesures en faveur des agents. Il s'agit notamment des mesures suivantes :

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

La projection pluriannuelle ci-dessous conforte cette analyse :

Collectivité	2013		2018		2021 (estim)		2022 (prev)	
	Nb agents	ETP	Nb agents	ETP	Nb agents	ETP	Nb agents	ETP
VILLE DE DOLE	390	370	301	288	298	283	35	31
GRAND DOLE	183	151	236	204	250	219	515	470
<b>Total général</b>	<b>573</b>	<b>521</b>	<b>537</b>	<b>492</b>	<b>548</b>	<b>502</b>	<b>550</b>	<b>501</b>

Plusieurs éléments impacteront néanmoins la masse salariale à compter de 2022. Il s'agit notamment des mesures suivantes :

- La signature d'une convention de services communs avec le Grand Dole dans le cadre du projet d'Administration Locale Partagée : si ce dispositif entraîne un transfert massif d'agents de la Ville au Grand Dole et d'un partage de l'autorité fonctionnelle entre les deux exécutifs, l'impact budgétaire devrait être neutre ;

- La revalorisation des agents de catégorie C : cette mesure s'inscrit dans le cadre des récentes annonces de la Ministre de la Transformation et de la Fonction Publique au profit qui a indiqué aux partenaires sociaux que « Le 1,2 million agents de la catégorie C, soit les plus bas salaires de l'État, des collectivités territoriales et des hôpitaux, recevront une augmentation de 40 euros à 100 euros net par mois, en fonction de leur ancienneté, à partir du 1er janvier ». Cette mesure, si les modalités d'application ne sont pas précisées à ce stade, pourrait générer une augmentation de la masse salariale à hauteur d'environ +200K€. Cette mesure vient s'ajouter à la récente réévaluation du SMIC (+2,2%) qui impacte les grilles indiciaires des agents de catégorie C en début de carrière. Cette décision représente au minimum +37€ par mois pour un agent à temps-plein à compter du 1er octobre 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, fluides...)
- Loyers
- Petites fournitures
- Concours et subventions diverses

Certaines de ces charges sont très sensibles aux effets de l'inflation.

La structure des dépenses prévisionnelles peut donc être résumée ainsi :

<i>en M€</i>	<b>2021</b> <i>(estimation)</i>	<b>2022</b> <i>(orientations)</i>
<b>Total Dépenses</b>	<b>20,6</b>	<b>21,0</b>
<i>dont Masse salariale nette</i>	<i>11,3</i>	<i>11,6</i>
<i>dont autres charges</i>	<i>9,3</i>	<i>9,4</i>

## II-2. LA FORMATION DE L'AUTOFINANCEMENT

### ➤ **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)*

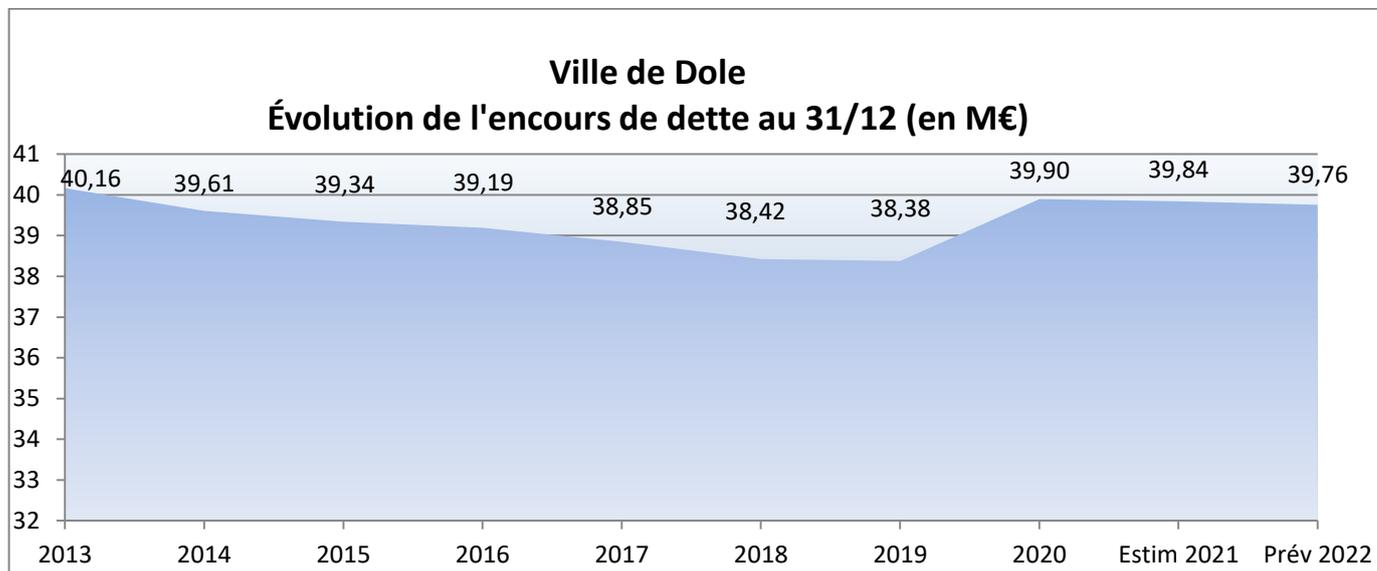
Grâce aux mesures structurelles mises en œuvre, et comme le montre le récapitulatif ci-dessous la Capacité d'Autofinancement de la Ville s'améliore :

<b>Evolution de l'autofinancement</b> <i>(en M€)</i>	<b>2021</b> <i>(estimation)</i>	<b>2022</b> <i>(orientations)</i>
Total recettes	25,3	25,5
Total dépenses	20,6	21,0
<b>CAF brute</b>	<b>4,7</b>	<b>4,5</b>
Annuité de la dette	4,5	4,4
Recettes récurrentes investissement <i>(FCTVA, TA, Amendes de police)</i>	1,5	1,5
<b>CAF nette</b>	<b>1,7</b>	<b>1,6</b>

### III. LA DETTE AU SERVICE DE LA RELANCE ÉCONOMIQUE

#### ➤ Evolution de l'encours durant le mandat

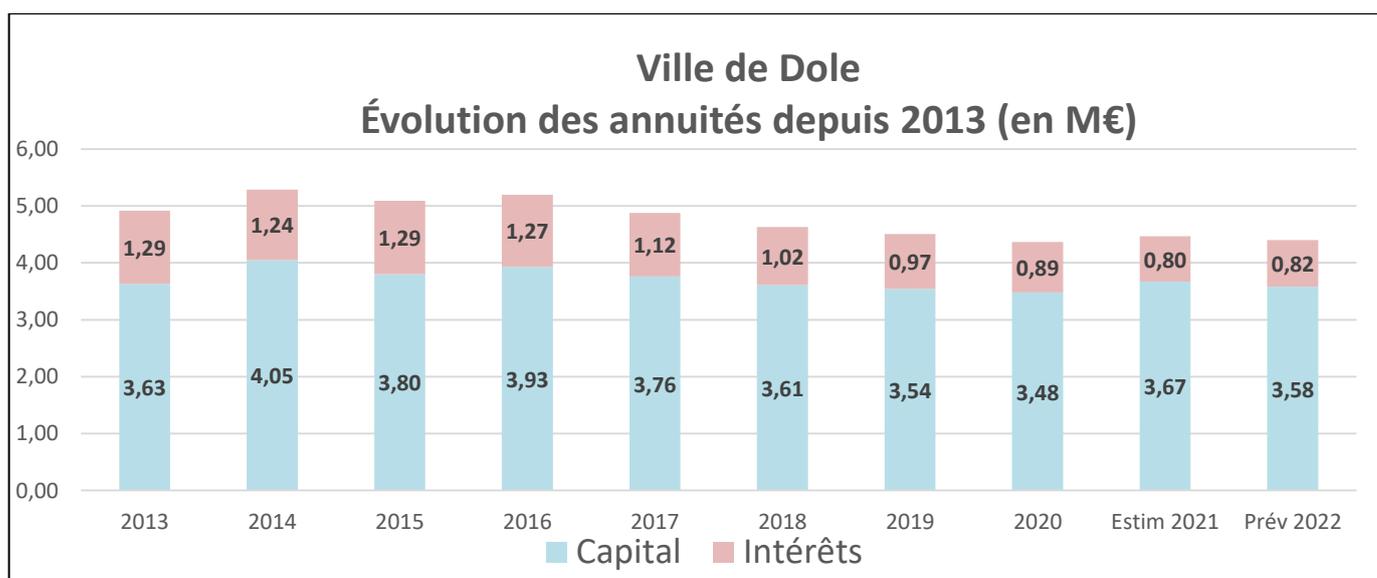
Le schéma ci-dessous présente l'évolution de l'encours au 31/12 incluant l'estimation fin 2021 ainsi que la prévision pour 2022 :



Le recours à l'emprunt bancaire effectué fin 2020 dans un contexte de soutien à la relance de l'activité économique et aux entreprises impactées par la crise sanitaire, a permis à la Ville de conduire un programme d'investissement riche et ambitieux.

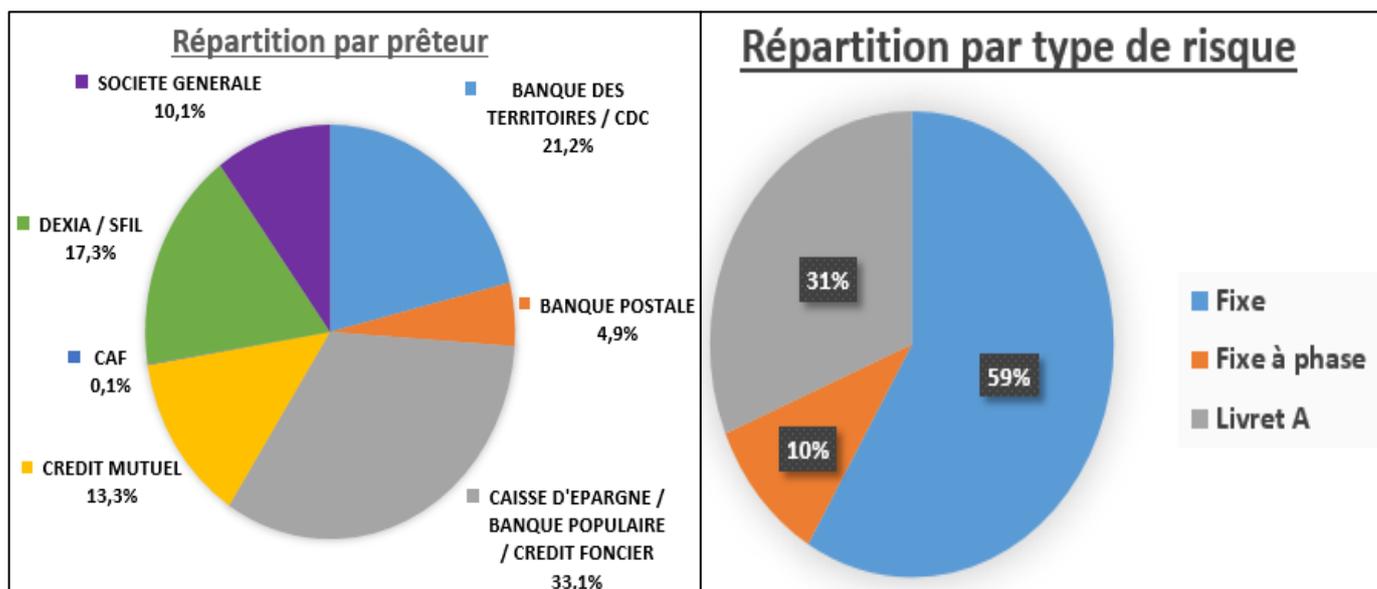
Ce choix résulte également de l'atonie des marchés financiers, dont les conditions en matière de taux et de marges bancaires sont propices au recours à l'emprunt. Néanmoins, l'exécutif souhaite plafonner l'encours de la dette à moins de 40M€ durant le mandat.

Le graphique ci-après témoigne de cette inertie :



Avec un taux moyen de 3,38% en 2013 et inférieur à 2,00% en 2021-2022, les frais financiers diminuent d'environ 0,5M€ quand le capital remboursé est stable.

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



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.

➤ La charge de la dette

Ce ratio mesure la capacité de la Ville de 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 (stable à environ 4,5M€) et de charge de la dette qui reste contenue (soit environ 17%) témoignent d'une situation budgétaire maîtrisée.

➤ 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 :

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

Le nombre d'années du désendettement doit être appréhendé au regard de la demi-vie résiduelle d'un équipement, soit 12 ans. Il est communément admis qu'au-delà de 12 années, la solvabilité d'une collectivité peut comporter un risque.

Comme le montre le récapitulatif ci-après, les prévisions en matière d'endettement témoignent d'une situation budgétaire maîtrisée. La charge de la dette resterait contenue (soit environ 17%) quand la capacité de désendettement augmenterait légèrement tout en restant inférieure à 9 années.

<b>Ratio d'endettement</b>	<b>2021</b> <i>(estimation)</i>	<b>2022</b> <i>(orientations)</i>
<b>Encours de dette</b>	<b>39,84</b>	<b>39,76</b>
<b>Charge de la dette (en %)</b> <i>(= annuité / recettes réelles de fct)</i>	<b>17,79%</b>	<b>17,25%</b>
<b>Capacité de désendettement (en années)</b> <i>(= encours / CAF brute)</i>	<b>8,5</b>	<b>8,8</b>

#### IV. DES INVESTISSEMENTS AU SERVICE DU PATRIMOINE ET DES DOLOIS

##### ➤ Les projets pour 2022

Les investissements 2022 seront consacrés à des projets répondant aux préoccupations des Dolois dans leur quotidien.

Parmi ceux-ci, l'important programme de réhabilitation de cinq groupes scolaires, entrera en phase active. Prenant la forme d'un Marché de Partenariat et de Performance Energétique confié à la Société Publique Locale Grand Dole Développement 39, il ne concernera les crédits d'investissement de la Ville qu'à hauteur des apports en fonds propres évalué à 700K€. Les dépenses directes de ce chantier emblématique seront en effet supportées par la SPL, chargée d'attribuer les marchés aux entreprises.

Les autres opérations phares menées durant le prochain exercice budgétaire seraient :

- La deuxième phase du projet d'aménagement de la rive gauche en vue de l'installation du Multiplexe
- La seconde tranche de participation de la Ville au chantier de l'espace Talagrand
- Le plan « vélo », la transition écologique et les voiries
- Le lancement des travaux de rénovation dans les bâtiments publics

De manière simplifiée, la répartition des crédits d'investissement qui pourraient être proposés au Budget Primitif se présente ainsi :

<b>LES PRINCIPAUX INVESTISSEMENTS - 2022 (en M€)</b>	<b>D</b>	<b>R</b>	<b>Net</b>
AMÉNAGEMENTS MULTIPLEXE / RIVE GAUCHE	1,2	0,4	0,8
RÉNOVATION ÉNERGÉTIQUE PATRIMOINE IMMOBILIER	3,0	1,3	1,7
ÉQUIPEMENTS SPORTIFS	2,5	0,2	2,3
PROGRAMME PLURIANNUEL VOIRIE / PLAN VELO	1,4		1,4
AMÉNAGEMENT URBAIN (Cœur de Ville, aides aux primo-accédants, acquisitions/cessions diverses...)	0,4	1,6	-1,2
ÉQUIPEMENTS DIVERS TOUS SERVICES (Informatique, Véhicules, Mobilier, Matériel d'activités...)	0,6	0,1	0,5
	<b>9,1</b>	<b>3,6</b>	<b>5,5</b>

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

De manière globale, une enveloppe annuelle d'investissement d'environ 3,8M€ net des subventions reçues et du FCTVA pourrait être proposée dans les années à venir :

<b>ENVELOPPE INVESTISSEMENTS (en M€)</b>	<b>2021</b>	<b>2022</b>	<b>2023</b>	<b>2024</b>	<b>PPI</b>
<b>ENVELOPPE ANNUELLE (TTC)</b>	10,4	9,1	8,5	8,5	<b>36,5</b>
<b>SUBVENTIONS</b>	-4,5	-3,6	-3,5	-3,5	<b>-15,1</b>
<b>FCTVA</b>	-1,2	-1,2	-1,2	-1,2	<b>-4,8</b>
<b>NET A FINANCER</b>	<b>4,7</b>	<b>4,3</b>	<b>3,8</b>	<b>3,8</b>	<b>16,6</b>

## V. LES BUDGETS ANNEXES

Ils sont au nombre de deux.

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 permet également de faciliter la mise en œuvre et le suivi des obligations fiscales, notamment en matière de TVA.

### ➤ Le Budget Annexe « Lotissements »

Ce budget supporte la fin de l'opération d'aménagement des lotissements Rougemont et La Faulx, c'est-à-dire qu'il comptabilisera les produits des ventes des dernières parcelles.

Concernant les zones d'activités économiques des Epenottes et des Grandes Epenottes, leur gestion revient depuis 2017 au Grand Dole. Les parcelles non encore commercialisées à ce jour feront l'objet d'une cession au Grand Dole au fil de l'eau, lequel encaissera alors le produit des ventes ainsi qu'un reversement de la Taxe d'Aménagement.

### ➤ Le Budget Annexe « Stationnement »

Ce budget est consacré à la gestion des parkings fermés. Il s'agit des parcs de stationnement suivant :

- Ducat,
- Garibaldi,
- Messageries,
- Terreaux,
- Jean de Vienne.