



Extrait du Registre des délibérations du Conseil de Communauté

Séance du Jeudi 15 Février 2018

Conseillers communautaires en exercice : 128

Le Conseil de Communauté, régulièrement convoqué, s'est réuni à la salle des conférences de la CCIT du Doubs à Besançon, sous la présidence de M. Gabriel BAULIEU, 1^{er} Vice-Président, puis de M. Jean-Louis FOUSSERET, Président de la CAGB.

Ordre de passage des rapports : 0.1, 3.1, 3.2, 3.3, 3.4, 3.5, 4.1, 4.2, 4.3, 4.4, 4.5, 5.1, 5.2, 1.1.1, 1.1.2, 1.1.3, 1.1.4, 1.1.5, 1.1.6, 1.2.1, 6.1, 6.2, 6.3, 6.4, 7.1, 7.2, 7.3, 7.4, 8.1, 2.1, 2.2, 2.3, 2.4, 9.1, 9.2.

La séance est ouverte à 18h10 et levée à 21h55.

Etaient présents : Amagney : M. Thomas JAVAUX Arguel : M. André AVIS Audeux : Mme Françoise GALLIOU Avanne-Aveney : Mme Marie-Jeanne BERNABEU, suppléante de M. Alain PARIS Besançon : M. Eric ALAUZET (à partir du 5.1 et jusqu'au 5.2), M. Frédéric ALLEMANN, Mme Anne-Sophie ANDRIANTAVY (jusqu'au 5.2), Mme Sorour BARATI-AYMONIER, M. Thibaut BIZE, M. Nicolas BODIN, M. Emile BRIOT, Mme Claudine CAULET, M. Laurent CROIZIER (jusqu'au 7.1), Mme Marie-Laure DALPHIN, M. Clément DELBENDE, M. Cyril DEVESA, Mme Myriam EL YASSA (jusqu'au 5.2), M. Ludovic FAGAUT (jusqu'au 5.2), Mme Odile FAIVRE-PETITJEAN, Mme Béatrice FALCINELLA, M. Jean-Louis FOUSSERET (à partir du 4.5), Mme Myriam LEMERCIER, M. Jean-Sébastien LEUBA, M. Christophe LIME, M. Michel LOYAT, Mme Elsa MAILLOT, M. Thierry MORTON (à partir du 1.1.1), M. Philippe MOUGIN, Mme Sophie PESEUX, Mme Danielle POISSENOT, M. Yannick POUJET, M. Anthony POULIN, Mme Françoise PRESSE, Mme Karima ROCHDI, M. Dominique SCHAUSS, Mme Mina SEBBAH (jusqu'au 5.2), Mme Catherine THIEBAUT, M. Gérard VAN HELLE, Mme Anne VIGNOT, Mme Sylvie WANLIN, Mme Christine WERTHE, Mme Marie ZEHAF Bonnay : M. Gilles ORY Boussières : M. Bertrand ASTRIC Braillans : M. Alain BLESSEMAILLE Busy : M. Philippe SIMONIN, suppléant de M. Alain FELICE Byans-sur-Doubs : M. Didier PAINÉAU Chalezeule : M. Christian MAGNIN-FEYSOT Chalèze : M. Gilbert PACAUD Champagny : M. Olivier LEGAIN Champvans-les-Moulins : M. Florent BAILLY Chaucenne : M. Jean-Luc GUILLAUME, suppléant de M. Bernard VOUGNON Chemaudin et Vaux : M. Bernard GAVIGNET (à partir du 1.1.1), M. Gilbert GAVIGNET Chevroz : M. Yves BILLECARD Châtillon-le-Duc : Mme Catherine BOTTERON Dannemarie-sur-Crète : M. Gérard GALLIOT Deluz : M. Fabrice TAILLARD Devecey : M. Michel JASSEY Ecole-Valentin : M. Yves GUYEN Fontain : Mme Martine DONEY Geneuille : M. Jean-Claude PETITJEAN Gennes : M. Christophe DEMESMAY, suppléant de Mme Thérèse ROBERT Grandfontaine : M. François LOPEZ La Chevillotte : M. Roger BOROWIK Larnod : M. Sébastien CUINET, suppléant de M. Hugues TRUDET (jusqu'au 5.2) Les Auxons : M. Jacques CANAL, M. Serge RUTKOWSKI Mamirolle : M. Daniel HUOT Marchaux-Chaufontaine : M. Patrick CORNE, M. Jacky LOUISON Miserey-Salines : M. Marcel FELT Montferrand-le-Château : M. Pascal DUCHEZEAU Morre : M. Jean-Michel CAYUELA (jusqu'au 6.4) Nancray : M. Vincent FIETIER Noironte : Claude MAIRE Novillars : M. Philippe BELUCHE (jusqu'au 5.2) Osselle-Routelle : Mme Anne OLSZAK Palise : Mme Daniel GAUTHEROT Pelousey : Mme Catherine BARTHELET Pirey : M. Robert STEPOURJINE Pouilley-Français : M. Yves MAURICE Pouilley-les-Vignes : M. Jean-Marc BOUSSET Pugey : M. Frank LAIDIE Rancenay : M. Michel LETHIER Roche-lez-Beaupré : M. Jacques KRIEGER Roset-Fluans : M. Arnaud GROSERRIN Saint-Vit : Mme Annick JACQUEMET (à partir du 1.1.1), M. Pascal ROUTHIER Saône : M. Yoran DELARUE Serre-les-Sapins : M. Gabriel BAULIEU Tallenay : M. Jean-Yves PRALON Thise : M. Alain LORIGUET Thoraise : M. Jean-Paul MICHAUD (à partir du 5.1) Torpes : M. Denis JACQUIN Vaire : M. Jean-Noël BESANCON Velesmes-Essarts : M. Jean-Marc JOUFFROY (à partir du 5.1) Venise : M. Jean-Claude CONTINI Vieilley : Mme Christiane ZOBENBULLER Villars Saint-Georges : M. Pascal PETETIN, suppléant de M. Jean-Claude ZEISSER Vorges-les-Pins : Mme Julie BAVEREL

Etaient absents : Besançon : M. Julien ACARD, M. Pascal BONNET, M. Patrick BONTEMPS, M. Gueric CHALNOT, Mme Catherine COMTE-DELEUZE, M. Pascal CURIE, M. Yves-Michel DAHOU, Mme Danielle DARD, M. Emmanuel DUMONT, M. Abdel GHEZALI, M. Philippe GONON, M. Jacques GROSERRIN, Mme Carine MICHEL, M. Michel OMOURI, Mme Rosa REBRAB, M. Rémi STHAL, Mme Ilva SUGNY Beure : M. Philippe CHANEY Champoux : M. Philippe COURTOT Cussey-sur-l'Ognon : Patrice CUENOT, suppléant François : M. Claude PREIONI La Vèze : Mme Catherine CUINET Le Gratteris : M. Cédric LINDECKER Mazerolles-le-Salin : M. Daniel PARIS Merey-Vieilley : M. Philippe PERNOT Montfaucon : M. Pierre CONTOZ Vaire : Mme Valérie MAILLARD

Secrétaire de séance : Mme Catherine BARTHELET

Procurations de vote :

Mandants : J. ACARD, E. ALAUZET (à partir du 0.1 et jusqu'au 4.5, puis à partir du 1.1.1), AS. ANDRIANTAVY (à partir du 1.1.1), P. BONNET, P. BONTEMPS, G. CHALNOT, C. COMTE-DELEUZE, P. CURIE, YM. DAHOU, D. DARD, E. DUMONT, M. EL YASSA (à partir du 1.1.1), A. GHEZALI, J. GROSERRIN, C. MICHEL, T. MORTON (jusqu'au 5.2), M. OMOURI, R. REBRAB, R. STHAL, I. SUGNY, D. PARIS, P. CONTOZ, A. JACQUEMET (jusqu'au 5.2), V. MAILLARD.

Mandataires : P. MOUGIN, D. POISSENOT (à partir du 0.1 et jusqu'au 4.5, puis à partir du 1.1.1), C. DEVESA (à partir du 1.1.1), C. WERTHE, S. BARATI-AYMONIER, K. ROCHDI, S. PESEUX, D. SCHAUSS, S. WANLIN, G. VAN HELLE, F. ALLEMANN, T. MORTON (à partir du 1.1.1), M. ZEHAF, L. FAGAUT, N. BODIN, M. EL YASSA (jusqu'au 5.2), M. DALPHIN, Y. POUJET, C. THIEBAUT, M. LOYAT, R. STEPOURJINE, M. DONEY, P. ROUTHIER (jusqu'au 5.2), JN. BESANCON.

Délibération n°2018/004026

Rapport n°1.1.1 - Débat d'Orientations Budgétaires 2018

Débat d'Orientations Budgétaires 2018

Rapporteur : Gabriel BAULIEU, Vice-Président

Commission : Finances, ressources humaines, communication et aide aux communes

Depuis quelques années, on constate une accélération sans précédent de la mutation du Grand Besançon, en termes de compétences et de positionnement sur les enjeux forts d'attractivité, de rayonnement, de développement cohérent et durable, de coopérations. Ces enjeux constituent autant de défis pour l'Agglomération, pour sa visibilité à l'échelle régionale et nationale et son dynamisme. Aujourd'hui, plus que jamais peut-être, c'est l'avenir de notre territoire qui se joue et ce que nous construisons maintenant préfigurera de manière durable ce que sera le Grand Besançon dans les années à venir. A ce titre, 2018 constitue une année charnière, un tournant fort où nous devons trouver ensemble les réponses à ces enjeux collectifs, réponses qui ne peuvent être que globales et appuyées sur la valorisation de nos atouts, en complémentarité avec nos communes.

Les orientations budgétaires pour 2018 annoncent ce rendez-vous. Le Grand Besançon est résolu à se saisir de son avenir avec détermination, et à décliner des projets et des actions concrètes, répondant aux enjeux que nous inscrirons dans notre projet de territoire. Nous en avons tant la volonté que la capacité, grâce à une situation financière saine et maîtrisée, s'inscrivant dans le cadre d'une stratégie pluriannuelle une fois de plus confirmée, malgré un paysage des finances publiques qui reste incertain.

C'est la condition de la réalisation de l'ambition que le Grand Besançon construit avec tous ses membres, autour d'un projet fort et de valeurs communes pour bâtir un territoire fort, cohérent, solidaire, ouvert et respectueux de chacun.

I. Orientations stratégiques de la CAGB

A/ Une communauté d'agglomération qui prépare l'avenir

2017 avait d'ores et déjà marqué une étape forte pour la CAGB, avec d'abord l'extension de périmètre à 15 nouvelles communes, portant son nombre d'habitants à plus de 190 000, mais aussi avec la prise de compétences sur les zones d'activités économiques, le commerce, le tourisme et en cours d'année le Plan Local d'Urbanisme Intercommunal. 2018 constituera un pas supplémentaire dans la construction communautaire.

En effet, depuis le 1^{er} janvier 2018, le Grand Besançon a vu ses compétences s'enrichir encore de 2 domaines : **l'eau et l'assainissement et la gestion des milieux aquatiques et la prévention des inondations.**

Même si ces transferts sont bien évidemment complexes et lourds, car induisant des changements profonds d'organisation territoriale, ils ouvrent la voie au renforcement d'une vision partagée et d'un aménagement concerté et cohérent autour de problématiques communes : la préservation de notre environnement, la mise en cohérence des ressources, la qualité du service rendu à l'utilisateur...

Ces transferts de compétences, préparés en étroite concertation avec les communes, se réalisent bien évidemment dans le cadre de la loi NOTRe, mais ils constituent aussi une occasion de renforcer encore les coopérations territoriales en matière d'aménagement dans le cadre du Schéma de Cohérence Territoriale de l'agglomération bisontine (SCoT).

Parallèlement, le Grand Besançon mène une réflexion sur le passage en Communauté Urbaine.

Au-delà du simple changement de statut, il s'agirait avant tout de saisir l'opportunité conférée par la Loi NOTRe pour consolider le positionnement stratégique de notre intercommunalité. Au sein d'un territoire régional élargi, les enjeux de cette évolution, même si celle-ci n'est pas l'unique réponse, sont cruciaux pour le Grand Besançon qui doit conserver et renforcer son rôle de pôle d'attractivité économique, universitaire, culturel, environnemental, mais aussi continuer à attirer les entreprises et les habitants en leur offrant des opportunités et des services adaptés et cohérents. Il s'agit également de garantir un poids suffisant dans le nouveau contexte territorial, pour conserver des capacités de négociation avec nos partenaires (Etat, Département, Région, Union européenne, métropole régionale, mais également dans le cadre du pôle métropolitain Centre Franche-Comté et des coopérations avec l'Allemagne et la Suisse) et une visibilité à l'échelle nationale.

Le passage en Communauté Urbaine impliquerait des transferts de compétences supplémentaires : la création ou l'extension des cimetières, les réseaux de froid et de chaleur, la distribution de gaz, et surtout, la voirie communale.

La condition de la réussite de ce changement majeur serait bien évidemment qu'il s'effectue dans le respect de chacun, par une large concertation permettant la mobilisation et la participation de tous, en garantissant le maintien des équilibres et de la proximité vis-à-vis du citoyen. C'est l'engagement que nous avons pris et c'est l'objet du travail mené actuellement sur la gouvernance, qui devra permettre d'assurer la cohérence, l'efficacité et la réactivité de cette nouvelle structure, tant pour ses communes membres que pour ses habitants.

L'ensemble de ces mouvements s'appuie sur un renforcement progressif des mutualisations de services administratifs et techniques, avec la Ville de Besançon, dans un objectif de partage des expertises et d'optimisation des moyens dans un contexte financier contraint. Après la mutualisation de la Direction générale et des services supports en 2016 (Finances, Administration générale...) puis celle des services techniques en 2017, la mutualisation se poursuit, avec celle des moyens techniques de la Direction Communication en 2018.

Parallèlement, et toujours dans un souci d'équilibre et de cohérence du territoire, 2017 a permis la consolidation du dispositif d'aide aux communes, dont la montée en charge se poursuivra en 2018 : il témoigne de la volonté de l'Agglomération d'accompagner les communes tant dans leur fonctionnement quotidien que dans leur développement, en leur apportant un appui adapté et gradué. La souplesse du dispositif autant que la diversité des services qu'il permet en font un levier indispensable de l'action communautaire et du dynamisme territorial, tout en renforçant la vision consolidée et collective des besoins au niveau du bloc communal.

2018 confirme et consolide donc encore la double approche qui sculpte progressivement le visage de l'Agglomération pour les années à venir : préparer l'avenir tout en garantissant la proximité et l'écoute de tous. De plus en plus, cette volonté permet de renforcer notre spécificité et notre singularité qui se déclineront dans la structuration du nouveau projet de territoire.

B/ Un nouveau projet de territoire moteur du développement

Le projet de territoire a pour objectif de guider la mutation et le développement de notre territoire grand bisontin autour de grands axes permettant de répondre aux enjeux d'avenir. C'est pour cette raison que le Grand Besançon s'est engagé en 2017 dans l'élaboration d'un nouveau cadre de travail en privilégiant une approche participative (ateliers prospectifs, réunions de secteurs...) pour que ce projet puisse être co-construit, enrichi et partagé par les acteurs du territoire. C'est aussi ce qui a guidé le choix d'un projet resserré, bâti autour d'un nombre réduit d'axes politiques et donc n'ayant pas vocation à l'exhaustivité : il sera complété d'engagements concrets, résultant d'un processus de priorisation, pour en faire un document évaluable.

Ces conditions doivent nous permettre de nous en saisir collectivement pour qu'il joue **un vrai rôle à la fois de moteur et de guide dans les années à venir.**

- Des enjeux collectifs

C'est un véritable défi pour l'Agglomération que de maîtriser le nouveau contexte, sa mutation rapide et ses enjeux.

Le nouveau projet de territoire, *Action Grand Besançon* s'inscrit dans la lignée de *Grand Besançon 2030* adopté en 2013. Il intègre les nouveaux enjeux, notamment celui de l'élargissement du périmètre d'agglomération à 70 communes, de la fusion des régions et, par conséquent, de la redistribution des fonctions régionales.

Avec ce document, le Grand Besançon se fixe un horizon et porte l'ambition d'impulser une nouvelle dynamique au territoire, en emmenant avec lui les communes et tous les acteurs qui pourront contribuer à faire de l'agglomération un territoire de progrès et de développement.

- Des orientations partagées

Action Grand Besançon résulte d'un processus de priorisation et s'articule ainsi autour de quatre grandes orientations.

Dynamiser nos alliances

Parce que l'union fait la force, le Grand Besançon entend poursuivre son travail d'ouverture en cherchant à la fois à affirmer son rôle métropolitain spécifique sur l'échiquier régional et national, à valoriser ses atouts pour faire porter son identité au-delà des limites de son territoire, et à fédérer les forces vives du territoire pour stimuler les partenariats. C'est un élément de dynamisme porteur de singularité et une invitation aux autres territoires à y contribuer également.

Renforcer notre cohésion

Parce que la Communauté d'agglomération est jeune et qu'elle est désormais une *intercommunalité XXL*, l'adhésion communautaire représente un enjeu capital. Cette orientation propose de viser durablement une haute qualité de vie dans tout le territoire, de porter des projets communs au profit de tous les habitants et de structurer davantage le territoire en valorisant la diversité de ses atouts.

Anticiper les transitions

Parce que les transitions énergétique, écologique, numérique, de mobilité, alimentaire, et bien d'autres encore dessinent un horizon de portée planétaire, le Grand Besançon entend contribuer aux indispensables changements globaux avec la participation de toutes les communes, tous les habitants, tous les acteurs du territoire. En visant un impact global, les transitions auront aussi des effets positifs sur la qualité du cadre de vie dans toute l'agglomération.

Susciter l'effervescence

Il s'agit de dynamiser le tissu économique et socioculturel de notre territoire. Il doit s'imposer comme un territoire d'innovation et de création, qui permette l'épanouissement personnel et professionnel de tous les habitants. C'est l'attractivité globale de tout le territoire qui doit être renforcée : cela constitue, pour l'avenir et pour toutes les communes également, un enjeu majeur.

Des engagements précis ont été retenus et apporteront au document un caractère plus concret pour mieux faire écho aux spécificités du Grand Besançon.

L'objectif est d'adopter le Projet de territoire au premier trimestre 2018.

C/ Les grands projets de l'année 2018

Les orientations budgétaires sont d'ores et déjà l'occasion d'évoquer certains grands projets répondant aux orientations et aux grands axes définis.

Un des grands axes de développement de l'Agglomération pour 2018, nous l'avons vu, est la **consolidation de son positionnement, de sa singularité et de son identité**. La consolidation de l'identité communautaire est en effet **un facteur fort, à la fois de cohésion, d'adhésion, mais également de dynamisme, d'attractivité et de lisibilité vis-à-vis de nos partenaires** et dans le cadre de nos coopérations.

Un des signes forts de cette orientation, c'est la décision, prise dès 2016, de renforcer de manière très conséquente et responsable, la capacité d'investissement du Grand Besançon sur les 5 prochaines années, tout en respectant le cadre strict de la prospective, alors que beaucoup de collectivités se sont situées dans une position de retrait ou de renoncement à l'investissement dans un contexte de baisse des dotations entre 2014 et 2017.

Le renforcement de cette identité se déclinera de multiples façons.

Tout d'abord, par des événements marquants, contribuant à la structuration du territoire. 2018 verra à ce titre la poursuite du Salon du Livre, dont les deux premières éditions ont rencontré un vrai succès et une notoriété dépassant largement le seul Grand Besançon.

Il vient ainsi compléter des événements plus locaux et néanmoins très riches en matière de cohésion sociale et territoriale, et notamment la Fête d'Agglomération ou encore les Mardis des Rives.

2018 verra également la préparation de l'évènement porteur de la thématique « outdoor », qui constituera un des fils conducteurs du développement du Grand Besançon pour les années à venir, comme un élément fort d'identité et d'identification: **la préservation et la valorisation touristique, culturelle et sportive du patrimoine naturel exceptionnel du territoire**.

Cet axe puise ses racines et trouve un écho fort, tant dans les dispositifs et projets existants à l'agglomération comme dans les communes, notamment en matière de préservation de la biodiversité, de tourisme fluvial et de plein air, que dans les nouveaux projets 2018. Citons notamment le **démarrage de la nouvelle salle d'escalade**, pour une ouverture au public en 2019 : ce nouvel équipement du Grand Besançon aura une vocation extrarégionale, ses caractéristiques lui permettant de prendre rang dans le top 5 national. A cela s'ajoute la **restructuration du plan d'eau d'Osselle**, le **développement de la stratégie touristique et culturelle**, ou encore le **lancement du nouveau programme d'itinéraires cyclables**.

Pour bâtir cette identité, le Grand Besançon pourra également s'appuyer sur sa **capacité de création et d'innovation** dans tous les domaines, autour d'un enjeu majeur : **l'attractivité pour les habitants et les entreprises**.

Les études préparatoires à la Grande Bibliothèque sur le site Saint-Jacques, élément structurant et moteur de la future Cité des savoirs et de l'Innovation, seront à ce titre exemplaire : il s'agit là en effet de conforter la ville de demain et les besoins de nos habitants.

En matière d'Enseignement supérieur, la CAGB se saisit pleinement de son rôle de capitale universitaire régionale, avec le **soutien à la COMUE**, à **l'installation du CROUS**, et avec la réflexion qui s'engage avec la Région sur la **restructuration du quartier La Bouloie et du campus**, mais aussi par la poursuite des actions de recherche et d'innovation.

Dans le domaine économique, l'intervention de la CAGB se poursuivra sur les sites emblématiques notamment la **« Nouvelle Ere »**, les **Marnières**, la **zone de l'Echange**, la **pépinière de Palente**, ou encore **TEMIS**, avec notamment la **concrétisation du projet Bio-innovation** dans le domaine de la santé et de la médecine du futur (qui rejoint d'ailleurs pleinement la question de la cohésion développée dans le projet de territoire). Ce sera aussi le cas sur l'ensemble des zones d'activités économiques reprises par l'agglomération en 2017. L'installation des **industries culturelles et créatives sur le quartier Battant** permet parallèlement d'ouvrir de nouvelles pistes de dynamisation en matière de développement économique, en favorisant la structuration et l'animation de la filière créative.

La réflexion sur **« Planoise - quartier d'excellence numérique »** en lien avec le développement de la smart city permettront également à l'Agglomération de se positionner sur des secteurs de spécialisation en lien étroit avec le secteur entrepreneurial, et d'ouvrir de manière très pragmatique la réflexion sur la reproductibilité de l'innovation. Le domaine numérique est également un des axes de coopération à développer, avec la Suisse notamment.

Etre attractif, c'est aussi, au-delà du rayonnement, assurer les conditions d'une vraie qualité de vie pour les habitants. C'est d'ailleurs un des atouts majeurs de notre territoire autant qu'un élément identitaire.

C'est garantir un urbanisme durable et respectueux, dans le cadre du Plan local d'Urbanisme intercommunal et offrir un habitat diversifié et abordable (**avec la poursuite de la mise en œuvre du PLH, la préfiguration du Nouveau Programme de Rénovation Urbaine et la mise en œuvre du contrat de ville**) ; c'est préserver l'environnement, en gérant les **déchets**, en favorisant la qualité de l'eau dans le cadre de la nouvelle compétence, en favorisant les circuits courts (**pépinière maraîchère et réflexion pour une légumerie**) et en organisant un système de transports en commun adapté (**avec en 2018 le lancement de la deuxième phase du TCSP et du doublement du Pont de la Gibelotte et le renouvellement de la Délégation de Service Public des transports**).

C'est aussi favoriser la proximité, en termes d'équipements et d'aménagements (par exemple avec le **fonds centre villages ou la participation à la piscine de Chalezeule**).

C'est enfin garantir une offre culturelle et de loisirs dynamique (**soutien au sport de haut niveau, à la Citadelle, au musée de Nancray, études sur l'équipement aqualudique et le projet équestre, soutien au réseau d'enseignement musical ou aux musiques actuelles...**).

L'ensemble de ces actions et de ces projets 2018 contribue à renforcer très concrètement le Grand Besançon et à faire de sa mutation une opportunité pour tout le territoire.

II. Le contexte national et ses conséquences sur les finances locales

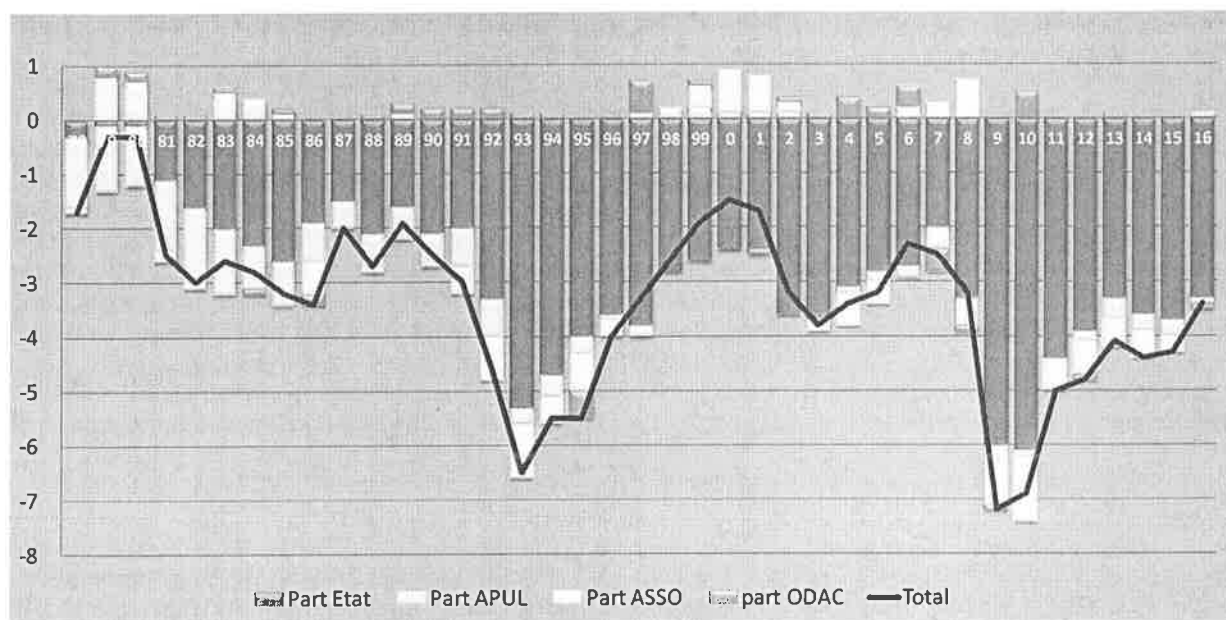
La connaissance du contexte national est indispensable à la compréhension d'un budget local et aux analyses qui nous permettent de positionner nos efforts budgétaires.

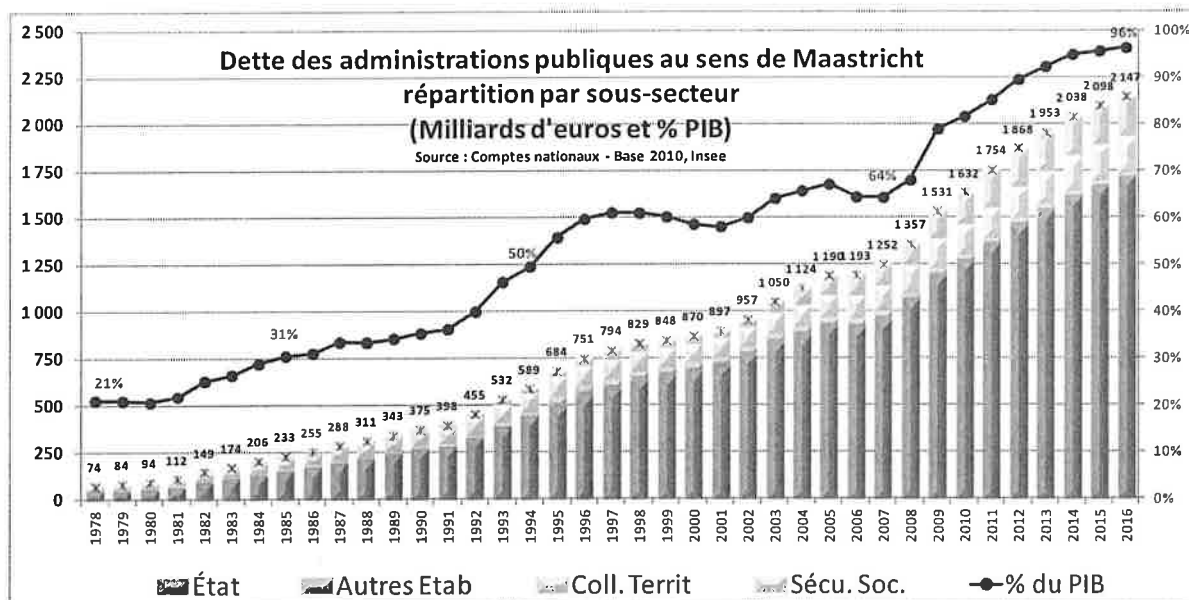
A/ Le contexte national

Dès avril 2014, le précédent Gouvernement avait annoncé la mise en place d'un vaste programme d'économies de 50 Mds d'euros entre 2015 et 2017. L'objectif affiché était le redressement durable de l'économie par la consolidation de la qualité de la signature de l'Etat français qui passait notamment par la réduction des déficits publics et de la dette publique.

La Loi de programmation des finances publiques et la loi de finances pour 2018 confirment ces objectifs en termes de finances publiques. Lors de la présentation du projet de Loi de Finances en septembre 2017, le Gouvernement indiquait ainsi : « *préparer notre avenir, c'est éviter de faire payer à nos enfants le prix de notre inconséquence. Depuis 30 ans, nous laissons filer la dette. Continuer dans cette voie, c'est mettre en danger notre capacité à emprunter sur les marchés financiers. A plus court terme, nous nous exposons à une remontée de taux qui alourdirait encore la charge de la dette* ».

La problématique du déficit public est effectivement au cœur de l'ensemble des débats sur la situation des finances publiques et les perspectives pour l'avenir, car ce déficit est devenu profondément structurel et donc préoccupant. Même si son aggravation tend à fléchir depuis 2010, il reste très conséquent : pour 2016, il était encore de **3,4% du PIB et représentait 75,9 Md€ pour des dépenses de l'ensemble des administrations publiques de 1 257,1 Md€ et des dépenses brutes de l'Etat de 410 Mds d'€.** Le PIB a représenté 2 229 Mds. La France se situe en queue de peloton au niveau européen.





Ainsi, à la fin du deuxième trimestre 2017, l'INSEE annonçait **une dette publique au sens de Maastricht de 2 231,7 Md€**, en hausse de 22 Mds par rapport au trimestre précédent, soit **un taux de 99,2% du PIB** (en 1980, ce taux était de 20,7% !). L'objectif est fixé à 96,7% fin 2017. Quand on sait que les intérêts de la dette représentent plus de 40 Mds € dans le budget de l'Etat (41,2 Mds dans le projet de Loi de Finances 2018), soit le quatrième poste de dépenses nationales, on mesure le risque encouru, d'autant plus prégnant dans un contexte de hausse probable des taux d'intérêts.

Ce constat fait apparaître très clairement non seulement la nécessité d'un redressement des finances par la baisse de la dette publique, mais aussi tout le chemin qui reste à parcourir pour infléchir durablement les tendances. Ainsi, au-delà des annonces et des affichages, c'est à une véritable prise de conscience et de responsabilité globale qu'il faut appeler, en rappelant toutefois, au risque de se répéter, que les efforts sont d'abord imputables à l'Etat.

La Loi de programmation des finances publiques, adoptée le 21 décembre dernier, fixe ainsi les objectifs suivants pour 2018 -2022 :

En points de PIB	2017	2018	2019	2020	2021	2022
Déficit public	-2,9	-2,8	-2,9	-1,5	-0,9	-0,3
Dette publique	96,7	96,9	97,1	96,1	94,2	91,4

On voit que l'inflexion de l'aggravation de la dette publique ne devrait commencer qu'à compter de 2020, malgré l'annonce de la réduction du déficit public par rapport au PIB, du fait d'une part d'un objectif de croissance du PIB et d'autre part, dans le cadre d'un programme de réduction des déficits publics.

Sur le premier point, l'objectif de réduction des déficits publics par rapport au PIB s'inscrit dans une **logique prévisionnelle de croissance**. Ainsi, selon la note de conjoncture de l'INSEE de décembre 2017, celle-ci s'établirait à **1,9 % pour 2017** (soit dans la moyenne des pays européens telle que prévue par la commission européenne) et pourrait se maintenir pour 2018. Dans ce cadre, l'inflation reprendrait également, de l'ordre de 1,2 % en 2017.

La Loi de Finances est basée sur des prévisions de croissance de 1,7% et d'une inflation prévisionnelle à 1%.

Par ailleurs, la baisse de la dépense publique apparaît comme un des axes forts de la Loi de Finances pour 2018 comme condition « du redressement durable des comptes publics ». Ainsi, il est indiqué que « *la trajectoire des finances publiques repose sur une baisse de plus de trois points du poids de la dépense publique dans la richesse nationale à l'horizon 2022, qui doit permettre tout à la fois une diminution d'un point du taux de prélèvements obligatoires, un retour durable du déficit public en deçà du seuil de 3 % du PIB et une maîtrise de la dette à compter de 2019* ».

Ainsi, la loi de programmation des finances publiques fixe les objectifs suivants en termes d'évolution de la dépense publique :

En points de PIB	2017	2018	2019	2020	2021	2022
Dépense publique	54,7	54	53,4	52,6	51,9	51,1

Dans ce cadre, il a été considéré comme incontournable que l'ensemble des administrations publiques soit associé à l'effort de réduction des dépenses publiques, quelles que soient d'ailleurs les responsabilités de chacune dans la constitution de la dette publique.

B/ La contractualisation avec l'Etat pour la réduction des déficits publics

Les collectivités locales sont ainsi à nouveau étroitement impliquées dans la trajectoire globale des finances publiques d'ici à 2022, selon des modalités toutefois modifiées.

- Pour mémoire, les collectivités ont d'ores et déjà lourdement contribué au programme d'économies mis en place entre 2015 et 2017. Ainsi, le programme d'économies de 50 Md€ annoncé en avril 2014 prévoyait une **baisse des dotations de l'Etat à hauteur de 11 Mds €, ramenée à 10 Mds en 2017**. Pour autant dans ce cadre, les collectivités territoriales ont dû faire face à des baisses nettes de ressources, les autres structures publiques ayant connu essentiellement une limitation de l'évolution de leurs dépenses.

Répartition des efforts 2015 -2017 (source AMF)

	2015	2016	2017
Etat	8,7	5,1	5,1
Moindre croissance des dépenses	2,4	3,6	n.c
Réduction des crédits	6,3	1,5	n.c
Administrations sociales	6,4	7,4	6,5
Moindre croissance des dépenses	5	6,45	n.c
Réduction des crédits	1,4	0,95	n.c
Administrations locales	3,7	3,7	2,6
Moindre croissance des dépenses	0	0	0
Réduction des dépenses	3,7	3,7	2,6

La contribution des collectivités a donc été extrêmement conséquente. L'évolution entre 2012 et 2016 des « déficits » au sens de Maastricht (soit le besoin de financement de chaque structure d'administrations publiques) est à ce titre extrêmement significative (source : RCF).

	Etat	Collectivités (APUL)	Organismes de sécurité sociale	Organismes d'administration centrale
Poids dans le déficit 2012	81,3%	3,5%	12,6%	2,6%
Contribution à la réduction des déficits entre 2012 et 2017	30,6%	26,5%	40,0%	2,9%
Montant de réduction du déficit public entre 2012 et 2016 (en Md€)	-7,5	-6,5	-9,8	-0,7

Ainsi, l'Etat qui représentait 81% du déficit public en 2012, a contribué à 30% à la réduction de celui-ci entre 2012 et 2016, soit à hauteur de -7,5 Md€.

Les collectivités qui ne représentaient, elles, que 3,5% du déficit public en 2012, ont contribué à hauteur de 26,5% à la diminution de celui-ci, soit -6,5 Md€. Rappelons d'ailleurs dans ce cadre que l'endettement des collectivités locales (qui correspond à du déficit public au sens de Maastricht) est en effet strictement réservé à l'investissement, contrairement à l'Etat : il s'agit donc d'une dette saine, qui est synonyme d'activité économique, de croissance et d'emploi.

Les collectivités ont donc d'ores et déjà réalisé des efforts importants, sous la contrainte d'une baisse de dotations rapide et brutale entre 2015 et 2017. La note de conjoncture 2017 de la Banque Postale en témoigne : les collectivités locales ont fait preuve d'une grande adaptabilité et de réactivité. En effet, après une maîtrise extrêmement marquée des dépenses de fonctionnement (+1,1 % en 2015, - 0,3% en 2016), malgré des dépenses contraintes, notamment en 2017 avec la revalorisation indiciaire de la fonction publique, elles retrouveraient un niveau d'épargne brute consolidé (en hausse de 2,2% globalement), qui leur permettraient de faire repartir l'investissement à la hausse (+3,7% globalement), tout en stabilisant leur encours de dette (+0,3%).

La structure du déficit public en 2016 en témoigne, les collectivités étant excédentaires au sens de Maastricht.

Agrégats 2016 en Mds d'euros	Part dans le déficit public	Part dans la dette publique
Etat et agences	100,1%	80,2%
Administrations Publiques Locales	-3,9%	9,3%
Sécurité Sociale	3,8%	10,5%
Total	100,0%	100,0%

C'est sur ce constat que s'ouvre le nouveau dispositif de pacte financier entre l'Etat et les collectivités pour la période 2018-2022.

- La Loi de programmation des finances publiques 2018-2022 introduit un nouveau mécanisme d'implication des collectivités à la réduction des déficits publics, dans le cadre d'un dispositif « contractuel », à partir de clauses fixées au niveau national, et sur la base d'objectifs annuels d'évolution de dépenses, comme c'était le cas pour l'Etat et en partie pour les organismes de sécurité sociale dans le cadre du précédent programme (sur des objectifs d'ailleurs non tenus par l'Etat).

Cette contribution au déficit public se fera, contrairement au précédent programme, **sans baisse des dotations de l'Etat**, avec une stabilisation de l'enveloppe des concours financiers de l'Etat pour la première fois depuis 2014, stabilisation affichée de manière pluriannuelle dans la loi de programmation des finances publiques.

En Md€	2018	2019	2020	2021	2022
Total des concours financiers de l'Etat aux collectivités territoriales	48,11	48,09	48,43	48,49	48,49
Fonds de compensation pour la taxe sur la valeur ajoutée	5,61	5,71	5,95	5,88	5,74
Taxe sur la valeur ajoutée affectée aux régions	4,12	4,23	4,36	4,50	4,66
Autres concours	38,37	38,14	38,12	38,10	38,10

Même si cette stabilisation globale ne signifie pas une stabilisation pour chaque collectivité, compte tenu des besoins annuels de financements de priorités (à titre d'exemple, 200 M€ sont prévus en 2018 pour le renforcement des dotations de péréquation, Dotation de solidarité Urbaine et Rurale), elle témoigne du changement de méthode global souhaité par le Gouvernement.

L'effort demandé aux collectivités territoriales pour la période 2018 à 2022 représente ainsi une économie de 13 Md€ de dépenses de fonctionnement au regard de l'évolution dite « naturelle » de ces dernières : cet effort est calculé par rapport à une trajectoire des dépenses de fonctionnement des collectivités locales de 2,5% par an (sur la base du constaté depuis 2012 extrapolé pour les années à venir). Notons que cette trajectoire intègre les efforts réalisés depuis 2014 en lien avec la baisse des dotations de l'Etat : l'économie exigée serait, dans le cas contraire, plus proche de 21 Md€.

Le respect de l'objectif implique une évolution annuelle de 1,2% par an, dont inflation, des dépenses de fonctionnement des collectivités locales, objectif qui devient prescriptif à compter de 2018. L'objectif d'évolution de la dépense locale (ODEDEL) avait en effet été institué dès la loi de programmation des finances publiques 2014-2019 mais il s'agissait uniquement d'un outil d'analyse et de prévision de la dépense locale. Il devient donc normatif à partir de 2018.

Soulignons que cet objectif est modulé par strate de collectivités, **de manière plus rigoureuse pour le bloc communal, à 1,1% par an** (1,4% pour les départements et 1,2% pour les régions). Cet objectif, **inflation comprise**, est d'autant plus contraignant dans un contexte de reprise probable de cette dernière.

Il convient de souligner que la Loi de programmation fixe les 13 Md€ comme un objectif de baisse du besoin de financement, ce qui correspond, au sens des objectifs de Maastricht à un désendettement.

<i>(En milliards d'euros)</i>					2018	2019	2020	2021	2022
Collectivités territoriales et groupements à fiscalité propre									
Réduction annuelle du besoin de financement					-2,6	-2,6	-2,6	-2,6	-2,6
Réduction cumulée du besoin de financement					-2,6	-5,2	-7,8	-10,4	-13

Pour autant, cet objectif de baisse de l'endettement n'a pas été retenu comme un axe de contractualisation dans les dernières discussions parlementaires, pour éviter de soumettre les collectivités à une « double peine » et de pénaliser directement l'investissement local.

La maîtrise des dépenses de fonctionnement devra s'inscrire dans le cadre **d'une contractualisation avec l'Etat**. Cette contractualisation, qui sera formalisée au premier semestre 2018, a fait l'objet de nombreux débats parlementaires et avec les associations d'élus locaux, s'agissant d'un nouveau dispositif et d'un mode renouvelé de relations entre l'Etat et les collectivités.

Les modalités de contractualisation, pour laquelle le travail avec la Préfecture se déroulera au premier semestre 2018, sont les suivantes :

- La contractualisation sera conclue entre l'Etat et les collectivités dépassant le seuil de dépenses réelles de fonctionnement de 60 M€ (et non plus un critère de population), soit 322 collectivités concernées (au lieu de 319 initialement) : le Grand Besançon en fait partie.
- L'objectif de 1,1% sur la période s'entend annuellement, sans possibilité de lissage ni d'évolutions différenciées par année, dont inflation, à périmètre constant (à définir) et hors budgets annexes (les subventions d'équilibre sont néanmoins prises en compte) ;
- L'atteinte de l'objectif sera appréciée par l'Etat sur la base des comptes de gestion.
- Cette évolution plafonnée peut être **assouplie ou renforcée** selon 3 critères : évolution de la population et du nombre de logements, revenu moyen par habitant et existence de quartiers prioritaires au titre de la politique de la ville, efforts de gestion déjà réalisés. Calculé par l'Etat et apprécié par rapport aux moyennes des autres collectivités, chacun de ces critères peut déboucher sur un **bonus ou un malus de 0,15 point**.

- Le respect de cet objectif est garanti par un système de bonus/ malus, apprécié de manière individuelle. Le malus correspond à **75 % du dépassement dans la limite de 2 % des recettes réelles de fonctionnement pour les collectivités** ayant contractualisé (et 100% en cas de refus), appliqué l'année suivante sur la base du CA précédent par prélèvement sur les douzièmes de fiscalité. Le système de bonus qui doit encore être précisé pourrait correspondre à une subvention d'équipement.

Au final, la trajectoire du déficit public par catégorie d'administration publique, est fixé comme suit, en points de PIB :

	2017	2018	2019	2020	2021	2022
Déficit public effectif	-2,9	-2,8	-2,9	-1,5	-0,9	-0,3
Dont :						
- administrations publiques centrales	-3,2	-3,4	-3,9	-2,6	-2,3	-1,8
- administrations publiques locales	0,1	0,1	0,1	0,3	0,5	0,7
- administrations de sécurité sociale	0,2	0,5	0,8	0,8	0,8	0,8

Notons dans ce cadre que le déficit de l'Etat continuerait à s'accroître jusqu'en 2019 et que ses efforts sont reportés à 2020. Au final, il contribuerait à hauteur de 54 % à la réduction du déficit public, tandis que les collectivités, déjà excédentaires en 2017, porteraient une part de 23 % (tout comme la Sécurité Sociale). **La part de l'effort revenant aux collectivités reste globalement conforme à celle du précédent programme d'économies** : elles avaient en effet porté 22% des économies, contre 38 % pour l'Etat et 40 % pour la sécurité sociale alors qu'on l'a vu précédemment, la responsabilité dans la dette publique est de 9 % pour les collectivités, 80 % pour l'Etat et 11 % pour la sécurité sociale. Compte tenu des efforts déjà réalisés par les collectivités et de leur contribution à la réduction des déficits publics, cela suscite de nombreux débats, portés notamment par les associations d'élus locaux.

La contractualisation, qui pourrait ouvrir une nouvelle ère dans les relations entre les collectivités et l'Etat, devra donc faire l'objet d'une grande vigilance, notamment s'agissant de l'analyse du périmètre constant et du respect des choix de gestion des collectivités, mais aussi de l'égalité de traitement entre les collectivités et les administrations nationales, dans le cadre d'un travail qui devra être partenarial, entre l'Etat et les collectivités et dans le respect des engagements de chaque partie. Plus globalement, au niveau national, la vigilance des associations d'élus locaux sera tout aussi impérative.

C/ Les autres dispositions et réformes à venir

Une des dispositions principales de la Loi de Finances pour 2018, publiée au Journal Officiel du 31 décembre 2017, est bien évidemment la **réforme de la taxe d'habitation**, dans un objectif de revalorisation du pouvoir d'achat des Français.

Si celle-ci n'est pas réformée dans sa structure, en revanche, un nouveau dispositif est introduit pour permettre le dégrèvement de taxe d'habitation d'environ 80 % des contribuables en fonction du revenu, conformément aux engagements du Président de la République.

Ce nouveau dispositif, qui s'ajoute aux dispositifs d'exonérations déjà existants (et reconduits pour 2018, notamment s'agissant de la « demi-part veuves »), s'appliquera **progressivement sur 3 ans de 2018 à 2020** (dégrèvement à hauteur de 30 % en 2018, 65 % en 2019 et 100 % en 2020 pour les contribuables concernés), par tiers, **sur la base des taux 2017** : ainsi, les collectivités conservent leur pouvoir de taux et la part relevant des éventuelles augmentations de taux décidées par les collectivités percevant la taxe d'habitation (communes et intercommunalités) à compter de 2017 resterait à la charge des contribuables, y compris dégrévés.

S'agissant d'un dégrèvement (et contrairement aux exonérations qui ne sont compensées que très partiellement par l'Etat), ce dispositif devrait être **neutre et transparent pour les collectivités** qui percevront normalement le produit de leur fiscalité, l'Etat se substituant au contribuable dans le versement des impositions. Bien évidemment, ce qui est vrai aujourd'hui peut susciter des interrogations pour l'avenir et nous y sommes attentifs, tout comme les associations d'élus locaux : cette totale neutralité financière devra perdurer dans le temps et la réforme de la taxe d'habitation ne devra pas connaître le sort de trop nombreuses réformes précédentes de l'Etat, intégrées progressivement dans une enveloppe globale de dotations.

Si les chiffres ne sont pas connus à ce jour pour la totalité du Grand Besançon, ils ont fait l'objet de simulations par le Direction Départementale des Finances Publiques pour Besançon : ainsi, une fois le dispositif prévu par la Loi de Finances totalement mis en place en 2020, toutes choses égales par ailleurs, la proportion de foyers n'acquittant plus aucune taxe d'habitation monterait à 82,2 % contre 19,3% actuellement (+ 62,89 %) et le nombre de foyers bénéficiaires serait de 43 306 (+33 148) sur les 52 706 foyers fiscaux que compte Besançon.

Ce nouveau dispositif sur la taxe d'habitation interroge bien évidemment sur l'avenir de cet impôt, dont les bases datent de 1970 et dont la réforme maintes fois annoncée a été toujours repoussée, y compris en 2017, après une phase test menée sur quelques départements. Le Conseil constitutionnel, saisi sur ce dispositif qu'il a au final validé, a d'ailleurs relevé que les dispositions sur la taxe d'habitation ont été présentées par le Parlement comme s'inscrivant dans une perspective plus globale de réforme de la fiscalité locale. Cela a été également confirmé par le Président de la République. La question reste posée de savoir par quoi remplacer à terme la taxe d'habitation...

Cette réforme reste en tout état de cause nécessaire, quel que soit le devenir de la taxe d'habitation, sauf à réformer la totalité de la fiscalité locale, car la valeur locative servant de base à la taxe d'habitation est également la référence de la taxe foncière pour les particuliers.

C'est donc la question des ressources fiscales des collectivités dans leur ensemble qui est aujourd'hui posée : soyons conscients des enjeux...

La refonte des valeurs locatives de locaux professionnels, mise en place dès 2017 pour la taxe foncière et la CFE des professionnels, pourra à ce titre servir d'expérimentation : en effet, après un travail mené pendant plus de 6 ans sur 3,3 millions de locaux, un nouveau système déclaratif, basé sur des tarifs devant refléter le marché locatif au lieu de la comparaison à un local type a été instauré pour les impositions 2017. Il a montré la difficulté d'une telle réforme et ses effets en matière d'équité sont au final complexes à mesurer, compte tenu des différents dispositifs de neutralisation, de lissage et de « planchonnements » progressivement introduits pour éviter des évolutions trop brutales pour les contribuables (évolutions en tout état de cause révélatrices des anomalies existant avant la réforme).

Sachons également tirer les leçons du passé : la réforme de la taxe professionnelle, pourtant plus ancienne, pèse toujours sur les collectivités, en rendant leurs ressources plus volatiles et qui, par le biais du FNGIR, pénalise durablement les collectivités qui pratiquaient une politique fiscale modérée en direction des entreprises. Le Grand Besançon peut en témoigner.

En tout état de cause, il conviendra que la réforme de la fiscalité locale puisse garantir, **à la fois une vraie justice fiscale et une équité** des contribuables s'agissant des impôts locaux, dans le **respect de l'autonomie financière des collectivités** (autonomie d'ailleurs déjà inexistante pour les Régions), qui constitue un des principes fondateurs de la République.

La vigilance sera également de mise pour l'ensemble des réformes touchant aux ressources des collectivités, notamment celle de la Dotation Globale de Fonctionnement, préparée en 2016 puis repoussée à une loi spécifique.

Les autres dispositions principales de la Loi de Finances pour 2018 sont les suivantes (elles seront développées et affinées dans le rapport du BP 2018, sous réserve des analyses en cours, la loi ayant été publiée au Journal Officiel le 31 décembre et les derniers arbitrages de répartition du Comité des Finances Locales n'étant pas encore intervenus) :

- Maintien et pérennisation du fonds de soutien à l'investissement local à hauteur de 1,8 Md€, pour le financement de la DETR et de la dotation au titre de la politique de la Ville, mais également pour accompagner le financement des grandes priorités d'investissement définies entre l'Etat (615 M€) et le bloc communal, et pour financer le bonus pour les collectivités ayant tenu les objectifs sur leurs dépenses de fonctionnement (50 M€).
- Nouvelle exonération en 2019 de CFE des redevables réalisant un chiffre d'affaires inférieur ou égal à 5000 € avec compensation par l'Etat sur la base des taux 2018.
- Rétablissement du jour de carence pour la fonction publique
- Maintien du FPIC à 1 Md€ : l'Agglomération devrait rester contributeur et poursuivre sa sortie d'éligibilité ;
- Suppression de la Dotation de Compensation Unique de Taxe Professionnelle (en remplacement de la baisse de la DCRTP des EPCI initialement prévue, le Grand Besançon n'étant pas concerné) et baisse du FDPTP de 14% (au lieu de 17% prévus initialement) ;
- Actualisation forfaitaire des bases fiscales à 1,2 % conformément aux règles fixées en 2017 ;
- Automatisation et dématérialisation de la gestion du FCTVA ;
- Réduction de 635 M€ des ressources affectées à divers organismes publics : fonds national des aides à la pierre, ADEME, CNDS...
- Mise en place d'une contribution annuelle des agences de l'eau pour financer l'Agence française de la biodiversité (entre 240 et 260 M€) et l'Office National de la chasse et de la faune sauvage (30 à 37 M€).

III. Une stratégie financière validée au vu des résultats des années passées et qu'il est proposé de maintenir pour les années à venir.

A/ Une stratégie financière et budgétaire reposant sur une double volonté

La stratégie financière et budgétaire de la Communauté d'Agglomération du Grand Besançon repose sur une double volonté.

1. La volonté, tout d'abord, de mener une politique ambitieuse en matière d'investissement, au service du développement et de l'attractivité de son territoire.

Cette politique d'investissement ambitieuse qui s'est traduite historiquement par des équipements tels que le tramway ou encore le Conservatoire à Rayonnement Régional, se poursuit aujourd'hui au travers de nombreuses opérations.

Certaines se sont concrétisées en 2017 ou sont en voie de finalisation, d'autres sont en cours de préparation. Nous en avons évoqué quelques-unes en ouverture de ce rapport, toutes ont vocation à contribuer à l'attractivité et au rayonnement de notre territoire.

Au total, en 2017, le Grand Besançon aura investi (sous réserve des derniers mouvements de clôture en cours) **11,7 M€ sur son budget principal et plus de 27 M€ tous budgets confondus** (hors opérations réelles de récupération de TVA sur le budget Transports), **portant le total des investissements réalisés à plus de 592 M€ sur la période 2001 à 2017.**

Les restes à réaliser (5 M€ contre en moyenne 3 M€ les années précédentes) témoignent par ailleurs de l'engagement opérationnel de nouvelles opérations.

Actualisé en juin dernier, le plan pluriannuel d'investissement confirme la poursuite de cette dynamique. Il prévoit un investissement global sur le budget principal de 92 M€ en crédits de paiement sur la période 2016-2020, avec une possibilité accrue d'inscription de crédits de paiement sur la fin de période et en début de mandat suivant.

Les efforts de gestion entrepris, d'une part, et un niveau de consommation des crédits d'investissement inférieur au prévisionnel sur les derniers comptes administratifs, compte tenu de la montée en charge progressive des programmes d'investissement, d'autre part, permettraient en effet, sous réserve des dernières opérations de clôture, de dégager à la fin 2017 un excédent de près de 23 M€ après couverture des restes à réaliser.

Cet excédent permet d'envisager une élévation du niveau des crédits de paiement sur les exercices à venir par simple décalage de crédits de paiement, **sans remise en cause du cap fixé d'un niveau d'investissement à la fois ambitieux et respectueux des équilibres financiers sur le long terme.**

La réalisation du programme d'investissement permettra ainsi la résorption progressive de ces excédents sur les prochaines années, au fur et à mesure de l'engagement opérationnel des différentes interventions, tout en limitant le recours à l'emprunt, conformément aux orientations de la loi de programmation des finances publiques (même si cet objectif n'est pas prescriptif, il participe à la réduction des déficits publics au niveau national).

L'actualisation du PPIF pour sa partie investissement qui interviendra en juin prochain permettra d'intégrer, en fonction de la faisabilité technique et financière des projets, des choix politiques de priorisation, mais également du coût global des projets, les opérations ambitieuses qui seront portées par le Grand Besançon dans les prochaines années, et notamment : la bibliothèque d'agglomération, la restructuration de la base de loisirs d'Osselle et le soutien à la piscine de Chalezeule, le schéma aqualudique, le soutien à l'installation du siège CROUS, la rénovation du campus de la Bouloie, la RN 57 ou encore le futur PLH...

2. En totale cohérence et complémentarité avec la première, une seconde volonté, de continuer à mener une politique de gestion financière responsable sur le long terme, destinée à ne pas reporter sur les générations futures des charges de fonctionnement ou de dette mal dimensionnées.

Une politique de gestion financière responsable sur le long terme passe par 2 actions parallèles et complémentaires :

- ***une action forte de maîtrise de l'évolution des dépenses de fonctionnement, dans un contexte nouveau (issu des dispositions de la Loi de Finances pour 2018) de plafonnement des dépenses de fonctionnement à 1,1 % par an***

La maîtrise de l'évolution des dépenses de fonctionnement est indispensable à la poursuite de la politique d'investissement du Grand Besançon. Elle est en effet le gage de la préservation d'un niveau d'épargne suffisant pour faire face aux échéances des emprunts souscrits et pour autofinancer une partie de ses investissements.

C'est pourquoi, la contractualisation avec l'Etat sur la base d'un objectif de 1,1 % pour l'échelon intercommunal n'impliquera pas un changement de stratégie s'agissant de la maîtrise des dépenses de fonctionnement (et notamment des charges ajustables), mais - et ce ne sera pas aisé - le prolongement des efforts accomplis ces dernières années.

- ***... avec en complément, un nécessaire recours à la fiscalité de façon modérée et graduée***

En complément de son action de maîtrise des dépenses de fonctionnement, le Grand Besançon s'est doté en 2015 d'un plan de marche fiscal gradué visant à soutenir le niveau de l'épargne, nécessaire à la poursuite de ses investissements.

Cette stratégie fiscale d'augmentation modérée des taux permet de sécuriser la trajectoire budgétaire de l'agglomération.

TAUX D'IMPOSITION

	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
Taux TH	9,47%	9,51%	9,55%	9,59%	9,63%	9,63%	9,63%
Taux FB	0,50%	0,76%	1,02%	1,28%	1,54%	1,54%	1,54%
Taux FNB	1,16%	1,16%	1,17%	1,17%	1,17%	1,17%	1,17%
Taux CFE	25,69%	25,76%	25,95%	26,13%	26,26%	26,34%	26,42%

EVOLUTION NOMINALE DES TAUX D'IMPOSITION

	Moy.	2015/14	2016/15	2017/16	2018/17	2019/18	2020/19
Taux TH	0,2%	0,4%	0,4%	0,4%	0,4%		
Taux FB	15,1%	52,6%	33,7%	25,1%	20,6%		
Taux FNB	0,2%	0,0%	0,9%	0,0%	0,0%		
Taux ménages	1,2%	2,6%	2,5%	2,5%	2,4%		
Taux CFE	0,6%	0,3%	0,7%	0,7%	0,5%	0,3%	0,3%

Comme chaque année, le taux de CFE pour l'année est susceptible d'être légèrement modifié en fonction de la moyenne nationale en n-1.

Il faut rappeler que **l'impact en euros par contribuable reste une nouvelle fois très limité.**

S'agissant du foncier bâti et de la taxe d'habitation, l'effort (réparti respectivement à hauteur de 80 % et 20 %) représenterait en 2018 pour un contribuable moyen (base d'imposition de 3 500 € pour la taxe d'habitation et 1 750 € pour le foncier bâti), une augmentation de 1,4 € pour la taxe d'habitation et 4,9 € pour le foncier bâti.

Rappelons que la légère hausse du taux de la taxe d'habitation sera par ailleurs plus que neutralisée par le nouveau dégrèvement (de 30% en 2018) pour les contribuables en bénéficiant.

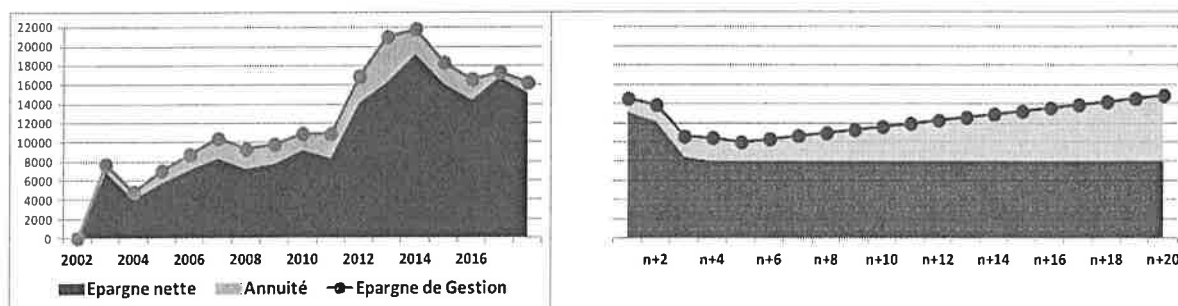
De même, concernant la cotisation foncière des entreprises, la hausse de taux, appliquée aux entreprises soumises à la base minimum (70,4 % des contribuables), représenterait une évolution de cotisation comprise entre 1 € et 10 € par entreprise en 2018.

- **... pour maintenir un taux d'autofinancement de l'investissement significatif grâce à un niveau d'épargne préservé**

La Communauté d'agglomération s'est dotée, en la matière, de deux points de repères :

- une épargne de gestion (solde entre les recettes de fonctionnement et les charges hors intérêts permettant de payer l'annuité de la dette ou d'autofinancer les investissements) qui doit se situer aux alentours de 14 M€ sur le long terme ;

- une épargne nette (correspondant à l'épargne de gestion diminuée de l'annuité de la dette) dont le seuil minimal sur le long terme ne saurait être inférieur à 8 M€ (seuil estimé pour le financement des investissements récurrents).



- **Un recours à l'emprunt maîtrisé, dans une stratégie d'endettement progressif et raisonné**

L'emprunt constitue un levier à actionner pour permettre la réalisation d'équipements porteurs d'avenir pour l'agglomération et dont l'usage s'étalera sur plusieurs décennies.

La Communauté d'agglomération demeure néanmoins une collectivité jeune (en comparaison des communes) et doit intégrer une montée en charge qui ne peut être que progressive de son endettement, tout en restant à long terme dans les limites de prudence nécessaires, estimée, s'agissant de la capacité de désendettement à 8 ans environ en consolidé.

B/ Une analyse rétrospective consolidée qui confirme le bien-fondé de cette stratégie

- Une évolution sous contrôle de l'épargne, attestant des efforts accomplis en matière de maîtrise des dépenses de fonctionnement

L'épargne nette qui atteignait 19,2 M€ en 2012 avait diminué, pour s'établir à 14,4 M€ en 2015.

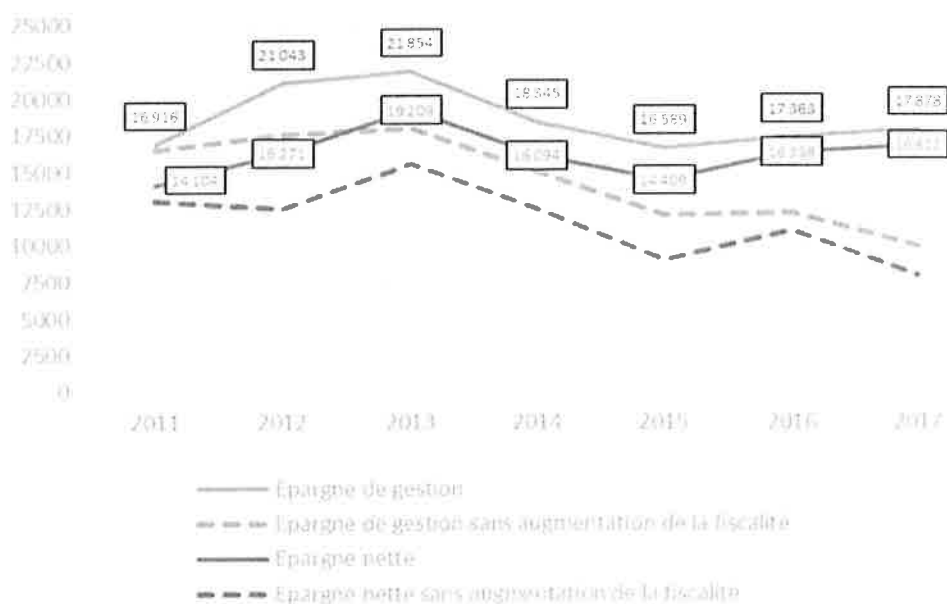
La situation a été stabilisée depuis 2016, ce que confirment les chiffres 2017 (sous réserve des dernières écritures comptables de fin d'exercice), avec des niveaux d'épargne consolidés par rapport aux années précédentes grâce à nos efforts de gestion et au plan de marche fiscal.

Rappelons que le Grand Besançon a dû, comme l'ensemble des collectivités, faire face aux baisses des dotations de l'Etat. Entre 2014 et 2017, la ponction dite « pour le redressement des finances publiques » a représenté une diminution de ressources de 5 M€ soit une perte de recettes cumulée de plus de 12 M€ entre 2013 et 2017.

Les efforts accomplis en termes de maîtrise des dépenses de fonctionnement ont ainsi visé à atténuer l'impact de la baisse des dotations de l'Etat. La baisse contenue des niveaux d'épargne, conforme à la prospective, en témoigne : en 2017, et sous réserve des derniers équilibres, l'épargne nette serait consolidée par rapport à 2016.

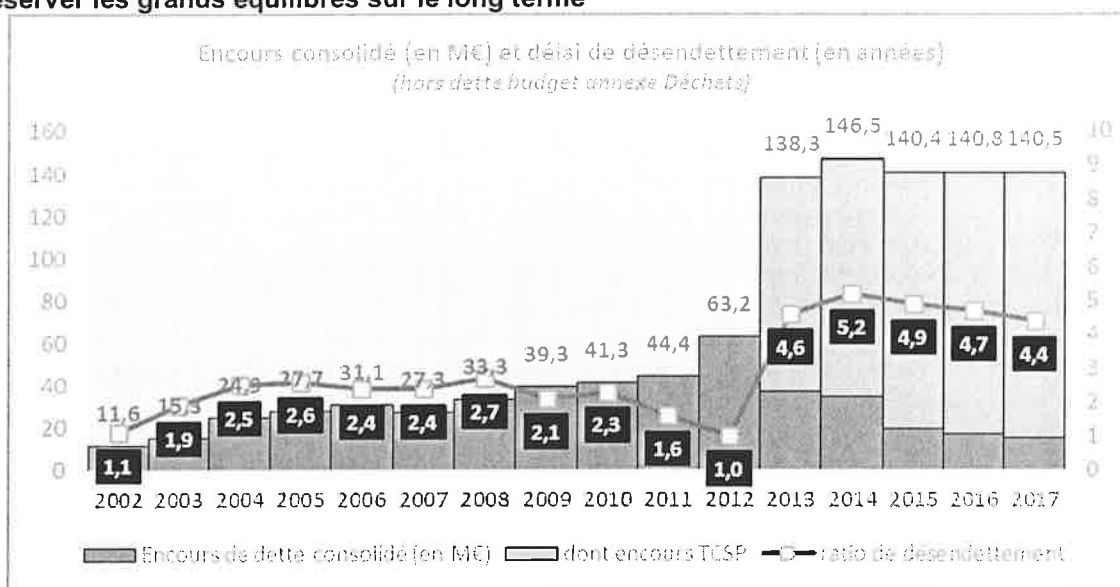
La hausse de la fiscalité est intervenue sur la période de façon indispensable, et en complément des efforts de maîtrise des dépenses de fonctionnement, pour soutenir le niveau d'épargne.

On peut ainsi constater, au travers des chiffres ci-dessous, que sans cette hausse de la fiscalité, la CAGB présenterait dès 2017 un niveau d'épargne nette très proche de 8 M€, ce qui ne lui permettrait pas de poursuivre le financement de son programme d'investissement.



Il convient à cet égard d'insister sur le fait que le niveau d'épargne nette doit constituer pour l'avenir un point particulier de vigilance car celui-ci reste fragile, compte tenu des efforts déjà réalisés et des enjeux pour l'avenir (DSP transports notamment).

- Une capacité de désendettement qui témoigne de la tenue du cap fixé, à savoir, celui de préserver les grands équilibres sur le long terme



L'encours de dette consolidée enregistre à fin 2017 une baisse de 0,3 M€ par rapport à 2016, après une quasi-stabilité sur l'exercice budgétaire précédent (+ 0,4 M€).

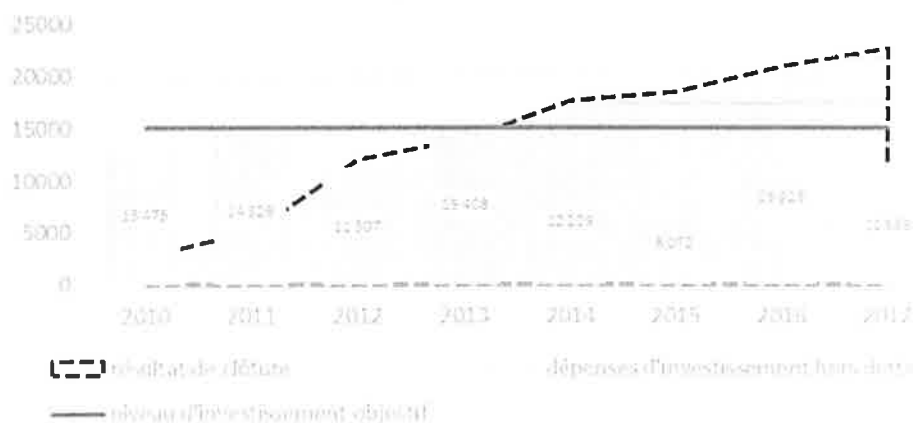
Cette baisse de l'encours de dette en 2017, conjuguée à un contexte de taux d'intérêt faible, permet de diminuer l'annuité de la dette (- 0,7 M€ au compte administratif prévisionnel 2017 par rapport à 2016).

L'absence d'emprunts toxiques dans l'encours actuel permet par ailleurs de disposer d'une sécurité dans l'évolution à venir de l'annuité de la dette.

Cette situation prépare l'avenir en limitant d'autant pour l'heure nos charges de fonctionnement et en préservant nos capacités d'actions en investissement sur les prochaines années, avec des investissements lourds à réaliser qui donneront lieu à une priorisation en termes de calendrier.

- Des réalisations de dépenses d'investissement en baisse, en fonction des calendriers de réalisation des opérations

Le compte administratif prévisionnel 2017 fait apparaître sur le seul budget principal un niveau de dépenses d'investissement hors dette de 11,7 M€ au budget principal, ce qui situe l'année 2017 entre les chiffres constatés en 2015 (8,1 M€) et 2016 (17 M€). Ce niveau s'explique par la montée en charge progressive de certaines opérations, qui, après des phases d'études, passeront en phase opérationnelle d'ici à la fin du mandat.



Une accélération des investissements interviendra sur les années à venir, en fonction du calendrier de réalisation des projets prévus au PPIF.

Les excédents d'investissement (de l'ordre de 23 M€ à fin 2017) dont les conditions d'utilisation sont d'ores et déjà définies (la prospective financière étant construite sur une hypothèse d'utilisation maximale de ceux-ci) sont intégrés dans la stratégie financière globale de la Collectivité : ils permettront de limiter le recours à l'emprunt au regard des objectifs nationaux de baisse de l'endettement des Collectivités locales.

C/ Une prospective financière confirmée malgré les incertitudes

1. Deux incertitudes majeures à prendre en compte dans la prospective financière

- les conditions de mise en œuvre de la contractualisation avec l'Etat

Le nouveau mode de régulation des dépenses des Collectivités locales mis en place dans le cadre de la Loi de Finances pour 2018 conduira notre Collectivité à contractualiser avec l'Etat au cours des prochains mois.

La contrainte d'évolution des dépenses de fonctionnement a été en tout état de cause intégrée dans la prospective du Grand Besançon, initialement sur la base d'une hypothèse de baisse des dotations de l'Etat (simulée selon une hypothèse prudente de baisse à -1,25 M€ par an à compter de 2018) : cette hypothèse permettait en effet de mesurer les efforts à réaliser de manière simple, sans préjuger de la forme retenue au final dans la Loi de Finances. **Le cadrage retenu aboutissait ainsi à une évolution moyenne des charges de fonctionnement de l'ordre de 1,1% par an, ce qui est conforme aux orientations données par la Loi de Finances.**

La Loi de Finances 2018 a été toutefois plus restrictive que prévu, y compris dans le rapport Richard-Bur, en imposant notamment une évolution annuelle de 1,1% sans possibilité de lissage et sur l'ensemble des charges de fonctionnement, y compris contraintes (avec par exemple la subvention au SDIS ?), à périmètre constant.

Dès lors, il importera de bien définir avec M. le Préfet le périmètre du budget concerné par la contractualisation, au regard des évolutions importantes connues par le Grand Besançon, qu'il s'agisse de l'extension de son périmètre géographique au 1^{er} janvier 2017 dont les effets sont progressifs (à l'exemple des circuits de transports), des mutualisations et transferts de compétences intervenus courant 2017 ou en 2018, ou encore des dispositifs en dépenses/recettes dont celui des aides aux communes par exemple.

Il est en effet nécessaire que la contractualisation ne vienne pas limiter les potentialités de développement de ce dernier dispositif (dont l'intérêt est évident en termes de service rendu et d'optimisation de la dépense publique).

Un autre enjeu, qui devra faire l'objet d'une discussion partenariale avec l'Etat, est celui de la subvention d'équilibre liée au renouvellement de la DSP Transport qui, si elle était intégrée au périmètre de contractualisation, sans correction entre 2017 et 2018, ne permettrait que très difficilement au Grand Besançon de respecter en 2018 le cadre d'une évolution de ses dépenses de fonctionnement plafonnée à 1,1 %. Le risque serait alors celui d'un malus en 2019, malgré le déploiement d'efforts de gestion conséquents sur le budget principal.

Rappelons en effet que l'augmentation de la subvention d'équilibre de 2 M€ par rapport au pacte de soutenabilité initial correspond non seulement à un objectif maximal optimisé grâce à des efforts de rationalisation, mais également à un simple retour au niveau d'avant 2011.



Cette situation spécifique entre 2017 et 2018 a déjà été évoquée avec les services du préfet et sera à approfondir.

- l'évolution du Fonds de péréquation des ressources intercommunales et communales (FPIC), avec des incertitudes fortes liées aux effets de seuil extrêmement importants qui peuvent être constatés

A titre de rappel, le Grand Besançon était éligible au FPIC en 2012 et 2013, avant de ne plus l'être en 2014. Cette perte d'éligibilité était alors intervenue avec un positionnement de notre Communauté d'agglomération à un rang du dernier éligible, illustrant les effets de seuils extrêmement importants qui peuvent exister dans le cadre de ce dispositif.

Le Grand Besançon est redevenu éligible en 2016, avant de ne plus l'être en 2017 (à 6 rangs du dernier éligible) suite aux incidences de la réforme territoriale et d'une diminution du nombre des EPCI de 40 % au plan national venant considérablement modifier le classement respectif de chaque territoire.

Notre territoire est par ailleurs devenu contributeur depuis 2016, son potentiel financier agrégé étant en effet légèrement supérieur au seuil de 90 % par rapport à la moyenne.

Selon les simulations financières réalisées, le territoire du Grand Besançon va rester à l'avenir légèrement contributeur au FPIC sans jamais s'éloigner du seuil d'éligibilité.

Aussi, par prudence il est fait le choix de ne pas construire les équilibres budgétaires futurs du Grand Besançon sur cette ressource trop incertaine. La prospective est ainsi bâtie sur une hypothèse de maintien d'une contribution de l'ordre de 150 K€ sur la période, sans nouvelle éligibilité au bénéfice.

2. Le maintien de la stratégie financière et budgétaire pour 2018 et les années à venir ...

Il est proposé de maintenir pour l'avenir le cap de la stratégie financière qui a prévalu ces dernières années, avec notamment :

- Le renforcement des efforts de gestion en fonctionnement

Ce renforcement de l'effort de maîtrise des dépenses de fonctionnement s'avère indispensable, pour se conformer au taux de plafonnement des dépenses de fonctionnement des Collectivités locales intégré à la Loi de Finances pour 2018.

Cette mise sous contrainte des dépenses de fonctionnement se traduit par une baisse programmée de **4,7% par an des charges ajustables d'ici à 2020 et une maîtrise de la masse salariale (1,5 % par an maximum**, impliquant une légère baisse des effectifs à périmètre constant).

Ainsi, en 2018, le travail devra se poursuivre pour réformer l'administration intercommunale et parvenir à comprimer encore les dépenses de fonctionnement.

- Le maintien du plan de marche fiscal, en particulier au regard des fortes incertitudes financières à venir

La poursuite du plan de marche fiscal s'avère nécessaire afin de faire face aux contraintes sur l'épargne, liées en particulier à l'augmentation du coût de la DSP Transports et aux risques de sanction qu'elle emporte en 2019 dans le cadre du plafonnement des dépenses de fonctionnement des collectivités locales.

- La confirmation de la mise en œuvre de notre politique d'investissement, dans une logique accrue de réalisation

La préparation du budget 2018 apporte la confirmation de la possibilité de mettre en œuvre le PPIF. L'utilisation des excédents d'investissement rend en effet possible un niveau d'investissement soutenu sur la fin du mandat et le début du suivant, conformément à la prospective.

Dès lors, l'année 2018 devra venir confirmer, au-delà de la poursuite des projets en cours, la préparation et / ou le démarrage d'opérations importantes dont la concrétisation devra intervenir dans les 3 à 4 ans. Les dépenses et subventions d'équipement pourraient se situer à environ 22,5 M€ au BP 2018 pour le budget principal, soit un niveau supérieur de 2,4 M€ à celui de 2017.

Parallèlement, un travail sera mené courant 2018 pour une programmation toujours affinée des investissements afin d'optimiser la consommation des crédits et l'utilisation de notre capacité d'investissement.

Il nous faut en effet tendre, dans la consolidation du PPIF pour sa partie investissement qui interviendra en juin, vers une meilleure lisibilité / prévisibilité de nos consommations de crédits en investissement, en affinant davantage encore les calendriers de mise en œuvre des projets que nous menons en maîtrise d'ouvrage direct et en veillant à une meilleure connaissance du rythme de réalisation des opérations de nos partenaires que nous soutenons financièrement.

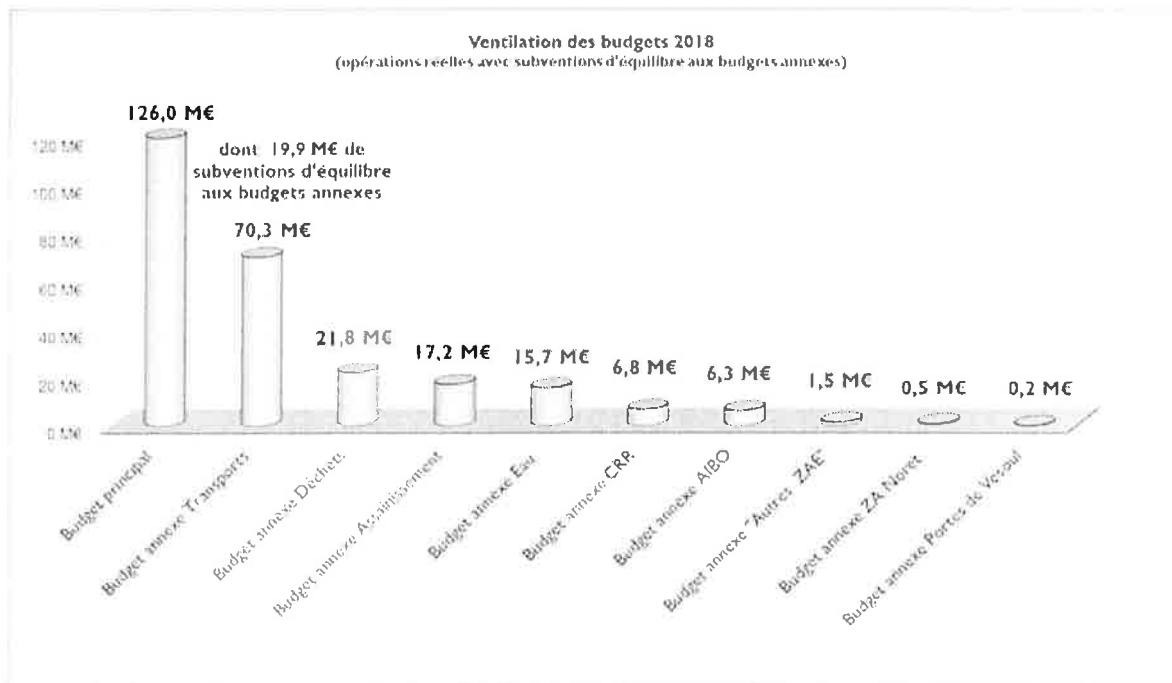
Il nous faut ainsi en la matière poser pour l'avenir une exigence supplémentaire dans la réalisation de nos propres opérations comme de celles menées par nos partenaires avec notre soutien, mais aussi être plus exigeants par rapport à nos modes de gestion.

Les orientations budgétaires pour 2018 sont donc strictement conformes aux engagements pris dans le respect de la prospective. Elles permettent d'engager la réflexion opérationnelle sur les projets du PPIF, de poursuivre l'action de la CAGB, en développant même certaines politiques prioritaires tout en inscrivant la dynamique de l'Agglomération et sa capacité à agir dans le moyen terme.

IV. Les orientations budgétaires du Grand Besançon pour 2018

A/ Le budget consolidé : 246,4 M€ (contre 202 M€ au BP 2017)

Les dépenses consolidées tous budgets seraient de l'ordre de 246,4 M€ en opérations réelles **uniquement hors subventions d'équilibre** et 266,3 M€ avec les subventions d'équilibre, dont près de 33 M€ liés aux nouveaux budgets annexes Eau et Assainissement. Pour mémoire, le BP 2017 s'élevait à 201,8 M€ hors subventions d'équilibre.



Sur ce total, 203,8 M€ (contre 162,7 M€ au BP 2017 soit une évolution de 41,1 M€) correspondent à des dépenses de fonctionnement dont près de 20 M€ de subventions d'équilibre aux budgets annexes.

Les dépenses d'investissement s'établiraient pour leur part à 62,5 M€ (contre 57,2 M€ en 2017) dont **près de 50 M€ pour les seules dépenses d'équipement** (contre 46,1 M€ en 2017).

B / Le Budget principal

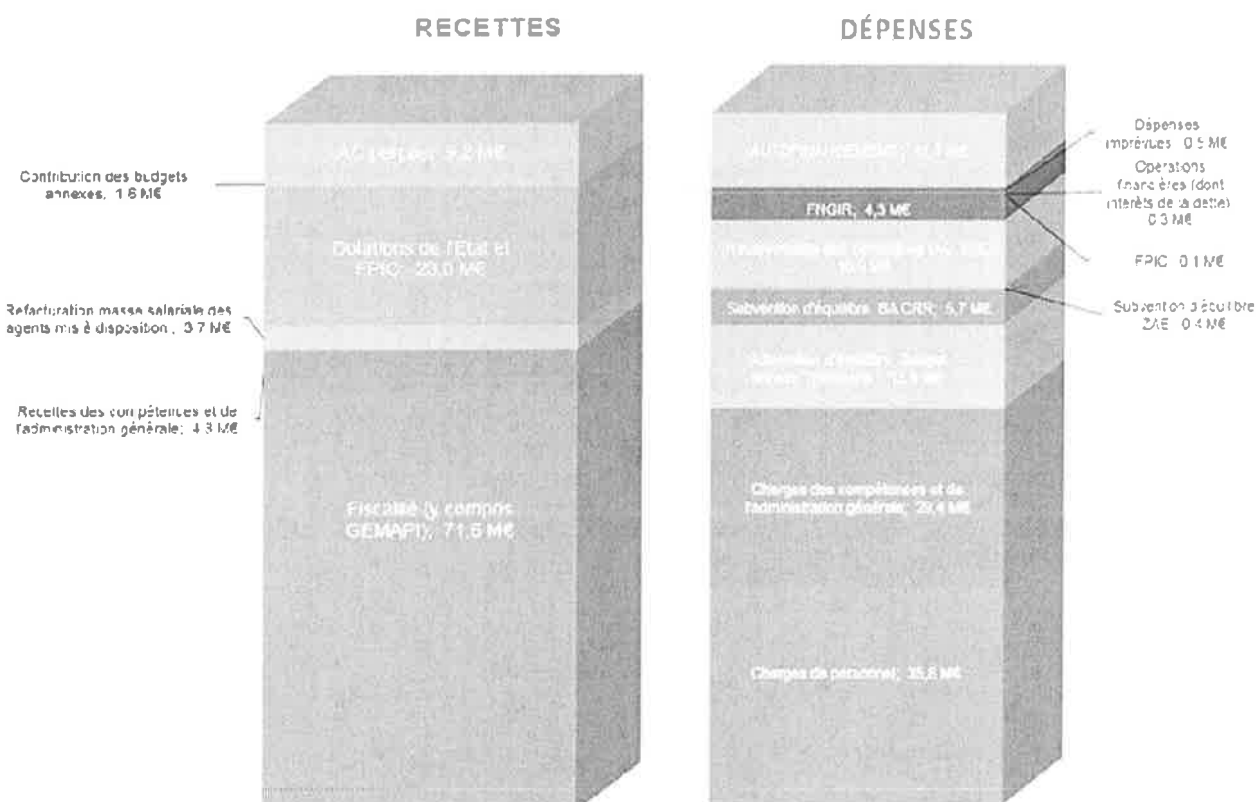
Sous réserve de la construction des derniers équilibres, le budget principal de l'Agglomération s'élèverait à **138,3 M€** soit **126 M€ hors épargne brute**, dont **101,5 M€ de dépenses réelles de fonctionnement** (en hausse de 6,5 M€ liés essentiellement aux transferts, mutualisations et à l'évolution de la subvention d'équilibre au budget annexe transports) et **24,5 M€ pour les dépenses d'investissement**.

L'épargne brute serait de **12,3 M€** en légère progression de **0,2 M€** par rapport à 2017.

Par rapport au BP 2017, qui représentait 118,3 M€, il est en hausse de 7,7 M€ du fait essentiellement des nombreux changements de périmètre intervenus soit en cours d'année 2017 soit en 2018. Ces changements de périmètre intègrent les mutualisations (communication, PLUI en année pleine) et les transferts de compétence (eaux pluviales, GEMAPI). Les dépenses d'investissement progressent de 2,3 M€ entre 2017 et 2018.

Comme en 2017, le projet de budget est construit sans reprise anticipée du résultat de l'année précédente, qui sera réalisé en décision modificative.

1. La section de fonctionnement : 113,8 M€ (dont 12,3 M€ d'autofinancement)



a/ Les recettes de fonctionnement (113,8 M€)

Les recettes de fonctionnement (113,8 M€) évolueraient de + **6,4 M€** par rapport au BP 2017 (dont 1,6 M€ liés à la contribution des budgets annexes eau et assainissement aux frais généraux du budget principal).

Le projet de budget sera construit conformément au plan de marche fiscal adopté en 2015 et détaillé dans la partie précédente, avec une augmentation modérée des taux.

Le produit de fiscalité 2018 atteindra ainsi **71,6 M€**, intégrant le produit issu de l'extension du périmètre 2017 (qui est compensé aux communes pour la part qui leur revenait notamment en matière d'impôts professionnels par l'Attribution de Compensation), et également la nouvelle taxe GEMAPI (taxe affectée dont le produit est réparti sur les différentes impositions).

Il augmentera de + 4,7 % en prenant en compte la revalorisation forfaitaire des bases de 1,2 % prévue en loi de Finances. Seuls 0,8 M€ relèvent de l'impact des évolutions de taux.

L'ensemble des dotations de l'Etat serait en baisse de 0,4 M€ (FDPTP et FPIC compris) à hauteur de 23 M€. La seule **Dotation Globale de Fonctionnement** (DGF) diminuerait pour sa part de - 1 % correspondant au seul écrêtement dans le cadre d'une enveloppe nationale stable, **soit -0,2 M€** par rapport au budget 2017.

Dotation Globale de Fonctionnement	Notification 2017	OB 2018	Evolution OB 2018/ notification 2017
dotation d'intercommunalité	4 716 902	4 782 939	1,4%
dotation part compensation	13 743 796	13 489 536	-1,9%
	18 460 698	18 272 474	-1,0%

Les compensations fiscales s'élèveraient à 1,7 M€ contre 1,6 M€ en 2017, du fait de la prolongation des exonérations « demi-part veuves » décidée en 2017 et malgré la baisse des variables d'ajustement de 17% décidée en loi de Finances.

Quant à l'enveloppe nationale du Fonds Départemental de Péréquation de la Taxe Professionnelle (FDPTP), elle diminuerait de - 14 % conformément à la loi de Finances 2018, ce qui ramènerait le FDPTP à 1,4 M€.

Une recette du **FPIC** est attendue à hauteur de 1,5 M€ dans le cadre du mécanisme de sortie du fonds en 2018 (75 % du produit reçu en 2016). A noter qu'une contribution est également prévue à hauteur de 147 K€.

La contribution des budgets annexes Eau et assainissement aux frais généraux du budget principal (permettant la reconstitution exacte des dépenses de ces budgets en autonomie financière tout en garantissant une optimisation de moyens) est estimée à 1,6 M€.

Les recettes des compétences et de l'administration générale s'élèveraient à **4,9 M€**. Elles sont constituées principalement des refacturations de dépenses liées aux services mutualisés, des revenus des immeubles (Maison des Microtechniques, pépinière de Palente...), de subventions de partenaires (Région notamment au titre du Contrat d'Aménagement et de Développement Durable ; PCAET...) et des refacturations aux communes.

L'**attribution de compensation reçue** représenterait 9,2 M€ (contre 8,5 M€ au BP 2017).

Les recettes de refacturation de la masse salariale mise à disposition du CCAS, d'associations (ATMO), des budgets annexes et de syndicats (SYBERT, SMABLV, SMSCoT, SMPSI, PMCF) s'élèveraient à **3,7 M€**.

b/ Les dépenses de fonctionnement (101,5 M€)

Les **charges de personnel** qui s'élèveraient à **35,8 M€**, seraient en évolution de + 1,5 % à périmètre constant, ce qui reste très maîtrisé et conforme à la prospective. Elles intégreront les mesures nationales (hausse des cotisations, revalorisation des catégories B et C, rétablissement du jour de carence ...) et les évolutions propres à la collectivité (GVT, avancements échelons et grades...).

Les **charges de fonctionnement des compétences** atteindraient **29,4 M€** et évolueraient de + 6,7 % du fait notamment des transferts de nouvelles compétences. **A périmètre constant les charges de fonctionnement des compétences diminueraient de 0,4 %, dans la logique de maîtrise des coûts de fonctionnement.**

Ce poste intègre la **subvention au SDIS qui représente 8,3 M€** (+0,9% par rapport à 2017).

Le budget relatif aux eaux pluviales représente 1,5 M€ en fonctionnement et 0,5 M€ en investissement. En sus de l'attribution de compensation, la CAGB ajoute **une part de solidarité financée par ses fonds propres de 0,4 M€** (0,1 M€ en fonctionnement et 0,3 M€ en investissement). C'est un effort important du Grand Besançon pour l'exercice de cette nouvelle compétence sur le budget principal.

Les **versements aux communes** représenteraient **10,9 M€**. Ils sont composés de l'Attribution de Compensation (AC) en dépenses pour 6,9 M€ (intégrant les nouveaux transferts et mutualisations, conformément à la CLECT), de la Dotation de Solidarité Communautaire pour 4 M€.

Le **Fonds National de Garantie Individuelle de Ressources (FNGIR)** s'élève à **4,3 M€** et la contribution au **FPIC** est inscrite à hauteur de 147 K€.

Les **frais financiers** sont prévus à hauteur de 0,3 M€ en 2017, en baisse de 62 K€, l'Agglomération poursuivant son programme d'investissement en mobilisant sa capacité d'autofinancement.

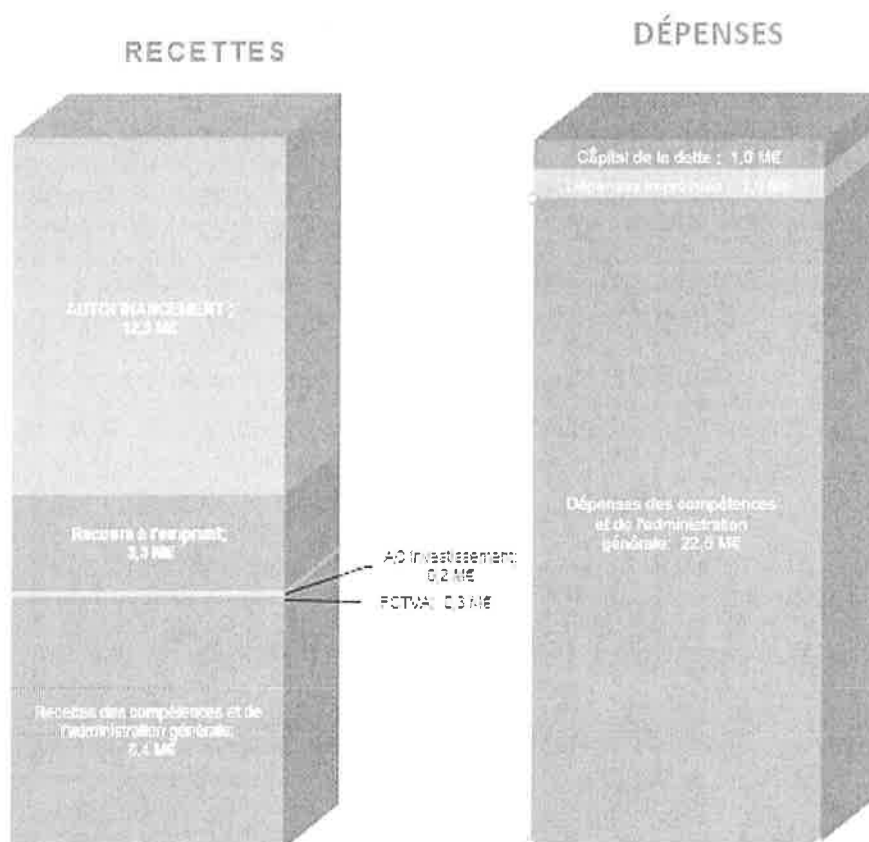
Les **dépenses imprévues** s'élèveraient à **0,5 M€**, soit 0,5 % des dépenses réelles de fonctionnement (maximum légal : 7,5 %).

La **contribution du budget principal aux budgets annexes** atteindrait **19,9 M€** répartis comme suit :

- la subvention d'équilibre CRR pour 5,7 M€,
- la subvention d'équilibre Transports pour 13,8 M€, toujours dans le respect du nouveau Pacte de soutenabilité,
- les subventions aux budgets annexes des zones d'activité économique pour 0,4 M€ à titre prévisionnel en fonction des réalisations à venir.

► **L'autofinancement de la section d'investissement (épargne brute) s'élèverait ainsi à 12,3 M€, en hausse de 1,6 %.** Après remboursement du capital de la dette, l'épargne nette dégagée atteindrait 11,3 M€, stable par rapport à 2017, ce qui est conforme à la prospective (prévoyant une stabilisation puis une érosion progressive de l'épargne nette pour financer la montée en charge de l'investissement, dans la limite prudentielle de 8 M€).

2. La section d'investissement : 24,5 M€



Le montant des dépenses d'équipement du PPIF pour sa partie investissement s'élèverait à **22,5 M€** au BP 2018, soit **2,4 M€** de plus qu'au BP 2017 correspondant à la montée en charge progressive du programme d'investissement (s'y ajouteront près de 5 M€ de restes à réaliser), et sous réserve des révisions de CP 2018.

Le **remboursement du capital de la dette** s'élève à 1 M€ (+110 K€) en intégrant les prêts liés à la compétence eaux pluviales.

L'investissement est financé à hauteur de 50 % par l'épargne brute, et à hauteur de 35,5 % par des recettes propres de FCTVA et de participations en investissement (dont 5,2 M€ liés au remboursement des rachats de voiries TEMIS, ainsi que des subventions pour l'aide à la pierre ou les actions environnementales notamment, refacturations..).

Le financement par emprunt s'élèverait au final à 3,3 M€. Ce montant sera ajusté lors de la reprise des résultats 2017 en décision modificative n°1. Compte tenu des remboursements d'emprunts de 2018 (1 M€) et une fois les résultats de 2017 repris, l'encours de dette sur le budget principal sera en réduction.

C/ Les Budgets annexes

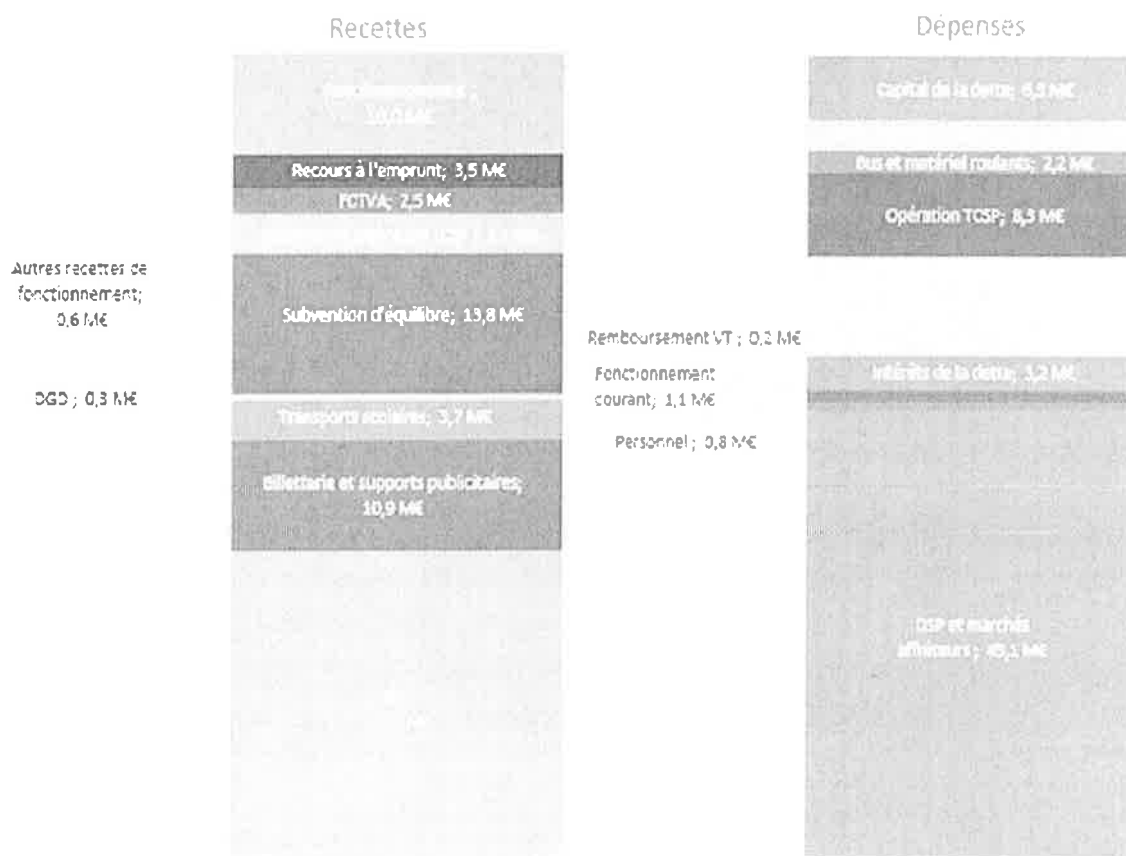
1. Le Budget annexe Transports

Le budget annexe transports intègre au 1er janvier 2018 le renouvellement de la délégation de service public (DSP) Transports et des marchés affréteurs péri-urbain.

Cela se matérialise par une augmentation des dépenses de prestations transports, mais également des recettes de fonctionnement liées.

Le budget annexe Transports est ainsi estimé à 80,3 M€ au total, dont 70,3 M€ hors épargne brute, soit 50,4 M€ en dépenses réelles de fonctionnement et 19,9 M€ en dépenses d'investissement. Pour mémoire, le BP 2017 s'élevait à 75 M€, dont 29 M€ en investissement. A noter que le changement de délégataire pour l'exploitation du réseau de transports a engendré un changement dans le mode de gestion de la DSP. Désormais les recettes sont intégralement perçues par le Grand Besançon.

Parallèlement la subvention d'équilibre au budget annexe est majorée de 2 M€ par rapport à la prospective initiale (intégrant l'évolution annuelle de +1,8 %), conformément au nouveau pacte de soutenabilité. Le produit de Versement Transport attendu pour 2018 intègre une évolution de +1,3 % à périmètre constant.



a/ Les dépenses et recettes de fonctionnement : 60,3 M€ (50,4 M€ hors épargne brute)

Les dépenses réelles de fonctionnement s'élèveraient à 50,4 M€ hors autofinancement (10 M€), comprenant les **prestations transports** (45 M€), les **charges de personnel** (0,8 M€), les **dépenses de fonctionnement courantes** pour 1,1 M€ (les prestations de services centraux, les transports spéciaux, l'entretien courant et les réparations des poteaux et abribus non publicitaires déployés sur le réseau GINKO) ainsi que le **remboursement des intérêts de la dette** (3,2 M€).

Les **principales recettes** de fonctionnement du budget annexe Transports sont :

- le Versement Transport, estimé à 31,1 M€, soit une hausse de 3,3 % par rapport au BP 2017 qui intègre une évolution de +1,3 %, une estimation de la compensation pour le passage de 9 à 11 salariés (non prévue au BP 2017, elle a été versée au final pour sa part 2016 uniquement) et la fin du lissage du taux lié à l'extension de périmètre,
- la contribution de la Région au titre du transport scolaire (3,6 M€),
- les recettes de billetterie et de supports publicitaires (10,9 M€),
- la subvention d'équilibre versée par le budget principal de 13,8 M€, conformément au nouveau Pacte de Soutenabilité.

L'épargne brute s'élève à 10 M€ environ, ce qui permet de couvrir la dotation aux amortissements nette.

b/ Les dépenses et recettes d'investissement : 19,9 M€

En investissement, le budget 2018 sera marqué par la deuxième phase de la voie en site propre Temis-Campus-gare Viotte (doublement du pont de la Gibelotte), la poursuite du renouvellement des bus et du matériel embarqué, les travaux dans les dépôts, la mise en œuvre de l'agenda d'accessibilité programmée pour le réseau Ginko.

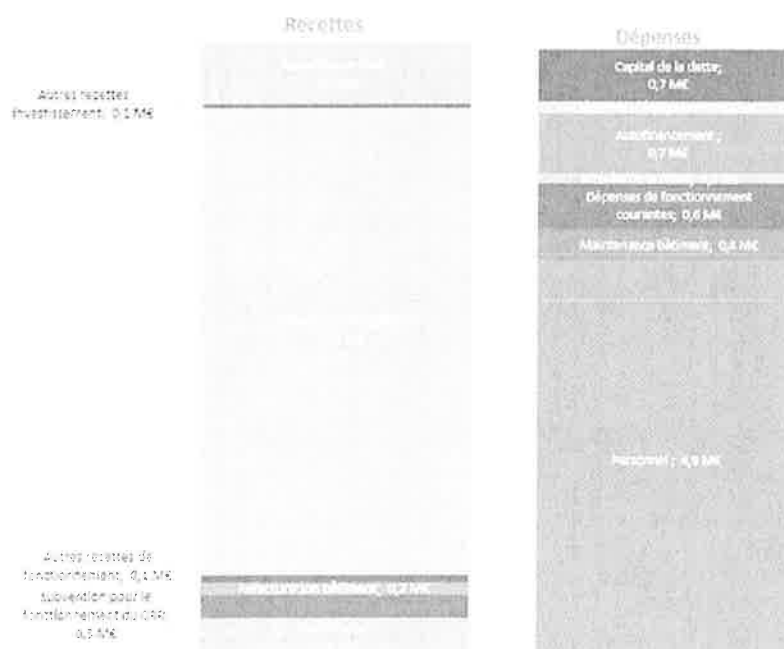
Le remboursement du capital de la dette est évalué à 6,3 M€ sur 2018.

En recettes, des subventions sont attendues sur les opérations TCSP à hauteur de 3,9 M€ ainsi qu'une recette de FCTVA de 2,5 M€. Le financement par emprunt 2018 est estimé à 3,5 M€.

Compte tenu des remboursements d'emprunts de 2018 (6,3 M€), l'encours de dette sur le budget transports sera en réduction d'au minimum 2,8 M€ avant reprise des résultats.

2. Le Budget annexe CRR

Le budget annexe du CRR s'élèverait à 7,5 M€, dont 6,8 M€ hors épargne brute, dont la grande majorité en fonctionnement (6 M€). Il marquerait une légère baisse par rapport à 2017 (7 M€ hors autofinancement), dont 0,1 M€ sur le fonctionnement et 0,1 M€ sur l'investissement.



Les **charges de personnel** atteindraient près de 4,9 M€ (+0,7 % par rapport à 2017), représentant 82 % des charges de fonctionnement réelles du budget CRR.

Les **dépenses de fonctionnement courantes**, qui correspondent aux actions culturelles et pédagogiques du CRR des prestations des services centraux et de charges diverses de fonctionnement sont estimées à 0,6 M€, soit une baisse de - 2 %. Par ailleurs, les dépenses relatives à la maintenance du bâtiment « Cité des arts » s'élèvent à 0,4 M€ (soit une baisse de 7 %), dont 0,2 K€ sont refacturés à la Région pour le bâtiment du FRAC.

Les **recettes attendues en fonctionnement, estimées à 0,8 M€**, sont composées notamment des subventions de la Région Bourgogne- Franche-Comté et du Département du Doubs et des recettes liées à l'activité d'enseignement.

La **subvention d'équilibre** s'élèverait pour sa part à **5,7 M€** en 2018.

Les **dépenses d'équipements** (142 K€) concernent principalement l'AP/CP « Parc instrumental » qui se poursuit conformément à son vote avec des glissements de crédits de 2017 en 2018, des travaux sur le bâtiment de la Cité des Arts et des acquisitions de matériel informatique.

Au titre de la dette, le **remboursement de capital** s'élève à 0,7 M€ et les **intérêts** à 0,1 M€ en 2018 conformément au plan d'amortissement des emprunts.

L'encours de dette sur le budget CRR sera donc en réduction, aucun nouvel emprunt n'étant prévu pour 2018.

3. Les Budgets annexes des Zones d'activité économique

En application de la Loi NOTRe, le Grand Besançon exerce depuis le 1er janvier 2017 la compétence création, aménagement, entretien et gestion de zone d'activités industrielle, tertiaire, artisanale, touristique, portuaire ou aéroportuaire. A ce titre, il dispose de quatre budgets annexes : le budget annexe du Noret, le budget annexe de l'aménagement de la zone nord des Portes de Vesoul, le budget annexe Aire Industrielle de Besançon Ouest (reprise des opérations du SMAIBO) et le budget annexe « Autres ZAE » pour l'intégration des nouvelles ZAE. Ces budgets sont consacrés à l'aménagement des zones avant cessions, l'entretien et le renouvellement, des voiries notamment (ayant donné lieu au calcul d'une AC) étant imputés au budget principal. Ces budgets annexes ne font pas l'objet d'un recours

➤ Le budget annexe Noret (0,6 M€ dont 0,5 M€ hors épargne brute)

Le budget annexe d'aménagement de la zone du Noret intègre les opérations de zones Noret 1 et Noret 2. En 2018, les études et travaux (456 K€) seront financés par les ventes estimées à 380 K€ et par une participation d'équilibre (133 K€) conformément au plan de financement. L'autofinancement permet de procéder au remboursement partiel des avances faites par le budget principal (57 K€).

➤ Le budget annexe Aménagement de la zone nord des Portes de Vesoul (0,3 M€ dont 0,2 M€ hors épargne brute)

Le budget en dépenses de cette zone d'activité se réalise conformément au plan de financement de la zone établi lors de sa création (Conseil communautaire du 15/12/11). Il s'agit principalement de travaux. En 2018, des recettes liées à des cessions (234 K€) sont inscrites. Elles permettront de financer des travaux (71 K€), le remboursement du solde de l'avance versée par le budget principal (59 K€) ainsi que le versement d'un excédent en fonctionnement (104 K€).

➤ Le budget annexe Aire Industrielle de Besançon Ouest (6,3 M€)

Le retrait du Département du Doubs du SMAIBO a entraîné la dissolution de ce syndicat puisque seule la CAGB restait membre. Au 1er janvier 2017, la CAGB s'est substituée au SMAIBO dans tous ses actes, droits et obligations. Le budget annexe « AIBO » a repris la totalité de l'actif et du passif du SMAIBO, notamment l'intégralité de son patrimoine. Ce budget permet l'aménagement et la commercialisation des ZAE de l'Echange, Vaux-les-Prés/Chemaudin, Serre-les-Sapins, Dannemarie/Chemaudin, Pouilley-les-Vignes, Pouilley/Pelousey, Besançon/François ...).

En 2018 des travaux et frais annexes à l'aménagement des zones sont inscrits pour 5,9 M€ en fonctionnement. En investissement il est prévu de solder un remboursement de prêt (117 K€) ainsi que l'inscription de crédits dédiés aux cautionnements et dépôts de garantie (225 K€ en dépenses et 170 K€ en recettes). Les dépenses sont financées par la reprise anticipée des excédents au BP 2018 (environ 7,1 M€).

➤ **Le budget annexe Autres ZAE (1,5 M€)**

Un budget annexe a été créé au 1er janvier 2017 pour les extensions, création et commercialisation de ZAE. Dans l'attente de la validation du schéma d'aménagement et de développement des ZAE, des crédits de fonctionnement sont proposés à hauteur de 1,3 M€ pour les acquisitions, travaux et frais annexes à l'aménagement des ZAE. Le budget sera financé par les cessions (1,1 M€) et équilibré par une subvention d'équilibre du budget principal (0,2 M€).

Conformément à la délibération prise en novembre 2017 dans le but de garantir le respect des dispositions du permis de construire, la bonne exécution des travaux d'aménagements paysagers d'une parcelle et l'absence de dépôt de matériel et matériaux à l'extérieur d'un bâtiment, il a été mis en place sur les ZAE du Grand Besançon, un système de dépôt de garantie. A ce titre 150 K€ ont été inscrits en dépenses et recettes d'investissement.

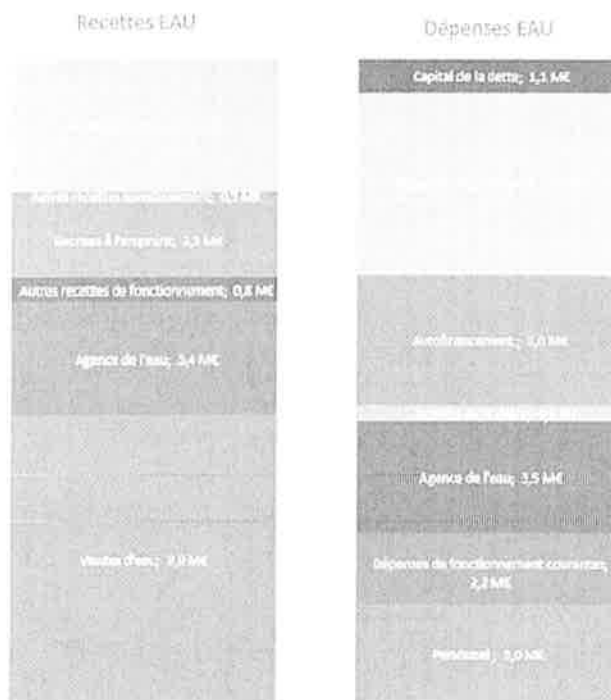
4. Les Budgets annexes Eau (19,7 M€ dont 15,7 M€ hors épargne brute) et Assainissement (21,8 M€ dont 17,2 M€ hors épargne brute)

La Communauté d'Agglomération exerce les compétences Eau et Assainissement depuis le 1er janvier 2018. Pour assurer le fonctionnement des deux services sur le plan financier, deux budgets annexes ont été créés, un budget relatif à l'Eau et un budget relatif à l'Assainissement, pour permettre d'effectuer à partir de janvier les dépenses et les recettes nécessaires.

Ces 2 budgets représentent au total près de 33 M€, dont 17,8 M€ en fonctionnement et 15,1 M€ en investissement. Ces budgets prévisionnels, en autonomie financière, sont construits sur la base des tarifs 2018 votés par le Conseil communautaire du 18 décembre dernier, des investissements en cours ou prévus à ce jour et dans l'attente de la reprise des résultats des communes et syndicats dissous, qui feront l'objet d'un ajustement en décision modificative.

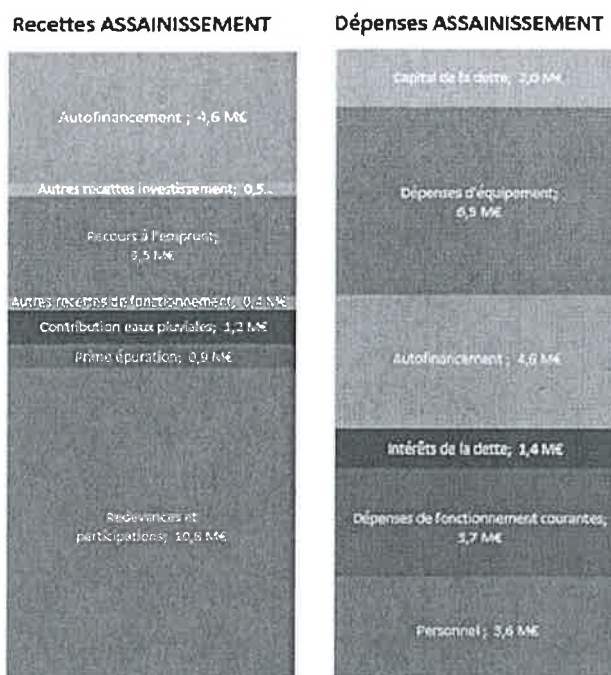
Le budget Eau est prévu à 15,7 M€ (hors épargne brute représentant 4 M€ et permettant la couverture de la dotation prévisionnelle aux amortissements nette) : 9,1 M€ sont consacrés aux dépenses de fonctionnement et 6,6 M€ aux dépenses d'investissement (dont 1,1 M€ de remboursement du capital notamment de la dette transférée) : les seules dépenses d'équipement sont prévues à hauteur de 5,5 M€, avec un recours à l'emprunt estimé à 2,3 M€ (qui sera ajusté en décision modificative après reprise des résultats).

Les ventes d'eau représenteraient près de 9 M€.



Le budget Assainissement représenterait quant à lui 17,2 M€ (hors épargne brute représentant 4,6 M€ et permettant la couverture de la dotation prévisionnelle aux amortissements nette) : 8,7 M€ sont consacrés aux dépenses de fonctionnement et 8,5 M€ aux dépenses d'investissement (dont 2 M€ de remboursement du capital notamment de la dette transférée). Les seules dépenses d'équipement sont prévues à hauteur de 6,5 M€, avec un recours à l'emprunt estimé à 3,5 M€ (qui sera ajusté en décision modificative).

Les redevances aux usagers et participations représenteraient près de 11 M€.



5. Le Budget annexe Déchets (22,4 M€ dont 21,8M€ hors épargne brute)

Les orientations budgétaires du budget annexe Déchets ont été débattues lors du Conseil communautaire du 16 novembre 2017 et le BP 2018 a été voté le 18 décembre 2017.

Conformément à l'article L.2312-1 du code général des collectivités territoriales, il sera pris acte de ce débat par une délibération spécifique.

Le Conseil de Communauté a débattu des orientations budgétaires 2018.

Puis le Conseil de Communauté a pris acte à l'unanimité de la tenue de ce débat et de l'existence d'un rapport détaillé.

Rapport adopté à l'unanimité :

Pour : 116
Contre : 0
Abstention : 0
Ne prennent pas part au vote : 0

Pour extrait conforme,
Le Vice-Président suppléant,
Gabriel BAULIEU
1^{er} Vice-Président

Préfecture du Doubs

Reçu le 06 MARS 2018



Contrôle de légalité