

## Extrait du Registre des délibérations du Conseil de Communauté

### Séance du Jeudi 24 Mai 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. Jean-Louis FOUSSERET, Président de la CAGB.

Ordre de passage des rapports : 0.1, 0.2, 1.1.1, 1.1.2, 1.1.3, 1.1.4, 1.1.5, 1.1.6, 1.1.7, 1.1.8, 1.1.9, 1.2.1, 1.2.2, 5.1, 5.2, 5.3, 5.4, 6.1, 6.2, 6.3, 6.4, 6.5, 6.6, 6.7, 6.8, 6.9, 6.10, 6.11, 6.12, 7.1, 7.2, 7.3, 7.4, 7.5, 7.6, 7.7, 8.1, 8.2, 8.3, 8.4, 8.5, 8.6, 8.7, 8.8, 8.9, 8.10, 2.1, 2.2, 3.1, 3.2, 3.3, 3.4, 3.5, 3.6, 3.7, 3.8, 3.9, 4.1, 4.2, 4.3, 4.4, 9.1, 9.2.

La séance est ouverte à 18h05 et levée à 21h35

**Étaient présents :** , Amagney : M. Thomas JAVAUX Arguel : M. André AVIS (à partir du 0.2) Audeux : Mme Françoise GALLIOU Avanne-Aveney : Mme Marie-Jeanne BERNABEU, suppléante de M. Alain PARIS Besançon : M. Julien ACARD, M. Eric ALAUZET (jusqu'au 5.3), M. Frédéric ALLEMANN, Mme Anne-Sophie ANDRIANTAVY, Mme Sorour BARATI-AYMONIER, M. Thibaut BIZE, M. Nicolas BODIN, M. Patrick BONTEMPS, Mme Claudine CAULET, Mme Catherine COMTE-DELEUZE, M. Laurent CROIZIER, M. Yves-Michel DAHOUI, Mme Marie-Laure DALPHIN (jusqu'au 5.3), Mme Danielle DARD, M. Clément DELBENDE, M. Cyril DEVESA, Mme Myriam EL YASSA, M. Ludovic FAGAUT, Mme Odile FAIVRE-PETITJEAN, M. Jean-Louis FOUSSERET, M. Abdel GHEZALI, M. Philippe GONON, M. Jacques GROSPERRIN, Mme Myriam LEMERCIER (jusqu'au 7.1), M. Jean-Sébastien LEUBA, M. Christophe LIME, M. Michel LOYAT (à partir du 1.1.1), Mme Elsa MAILLOT (à partir du 0.2), Mme Carine MICHEL, M. Thierry MORTON (à partir du 1.1.1), M. Philippe MOUGIN (jusqu'au 6.12), M. Michel OMOURI, Mme Danielle POISSENOT, M. Anthony POULIN, Mme Françoise PRESSE, Mme Karima ROCHDI (à partir du 0.2 et jusqu'au 8.2), M. Dominique SCHAUSS, M. Rémi STHAL, Mme Ilva SUGNY, Mme Catherine THIEBAUT, M. Gérard VAN HELLE, Mme Anne VIGNOT, Mme Sylvie WANLIN, Mme Marie ZEHAF Bonnay : M. Gilles ORY Brailans : M. Alain BLESSEMAILLE Busy : M. Alain FELICE Byans-sur-Doubs : M. Didier PAINEAU Chalezeule : M. Christian MAGNIN-FEYSOT Chalèze : M. Gilbert PACAUD Champagney : M. Olivier LEGAIN Champvans-les-Moulins : M. Florent BAILLY Chaucenne : M. Bernard VOUGNON Chemaudin et Vaux : M. Bernard GAVIGNET (à partir du 1.1.1), M. Gilbert GAVIGNET (à partir du 1.1.1) Châtillon-le-Duc : Mme Catherine BOTTERON Cussey-sur-l'Ognon : M. Jean-François MENESTRIER (jusqu'au 6.12) Deluz : M. Fabrice TAILLARD Devecey : M. Michel JASSEY Ecole-Valentin : M. Yves GUYEN (à partir du 0.2) Fontain : Mme Martine DONEY François : Mme Françoise GILLET, suppléante de M. Claude PREIONI Geneuille : M. Jean-Claude PETITJEAN Gennes : Mme Thérèse ROBERT Grandfontaine : M. François LOPEZ La Chevillotte : M. Roger BOROWIK Les Auxons : M. Jacques CANAL, M. Serge RUTKOWSKI Mamirolle : M. Daniel HUOT Marchaux-Chaudefontaine : M. Patrick CORNE, M. Jacky LOUISON (à partir du 1.1.1) Mazerolles-le-Salin : M. Daniel PARIS Miserey-Salines : M. Marcel FELT (à partir du 0.2) Montfaucon : M. Pierre CONTOZ Montferrand-le-Château : M. Pascal DUCHEZEAU Morre : M. Jean-Michel CAYUELA (à partir du 1.1.1 et jusqu'au 6.12) Nancray : M. Vincent FIETIER Noironte : M. Raymond LAMBOLEY, suppléant de M. Claude MAIRE Palise : M. Daniel GAUTHEROT Pelousey : Mme Catherine BARTHELET Pirey : M. Robert STEPOURJINE Pouilley-Français : M. Yves MAURICE Pugey : M. Frank LAIDIE (à partir du 1.1.1) Roche-lez-Beaupré : M. Jacques KRIEGER Roset-Fluans : M. Arnaud GROSPERRIN (à partir du 0.2) Saint-Vit : M. Pascal ROUTHIER (à partir du 0.2) 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 1.1.1) Torpes : M. Denis JACQUIN Vaire : M. Jean-Noël BESANCON, Mme Valérie MAILLARD Vesemes-Essarts : M. Jean-Marc JOUFFROY (à partir du 1.1.1) Venise : M. Jean-Claude CONTINI Villars Saint-Georges : M. Jean-Claude ZEISSER Vorges-les-Pins : Mme Julie BAVEREL (à partir du 1.1.1)

**Étaient absents :** Besançon : M. Pascal BONNET, M. Emile BRIOT, M. Guéric CHALNOT, M. Pascal CURIE, M. Emmanuel DUMONT, Mme Béatrice FALCINELLA, Mme Sophie PESEUX, M. Yannick POUJET, Mme Rosa REBRAB, Mme Mina SEBBAH, Mme Christine WERTHE Beure : M. Philippe CHANEY Boussières : M. Bertrand ASTRIC Champoux : M. Philippe COURTOT Chevroz : M. Yves BILLECARD Dannemarie-sur-Crête : M. Gérard GALLIOT La Vèze : Mme Catherine CUINET Larnod : M. Hugues TRUDET Le Gratteris : M. Cédric LINDECKER Merey-Vieille : M. Philippe PERNOT Novillars : M. Philippe BELUCHE Osselle-Routelle : Mme Anne OLSZAK Pouilley-les-Vignes : M. Jean-Marc BOUSSET Rancenay : M. Michel LETHIER Saint-Vit : Mme Annick JACQUEMET Vieille : Mme Christiane ZOBENBULLER

**Secrétaire de séance :** M. Yves MAURICE

**Procurations de vote :**

**Mandants :** E. ALAUZET (à partir du 5.4), P. BONNET, E. BRIOT, P. CURIE, B. FALCINELLA, M. LEMERCIER (à partir du 7.2 et jusqu'au 8.2), T. MORTON (jusqu'au 0.2), P. MOUGIN (à partir du 7.1), S. PESEUX (jusqu'au 5.3), Y. POUJET, R. REBRAB, M. SEBBAH, C. WERTHE, Y. BILLECARD, JF. MENESTRIER (à partir de 7.1), P. BELUCHE, C. ZOBENBULLER

**Mandataires :** R.STHAL (à partir du 5.4), J. GROSPERRIN, C. LIME, D. SCHAUSS, D. POISSENOT, K. ROCHDI (à partir du 7.2 et jusqu'au 8.2), N.BODIN (jusqu'au 0.2), J. ACARD (à partir du 7.1), ML. DALPHIN (jusqu'au 5.3), A GHEZALI, M. ZEHAF, M. OMOURI, L. FAGAUT, G. ORY, S. RUTKOWSKI (à partir du 7.1), J. KRIEGER, JC. CONTINI

## Contractualisation Etat - Collectivité

**Rapporteur** : Gabriel BAULIEU, Vice-Président

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

### Inscription budgétaire

Sans incidence budgétaire 2018

#### Résumé :

Dans le cadre des objectifs nationaux fixés en matière de réduction des déficits publics, un nouveau dispositif de contractualisation entre l'Etat et les collectivités locales est institué par les articles 13 et 29 de la loi de programmation des finances publiques 2018-2022. Sans baisse de dotations, celui-ci organise les conditions d'une limitation à 1,2 % par an de l'évolution des dépenses réelles de fonctionnement.

Dans le cadre des objectifs nationaux fixés en matière de réduction des déficits publics, un dispositif de contractualisation entre l'Etat et les collectivités locales est institué par les articles 13 et 29 de la loi de programmation des finances publiques 2018-2022.

Après une phase de consultation, notamment dans le cadre de la Conférence Nationale des Territoires mais également de la Mission Richard-Bur chargée de faire des propositions sur les modalités de participation des collectivités aux efforts de redressement, une instruction ministérielle du 16 mars 2018 est venue préciser la mise en œuvre de ce nouveau dispositif.

### I. Le nouveau dispositif de contractualisation

L'objectif de ce contrat tel qu'il a été annoncé par le Président de la République dès juillet 2017, est « *d'adopter une nouvelle approche dans les relations financières entre l'Etat et les collectivités territoriales, fondée sur la confiance et en rupture avec la baisse unilatérale des dotations* ».

Il vise « *à assurer la compatibilité des perspectives financières de la collectivité avec l'objectif de contribution à l'effort de réduction du déficit public et de maîtrise de la dépense publique* ».

Ce dispositif s'inscrit en effet dans des objectifs nationaux de réduction du déficit public à compter de 2017 et de la dette publique à partir de 2020. Ces objectifs sont les suivants, tel que déclinés dans la loi de programmation des finances publiques :

<i>En points de PIB</i>	<b>2017</b>	<b>2018</b>	<b>2019</b>	<b>2020</b>	<b>2021</b>	<b>2022</b>
<b>Déficit public</b>	-2,9	-2,8	-2,9	-1,5	-0,9	-0,3
<b>Dette publique</b>	96,7	96,9	97,1	96,1	94,2	91,4
<b>Dépense publique</b>	54,7	54	53,4	52,6	51,9	51,1

A noter que le déficit public s'élève au final en 2017 à 2,6 % du PIB, compte tenu notamment de recettes fiscales supplémentaires liées à la reprise économique (TVA : + 7 Mds d'euros).

L'Etat ayant fait le choix de réduire la dette publique en maîtrisant l'ensemble de la dépense publique, et notamment celle des Collectivités publiques, l'article 13 de la Loi de Programmation des Finances Publiques fixe l'objectif national d'évolution maximale des dépenses réelles de fonctionnement des collectivités locales et de leurs établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre à 1,2 % par an, par rapport à une base 2017.

Il prévoit également un objectif national d'amélioration du besoin annuel de financement (correspondant à l'endettement, au sens des objectifs de Maastricht) de 13 milliards sur la période 2018-2022, soit 2,6 Md€ par an.

Cet objectif est annoncé sans baisse des dotations de l'Etat aux collectivités, avec un montant global au budget de l'Etat un peu inférieur à 49 Mds d'euros sur la période (ce qui n'exclut pas des variations à la hausse ou à la baisse par Collectivité, en fonction de sa propre situation).

L'article 29 dispose que les collectivités s'engageront sur un objectif d'évolution des dépenses réelles de fonctionnement, sur un objectif de réduction du besoin de financement (non prescriptif), et, pour celles dont la capacité de désendettement dépasserait un plafond national de référence (fixé à 12 ans pour les communes et EPCI), sur une trajectoire d'amélioration de cette dernière.

Dans ce cadre, les collectivités dont les dépenses réelles de fonctionnement constatées dans le compte de gestion 2016 du budget principal sont supérieures à 60 M€, mais également toutes les collectivités volontaires, sont appelées à s'engager **dans le cadre d'une contractualisation avec l'Etat : 322 collectivités** représentant environ les deux tiers de la dépense locale en fonctionnement, dont 145 communes et 62 EPCI. 4 collectivités sont concernées dans le Doubs : le Département, le Grand Besançon et la Ville de Besançon, ainsi que Pays de Montbéliard Agglomération,

Ces contrats, à conclure entre le représentant de l'Etat dans le Département et la collectivité, doivent être signés **avant le 30 juin, pour une durée de 3 ans (2018-2020)**.

## **II. Le contenu du contrat**

Le contrat fixe à la collectivité des objectifs d'évolution des dépenses réelles de fonctionnement, sur le **budget principal** uniquement (hors budgets annexes, mais intégrant les mouvements du budget principal aux budgets annexes, dont les subventions d'équilibre), et sur la base des réalisations (comptes de gestion). Il faut souligner que seul cet objectif est opposable à la collectivité, même si le cas échéant des objectifs indicatifs de réduction de besoin de financement peuvent être portés au contrat.

Le taux d'évolution maximal de 1,2 % est appliqué **sur la base des dépenses constatées en 2017, de manière cumulative et sans modification ni re-calcul de la trajectoire, quel que soit le résultat obtenu annuellement.**

	<b>Base 2017</b>	<b>2018</b>	<b>2019</b>	<b>2020</b>
Montant des dépenses réelles de fonctionnement	100	101,2	102,41	103,64

Les dépenses de fonctionnement s'entendent comme le total des débits réels nets des comptes de classe 6 (soit hors opérations d'ordre, amortissements et provisions, valeurs comptables des immobilisations cédées, atténuations de produits...).

Ce dispositif **s'accompagne d'un mécanisme de « reprise financière » en cas de non tenue des objectifs**. Ainsi, sur la base des derniers comptes de gestion, la mise en œuvre effective de ce mécanisme pourra intervenir dès 2019 (sur la base des réalisations 2018 par rapport à 2017) après examen de l'écart entre le niveau des dépenses réelles de fonctionnement exécuté et l'objectif fixé dans le contrat.

En cas de dépassement, **la reprise financière sera égale à 75 % de l'écart constaté, dans la limite de 2 % des recettes réelles de fonctionnement du budget principal. En cas de refus de contractualisation, le malus sera égal à 100 % du dépassement.**

Cette reprise s'effectuera le cas échéant par un prélèvement sur les douzièmes de produit fiscal de la collectivité.

Ces contrats sont conclus dans le cadre d'un dialogue entre le représentant de l'Etat (les Préfets de département étant responsables de la négociation et de la signature des contrats avec les communes, EPCI et départements), avec une coordination au niveau régional.

### III. Les critères de modulation

L'objectif national de 1,2 % peut être modulé à la hausse ou à la baisse selon des critères visant à prendre en compte les spécificités des collectivités, chaque critère pouvant représenter au maximum 0,15 point d'évolution, par tranche de 0,05 point. Ces critères sont les suivants :

- 1) **Démographie / construction de logements** : une modulation est possible :
  - à la hausse et à la baisse : lorsque la population de la collectivité a connu entre le 01/01/2013 et le 01/01/2018 une évolution annuelle moyenne supérieure ou inférieure d'au moins 0,75 point à la moyenne nationale
  - à la hausse : lorsque la moyenne annuelle de logements autorisés ayant fait l'objet d'un permis de construire ou d'une déclaration préalable entre 2014 et 2016 est supérieure de 2,5 % à la moyenne nationale.Ces 2 critères ne sont pas cumulables au-delà de 0,15 point.
  
- 2) **Revenu moyen par habitant / population résidant dans les quartiers prioritaires de la politique de la ville** : une modulation est possible :
  - à la hausse ou à la baisse : lorsque le revenu moyen est inférieur de plus de 20 % ou supérieure de plus de 15 % à la moyenne nationale.
  - à la hausse (uniquement pour les communes et EPCI) : lorsque plus d'un quart de la population réside en quartiers prioritaires de la politique de la ville.Ces 2 critères ne sont pas cumulables au-delà de 0,15 point.
  
- 3) **Evolution des dépenses réelles de fonctionnement entre 2014 et 2016** : une modulation est possible :
  - à la hausse ou à la baisse : lorsque les dépenses réelles de fonctionnement ont connu une évolution entre 2014 et 2016 supérieure ou inférieure d'au moins 1,5 point à la moyenne nationale.

Sur ce dernier critère, il convient de souligner qu'aucun retraitement hors modification du périmètre géographique (intervenue en 2017 pour la CAGB) n'est pris en compte.

Si cela est compréhensible techniquement compte tenu de la complexité de l'exercice, cela emporte un dépassement de la moyenne pour les EPCI ayant procédé, sur la période 2014-2016, à des transferts importants de compétences et à des mutualisations de service, ce qui est le cas en particulier du Grand Besançon.

Sur cette période, le Grand Besançon a connu des mutations très conséquentes. Il a en effet été procédé entre 2014 et 2016 à l'achèvement de la mutualisation de l'ensemble des services supports (Direction générale, Finances, Bâtiments, Grands Travaux, Administration générale, Magasins...), dont les coûts sont partagés entre la Ville et la CAGB en lien avec le service rendu. De même, des transferts de compétences sont intervenus successivement (Contrat de Ville, Enseignement supérieur, Emploi-Insertion...). Enfin, rappelons que le Grand Besançon a aussi repris le service d'Autorisations du Droit des Sols suite au désengagement de l'Etat, service dont seules les dépenses sont intégrées dans les évolutions retenues par la contractualisation.

Ces transferts de compétence et mutualisations ont bien sûr conduit à des transferts de charges, dont les montants ont été déterminés avec précision (sur la base des réalisations effectives des années précédentes) par la Commission d'Evaluation des Charges Transférées (CLECT) et qui ont été **neutralisés pour les communes et pour l'EPCI via les attributions de compensation, qui peuvent figurer, soit en dépenses de classe 7 soit en recettes pour la CAGB.**

Il faut d'ailleurs souligner que, plus les transferts et mutualisations à l'EPCI sont importants, plus les attributions de compensation des communes deviennent négatives, les charges transférées dépassant progressivement les recettes transférées : c'est le cas par exemple pour Besançon depuis 2016. C'est la logique même de la montée en charge de l'intercommunalité.

La méthode retenue pour la période 2014-2016 consistant à ne retenir que les dépenses de classe 6 (personnel, crédits d'exploitation...), sans distinction entre celles compensées par des attributions de compensation en recettes (suite à transferts de compétence et mutualisations) des autres relevant de choix de politiques publiques communautaires, conduit à ce que le Grand Besançon apparaisse parmi les Collectivités connaissant une forte évolution de leurs dépenses réelles de fonctionnement sur la période.

	Compte administratif 2014	Compte administratif 2016	Evolution
Attributions de compensation <u>versées</u> par le Grand Besançon	16 246 174,99 €	4 507 513,86 €	<b>-11 738 661,13 €</b>
Attributions de compensation <u>reçues</u> par le Grand Besançon	89 478, 67 €	2 638 176,54 €	<b>+ 2 548 697,87 €</b>

Ce ne sont ainsi pas moins de 14,3 M€ sur les 18 M€ d'évolution 2014-2016 (au minimum, hors dispositifs financés non pris en compte pour la partie recette, comme les permis de construire ou l'aide aux communes) correspondant à des transferts de charges et des mutualisations des communes qui mériteraient ainsi un retraitement dans l'évolution des dépenses de la CAGB, retraitement non réalisé par l'Etat au regard notamment de sa complexité à organiser à l'échelle des 322 Collectivités concernées.

Ce retraitement sera réalisé pour l'avenir (dans le cadre de l'analyse des comptes de gestion 2018 et suivants), preuve de la cohérence à prendre en compte les conséquences des transferts de compétences et mutualisations dans le cadre de la comparaison des comptes de gestion dans le temps.

L'évolution des dépenses réelles de fonctionnement constatées entre 2014 et 2016 ne constitue donc pas le signe d'une mauvaise gestion - comme une lecture trop schématique pourrait le conclure - mais bien au contraire comme la **conséquence d'une montée en charge particulièrement forte de notre intercommunalité sur cette période de référence** (alors que d'autres l'ont fait avant et que d'autres le feront après), animée par la volonté d'optimiser la dépense publique par un partage accru des expertises et un renforcement des économies d'échelle.

**Il conviendra en tout état de cause que des évolutions du dispositif puissent intervenir rapidement, dans un cadre de dialogue réciproque, afin de mieux répondre aux objectifs de contractualisation, tel que souhaités initialement, et dans une intelligence collective.**

Compte tenu de la méthode retenue, le Grand Besançon se verrait ainsi appliquer un taux minimal de 1,05 % et un taux maximal de 1,2 % pour l'évolution des dépenses de fonctionnement par an du budget principal entre 2018 et 2020. La base de référence 2017 s'élève à 78 071 545,48 €.

**Il faut souligner en tout état de cause que le taux de 1,2 % sera le seul dont l'absence de respect déclenche le système de « reprise financière ».**

#### **IV. Le suivi des résultats**

Le suivi des résultats sera effectué annuellement (à partir du mois d'avril de n+1) par le Préfet à partir des dépenses réelles de fonctionnement constatées dans le cadre du compte de gestion. L'instruction prévoit des rencontres régulières pour un examen partagé, notamment des éléments susceptibles d'affecter la comparaison des dépenses réelles de fonctionnement sur plusieurs exercices, et notamment :

- Les changements de périmètre budgétaire
- Les changements de périmètre géographique
- Les transferts de compétences entre collectivités et de charges entre les communes et leur EPCI (mutualisations notamment)
- La survenance d'évènements exceptionnels

Ces échanges techniques seront formalisés dans une procédure écrite contradictoire, le Préfet devant motiver sa proposition sur la base d'éléments chiffrés, et la collectivité pouvant adresser ses observations dans un délai d'un mois.

L'examen partagé des comptes de gestion devra permettre de prendre en compte les éléments susceptibles d'affecter la comparaison des dépenses réelles de fonctionnement sur plusieurs exercices conformément au V de l'article 29 de la loi de programmation des finances publiques, et en particulier:

- Les changements de périmètre budgétaire;
- Les éventuels changements de périmètre géographique ;
- Les transferts de compétences entre collectivités et de charges entre l'EPCI et ses communes membres
- La survenance d'éléments exceptionnels affectant significativement le résultat.

A cet égard, l'article 3 du projet de contrat ci-annexé mentionne un certain nombre de points d'attention à prendre en compte dans la comparaison des comptes de gestion, en particulier pour 2017-2018.

**Il convient de souligner que ces éléments, qui constituent des choix de gestion et de politiques publiques communautaires, autant que, pour certains des éléments d'identité et de construction du Grand Besançon, sont portés et assumés collectivement, dans le cadre d'une pleine autonomie des collectivités.**

Il est notamment souligné dans le contrat :

- la question des transferts de compétences et mutualisations (au regard des transferts de compétences intervenus courant 2017 et au 1<sup>er</sup> janvier 2018, et ceux qui pourraient intervenir par la suite dans le cadre du projet de passage en Communauté urbaine) ;
- le retraitement des dépenses à caractère exceptionnel
- la prise en considération de l'augmentation ponctuelle du coût de la Délégation de service public Transports, renouvelée au 1<sup>er</sup> janvier 2018, représentant un écart de 2,2 M€
- le dispositif d'aides aux communes et d'Autorisations des Droits des Sols qui est générateur à la fois de dépenses et de recettes compte tenu du principe retenu d'équilibre financier de ce dispositif ;
- Les dispositifs financés : notamment la coordination de programmes européens ou encore les dépenses financées des taxes affectées (GEMAPI, Taxe de séjour...)
- le développement du mécénat ou du sponsoring, notamment sur le secteur culturel (exemple : Salon du Livre), qui se traduit par une recette affectée à une dépense, et le soutien à la recherche (part financée par l'ANRT).

Notons que la non prise en considération de ces demandes, et notamment de l'élévation du coût de la DSP Transports de 2,2 M€ au 1<sup>er</sup> janvier 2018, rendrait certain le dépassement du taux d'augmentation annuelle de 1,2 %, avec à la clé un risque d'application d'une reprise financière dès 2019.

A l'issue de l'examen partagé des comptes de gestion, le Préfet pourra en effet actionner le cas échéant et en cas de dépassement de l'objectif fixé le mécanisme de reprise financière.

Dans le cas où la collectivité respecterait la limitation de l'évolution des dépenses de fonctionnement, l'amélioration du besoin de financement et le cas échéant, l'amélioration de la capacité de désendettement, une majoration du taux de subventions des projets des collectivités éligibles à la Dotation de Soutien à l'Investissement Local pourrait être envisagée par le représentant de l'Etat.

L'une ou l'autre des parties signataires du contrat peut demander la conclusion d'un avenant modificatif, sur l'ensemble des éléments inscrits au contrat, à l'exception des données dont la définition est prévue par la Loi (en particulier les dépenses réelles de fonctionnement des exercices passés). Un avenant pourrait ainsi être envisagé par exemple en cas d'évolution des compétences de la collectivité ou de changements de périmètre affectant le budget principal.

A l'unanimité des suffrages exprimés, 26 abstentions, le Conseil de Communauté :

- se prononce favorablement sur la signature de la contractualisation avec l'Etat,
- autorise Monsieur le Président, ou son représentant, à signer le contrat correspondant.

Pour extrait conforme,

Le Vice-Président suppléant,

Gabriel BAULIEU  
1<sup>er</sup> Vice-Président



Rapport adopté à l'unanimité :

Pour : 88

Contre : 0

Abstentions : 26

Ne prennent pas part au vote : 0

Préfecture du Doubs

Reçu le 11 JUIN 2018



Contrôle de légalité

Entre:

D'une part, la Communauté d'Agglomération du Grand Besançon (CAGB), Désignée ci-après l'EPCI, dûment autorisée par délibération de son organe délibérant du 24/05/2018

ET

D'autre part, l'État représenté par le Préfet du Doubs, ci après désigné « le Préfet »

**IL EST CONVENU CE QUI SUIT:**

**Préambule**

Dans l'objectif d'une réduction de 3 points de dépenses publiques dans le PIB ainsi que d'une diminution de la dette publique de 5 points à horizon 2022, l'article 13 de la loi du 22 janvier 2018 de programmation des finances publiques a prévu que les dépenses de fonctionnement des collectivités territoriales et de leurs groupements à fiscalité propre progresseraient, dans leur ensemble, de 1,2 % par an. Elle prévoit aussi une réduction annuelle du besoin de financement des collectivités et de leurs groupements à fiscalité propre de 2,6 Md€.

L'article 29 de la même loi prévoit les mesures destinées à assurer le respect de ces objectifs.

**Article 1<sup>er</sup> - Objet du contrat**

Le présent contrat a pour objet de définir les mesures destinées à assurer la compatibilité des perspectives financières de la collectivité avec l'objectif de contribution à l'effort de réduction du déficit public et de maîtrise de la dépense publique. Il porte sur les trois exercices budgétaires 2018, 2019 et 2020.

**Article 2 - Fixation de l'objectif d'évolution des dépenses de l'EPCI et facteurs de modulation**

Aux termes du III de l'article 13 de la loi de programmation des finances publiques pour les années 2018 à 2022, « L'objectif d'évolution des dépenses réelles de fonctionnement des collectivités territoriales et de leurs groupements à fiscalité propre correspond à un taux annuel de croissance de 1,2 % appliqué à une base de dépenses réelles de fonctionnement en 2017, en valeur et à périmètre constant ». Par ailleurs, aux termes du IV de l'article 29 de la même loi, ce taux peut être modulé à la hausse ou à la baisse en tenant compte des critères suivants, dans la limite maximale de 0,15 point pour chacun des sous-titres suivants, appliqué à la base 2017.

Une annexe informative jointe au présent contrat retrace les données utilisées.

**2.1° Démographie et construction de logements:**

- Population de l'EPCI au cours des cinq dernières années. Evolution annuelle

L'EPCI a connu, entre le 1er janvier 2013 et le 1er janvier 2018, une évolution annuelle de population de 0,24 %. La moyenne nationale pour la même période est de 0,48 %.

Il est donc constaté que, entre le 1er janvier 2013 et le 1er janvier 2018, l'EPCI n'a pas connu une évolution annuelle de sa population supérieure ou inférieure d'au moins 0,75 point à la moyenne nationale.

- Logements autorisés ayant fait l'objet d'un permis de construire ou d'une déclaration préalable. Evolution annuelle



Au niveau de l'EPCI, la moyenne annuelle de logements autorisés ayant fait l'objet d'un permis de construire ou d'une déclaration préalable en application du chapitre 1er du titre II du livre IV du code de l'urbanisme, entre 2014 et 2016 est de 1 035.

Le nombre total de logements au 1<sup>er</sup> janvier 2014, au sens du décret pris pour l'application de l'article L. 2334-17 du code général des collectivités territoriales, était de 1 076.

Il est donc constaté que le nombre de logements autorisés entre 2014 et 2016 ne dépasse pas 2,5 % du nombre total de logements au 1<sup>er</sup> janvier 2014.

En conséquence, aucune modulation n'est possible.

**2.2° Revenu moyen par habitant de la collectivité/EPCI.** Pour les communes et les établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre, proportion de population résidant en quartiers prioritaires de la politique de la ville

Le revenu moyen par habitant de l'EPCI est de 13 661 €. Le revenu moyen par habitant de l'ensemble des collectivités est de 14 316 €.

Il est donc constaté que le revenu moyen par habitant de l'EPCI est ni supérieur de plus de 15 %, ni inférieur de plus de 20 % au revenu moyen par habitant de l'ensemble des collectivités.

La proportion de la population résidant en quartiers prioritaires de la politique de la ville de l'EPCI est de 11,9 %.

Il est donc constaté que la proportion de la population résidant en quartiers prioritaires de la politique de la ville de l'EPCI n'est pas supérieure à 25 %.

En conséquence, aucune modulation n'est possible.

### **2.3° Evolution des dépenses réelles de fonctionnement réalisées entre 2014 et 2016**

Les dépenses réelles de fonctionnement de l'EPCI ont connu une évolution de 16,2 % entre 2014 et 2016.

La moyenne d'évolution des dépenses réelles de fonctionnement des EPCI était de 2,29 % entre 2014 et 2016.

Il est donc constaté que les dépenses réelles de fonctionnement de l'EPCI ont connu entre 2014 et 2016 une évolution supérieure d'au moins 1,5 point à l'évolution moyenne constatée pour les EPCI entre 2014 et 2016.

La méthode retenue pour la période 2014-2016, conforme aux dispositions de la loi de programmation des finances publiques 2018-2022, a consisté à ne retenir que les dépenses de classe 6 (personnel, crédits d'exploitation...), sans distinction entre celles compensées par des attributions de compensation (suite à transferts de compétences et mutualisations) des autres relevant de choix de politiques publiques communautaires.

Or, sur cette période, le Grand Besançon a connu des mutations très conséquentes. Il a en effet procédé entre 2014 et 2016 à l'achèvement de la mutualisation de l'ensemble de ses services supports (Direction générale, Finances, Bâtiments, Grands Travaux, Administration générale, Magasins...), dont les coûts sont partagés entre la Ville de Besançon et la CAGB en lien avec le service rendu. De même, des transferts de compétences sont intervenus successivement (Contrat de Ville, Enseignement supérieur, Emploi-Insertion...). Enfin, il est rappelé que le Grand Besançon a aussi repris le service d'Autorisations du Droit des Sols, service (précédemment assuré par l'Etat) dont seules les dépenses sont intégrées dans les évolutions retenues par la contractualisation.

Cette forte montée en charge de l'intercommunalité sur la période de référence (avec des transferts de compétences et mutualisations qui représentent un total net de 14,3 M€ entre 2014 et 2016) peut expliquer que le Grand Besançon apparaisse parmi les EPCI connaissant une forte évolution de leurs dépenses réelles de fonctionnement sur la période.

## Variation des Attributions de compensation entre 2014 et 2016

	Compte administratif 2014	Compte administratif 2016	Variation 2014-2016
Attributions de compensation versées par le Grand Besançon	262 651 €	4 507 513 €	- 11 755 138 €
Attributions de compensation reçues par le Grand Besançon	89 479 €	2 638 176 €	+ 2 548 697 €
<b>TOTAL variations des AC liées aux transferts de compétences et mutualisations</b>			<b>14 303 835 €</b>

Le Grand Besançon souhaite que cette situation puisse être prise en compte dans le taux d'évolution qui lui sera appliqué.

### **2.4° Récapitulatif des facteurs de modulation applicables à la collectivité et détermination du taux d'évolution applicable à la collectivité**

Au regard de l'analyse qui précède, il est convenu que les facteurs de modulation au taux d'évolution annuelle maximum de 1,2 %, appliqué à la base des dépenses réelles de fonctionnement 2017, sont de :

Au titre de l'évolution de la population entre le 1 <sup>er</sup> janvier 2013 et le 1 <sup>er</sup> janvier 2018 ou du nombre de logements autorisés	Au titre du revenu moyen par habitant ou de la population résidant en QPV	Au titre de l'évolution des dépenses réelles de fonctionnement réalisées entre 2014 et 2016	Total des facteurs de modulation applicables à la collectivité ...
0 point	0 point	-0,15 point	-0,15 point

Le taux d'évolution annuelle maximum, appliqué à la base des dépenses réelles de fonctionnement 2017, pour la collectivité/EPCI est de 1,20 % au regard de la forte montée en charge des mutualisations et transferts de compétences constatée au niveau du Grand Besançon sur la période 2014-2016.

### **Article 3 – Points d'attention à retenir dans la comparaison des comptes de gestion**

L'examen partagé des comptes de gestion devra permettre de prendre en compte les éléments susceptibles d'affecter la comparaison des dépenses réelles de fonctionnement sur plusieurs exercices conformément au V de l'article 29 de la loi de programmation des finances publiques, et en particulier :

Les changements de périmètre budgétaire comme la création d'un budget annexe;

- Les éventuels changements de périmètre géographique ;
- Les transferts de compétences entre collectivités et de charges entre l'EPCI et ses communes membres ;
- La survenance d'éléments exceptionnels affectant significativement le résultat.

Conformément à la loi, de tels éléments seront pris en considération.

Ainsi, il sera pris en compte dans l'examen des futurs comptes de gestion les points suivants:

Le retraitement de l'incidence financière des transferts de compétences, tout d'abord, en neutralisant les effets en année pleine de transferts intervenus en cours d'année (exemple : prise de compétence PLUI en cours d'année 2017) et, ensuite, en prenant en compte la réalité des transferts des crédits en dépenses de fonctionnement (les attributions de compensation ne reflétant qu'imparfaitement la situation, étant elles-mêmes une contraction du transfert à la fois de dépenses et de recettes transférées) ;

La prise en compte des flux financiers entre la Ville de Besançon et l'Agglomération, notamment dans le cadre des mutualisations (nécessité de redresser le calcul en conséquence pour l'EPCI, comme en sens inverse, pour la Ville, en neutralisant par ailleurs les effets en année pleine de mutualisations intervenues en cours d'année).

Par ailleurs, le Grand Besançon tient à attirer l'attention de l'Etat sur les points suivants et manifeste son souhait qu'ils puissent faire l'objet d'une discussion dans l'examen des futurs comptes de gestion. Il est entendu que cela ne pourra pas imposer à l'État un retraitement des éléments expressément exclus par la loi.

La prise en considération de l'augmentation du coût de la Délégation de service public Transports, renouvelée au 1er janvier 2018, représentant un écart de 2,2 M€ (celui-ci passant de 11,6 M€ en 2017 à 13,8 M€ en 2018) et qui représente à lui-seule une progression de 2,8 % des dépenses réelles de fonctionnement, soit la quasi-totalité de l'augmentation plafonnée sur 3 ans.

Il convient de rappeler que la hausse du coût de la DSP a été limité au maximum, avec notamment une optimisation du service, le déficit moyen pour le délégataire ayant été de 3,7 M€ par an sur la DSP antérieure. Signe de cette gestion au plus près, le montant de la DSP 2018 n'est en hausse que de 0,3 M€ par rapport aux chiffres de 2010, soit une progression inférieure à l'inflation sur les 8 dernières années ;

Les dispositifs d'aides aux communes et d'Autorisations des Droits des Sols qui, dans leur objectif premier, visent à permettre une mutualisation de l'expertise, dans un cadre de gestion optimisé, et dont le développement est générateur à la fois de dépenses et de recettes compte tenu du principe retenu d'équilibre financier pour chacun de ces dispositifs ;

Les dispositifs financés : notamment la coordination de programmes européens, avec en particulier la candidature déposée en mars dernier concernant le programme Urban Initiative Action ou encore les dépenses financées par des taxes affectées autres que la GEMAPI dont le retraitement sera opéré conformément aux engagements pris par le Premier ministre ;

Le développement du mécénat, notamment sur le secteur culturel (exemple : Salon du Livre) qui se traduit par une recette affectée à une dépense, ou du sponsoring pour les activités non éligibles au mécénat ;

Le soutien à la recherche, avec la neutralisation de la part financée par l'ANRT d'un poste de doctorant recruté début 2018;

Le retraitement des dépenses à caractère exceptionnel, qui pour l'Etat doivent affecter significativement le résultat de la collectivité.

#### **Article 4 – Trajectoire 2018/2020 des dépenses réelles de fonctionnement de l'EPCI**

Aux termes de l'article 29 de la loi de programmation des finances publiques pour les années 2018 à 2022, le niveau maximal des dépenses réelles de la section de fonctionnement du budget principal de la collectivité est calculé pour les années 2018, 2019 et 2020 par application à la base 2017 du taux d'évolution annuel de 1,20 % déterminé à l'article 2.4 ci-dessus.

Ce niveau maximal est donné dans le tableau ci-après :

	Rappel de la base 2017	2018	2019	2020
Montant des dépenses réelles de fonctionnement	78 071 545 €	79 008 404 €	79 956 505 €	80 915 983 €

Le Grand Besançon souhaite que ce montant plafonné puisse tenir compte des éléments figurant à l'article 3.

### **Article 5 – Amélioration du besoin de financement de la collectivité sur la période 2018/2020**

Le Grand Besançon se fixe pour objectif (non prescriptif, conformément aux dispositions de la loi de programmation des finances publiques) d'améliorer son besoin de financement, défini comme les emprunts minorés des remboursements de dette, selon la trajectoire suivante :

	2017 (rappel)	2018	2019	2020
Besoin de financement initial (€)	- 898 509	-0,9 M€	-0,9 M€	- 0,9 M€
Besoin de financement contractualisé non prescriptif (€)	- 898 509	-0,9 M€	-0,9 M€	-0,9 M€

### **Article 6 - Suivi des objectifs du contrat**

Conformément à l'article 29 V alinéa 3 de la Loi de programmation des finances publiques, le niveau des dépenses réelles de fonctionnement exécutées en 2018, 2019 et 2020 qui sera constaté sera, au moment de la mesure des résultats, corrigé pour prendre en compte le transfert de charges entre collectivités et la survenance d'évènements exceptionnels susceptibles d'affecter significativement le résultat de la collectivité.

Le préfet et le Grand Besançon s'engagent à se réunir deux fois par an pour suivre les objectifs du contrat.

A cette occasion, l'une des parties peut demander la conclusion d'un avenant modificatif au contrat.

### **Article 7 - Durée du contrat**

Le présent contrat est établi pour une durée de 3 années.

Fait à..., le .....[date avant le 30 juin 2018]

Pour l'Etat

Pour la collectivité/EPCI

## ANNEXE AU CONTRAT

Les données relatives aux années 2014 à 2017 dans les tableaux ci-dessous sont calculées conformément aux modalités et périmètres retenus par l'article 29 de la loi de programmation des finances publiques pour 2018 à 2022.

### Evolution de la population

Evolution annuelle de la population	2013	2018	Evolution moyenne annuelle 2013-2018
Population de la collectivité en nombre d'habitants	195 930	198 248	0,24 %
Evolution nationale			0,48 %

### Construction de logements :

Evolution du nombre de logements autorisés	2014	2015	2016	Moyenne annuelle sur la période
Nombre de logements autorisés	1 076	763	1266	1,13 %
Nombre de logements total en 2014	91 863			

### Revenu et population résidant en quartier prioritaire de la ville (QPV) :

Donnée	Dernières données connues (préciser la date)
Revenu moyen par habitant (€ par hab.) EPCI	13 661
Revenu moyen par habitant (€ par hab.) NATIONAL	14 316
Proportion de population résidant en QPV (en%) EPCI	11,9 %

### Dépenses réelles de fonctionnement :

Trajectoire rétrospective des dépenses réelles de fonctionnement	2014	2016	2017	Evolution moyenne annuelle 2014/2016 (%)
Dépenses réelles de fonctionnement (k€)	52 042	70 267	78 071	16,2 %

### Besoin de financement

Trajectoire rétrospective du besoin de financement	2014	2015	2016	2017
(1) Nouveaux emprunts (k€)	267	57	473	7
(2) Remboursements (k€)	1 667	10 313	1 315	905
Besoin de financement (1-2 ; en k€)	-1 400	-10 256	-842	-898