

## Extrait du Registre des délibérations du Conseil de Communauté

### Séance du 25 février 2021

Conseillers communautaires en exercice : 123

Le Conseil de Communauté, régulièrement convoqué, s'est réuni, sous la présidence de Mme Anne VIGNOT, Présidente de Grand Besançon Métropole.

Ordre de passage des rapports : 1, 2, 3, 4, 5, 6, 7, 8, 9, 10, 11, 12, 13, 14, 15, 16, 17, 18, 19, 20, 21, 22, 23, 24, 25, 26, 27, 28, 29, 30, 31, 32, 33, 34, 35, 36, 37, 38, 39.

La séance est ouverte à 18h07 et levée à 22h26.

#### Etaient présents à la CCI :

**Amagney** : M. Thomas JAVAUX **Audeux** : Mme Laurence GAUTHIER suppléante de Mme Françoise GALLIOU **Besançon** : Mme Elise AEBISCHER, Mme Frédérique BAEHR, M. Guillaume BAILLY, Mme Anne BENEDETTO, M. Kévin BERTAGNOLI, Mme Pascale BILLEREY, M. Nicolas BODIN, M. François BOUSSO, M. Sébastien COUDRY, M. Laurent CROIZIER, Mme Marie ETEVENARD, M. Ludovic FAGAUT, M. Olivier GRIMAITRE, M. Jean-Emmanuel LAFARGE, Mme Marie LAMBERT, M. Aurélien LAROPPE, M. Christophe LIME, M. Jamel-Eddine LOUHKIAR, Mme Laurence MULOT, M. Thierry PETAMENT (jusqu'au 10), M. Anthony POULIN, M. Nathan SOURISSEAU, M. André TERZO, Mme Anne VIGNOT, Mme Marie ZEHAF, Mme Agnès MARTIN **Beure** : M. Philippe CHANEY **Bonnay** : M. Gilles ORY **Boussières** : Mme Hélène ASTRIC **ANSART** (à partir du 4) **Busy** : M. Philippe SIMONIN **Byans-sur-Doubs** : M. Didier PAINEAU **Champvans-les-Moulins** : M. Florent BAILLY **Chemaudin et Vaux** : M. Gilbert GAVIGNET **Chevroz** : M. Franck BERNARD **Deluz** : M. Fabrice TAILLARD **Devecey** : M. Michel JASSEY **Ecole-Valentin** : M. Yves GUYEN **Grandfontaine** : M. Henri BERMOND **Les Auxons** : M. Serge RUTKOWSKI **Mamirolle** : M. Daniel HUOT (à partir du 4) **Miserey-Salines** : M. Marcel FELT (jusqu'au 33) **Montfaucon** : M. Pierre CONTOZ (jusqu'au 4) **Morre** : M. Jean-Michel CAYUELA (à partir du 3 et jusqu'au 4) **Nancray** : M. Vincent FIETIER **Noironte** : M. Claude MAIRE **Novillars** : M. Bernard LOUIS **Palise** : M. Daniel GAUTHEROT **Pelousey** : Mme Catherine BARTHELET **Pirey** : M. Patrick AYACHE **Pouilley-Français** : M. Yves MAURICE **Pugey** : M. Frank LAIDIE (à partir du 3) **Roset-Fluans** : M. Jacques ADRIANSEN **Saint-Vit** : M. Pascal ROUTHIER **Serre-les-Sapins** : M. Gabriel BAULIEU **Thise** : M. Loïc ALLAIN **Thoraise** : M. Jean-Paul MICHAUD **Torpes** : M. Denis JACQUIN **Vaire** : Mme Valérie MAILLARD **Velesmes-Essarts** : M. Jean-Marc JOUFFROY **Vieilley** : M. Franck RACLOT

#### Etaient présents en visio-conférence :

**Avanne-Aveney** : Mme Marie-Jeanne BERNABEU (à partir du 4) **Besançon** : Mme Nathalie BOUVET, Mme Fabienne BRAUCHLI, Mme Claudine CAULET (à partir du 3), Mme Aline CHASSAGNE (à partir du 3), Mme Annaïck CHAUVET (à partir du 5), Mme Julie CHETTOUH, M. Benoit CYPRIANI, Mme Lorine GAGLILOLO, Mme Sadia GHARET, M. Abdel GHEZALI, Mme Valérie HALLER, M. Pierre-Charles HENRY, M. Damien HUGUET (à partir du 3), Mme Myriam LEMERCIER, Mme Carine MICHEL, Mme Marie-Thérèse MICHEL, M. Maxime PIGNARD, Yannick POUJET (à partir du 4), Mme Françoise PRESSE, Mme Karima ROCHDI, M. Jean-Hugues ROUX, Mme Juliette SORLIN, M. Gilles SPICHER, Mme Claude VARET, Mme Sylvie WANLIN, Mme Christine WERTHE **Brailans** : M. Alain BLESSEMAILLE **Chalezeule** : M. Christian MAGNIN-FEYSOT **Champagney** : M. Olivier LEGAIN **Champoux** : M. Romain VIENET **Chaucenne** : Mme Valérie DRUGE **Châtillon-le-Duc** : Mme Catherine BOTTERON (à partir du 3) **Cussey-sur-l'ognon** : M. Jean-François MENESTRIER (à partir du 3) **Fontain** : Mme Martine DONEY (à partir du 5) **François** : M. Emile BOURGEOIS **Geneuille** : M. Patrick OUDOT (à partir du 4) **Gennes** : M. Jean SIMONDON **Larnod** : M. Hugues TRUDET (à partir du 5) **Montferland-le-Château** : Mme Lucie BERNARD (à partir du 4) **Osselle-Routelle** : Mme Anne OLSZAK **Pouilley-les-Vignes** : M. Jean-Marc BOUSSET **Rancenay** : Mme Nadine DUSSAUCY (à partir du 5) **Saint-Vit** : Mme Anne BIHR **Saône** : M. Benoit VUILLEMIN **Tallenay** : M. Ludovic BARBAROSSA **Villars Saint-Georges** : M. Didier TODESCHINI suppléant de M. Damien LEGAIN **Vorges-les-Pins** : Mme Maryse VIPREY

#### Etaient absents :

**Besançon** : M. Hasni ALEM, M. Philippe CREMER, M. Cyril DEVESA **Chalèze** : M. René BLAISON **Dannemarie-sur-Crête** : Mme Martine LEOTARD **La Chevillotte** : M. Roger BOROWIK **La Vèze** : M. Jean-Pierre JANNIN **Le Gratteris** : M. Cédric LINDECKER **Marchaux-Chaudefontaine** : M. Patrick CORNE **Mazerolles-le-Salin** : M. Daniel PARIS **Merey-Vieilley** : M. Philippe PERNOT **Roche-lez-Beaupré** : M. Jacques KRIEGER **Venise** : M. Jean-Claude CONTINI

#### Secrétaire de séance :

M. Fabrice TAILLARD

#### Procurations de vote :

M.-J. BERNABEU à J.-P. MICHAUD, H. ALEM à A. TERZO, N. BOUVET à A. MARTIN, F. BRAUCHLI à A. POULIN, C. CAULET à M. ETEVENARD, A. CHASSAGNE à C. LIME, A. CHAUVET à N. SOURISSEAU, J. CHETTOUH à M. ZEHAF, P. CREMER à K. BERTAGNOLI, B. CYPRIANI à A. VIGNOT, C. DEVESA à F. BOUSSO, L. GAGLILOLO à A. LAROPPE, S. GHARET à A. BENEDETTO, A. GHEZALI à F. BAEHR, V. HALLER à N. SOURISSEAU, P.-C. HENRY à L. FAGAUT, D. HUGUET à A. LAROPPE, M. LEMERCIER à M. LAMBERT, C. MICHEL à S. COUDRY, M.-T. MICHEL à M. ETEVENARD, T. PETAMENT à M. LAMBERT (à partir du 11), M. PIGNARD à L. FAGAUT, Y. POUJET à S. COUDRY, F. PRESSE à A. POULIN, K. ROCHDI à A. MARTIN, J.-H. ROUX à N. BODIN, J. SORLIN à N. BODIN, G. SPICHER à O. GRIMAITRE, C. VARET à G. BAILLY, S. WANLIN à F. BAEHR, C. WERTHE à G. BAILLY, R. BLAISON à L. ALLAIN, C. MAGNIN-FEYSOT à L. ALLAIN, O. LEGAIN à F. BAILLY, R. VIENET à B. LOUIS, C. BOTTERON à M. FELT, V. DRUGE à L. GAUTHIER, J.-F. MENESTRIER à F. BERNARD, M. LEOTARD à G. BAULIEU, M. DONEY à P. CONTOZ, E. BOURGEOIS à P. AYACHE, P. OUDOT à D. GAUTHEROT, J. SIMONDON à V. FIETIER, J.-P. JANNIN à P. CONTOZ, C. LINDECKER à V. FIETIER, P. CORNE à F. TAILLARD, D. PARIS à G. GAVIGNET, L. BERNARD à H. BERMOND, A. OLSZAK à P. CHANEY, J.-M. BOUSSET à C. BARTHELET, N. DUSSAUCY à H. ASTRIC, A. BIHR à P. ROUTHIER, B. VUILLEMIN à D. HUOT, L. BARBAROSSA à Y. GUYEN, J.-C. CONTINI à G. ORY, M. VIPREY à P. SIMONIN

## Débat d'Orientations Budgétaires 2021

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

**Commission : Relations avec les communes et avec la population et moyens des services publics**

Conformément aux dispositions du Code Général des Collectivités Territoriales, le Débat d'Orientations Budgétaires est organisé dans les deux mois qui précèdent le vote du Budget Primitif. Ce dernier aura lieu le 8 avril 2021.

Les modalités d'organisation de ce débat prennent en compte les dispositions de la Loi du 7 août 2015 portant Nouvelle Organisation Territoriale de la République. Celles-ci imposent aux collectivités locales une délibération spécifique sur le rapport d'orientations budgétaires intégrant une présentation des engagements pluriannuels envisagés ainsi que de la structure et la gestion de la dette, et pour les établissements publics de plus de 10 000 habitants comprenant au moins une commune de plus de 3500 habitants, la présentation de la structure et l'évolution des dépenses, celle des effectifs, les informations relatives au personnel et à la durée du travail.

**Le Débat d'Orientations Budgétaires constitue un temps démocratique privilégié pour débattre du cap et des priorités de la Collectivité tout autant que de l'évolution de sa situation financière.**

**Il revêt cette année une importance toute particulière pour notre Collectivité, s'agissant du premier débat d'orientations budgétaires de la nouvelle mandature. Il intervient qui plus est dans le contexte de crise que nous connaissons depuis 2020, une crise aux multiples facettes, sanitaire bien sûr, mais aussi économique, sociale, et qui vient s'ajouter à des enjeux environnementaux et climatiques déjà prégnants.**

**Depuis mars 2020, et pendant toute l'année, Grand Besançon Métropole a été en première ligne, acteur, moteur, accompagnateur, en soutien à ses habitants et ses communes membres, aux entreprises, commerces et associations de son territoire, et en sa qualité d'employeur au personnel communautaire, dans cette période particulièrement difficile.**

Avec réactivité et en s'appuyant sur ses partenariats pour accentuer sa force d'action, GBM s'est mobilisé totalement, pour l'accompagnement et le rebond du territoire :

- en contribuant aux mesures de protection de la population, par des achats et la distribution de masques à chaque habitant, en lien avec chaque commune,
- en agissant au plus près des entreprises, notamment en leur permettant d'accéder aux aides d'urgence,
- en accentuant et renforçant par des financements conséquents les soutiens aux entreprises les plus fragilisées, en développant des mesures spécifiques aux TPE et PME,
- en soutenant le commerce, l'artisanat et le tourisme,
- en maintenant un niveau d'investissement élevé, pour favoriser la réalisation des projets, l'activité économique et l'emploi, et en s'attachant dans toute la mesure du possible à la réalisation des travaux malgré le premier confinement et dans un contexte ensuite où les entreprises elles-mêmes ont dû adapter leur fonctionnement aux exigences de protection sanitaire,
- en accompagnant le monde associatif local.

**Par sa proximité, sa capacité à fédérer, par la solidarité qui est le cœur même de son identité, Grand Besançon Métropole a su être présent, et agir pour son territoire, pour répondre à la situation exceptionnelle, avec un impact, très conséquent et inédit, sur ses budgets, estimé à près de 9 M€, en pertes de recettes et dépenses supplémentaires, pour la seule année 2020.**

Beaucoup d'actions sont encore en cours début 2021 et se poursuivront, mais au-delà de l'urgence, et dans un contexte toujours marqué par de fortes incertitudes quant à l'évolution de la crise sanitaire, **la mobilisation ne faiblit pas.**

On le sait, l'impact de cette crise sera durable, non seulement sur le plan budgétaire, car les intercommunalités sont fortement dépendantes de la fiscalité professionnelle (dépendance encore renforcée par la réforme fiscale, qui transfère une partie de TVA en contrepartie de la perte de la taxe d'habitation), mais aussi sur le plan social, sociétal, économique, touristique...

A cela s'ajoute une absence de visibilité majeure de la situation des finances publiques très fortement dégradée, notamment au niveau de l'Etat, et une réforme de la fiscalité locale dont les impacts à court et moyen termes sont encore difficiles à évaluer.

**L'enjeu dès lors est tout à la fois de réparer le présent et de préparer l'avenir en ouvrant dès maintenant les opportunités pour un développement territorial intégré et cohérent, pour un dynamisme retrouvé, en actionnant l'ensemble des leviers pour une croissance durable et équilibrée, en mobilisant les énergies au service de la transition.**

**En dépit d'une autonomie financière fortement et de plus en plus mise à mal, il s'agit pour notre intercommunalité, en lien avec ses communes, d'accélérer les transitions écologiques, climatiques, économiques, numériques, qui répondent pleinement à des objectifs forts en matière d'attractivité, de cohésion, et de solidarité territoriale.**

Ces objectifs sont la base du **projet de territoire « Action Grand Besançon », déjà largement engagé**, et dont l'actualisation sera menée en 2021.

Ce processus aboutira en juin avec la confirmation, pour notre intercommunalité, d'un socle actualisé de référence solide et prospectif qui demeurera ainsi le guide de l'action communautaire pour les prochaines années. Concomitamment, il sera procédé à l'actualisation du programme pluriannuel d'investissement et de fonctionnement dans le cadre du maintien d'une stratégie budgétaire à même d'en assurer la faisabilité et la durabilité.

**En consolidant encore ses interventions pour une haute qualité de la vie, en poursuivant la montée en charge de son investissement, tout en maintenant des taux de fiscalité stables, GBM s'inscrit comme un moteur de la solidarité, de l'attractivité et d'un développement équilibré, durable du territoire.**

**C'est le sens donné à la confirmation de notre ambition, tant en termes de stratégie financière, malgré une dégradation logique de la situation, qu'en termes d'investissements, de projets et d'actions communautaires.**

C'est le sens aussi, à la fois littéral et opérationnel, de notre Communauté : faire face, ensemble, aux obstacles, pour mieux les affronter, et répondre à des enjeux dépassant largement les limites de notre territoire, donner un cap cohérent, car partagé, au territoire pour accélérer un développement équilibré et profitable à tous.

**Le budget 2021, qui représente à ce stade un total de 308,6 M€, donne à Grand Besançon Métropole, les moyens d'agir au quotidien et dans la durée, et constitue ainsi un levier puissant au service du projet de territoire, au service des habitants.**

\*\*\*\*\*

## **Plan du rapport d'orientations budgétaires 2021**

### **I. Les orientations stratégiques de Grand Besançon Métropole**

A/ Une Communauté solidaire

B/ Une Communauté attractive

C/ Une Communauté mobilisée au service de la transition écologique et climatique

### **II. Un contexte d'incertitudes majeures pour les finances locales**

A/ Un environnement macroéconomique et des finances publiques marqués en profondeur

B/ La Loi de Finances pour 2021 : les principales mesures concernant les collectivités territoriales

### **III. La stratégie financière de la Communauté Urbaine**

A/ Une stratégie financière et budgétaire confirmée

B/ Une situation dégradée à la fin 2020 mais qui reste solide

C/ Une prospective actualisée qui confirme la possibilité de la poursuite du projet de territoire dans le respect des équilibres financiers sur le long terme

### **IV. Les orientations budgétaires de Grand Besançon Métropole pour 2021**

A/ Le budget consolidé

B / Le budget principal et les budgets annexes

C/ La gestion de la dette

## I. LES ORIENTATIONS STRATEGIQUES DE GRAND BESANÇON METROPOLE

Il est proposé de construire le projet de Budget Primitif 2021 autour d'axes stratégiques forts, qui répondent à la fois au contexte exceptionnel mais aussi à une construction volontariste, raisonnée et participative du territoire :

- La solidarité tout d'abord, solidarité vis-à-vis du territoire, de ses habitants et de ses acteurs, économiques notamment, mais également solidarité dans le territoire.
- Le renforcement de l'attractivité du Grand Besançon.
- Un développement équilibré et durable du territoire respectueux de l'environnement, de la biodiversité et des ressources.

Ces axes de mobilisation constituent le socle de notre projet de territoire, feuille de route de notre Communauté.

### A/ UNE COMMUNAUTE SOLIDAIRE

#### a) SOLIDAIRE FACE A LA CRISE

**Face à la crise sanitaire, Grand Besançon Métropole est totalement mobilisé pour accompagner la population, ainsi que ses acteurs économiques et associatifs, tout en subissant des pertes sur ses propres recettes.**

GBM a été réactif tout au long du premier puis du deuxième confinement, grâce à la mobilisation de son enveloppe de dépenses imprévues, exceptionnellement abondée pour un total de 1,5 M€ en fonctionnement utilisés intégralement, mais également par le biais de ses 3 Décisions Modificatives qui ont chaque fois permis d'abonder, modifier et compléter les différents dispositifs.

**L'impact est ainsi estimé à 4,7 M€ sur le seul budget principal en 2020, dont 4 M€ de dépenses supplémentaires** (l'autre budget principalement touché par la crise étant le budget Transports s'agissant des pertes de Versement mobilité et de Billetterie de l'ordre de 4 M€).

Au-delà de l'aspect financier, cela s'est traduit par une mobilisation pleine des élus et des services du Grand Besançon, qu'il s'agisse de la collecte des Déchets, de l'Eau, de l'Assainissement pour leur service essentiel pendant le confinement, des finances pour le paiement accéléré des factures, de l'Economie qui a accompagné, conseillé les acteurs économiques...

**Il s'est agi ainsi, en partenariat étroit avec la Ville de Besançon et les communes :**

- d'accompagner au plus près les entreprises pour les aider à accéder aux aides de l'Etat, de la Région, des banques, avec une cellule de veille, des plateformes de commerce, un soutien aux structures d'accompagnement de TPE, la mise en place de prestations d'experts en accompagnement...
- de renforcer les mesures par un abondement, encore complété en décembre, des financements en direction des entreprises les plus fragilisées, avec un co-financement du Fonds Régional d'avances remboursables de 500 K€, mais également un abondement des fonds régionaux de 800 K€ via le Fonds Régional des Territoires, avec une gestion directe de ce fonds par GBM. 300 K€ ont été par ailleurs débloqués pour le soutien aux établissements de nuit.
- de soutenir la population, d'abord par l'achat et la distribution de masques pour l'ensemble des habitants du territoire, pour 0,9 M€, puis par un soutien aux familles les plus défavorisées par la distribution de bons commerce.

- d'appuyer les structures associatives, en étudiant au cas par cas la situation des associations, et en versant le cas échéant des avances, en soutien à la trésorerie, comme cela a été fait pour le sport de haut niveau.
- de soutenir le commerce, l'artisanat, le tourisme et l'économie de proximité, avec par exemple des chèques Booster ou la gratuité puis des tarifs réduits de stationnement pratiqués en 2020 dans les parkings.
- d'accompagner le personnel communautaire par la mise à disposition de matériel sanitaire (masques, gel hydro-alcoolique..) mais également de postes de télétravail permettant d'assurer la continuité de l'activité.

En parallèle, dès le début du confinement en mars 2020, Grand Besançon a souhaité confirmer son niveau d'investissement comme annoncé lors du vote du Budget Primitif 2020 (+3,8% soit +1,5 M€ par rapport au BP 2019).

**Après un effort majeur dès 2019 en matière d'investissement, il s'agissait de confirmer, dans un contexte bouleversé par l'épidémie, la volonté de GBM de soutenir l'activité économique et l'emploi.**

Dès lors, le montant de l'investissement n'a pas été diminué durant l'année ; il a même été augmenté à nouveau en septembre en décision modificative.

Pour mettre en œuvre ce programme d'investissement, GBM, avec l'ensemble de ses communes, a préservé la continuité de l'action publique. Cela a été le cas lors du premier et du deuxième confinement, et cela se poursuit.

Le processus décisionnel est resté et reste pérenne, avec :

- Le maintien des conseils communautaires,
- Le maintien des Commissions d'Appels d'Offres, avec une reprise dès le mois d'avril pour anticiper le redémarrage des travaux après le premier confinement et non interrompues depuis, et de la signature régulière des marchés,
- Le maintien d'une organisation permettant un délai de paiement réactif,
- Le maintien de l'instruction des permis de construire tout au long de l'année.

**Les résultats ont été au rendez-vous :**

- **Un niveau de réalisation du budget d'investissement qui devrait se situer aux alentours de 57 M€ tous budgets confondus, dont près de 33 M€ sur le seul budget principal, auxquels s'ajouteraient plus de 24,5 M€ de dépenses d'ores et déjà engagées (dont près de 15 M€ sur le budget principal), qui seront reportées et payées en 2021.**

Bien sûr, les taux de consommation sont en baisse par rapport à l'année 2019, mais les engagements pris permettront d'aller plus vite sur 2021 et aucun chantier n'a été abandonné. C'était l'objectif.

L'association France Urbaine considère, selon les études nationales, que « la commande publique a chuté de 22 % sur les trois premiers trimestres 2020 par rapport à la même période sur 2019, ce qui entraîne un manque à gagner de chiffre d'affaires pour les entreprises prestataires qui s'élève à 14,6 milliards d'euros ».

**Pour GBM, l'investissement devrait être en retrait, tous budgets confondus de 15 %, soit bien en dessous de la moyenne nationale, ce qui est le résultat de cette politique volontariste.** Cela s'explique notamment par les redéploiements de crédits effectués pour orienter autant que possible la dépense vers des chantiers immédiatement réalisables, notamment par des entreprises locales (à l'exemple de l'abondement de 1,5 M€ effectué en DM2 de GBM en direction des itinéraires cyclables et de l'éclairage public).

- 19 Commission d'Appels d'Offres et Commissions d'Achat contre 20 en 2019 en 2018, soit un nombre équivalent, ce qui atteste de l'effort de rattrapage accompli sur le second semestre après l'interruption de 2 mois liée au 1<sup>er</sup> confinement.
- 143 marchés (lots) attribués en 2020 pour GBM, ce qui reste dynamique :
- Un délai de paiement largement en deçà des 30 jours réglementaires et inférieur à 2019 (un délai moyen de paiement sur 2020 de 19 jours, réduit encore de 4 jours par rapport à 2019) ;
- L'absence d'application de pénalités de retard pour les entreprises qui ne pouvaient pas reprendre leur activité dans le cadre des chantiers de la collectivité.

**► En 2021, la mobilisation pour le rebond du territoire Grand-Bisontin se poursuit, avec notamment :**

- Les dispositifs en cours et de l'accompagnement des acteurs du territoire par les services communautaires ;
- La participation maintenue aux instances de veille et d'urgence avec les différents partenaires, notamment aujourd'hui sur la question des vaccinations ;
- Plus de 800 K€ de dépenses prévues au titre du Fonds Régional des Territoires qui permettront de traiter les dossiers des entreprises dès leur arrivée et permettre un versement rapide aux entreprises en difficulté ;
- Une attention maintenue quant aux conditions de travail du personnel, avec 100 K€ de fournitures supplémentaires de désinfection et de mesures sanitaires et un abondement de l'investissement en matière de matériel informatique ;
- Un nouvel abondement de l'enveloppe des dépenses imprévues de fonctionnement, qui sont portées à 1 M€ pour faire face, le cas échéant, à de nouveaux dispositifs dans le cadre de la crise en 2021.

Dans un contexte d'incertitudes encore très conséquentes début janvier, les hypothèses de référence du budget sont intermédiaires, et se situent entre une année très dégradée comme 2020 et une année « normale ». Une nouvelle aggravation de la situation pourra ainsi être gérée par l'utilisation des dépenses imprévues.

Il s'agit en effet de conserver la réactivité nécessaire à l'urgence, sans sacrifier les actions de fond.

**► Parallèlement, GBM confirme sa volonté de soutenir l'emploi et l'économie, avec un effort d'équipement en hausse sur le Budget principal de + 8 M€, en lien avec les priorités du territoire**, nous y reviendrons.

C'est un effort conséquent et volontariste.

**Tous budgets confondus, cela représentera 73,5 M€ d'investissement 2021 sur le territoire, auxquels s'ajouteront les reports de 2020, soit au total 24,5 M€.**

**Rappelons que depuis 2001, le Grand Besançon a investi 756 M€ tous budgets confondus.**

La poursuite de la hausse de l'investissement et de la mise en œuvre du PPIF constitue un geste fort, d'autant plus dans un contexte non seulement de baisse des recettes, mais aussi de perte d'autonomie sur les recettes fiscales, pour un dynamisme économique, d'emploi, de territoire, de projets.

Un groupe de travail est en cours de création pour l'actualisation du PPIF, en lien avec le processus en cours concernant le projet de territoire.

La constitution de ce groupe d'élus témoigne d'agir sur les problématiques financières, notamment pour dynamiser l'investissement par une amélioration des conditions de réalisation des opérations programmées.

► **La mobilisation de GBM autour des enjeux économiques et sociaux, et notamment en matière d'emploi, est d'autant plus volontariste qu'elle s'accompagne d'une proposition de stabilité des taux de fiscalité, s'agissant tant de la Cotisation Foncière des Entreprises que de la taxe foncière** (les 2 seuls impôts sur lesquels GBM conserve un pouvoir de taux), alors même que les produits de Cotisation sur la Valeur Ajoutée des Entreprises et de taxe sur les surfaces commerciales vont connaître en 2021 une diminution liée à la baisse de l'activité économique en 2020.

**Cette solidarité forte dans l'urgence s'accompagne d'actions structurelles, constitutives des compétences communautaires.**

#### **b) SOLIDAIRE POUR « FAIRE TERRITOIRE »**

**Ces dernières années, le paysage territorial a été marqué par une montée en puissance de l'intercommunalité, qui est désormais plus que jamais au cœur, tant des enjeux stratégiques de positionnement et de développement territorial, que des besoins quotidiens des habitants.**

L'intercommunalité est certes, une nécessité, dans un contexte de raréfaction des ressources des collectivités locales, mais aussi dans un contexte de concurrence territoriale exacerbée, où un territoire doit être visible, et donc cohérent pour mieux se développer et être attractif.

Au-delà de la nécessité, l'intercommunalité est avant tout un levier, pour mieux agir ensemble, porter avec plus de force des réponses à des enjeux nationaux, voire mondiaux.

Un levier également pour donner du sens à l'action publique, avec l'émergence de la notion de « bloc local » regroupant les communes et leur intercommunalité, qui matérialise **une communauté de destin, une complémentarité d'actions, une réponse collective au service de la construction d'un territoire.**

**« Faire territoire » ne se décrète pas : il s'agit bien d'une construction, tout à la fois quotidienne et sur le long terme, c'est un apprentissage aussi de tous les instants, parfois il est vrai difficile, d'un fonctionnement collectif.**

Car il est souvent plus complexe, parfois plus long, de fonctionner ensemble, plutôt que chacun de son côté.

Une Communauté, ce n'est pas sacrifier les individualités, c'est mettre fin aux individualismes.

Une Communauté n'est pas un renoncement, c'est un partage.

Cela, en soi, n'est pas évident d'autant que le paysage local français a longtemps et historiquement reposé sur la diversité des communes.

**C'est le sens donné par la Communauté Urbaine tant dans son projet de territoire que dans sa gouvernance, une nouvelle fois confirmés en 2020 : bâtir un territoire, en s'appuyant sur sa diversité même, pour en faire un projet global, partagé, visible et ambitieux.**

Au cœur de ce projet, au cœur même de la notion d'intercommunalité, se trouve la notion de **solidarité.**

**C'est une valeur directrice tout autant qu'un principe d'action, qui permet, non pas seulement d'être un territoire, mais de « faire territoire ».**

Elle est mise en œuvre de multiples façons au sein de GBM en 2021 et au-delà :

- **Tout d'abord, par le portage et la mise en œuvre d'un projet pour le territoire.**

Ce projet, Action Grand Besançon, fixe les grandes orientations à porter dans les années à venir. Autour de grands axes de développement et de haute qualité de vie, l'effervescence, les transitions, la cohésion, les alliances, il constitue une véritable feuille de route pour GBM, avec la déclinaison en actes et en projets, avec une vérification à la fois de leur faisabilité, et de leur adéquation aux moyens.

**Ce projet de territoire est d'ores et déjà opérationnel, et très largement engagé.**

Il avait été construit pour être évolutif le cas échéant et, très logiquement, cette démarche prospective fera l'objet d'une actualisation en cours d'année 2021, dans le cadre du nouveau mandat, mais également du fait de la crise sanitaire qui a pu faire apparaître de nouveaux besoins et de nouvelles attentes. C'est le propre de ces outils, qui, pour être utiles, doivent être réactifs, souples et adaptés.

En aucun cas, cette actualisation ne constituera un frein à la mise en œuvre du projet, mais bien au contraire, cela permettra une accélération en garantissant une meilleure adéquation au contexte et aux enjeux, et rendant possible a posteriori une évaluation des actions menées.

Ce projet de territoire est aussi la base du plan de soutien de GBM, en complément des actions lancées et des orientations définies, autour des enjeux tel que l'autonomie territoriale dans certains secteurs stratégiques, mais aussi de la transition économique, sociale, énergétique, climatique, de développement durable...

Ainsi, la prise en compte du Plan Climat Air Energie Territoire (PCAET) se déclinera dans l'ensemble des procédures et des projets, avec un croisement entre les objectifs de développement durable et les différentes politiques publiques menées par le Grand Besançon.

Ce projet, actualisé de manière participative et collaborative, est porteur de solidarité, non seulement dans les axes qu'il structure, mais également parce qu'il amène à une vraie réflexion de territoire, en portant une orientation pour un développement à la fois profitable à tous et qui nécessite la contribution de tous.

- **Par l'actualisation des documents stratégiques d'aménagement du territoire.**

2021 sera à ce titre une année riche quant à la réflexion sur le territoire de demain, avec l'actualisation du **Schéma de Cohérence Territoriale (SCoT)** dont la vocation est de définir les grands axes visant à mettre en cohérence l'ensemble des politiques sectorielles, notamment en matière d'habitat, de mobilité, d'aménagement commercial, d'environnement, de paysage...

Ces axes complémentaires et indissociables ne peuvent bien évidemment pas être appréhendés sur une seule échelle communale.

Grand Besançon s'engage fortement dans ce dispositif indispensable, avec une contribution au Syndicat Mixte du SCoT augmentée de 40 K€ en 2021, qui permettra d'accompagner la révision.

C'est un document de cadrage déterminant qui guidera également la refonte progressive des Plans Locaux d'Urbanisme communaux à travers le PLU intercommunal (PLUi), compétence portée par le Grand Besançon depuis 2017.

Autres actualisations prévues en 2021, le lancement du **nouveau Plan Local de l'Habitat**, qui déterminera les orientations de la politique d'habitat, mais aussi le **nouveau schéma directeur des gens du voyage**.

**Sur ces axes, on voit clairement le positionnement nécessaire et la valeur ajoutée de l'intercommunalité qui permet de disposer d'une vision cohérente et concertée du territoire, et ainsi rend possible l'organisation de la solidarité pour parvenir à un aménagement équilibré, au renforcement de son positionnement et de son rayonnement au niveau national et international, à la mise en œuvre d'une haute qualité de vie.**

GBM est ainsi porteur, en collaboration avec les communes, des réflexions stratégiques et d'une réponse partagée à des enjeux et des problématiques communes, mais aussi acteur, car il porte directement de nombreux projets.

- **Par la mise en œuvre d'équipements et d'évènements structurants**

La solidarité territoriale très directement pratiquée par la Communauté Urbaine consiste également à porter et mettre en œuvre des équipements dont l'intérêt est structurant pour le territoire tout entier car répondant à des enjeux communautaires, et même souvent au-delà.

Nous y reviendrons plus en détail dans la partie suivante, car **ces équipements et évènements sont bien évidemment indissociables des politiques publiques menées par GBM.**

C'est un **élément de force de GBM** qui s'est constitué aussi autour de projets menés ensemble : historiquement, on peut citer le tramway et la Voie en Site Propre bien sûr, mais aussi la Cité des Arts et le Conservatoire à Rayonnement Régional, le renouvellement intégral des bus, les itinéraires cyclables, TEMIS Innovation, les Plans Locaux d'Habitat successifs, la passerelle de la Malate, l'émergence de zones d'activités comme TEMIS, la reconfiguration des Marnières, la salle d'escalade Marie Paradis à vocation internationale, le Salon du Livre, Grandes Heures Nature... **autant de projets qui n'auraient pas pu être menés individuellement, et dont l'impact ruisselle à l'échelle du territoire.**

Plus récemment, l'exemple le plus marquant est la maîtrise d'ouvrage prise par GBM sur le **PROJET SYNERGIE CAMPUS ET DE GRANDE BIBLIOTHEQUE**. La compétence Enseignement supérieur, la rénovation d'un Campus tout entier, et même de 2 campus en incluant celui du quartier Saint-Jacques-Arsenal, ne peuvent en aucun cas être défendus ou portés par une commune, car, au-delà de la lourdeur même de l'investissement et de l'expertise que cela nécessite, **l'enjeu d'une Université dynamique et attractive est un enjeu d'avenir pour l'ensemble des habitants, à un niveau a minima régional.** Le projet porté pour ces prochaines années est d'une ampleur considérable qui mobilisera les forces vives du territoire pour ces prochaines années.

Le soutien de la Région et du Département sur ce sujet sont des signes forts, tout comme les opportunités de financement qui se dégagent dans les plans de relance de l'Etat et de la Région.

Mais on peut aussi citer, car elle est encore insuffisamment reconnue, **la compétence « extension des cimetières »** qui répond à une vraie problématique des communes, confrontées à des besoins souvent urgents, nécessaires et peu partagés. GBM y consacre 200 K€ par an dans son PPIF pour l'investissement.

- **Par une solidarité territorialisée et de proximité**

La prise en compte de besoins territoriaux adaptés, de la proximité, au service du développement du territoire tout entier, est au cœur des compétences et de la gouvernance de GBM.

Tout d'abord avec le **fonctionnement en secteurs**, représentés par des Vice-Présidents spécifiques et des référents dédiés sur des compétences phares comme le PLUi, l'Eau, l'Assainissement, la Voirie, le Plan Climat Air Energie Territoire (PCAET)...

Avec également des techniciens affectés par secteurs, chargés de faire remonter et articuler les besoins techniques du territoire, avec des **enveloppes et des priorisations par secteurs**, ce système est résolument celui d'une solidarité de proximité. Il permet une vraie réactivité et une adéquation en fonction des besoins.

Autre exemple de choix de proximité, qui a fait la preuve de son succès, la délégation par GBM de la compétence d'entretien courant de la voirie aux communes par voie conventionnelle, avec un reversement de 95 % de l'attribution de compensation, dont le montant est indexé dans le temps : cela permet ainsi aux communes de conserver le lien entre le Maire et ses habitants même en cas de transfert de compétences, le mode de fonctionnement communal initial, et notamment le personnel communal.

Autre projet, pour une solidarité en faveur des quartiers, **LE CONTRAT DE VILLE ET LE NOUVEAU PROGRAMME DE RENOVATION URBAINE (NPRU), qui entre en phase opérationnelle.** C'est un élément fort de **reconfiguration urbaine du quartier de Planoise** avec des travaux progressifs (aménagement d'espaces publics, démolitions, résidentialisation, réhabilitation...) qui se dérouleront jusqu'à l'horizon 2026-2029. La reconfiguration de ce quartier est un enjeu majeur pour notre territoire.

Ce programme associe l'ensemble des partenaires pour un montant de 174 M€ HT de travaux. La Communauté Urbaine y consacra 19,1 M€ au total. Cet investissement s'accompagne d'un volet social et de suivi des problématiques des quartiers prioritaires au titre du Contrat de Ville, auquel GBM consacre annuellement de l'ordre de 300 K€ en fonctionnement, mais aussi d'une coordination renforcée avec la Ville, le CCAS, les associations et acteurs du quartier et l'Etat, sur des questions majeures comme la santé, la sécurité, l'attractivité du quartier.

La finalisation de la reconstruction du **parking Cassin** en 2021, pour laquelle GBM aura investi près de 800 K€, constituera aussi un événement essentiel pour le quartier.

En 2021, GBM lance également les études pour **une reconfiguration et un réaménagement du quartier Palente-Orchamps.**

- **Par le partage des moyens et des expertises**

Un des facteurs forts de solidarité mené par GBM est la mise en commun de services et d'expertises.

Depuis plusieurs années, **il a été clairement affirmé que le développement de GBM ne pouvait se faire qu'avec celui des communes**, d'autant plus dans un contexte de complexification des normes et de raréfaction des ressources. Un des outils utilisés a été le partage des moyens et des expertises.

- D'une part, **par la mutualisation des services avec la Ville-Centre**, qui avait historiquement pu, compte tenu de sa taille, se doter de moyens administratifs et techniques. La mutation du Grand Besançon n'aurait pu se faire sans moyens humains suffisants pour garantir la mise en œuvre des nouvelles compétences.

Le plus risqué, non seulement en termes financiers mais également en termes de sens du service public, aurait été un développement parallèle et isolé de services communautaires. Le choix a donc été fait d'une mutualisation progressive des services (fonctions informatiques, ressources humaines, financières, techniques, de direction générale, de communication...) : cela a ainsi permis au Grand Besançon de disposer de l'expertise et des compétences nécessaires à sa montée en charge et à la réalisation de ses projets, tout en favorisant une logique de partage des ressources, de solidarité, d'efficacité renforcée et d'économies d'échelle.

- Autre élément de solidarité, **le dispositif d'aide aux communes**, qui sera encore renforcé en 2021. Ce dispositif permet ainsi, au-delà de l'aide apportée par le Département via l'Ad@t à laquelle la Communauté Urbaine participe à hauteur de 78 K€ en complément des communes, de sécuriser et d'accompagner les communes tant dans leur fonctionnement quotidien que dans leur développement, **en leur apportant un appui adapté et diversifié, juridique, informatique, d'aide au montage de projets...**

**Ce dispositif sera encore renforcé en 2021**, notamment avec le projet de création d'un pool de secrétaires de mairie, à GBM, permettant aux communes de disposer d'un service de remplacement en cas d'absence de leur secrétaire de mairie. Cela représentera un coût annuel brut de l'ordre de 150 K€ avec la création envisagée de 4 postes. D'autres pistes de travail sont d'ores et déjà lancées pour continuer à enrichir ce dispositif en perpétuelle évolution pour mieux prendre en compte les besoins communaux.

**A ce jour, 66 des 67 communes hors Besançon adhèrent au dispositif d'Aide aux communes, dont 56 communes au niveau 2B.**

Le service d'Autorisations de Droits de Sols constitue également un service d'aide aux communes, d'autant qu'il a permis de pallier le désengagement de l'Etat sur ce sujet complexe, technique et très engageant en termes de responsabilité. 57 Communes dont Besançon y adhèrent.

**Pour autant, on le sait, la volonté n'est rien sans les moyens qui vont avec, et la solidarité reste un vain mot si elle ne se décline pas de façon opérationnelle.**

**La solidarité, ce sont des actions concrètes, nous l'avons vu ; c'est la mutualisation des moyens et cela doit être aussi, dès lors, le partage des ressources.**

Dans un contexte où elles se raréfient pour tous les acteurs locaux, d'autant plus dans le contexte de crise sanitaire, le débat est complexe, et c'est normal, car dans une enveloppe globale de ressources stable, voire en baisse, c'est de répartition qu'il s'agit avant tout.

Le récent débat sur la **Dotation de Solidarité Communautaire**, qui a dû être modifiée pour répondre aux prescriptions de la Loi de Finances pour 2020, l'a montré. Il s'agissait de se conformer au nouveau cadre législatif, avec une dérogation accordée pour l'année 2020 uniquement.

La création d'une nouvelle enveloppe « revenus » à partir de 2021, pour un montant de 100 000 € par an, a constitué un geste de solidarité supplémentaire de la part de GBM d'autant plus dans un contexte de contraintes fortes sur le fonctionnement.

**Rappelons que la Dotation de Solidarité Communautaire représente en moyenne 20 € versés par habitant par l'intercommunalité pour les communes.**

Cela impliquait, parallèlement, pour permettre un dispositif pérenne, une fixation à son niveau de 2020 du volet économique, pour répondre aux objectifs fixés nationalement en termes de poids des différents critères.

On a vu que ce débat, qui portait au final sur une modification relativement à la marge de la DSC, sans remettre en cause les acquis des années passées, renvoyait plus largement sur la question des différences de richesse entre communes.

Or, on le sait, la notion de richesse (ou de pauvreté) est une notion complexe, à laquelle les indicateurs nationaux (utilisés en matière de péréquation) ne répondent que partiellement, car elle fait appel à des choix de gestion des communes en autonomie (fiscalité, tarification, gestion d'équipements, endettement...) mais aussi à des opportunités très différentes (foncières, économiques, revenus de la population...).

La DSC n'est pas, loin de là, on l'a vu, le seul outil de solidarité envers les communes et la limite de la solidarité est aussi celle du partage des ressources.

C'est aussi tout le **débat actuel sur la taxe d'aménagement** : que GBM puisse disposer par un partage bénéfique à tous et soutenable pour tous, des moyens collectifs pour répondre aux besoins du territoire.

Quelle irresponsabilité en effet serait-ce, si GBM s'engageait à répondre à des besoins, ajouter du service rendu, sans en avoir les moyens pérennes ? Cela nous le serait, et à juste titre, reproché... Quelle Communauté Urbaine créerions-nous par ailleurs si elle n'avait qu'un rôle redistributif, sans même pouvoir porter des projets ou exercer ses propres compétences ?

Un groupe travaille sur des propositions qui devront donner lieu à décisions, mais quel que soit le choix qui sera fait, il aura des impacts en termes d'équipement du territoire.

Le choix collectif fait ces dernières années dans les transferts de compétences, d'Attributions de Compensation basses, notamment, pour la Voirie, sur la base de ratios par strates de communes, a été un choix d'égalité entre les communes : les ratios correspondaient en effet, non pas à la reproduction de ce qui se faisait avant transfert, mais à un niveau d'entretien théorique minimal nécessaire pour le linéaire de voirie, pour l'éclairage public, à partir d'un diagnostic physique objectif.

Pour autant, a-t-il été un choix de solidarité ?

En grande partie certainement, car il a permis que n'entrent pas en ligne de compte, et cela était logique dans le respect de l'autonomie de chacune, les choix propres des communes, de priorisation des dépenses, de choix politiques de gestion ou d'investissement, de différences de situations financières mais aussi de ressources, fiscales, tarifaires etc...

Par ailleurs, et il convient de le rappeler, Grand Besançon a soutenu cette nouvelle compétence sur ses fonds propres, avec notamment :

- En fonctionnement, le financement des 3 nouveaux postes de techniciens de secteur, des mises à disposition de personnel pour la gestion de l'éclairage public,
- En investissement, la compensation budgétaire de la perte de la DETR (600 K€), la soutenabilité financière (évoquée plus haut) pour les communes éligibles au dispositif (344 K€ sur 4 ans), le bonus technique (206 K€), la prise en charge des travaux d'enfouissement électrique et de 50 % des travaux sur les ouvrages d'art et les travaux en cours dans les communes fin 2018 (avec versement d'un fonds de concours de 50 % par les communes).
- **En 2021, ce dispositif est à nouveau complété car GBM a décidé de ré-investir la nouvelle recette perçue au titre du produit des amendes de police (touchée jusque-là par les communes) dans les investissements en matière de voirie.**

Ainsi, la recette des amendes de police perçue en 2020, soit 1,1 M€, viendra en abondement des crédits inscrits pour la requalification de voirie péri-urbaine sur la base de la proportion des AC versées en investissement au titre de la voirie, soit respectivement 57,78 % pour le secteur de Besançon, en complément de ses crédits dédiés au Gros Entretien Renouvellement, et 42,22 % pour les secteurs périurbains en complément des crédits prévus pour la requalification de voirie.

Avec la TVA avancée par GBM et les compléments à apporter par les communes en fonds de concours, **cela représente un abondement apporté aux travaux de voirie sur le territoire de plus de 1,8 M€, soit +13 % de l'investissement Voirie.**

Par ailleurs, les modalités de détermination des Attributions de Compensation ont permis, et c'est essentiel, que ces transferts de compétences soient soutenables pour l'ensemble des communes, avec la mise en œuvre **du dispositif de soutenabilité**, financé sur les fonds propres de la CU. Ainsi, après analyse d'une Commission ad-hoc indépendante, il permet aujourd'hui à **7 communes** d'alléger temporairement leur attribution avec une montée en charge progressive d'AC, grâce à un allègement allant de 35 € à 112 € par habitant.

**Ce dispositif est assorti d'une clause de revoyure qui sera mise en œuvre conformément aux engagements en 2021.**

Pour autant, on en mesure les limites également, puisque d'une part, la requalification de voirie, tout comme la surqualité en matière de GER est assortie d'un dispositif de fonds de concours pour l'ensemble des communes, et parce que d'autre part, **le montant total de ces Attributions de Compensation, en matière de requalification périurbaine, et qui constitue le budget dédié à GBM est en deçà des besoins exprimés par le territoire.**

Dès lors, tout dépassement de crédits impliquerait un arbitrage quant au contenu même du PPIF pour sa partie investissement, ce PPI affectant intégralement la capacité d'investissement disponible.

En tout état de cause, l'ensemble de ces thèmes devra s'intégrer dans un débat global et collectif sur le pacte de solidarité constitutif de notre Communauté, qui permettra, de façon volontariste, d'avancer ensemble en consolidant le socle intercommunal, et par là-même le bloc local.

## B/ UNE COMMUNAUTE ATTRACTIVE

L'attractivité, le rayonnement au service du développement territorial, économique, touristique, culturel, de notoriété, sont au cœur des actions de Grand Besançon Métropole, pour 2021 mais aussi plus largement, pour les années à venir.

C'est le moteur d'ailleurs de la réflexion qui s'engage en 2021 sur UNE STRUCTURE D'« ATTRACTIVITE ».

L'attractivité du territoire est un élément déterminant du développement économique, social, durable d'un territoire, qui inclut de nombreuses facettes : les qualités naturelles du territoire, les atouts patrimoniaux, l'offre dédiée au tourisme d'affaires (congrès, salons, clubs business...), la présence d'une université, d'écoles d'ingénieurs, l'offre culturelle et sportive, l'offre commerciale également, sont autant d'atouts qu'il est indispensable de structurer, de promouvoir et de vendre.

La politique touristique est un levier puissant de développement, d'autant qu'elle s'appuie sur un vrai potentiel à mettre encore plus en lumière : le Grand Besançon allie en effet richesses patrimoniales exceptionnelles et cadre naturel remarquable, et ceci dès le cœur de ville de Besançon et bien sûr dans les communes environnantes du Grand Besançon.

C'est sur cette logique globale d'attractivité que GBM s'engage, avec la nécessité d'une mise en synergie des outils existants, d'une concertation approfondie des différents acteurs, pour favoriser des moyens mutualisés, les complémentarités et les stratégies coordonnées.

Pour cela, le Grand Besançon s'appuie sur une mise en réseau d'équipements déjà existants, pour renforcer encore leur visibilité, comme la Citadelle bien sûr, qui fait l'objet d'un financement communautaire annuel, le **Musée des Maisons Comtoises**, dont le soutien, renforcé ces dernières années, représente 400 K€ par an avec une participation prévue à hauteur de 500 K€ pour la construction des réserves, mais aussi la **BASE DE LOISIRS D'OSSELLE - ROUTELLE**.

Sur cette dernière, la deuxième phase de réhabilitation, après une première opération dont le succès a été entier (avec 35 000 entrées en 2020, soit près de 10% de plus que l'année précédente malgré les restrictions sanitaires) sera prochainement engagée : au total, GBM aura pour la rénovation de cet équipement alloué un montant de l'ordre de 7 M€. Ce projet, ambitieux en termes de qualité environnementale, permettra notamment une revalorisation des accès, une amélioration de l'accueil et une rénovation du site de loisirs, en accentuant les parcours de découverte et d'apprentissage.

La **réhabilitation du Camping de Chalezeule** se poursuivra également, tout comme la mise en valeur des **circuits pédestres et de VTT**, qui trouvent une résonance forte dans la thématique sport-environnement portée par GBM.

Les crédits dédiés à la valorisation du territoire seront également renforcés.

Nous espérons collectivement que 2021 permettra de retrouver à nouveau la convivialité procurée par des événements tels que **GRANDES HEURES NATURE, à la fois festival, mais également outil structurel d'identité de territoire, permettant la mise en valeur de nos atouts, notre diversité, nos potentiels, LIVRES DANS LA BOUCLE OU ENCORE LES MARDIS DES RIVES**, qui sont des outils de mixité sociale et de promotion du territoire, tout autant que des facteurs de fierté et d'identité.

Nous attendons également avec impatience l'organisation à Besançon d'une **manche de la COUPE DU MONDE DE CYCLOCROSS**, initialement prévue en 2020 et reportée. La labellisation Terres de Jeux obtenue permettra également de valoriser nos actions et de s'articuler dans le grand projet national qu'est l'organisation des Jeux Olympiques en 2024.

Tout cela contribue au déploiement de la politique touristique du Grand Besançon, enrichie encore d'un **nouveau potentiel**, L'INSCRIPTION RECENTE DES SAVOIR-FAIRE HORLOGERS AU PATRIMOINE CULTUREL IMMATERIEL DE L'UNESCO.

GBM s'est impliqué fortement dans cette démarche de labellisation d'exception, compte tenu de son effet levier en termes de coopérations, y compris avec les entreprises privées, et de promotion territoriale.

Cette double labellisation UNESCO est un élément structurant dont nous pouvons être collectivement fiers, et qu'il nous appartient de continuer à faire prospérer dans les années à venir.

Une réflexion sera par ailleurs poursuivie en 2021, en partenariat avec la Ville de Besançon membre de la SEM et du Syndicat mixte de Micropolis, du Département qui assume actuellement la Présidence de la SEM et l'ensemble des membres, pour consolider Micropolis, en tant qu'outil d'attractivité et de promotion de notre territoire.

Au-delà de la politique touristique, GBM poursuit son engagement très fortement sur un ensemble de projets, BOOSTER d'attractivité.

**Premier élément, le PROGRAMME SYNERGIE CAMPUS, AVEC LE LANCEMENT EFFECTIF EN 2021 DES TRAVAUX DE REHABILITATION DU CAMPUS.**

Le programme Synergie Campus prévoit ainsi :

- la création d'un nouveau bâtiment pour l'ISIFC, école d'ingénieurs renommée,
- la nouvelle implantation du Jardin des Sciences, en maîtrise d'ouvrage Ville en partenariat avec GBM,
- la création d'un learning centre à La Bouloie,
- le réaménagement du Campus Sports,
- la réhabilitation des espaces publics,
- la réhabilitation de bâtiments universitaires.

**L'inscription de ce programme dans le Plan de Relance**, qui vient compléter les participations prévues au Contrat régional métropolitain, les financements de l'Université et le soutien, nouvellement acquis du Département dans le cadre du contrat P@C, permet d'augmenter encore l'ambition sur ces projets existants, avec la confirmation de la faisabilité des tranches additionnelles et sans surcoût pour GBM.

Le programme Synergie Campus est une priorité d'investissement, car il dépasse très largement la seule thématique universitaire. La prise en maîtrise d'ouvrage directe par GBM d'une grande partie de ce programme a constitué une avancée forte, car il en a permis l'accélération : cela a nécessité de doter GBM en moyens humains complémentaires pour suivre et piloter **ce programme ambitieux qui représente plus de 55 M€ de travaux sur l'ensemble de l'opération, avec une mobilisation de GBM à hauteur de 11 M€.**

**C'est un appui essentiel à l'enjeu majeur que représente l'Enseignement supérieur en termes de reconnaissance nationale et internationale, au dynamisme du territoire.**

**La vie étudiante est une préoccupation essentielle, d'autant plus dans le cadre de la crise sanitaire.**

Parallèlement, sur le Campus de Centre Ville, en lien avec la Cité des Savoirs et de l'Innovation sur le site Saint-Jacques Arsenal, le projet de **Grande Bibliothèque** est travaillé par le maître d'œuvre en lien avec les objectifs de notre projet de territoire et du Plan Climat, de maîtrise énergétique et de coût global.

Ces projets viennent en complément de l'action de GBM en matière d'enseignement supérieur, avec notamment **les financements aux actions de recherche et d'innovation, le soutien aux doctorants ou encore le lien avec le Centre de Linguistique Appliquée, éléments importants de la notoriété du territoire.**

Grand Besançon Métropole joue par ailleurs un rôle déterminant dans le DEVELOPPEMENT ECONOMIQUE ET NUMERIQUE.

**En première ligne et en lien direct avec les acteurs durant la crise sanitaire bien sûr, mais également par une action de fond, visant à développer et faire connaître le potentiel économique du territoire.**

Le nouveau site de **Bio-innovation sur Témis Santé, auquel GBM aura consacré un montant total de 3,7 M€,** constituera un outil structurant.

**Ce lieu dont l'ouverture, retardée par la crise, est prévue en ce début d'année 2021 constituera pour notre territoire un atout majeur en termes de développement et de structuration de la filière d'excellence des biothérapies.**

Il s'agira pour les chercheurs, les étudiants, les praticiens, les entreprises, notamment les nombreuses start-up innovantes dans ce domaine, de trouver là un véritable lieu de ressources et d'échanges pour mener à bien leurs projets.

**L'opération Bio-innovation revêt pour GBM des enjeux d'excellence, d'innovation alliée à une volonté d'autonomie territoriale en matière de santé et de développement de l'emploi,** dont la crise sanitaire a encore renforcé la prégnance.

Pour répondre à ces mêmes enjeux, GBM apporte également son **financement à l'équipement du CHRU** suite à une décision prise en 2019 mais aussi son soutien à **l'incubateur, au pôle gérontologie, au Contrat Local de Santé** ou encore à l'organisation annuelle **du Hacking Health.**

Par ailleurs, l'intervention de GBM se poursuit en matière **D'AMENAGEMENT DES ZONES D'ACTIVITES ECONOMIQUES** notamment la « **Nouvelle Ere** », **Marchaux-Chaudefontaine, les Marnières, la zone de l'Echange, TEMIS, la nouvelle zone de Saint-Vit Champs Chevaux en cours de lancement, la pépinière de Palente, les Hauts du Chazal, mais aussi l'ensemble des zones d'activités économiques** du territoire, à l'exemple de la zone des Portes de Vesoul également en préparation.

Ainsi est prévue la mise en place, dans le cadre de la stratégie économique et commerciale, d'une actualisation du **schéma des zones d'activité économique, et de la stratégie foncière associée,** pour soutenir l'attractivité de ces zones.

Cette réflexion sera articulée étroitement avec la révision du SCoT.

Cette action est complétée par les aides plus directes aux entreprises, notamment en matière d'investissement, par le Fonds d'Intervention Economique (FIE), qui est maintenu à un niveau élevé, en complément des financements liés à la crise sanitaire (Fonds Régional Territorial notamment).

**Un projet d'attractivité économique ne peut se concevoir sans une vraie action en matière de transition numérique :** pris en compte dans le projet de territoire, cet enjeu est mis davantage encore en exergue par la crise sanitaire et constitue un des axes également des Plans de Relance mis en place par nos différents partenaires.

La poursuite de la mise en place d'un **pôle d'excellence numérique à Planoise,** qui entrera en phase opérationnelle en 2021, notamment dans les programmes ANRU et ANRU+, mais également la poursuite de la **stratégie Smart City,** qui sera approfondie sur le volet de la gestion des ressources ou encore l'optimisation de l'utilisation du réseau LUMIERE constitueront autant de pistes de travail en 2021.

Parallèlement, GBM s'engage pour un effort d'investissement accru en faveur de ses propres structures numériques et informatiques, pour **renforcer la sécurisation des données, l'accès au numérique et le développement de l'opendata, poursuivre le déploiement du télétravail et améliorer les conditions de travail des agents.**

L'ensemble de cette politique d'attractivité ne serait pas complète, ni adaptée au territoire si elle ne s'articulait pas dans **un cadre plus transversal, celui de la préservation de l'environnement et du développement durable.**

**Au-delà de l'urgence climatique et écologique, qui est un pan évident de la crise mondiale, c'est aussi un élément d'identité du territoire, qui sera encore renforcé en 2021.**

## C/ UNE COMMUNAUTE MOBILISEE AU SERVICE DE LA TRANSITION ECOLOGIQUE ET CLIMATIQUE

**La PRESERVATION DE L'ENVIRONNEMENT ET LA LUTTE CONTRE LE RECHAUFFEMENT CLIMATIQUE sont des enjeux de durabilité et de responsabilité.**

Cela constitue un objectif transversal et incontournable fixé notamment dans le Plan Climat Air Energie Territorial, et qui s'articule dans l'ensemble des politiques publiques de la Communauté Urbaine. Il est à ce titre un des éléments clés dans l'actualisation des documents stratégiques.

Ainsi, GBM sera également porteur en 2021 du nouveau **Contrat de Relance et de Transition Energétique (CRTE)**, visant à coordonner, en lien avec l'Etat, l'intégralité des actions en ce domaine, en lien avec les Plans de Relance.

Les projets de GBM s'intègrent également dans l'élaboration des nouveaux Contrats de Plan menée par l'Etat et la Région (CPER) pour la période 2021-2027.

On peut ainsi donner quelques exemples sur les politiques traditionnelles de GBM :

- **la gestion des déchets, dont le système de redevance incitative permet une vraie sensibilisation au tri ;**
- **la qualité de l'eau, et de l'assainissement**, avec la mise en œuvre de la méthanisation à la station de Port Douvot mais également une mobilisation sur la gestion des eaux pluviales ;
- **la préservation des milieux naturels**, avec par exemple les travaux de renforcement des berges du Doubs et la compétence GEMAPI ;
- **le Chauffage Urbain**, basé sur l'énergie bois et la structuration de la filière ;
- **la mobilité durable** avec la gestion du réseau de transports en commun, la promotion des mobilités douces et de la multimodalité.

Il est sans doute difficile sur un tel sujet d'être exhaustif mais notons que **2021 marque une mobilisation très soutenue dans ce domaine.**

**Ainsi, GBM s'engage :**

- ✓ **Pour une accélération du schéma des pistes cyclables, avec un abondement annuel de 1,2 M€, soit 2 M€ par an sur la durée du mandat.** Le programme prévoit ainsi un renforcement du programme de jalonnement cyclable, sur Besançon comme dans les communes péri-urbaines, avec un accompagnement des voies vertes, une organisation améliorée des nœuds de multimodalité, mais aussi la multiplication de box et arcs à vélos et une sensibilisation à la pratique cyclable ;
- ✓ **Pour un programme renforcé de 400 K€ du parc d'éclairage public dans les communes** avec une généralisation progressive de LED moins consommatrices en énergie et avec un meilleur respect de la biodiversité, notamment de la faune nocturne, par un choix adapté de luminosité ;
- ✓ **Pour un renforcement des aspects énergétiques en matière de politique d'Habitat, avec la participation au dispositif de Plateforme Territoriale de Rénovation Energétique**, ayant pour objectif de prodiguer des conseils techniques, des accompagnements juridiques, et aides financières en matière de rénovation énergétique des bâtiments, pour les particuliers ou les professionnels ;

- ✓ **Pour un programme d'acquisitions de nouvelles rames de Tramway pour 11,5 M€** intégré au PPI du budget Transports, pour favoriser la cadence et l'utilisation des transports en commun, dans le cadre maintenu du pacte de soutenabilité ;
- ✓ **Pour une transition progressive du parc de véhicules** avec un développement des véhicules électriques ;
- ✓ **Pour le déploiement du SPASER** (Schéma de Promotion des Achats Socialement et Ecologiquement Responsables) dans la commande publique pour le développement et le renforcement des achats écoresponsables, et pour une réflexion quant à des cahiers des charges incluant des prescriptions énergétiques et de nuisances de nos projets. Ce dispositif vient en complément du travail mené en matière d'insertion dans les marchés, reconnu par une subvention du Fonds Social Européen ;
- ✓ **Pour un audit sur l'amélioration qualitative et environnementale des Zones d'Activités Economiques** en lien avec les documents d'urbanisme en cours de refonte ;
- ✓ **Pour une bonification du FIE- investissement en faveur des entreprises portant un projet incluant une rénovation énergétique ou une amélioration de la performance environnementale ;**
- ✓ **Pour la poursuite du développement des énergies renouvelables sur le territoire de GBM et bien sûr sur son patrimoine**, avec notamment une installation progressive de panneaux photovoltaïques sur les bâtiments communautaires et une réflexion sur le devenir de l'ancien centre d'enfouissement des Andiers ;
- ✓ **Pour le développement de l'éco-tourisme** et son inclusion dans le schéma touristique ;
- ✓ **Pour le maintien des politiques en matière de promotion des circuits courts**, avec le portage de la pépinière maraîchère notamment, les études d'opportunité sur la création d'une légumerie, la mobilisation dans le cadre du Plan Alimentaire Territorial...
- ✓ **Pour la préservation de l'environnement** via l'entretien des collines et des circuits de randonnée ;
- ✓ **Pour la poursuite du soutien accordé aux communes en faveur de leurs projets d'isolation** dans le cadre du fonds dédié.

Ce ne sont là que des exemples, montrant l'implication forte tout autant que le volontarisme de GBM de s'engager dans la transition écologique et énergétique, avec un effet d'entraînement.

**Le budget 2021 renforce clairement les moyens qui lui sont dédiés.**

**La Communauté Urbaine se donne ainsi les moyens de son ambition et s'engage, par des projets concrets et nombreux pour l'avenir de son territoire et de ses habitants.**

## II. UN CONTEXTE D'INCERTITUDES MAJEURES POUR LES FINANCES LOCALES

Alors que le budget 2020 avait été préparé et voté avant la crise sanitaire, la préparation du budget 2021 s'intègre dans un contexte d'incertitudes majeures, tant pour l'année 2021 qu'au-delà, avec un manque de visibilité qui impacte clairement les finances locales.

### A/ UN ENVIRONNEMENT MACROECONOMIQUE ET DES FINANCES PUBLIQUES MARQUEES EN PROFONDEUR

L'apparition fin 2019 du coronavirus SARS-CoV-2 et sa propagation à l'échelle planétaire début 2020 ont déclenché une crise sanitaire d'une ampleur inédite : fin mars 2020, la moitié de la population mondiale était confinée, et l'économie mondiale était quasiment à l'arrêt.

La crise sanitaire a déclenché une crise économique et sociale pour se transformer en une crise globale.

#### - **Un recul majeur de l'activité économique en 2020**

Les mesures de restrictions imposées par les gouvernements pour lutter contre la propagation de l'épidémie avec notamment la mise en place de mesures de confinement ont entraîné une chute brutale de l'activité économique en 2020, provoquant une récession mondiale.

Selon les perspectives économiques publiées par le Fonds Monétaire International (FMI) en octobre dernier, **la contraction mondiale serait de 4,4 % en 2020**. La deuxième vague intervenue entre-temps, qui s'est accompagnée de nouvelles mesures restrictives pourrait très probablement dégrader ce chiffre.

**Ainsi sur l'ensemble de l'année 2020 le PIB de la zone euro se contracterait de l'ordre de 7 %.**

Début décembre, avec une situation économique encore largement tributaire de la situation sanitaire, l'Insee prévoyait **pour la France une baisse d'environ 9 % du PIB pour l'ensemble de l'année 2020 (de l'ordre de 11 % pour le Ministère des Finances).**

#### - **Une reprise incertaine pour 2021 et même au-delà.**

A l'heure de la rédaction de ce rapport, les perspectives d'évolution sanitaires, sociales et économiques sont toujours très incertaines, avec un accès à la vaccination encore lent, d'autant qu'elles s'ajoutent à d'autres événements géopolitiques internationaux, et notamment en Europe la mise en œuvre du Brexit.

Dans ce contexte global, **le FMI espère un rebond de la croissance mondiale de 5,2 % en 2021, ce qui placerait le PIB mondial à seulement + 0,6 % au-dessus de son niveau de la fin de l'année 2019, soit bien en dessous des prévisions élaborées avant la pandémie.**

**De son côté l'OCDE reste plus prudente et table sur un retour au niveau de 2019 seulement en 2022.**

Au niveau de la zone euro, les Etats membres de l'UE se sont mis d'accord sur un important plan de relance de 750 Md€ en prêts et subventions. Dans le même temps, la Banque Centrale Européenne poursuit sa politique monétaire accommodante afin de maintenir des taux d'intérêt très bas qui permettent aux gouvernements de financer d'importants plans de relance par déficit public.

**Selon un scénario central de la Banque de France, le PIB de la zone euro pourrait connaître un rebond d'environ 4 % en 2021, ainsi qu'en 2022.**

**En France, toujours selon ce même scénario, le niveau d'activité de fin 2019 ne serait récupéré qu'à mi-2022, avec un rattrapage qui s'étalerait sur 2021 et 2022, avec une croissance du PIB de l'ordre de 5 % sur chacune de ces deux années.**

**L'année 2023 retrouverait une croissance légèrement supérieure à 2 %.**

- **La stratégie budgétaire de l'Etat totalement revue pour faire face à la crise sanitaire**

La crise sanitaire a totalement bouleversé le modèle économique en place depuis 2017 qui fixait un objectif de réduction des déficits publics et de la dette publique.

Face à la crise, l'Etat a réagi en 2 temps :

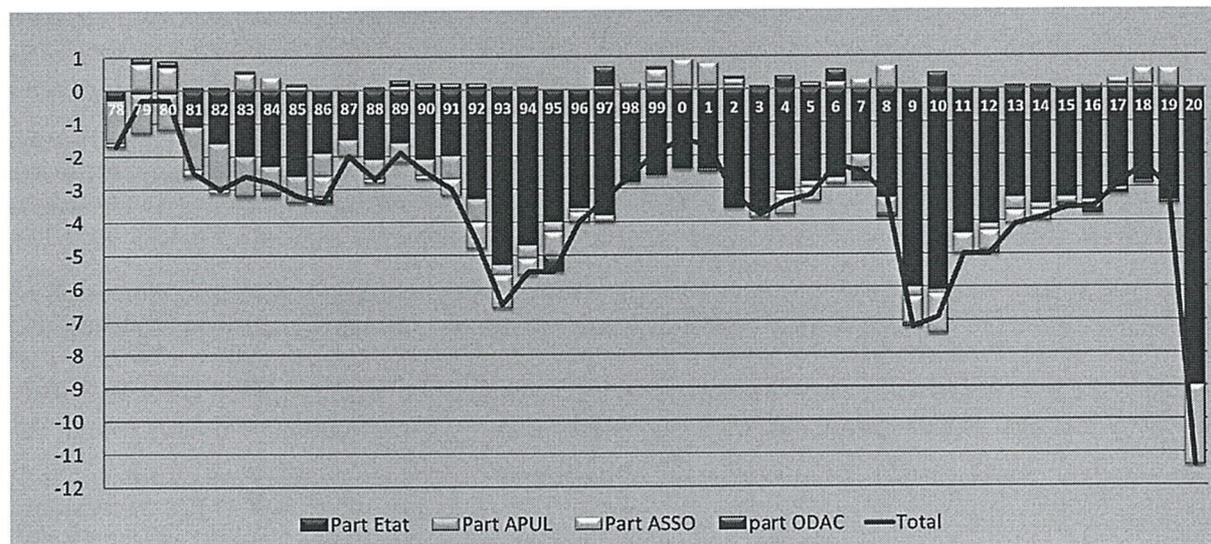
- dans un premier temps, en accompagnement du premier confinement, avec un ensemble de mesures d'urgence pour soutenir les ménages (préservation des emplois et de la majorité des revenus grâce au financement du chômage partiel), les entreprises (renforcement de leur trésorerie via l'octroi de prêts garantis, reports ou exonérations de charges...) et certains secteurs d'activité plus durement touchés (plans de soutien pour l'automobile, l'aéronautique, le tourisme...). Ces mesures ont été pour la plupart prolongées lors du second confinement.

**Le coût total de ces mesures est estimé à 470 Md€, dont une partie seulement aurait un impact direct sur le solde public (65 Md€).**

- dans un deuxième temps, début septembre, avec **un plan de relance sur les années 2021 et 2022 de 100 Md€, dénommé « France Relance »**, financé à hauteur de 40 Md€ par l'Europe. Ce plan massif doit permettre de revenir à l'horizon 2022 au niveau de richesse produite avant crise mais aussi de préparer la transformation économique et de compétitivité, écologique et sociale, de la France pour 2030.

**Ces dépenses publiques massives de soutien économique et social, ajoutées aux dépenses directes liées à la crise sanitaire (matériels médicaux, masques, tests...) sans oublier la très forte baisse des recettes liées à la chute de l'activité économique forment un effet de ciseau qui pèse considérablement sur les finances publiques et entraîne une forte dégradation du déficit et de la dette des administrations publiques.**

La trajectoire des finances publiques corrigée laisse apparaître une situation considérablement dégradée à la fin 2020, comme l'illustrent les données ci-après issues du projet de loi de finances (PLF) pour 2021.

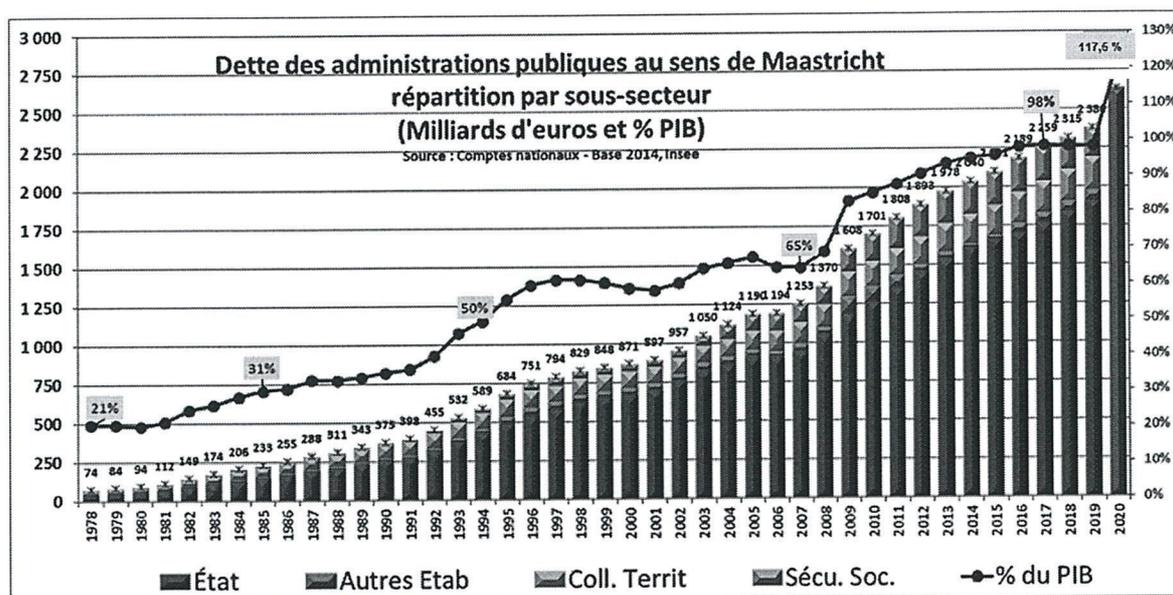


**Déficit des administrations publiques en pourcentage du produit intérieur brut (en % du PIB)**

Administrations publiques	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024	2025
<b>Ensemble des administrations publiques</b>	<b>-3,0</b>	<b>-2,3</b>	<b>-3,0</b>	<b>-10,2</b>	<b>-6,7</b>	<b>-4,9</b>	<b>-4,0</b>	<b>-3,4</b>	<b>-2,9</b>
Administration publique centrale	-3,2	-2,9	-3,6						
État	-3,1	-2,8	-3,5						
Organismes divers d'administration centrale	-0,2	-0,1	-0,1						
Administrations publiques locales	0,1	0,1	0						
Administrations de sécurité sociale	0,2	0,5	0,6						

Source INSEE et PLF 2021

Cette situation est tout aussi sensible en matière de dette publique.



**Dette des administrations publiques**

(en milliards d'euros)

	2019 T3	2019 T4	2020 T1	2020 T2	2020 T3	2020	2021
<b>Ensemble des adm. publiques</b>	2 414,7	2 380,0	2 438,4	2 638,3	2 674,3		
en point de PIB	100,00%	98,10%	101,40%	114,00%	116,40%	117,50%	116,20%
État	1 946,9	1 911,8	1 958,2	2 071,6	2 107,3		
Organismes divers d'adm. centrale	65,8	64,9	64,8	63,7	63,5		
Administrations publiques locales	205,9	210,3	213,6	216,3	216,5		
Administrations de sécurité sociale	196,1	193,1	201,8	286,7	287,1		

Source INSEE et PLF 2021

Il convient de souligner que les prévisions du PLF ont été établies fin septembre, soit avant l'annonce du second confinement.

**Depuis, le Gouvernement a dégradé ses prévisions face à la chute des recettes fiscales et aux dépenses supplémentaires liées à la crise du coronavirus. Pour 2021 notamment, le déficit s'élèverait désormais à 8,5 % du PIB (6,7 % auparavant) alors que la dette s'élèverait à 122,4 % du PIB.**

**Dès lors, tous les modèles connus jusqu'à présent, et notamment la trajectoire (déjà difficile à atteindre pour la France) d'un retour à un déficit public de 3% du PIB (objectif pour autant loin de l'équilibre) sont totalement dépassés.**

Cela ouvre inévitablement, a minima des interrogations, et très certainement des inquiétudes fortes, pour l'avenir des finances locales.

Nous le savons, pour parvenir à ses objectifs en matière de déficit public, l'Etat n'a pas hésité par le passé à mettre à contribution les collectivités locales :

- d'abord par de fortes baisses de dotations entre 2014 et 2017 : GBM a ainsi subi une ponction pour le redressement des finances publiques de 0,7 M€ en 2014, 1,7 M€ / an en 2015 et 2016 et 0,9 M€ en 2017 ;
- Puis à partir de 2018, par une « contractualisation » qui n'en portait que le nom car largement unilatérale engageant les collectivités sur une limite d'évolution des dépenses de fonctionnement à 1,2% par an.

Il est vrai que l'Etat s'est engagé sur une stabilité des dotations au niveau national (et donc pas au cas par cas, comme en témoigne l'exemple de GBM qui voit ses dotations baisser annuellement) jusqu'en 2022.

Mais cet engagement a été pris avant la crise sanitaire, et s'il est tenu en 2021, l'on peut en revanche s'interroger sur ce qui se passera en 2022 et après.

Il est clair que les réponses de l'Etat aux collectivités locales dans le cadre de la crise sont restées notoirement insuffisantes, d'autant plus que l'Etat a largement compté sur celles-ci tout au long de l'année 2020, comme l'a rappelé le vœu adopté en Conseil communautaire de décembre.

**Alors qu'une vraie compensation des pertes de recettes était attendue, qu'a proposé l'Etat ?**

- La suspension des contractualisations pour 2020, c'était un minimum, alors que les collectivités prenaient à leur charge une grande partie des dépenses de sécurisation de la population et des personnels.
- Une compensation ouverte seulement à un nombre restreint de collectivités compte tenu du mode de calcul choisi.
- Une subvention à l'achat de masques à la population de 50%...
- Ou encore des financements probables de projets dans le cadre du Plan de Relance (transition énergétique, numérique par exemple)... Ce n'est pas négligeable bien sûr, mais encore faudrait-il que les collectivités aient les moyens de mener une politique d'investissement. C'est le cas pour GBM mais bien loin d'être le cas pour toutes.
- Plus récemment, nous avons bénéficié d'une avance de l'Etat au titre des pertes de Versement Mobilité et de billetterie transports de 6,8 M€ : c'est une étape, mais cela reste une avance remboursable et non une compensation.

**Et force est de constater que la Loi de Finances pour 2021 n'a pas apporté de réponses aux attentes des collectivités locales.**

## B/ LA LOI DE FINANCES POUR 2021 : LES PRINCIPALES MESURES CONCERNANT LES COLLECTIVITES LOCALES

La Loi de Finances 2021 votée le 17 décembre dernier accompagne et complète les différentes lois de finances rectificatives 2020 adoptées depuis le début de la crise sanitaire pour compenser une partie des pertes financières du Covid-19, par la mise en œuvre de mesures et de moyens exceptionnels pour y faire face. Des dispositions ont ainsi été votées pour relancer l'économie, notamment la diminution de plusieurs impôts de production et le renforcement du soutien à l'investissement local.

Elle s'inscrit aussi dans la continuité des lois de finances précédentes, par la poursuite des réformes déjà engagées (suppression de la taxe d'habitation sur les résidences principales, stabilité de l'enveloppe nationale de la DGF, évolution constante de la péréquation).

### **a) LES PRINCIPALES MESURES FISCALES**

#### **- Réduction des « impôts de production » de 10 Md€ :**

Cette mesure inscrite dans le cadre du plan de relance du Gouvernement repose sur trois leviers :

- une réduction de moitié du taux de cotisation sur la valeur ajoutée des entreprises (CVAE), ce qui correspond à la suppression de la part régionale soit plus de 7 Md€. Pour ce faire, le taux théorique fixé au niveau national à 1,5 % sera divisé par 2 et passera à 0,75 % dès le 1<sup>er</sup> janvier 2021. Les parts départementales et inter (communales) sont, quant à elles, maintenues.  
Sur le territoire du Grand Besançon, l'économie pour les 4 385 entreprises ayant payé une CVAE en 2020 est estimée à 19,5 M€ pour 2021.
- la révision des valeurs locatives des établissements industriels qui entraîne une réduction de moitié de leurs impôts fonciers dès 2021 (soit au niveau national - 1,75 Md€ de CFE et - 1,56 Md€ de TFPB pour le bloc communal). Les pertes de recettes pour les communes et les EPCI seront compensées par un prélèvement sur les recettes de l'Etat (PSR).  
La compensation sera égale à la perte annuelle de bases mais avec un taux gelé à sa valeur 2020.  
S'agissant de la taxe foncière, 184 entreprises du territoire seraient concernées sur GBM, pour une économie totale de 3,7 M€ (parts communale, intercommunale, départementale) : sur ce total, la part de GBM représenterait uniquement de l'ordre de 150 K€. Pour la Cotisation Foncière des Entreprises, l'économie estimée pour les 194 entreprises concernées est proche de 3,5 M€ selon les premières estimations (la CFE n'est perçue que par les intercommunalités).
- la baisse du taux de plafonnement de la contribution économique territoriale (CET). Pour éviter que tout ou partie du gain réalisé par les entreprises de la baisse de la CVAE et des impôts fonciers ne soit neutralisé par le plafonnement, ce dernier est ramené de 3% à 2 % de son chiffres d'affaires.

**Cette nouvelle réforme s'ajoute à la deuxième phase de la suppression progressive de la taxe d'habitation, et son remplacement, dès 2021 par une fraction de TVA nationale pour les EPCI.**

Cela aura plusieurs impacts sur GBM, même si cette réforme est annoncée comme neutre pour les collectivités :

- tout d'abord une nouvelle perte de pouvoir de taux consécutive à la suppression de la taxe d'habitation : GBM n'aura ainsi à partir de 2021 un pouvoir de taux (et donc une capacité potentielle de réactivité) que sur la CFE et la taxe foncière représentant globalement un montant de l'ordre de 26,7 M€, soit 35 % du produit fiscal total de GBM.  
Et notons que même sur la CFE, le levier de taux ne sera pas complet du fait de la nouvelle réforme puisque les bases d'impositions portant sur les établissements industriels représentaient environ 1/3 des bases imposées en 2020. GBM perdrait ainsi environ 1/6 de son pouvoir de taux sur la CFE.

- une plus forte volatilité de ses recettes de fonctionnement, composées à 60 % du produit fiscal. Le produit de TVA et de CVAE sont en effet très fortement dépendants de la situation économique (avec des sur-réactions à la baisse en cas de crise), ce qui induit un manque de visibilité fort.
- Un risque à terme de ponction sur ses recettes de fonctionnement, puisque la suppression de moitié des « impôts de production » des établissements industriels consiste à changer un produit fiscal en compensation de l'Etat, dont la pérennité et le mode de calcul ne sont pas acquises, cette dotation étant intégrée au budget de l'Etat.  
Rappelons-nous ainsi que la compensation initialement intégrale de Versement Mobilité pour le passage de 9 à 11 salariés a été mise en place en 2016 et réduite de moitié en 2020 !

C'est donc une nouvelle vraie perte d'autonomie fiscale qui est imposée là aux collectivités locales, en même temps qu'un autre élément d'incertitudes, alors même qu'elles ont été durement éprouvées par la crise.

- Par ailleurs, la Loi de Finances prévoit que **les communes et les EPCI à fiscalité propre pourront décider d'accorder une exonération totale de contribution économique territoriale (CET)** pendant trois ans en cas de création ou d'extension d'établissements à partir du 1<sup>er</sup> janvier 2021. Cette exonération ne sera pas compensée par l'Etat.

- **Nationalisation des taxes locales sur l'électricité** : la taxe communale sur la consommation finale d'électricité (TCCFE) et la taxe départementale sur la consommation finale d'électricité (TDCFE) deviennent une part de la taxe intérieure sur la consommation finale d'électricité (TICFE) perçue par l'Etat. D'ici 3 ans et en plusieurs étapes, il est prévu de centraliser la gestion de ces taxes à la direction des finances publiques (DGFIP) et d'harmoniser les tarifs de la TCFE au niveau national. Le produit perçu par l'Etat sera reversé par quote-part aux collectivités bénéficiaires mais pour ces dernières, cela implique la perte du pouvoir de modulation des tarifs dont elles disposent aujourd'hui.

## b) LES DOTATIONS

**Les prélèvements opérés sur les recettes (PSR) de l'Etat en faveur des collectivités représentent une part prépondérante des concours financiers et s'élèvent à 43,4 Md€ en 2021.**

**Ils comprennent notamment, la dotation globale de fonctionnement (DGF), principal concours financier de l'Etat qui est maintenu à son niveau antérieur (26,8 Md€) pour la 4<sup>ième</sup> année consécutive et le fonds de compensation de la TVA (FCTVA) qui connaît une hausse significative et passe de 6 Md€ à 6,546 Md€.**

Cette année encore l'ensemble des besoins seront financés par des redéploiements de crédits à l'intérieur de la DGF avec notamment la progression de la péréquation, Dotation de Solidarité Urbaine et Dotation de Solidarité Rurale (+180 M€ comme en 2020), la hausse annuelle de la dotation d'intercommunalité (+ 30 M€) ou encore la prise en compte de l'évolution démographique.

Cela entraîne logiquement un écrêtement variable de la dotation forfaitaire des communes, ainsi qu'un écrêtement uniforme de l'ordre de - 2 % de la dotation de compensation des EPCI.

De plus, comme chaque année, la progression ou l'apparition de dotations a pour conséquence la minoration des dotations d'ajustement. En 2021, les « variables d'ajustement » sont en baisse de 50 M€, **mais le bloc communal est totalement épargné. Comme l'an dernier, l'enveloppe du Fonds Départemental de la Taxe Professionnelle est donc préservée et demeure au même niveau qu'en 2020.**

Concernant Grand Besançon Métropole, son statut de Communauté Urbaine lui garantit au titre de la deuxième année en 2021 dans cette catégorie, une dotation d'intercommunalité par habitant au moins égale à celle de l'année précédente.

**Les dotations d'investissement** allouées aux communes et EPCI sont, pour leur part, maintenues en 2021 à leur niveau de 2020, soit 1,8 Md€ (ceci sans compter l'enveloppe exceptionnelle de 1 Md€ dégagée en LFR3 - 2020). Avec 1 046 M€ pour le financement de la dotation d'équipement des territoires ruraux (DETR), 570 M€ pour la dotation de soutien à l'investissement local (DSIL) et 150 M€ pour la dotation politique de la ville (DPV). En 2020, GBM a bénéficié de 523 K€.

**Le fonds de péréquation communal et intercommunal (FPIC)** est maintenu à 1 Md€.

### C) LES AUTRES DISPOSITIONS

- Après deux reports successifs, **la Loi de Finances 2021 planifie la mise en œuvre progressive sur 3 ans de l'automatisation du FCTVA**. En 2021, seules seront concernées les collectivités et les EPCI qui reçoivent le FCTVA l'année même de la réalisation de la dépense, **comme c'est le cas de GBM**, ensuite en 2022 et 2023 respectivement pour les perceptions réalisées par rapport aux dépenses de N-1 et N-2. L'analyse des effets potentiels de cette automatisation est en cours.

- **Transfert à l'horizon 2022, de la gestion des taxes d'urbanisme** (dont la taxe d'aménagement) des directions départementales des territoires (DDT) à la direction générale des finances publiques (DGFIP) qui n'en assure aujourd'hui que le recouvrement. L'exigibilité de la taxe d'aménagement serait également décalée à l'achèvement des travaux et non plus en fonction de la date d'autorisation d'urbanisme.

- Poursuite de la suppression des taxes à faible rendement débutée en 2018 : il est notamment prévu la suppression des taxes funéraires (taxes facultatives instituées par environ 400 communes).

### III. LA STRATEGIE FINANCIERE DE LA COMMUNAUTE URBAINE

#### A/ UNE STRATEGIE FINANCIERE ET BUDGETAIRE CONFIRMEE

##### a) LES GRANDES ORIENTATIONS DE LA STRATEGIE FINANCIERE

La stratégie financière et budgétaire de Grand Besançon Métropole s'appuie sur une prospective et un Plan Pluriannuel d'Investissement et de Fonctionnement (PPIF).

**Cette prospective lui permet de fixer le cap et les objectifs à atteindre de manière pluriannuelle, de veiller au respect des seuils de gestion prudentiels (en termes d'épargne et d'endettement notamment) tout en gardant la réactivité nécessaire pour faire face aux imprévus et aux incertitudes.**

Elle est ainsi fixée comme suit :

- ✓ **L'affirmation d'un projet pour le développement** économique, universitaire, touristique du territoire, pour la qualité de vie de ses habitants, et la déclinaison concrète de la solidarité communautaire au quotidien.
- ✓ **La volonté d'un investissement dynamique, ambitieux représentant un objectif de près de 280 M€ programmés sur le Plan Pluriannuel d'Investissement pour le seul budget principal,** d'opérations structurantes pour l'aménagement urbain et périurbain, pour le dynamisme, l'attractivité et l'emploi.

Cette capacité d'investissement correspond à une base de 15 M€ par an, actualisée suite aux transferts de compétences (Voirie, eaux pluviales, ZAE principalement) à 29 M€ abondée :

- à la fois par l'utilisation maximale et intégrale des excédents antérieurs dus aux délais de montée en charge des projets,
- et par la mobilisation optimisée de financements reçus de nos différents partenaires.

Le PPI tel qu'il est construit et qui sera présenté en Décision modificative n°1 permet d'affecter l'intégralité de la capacité d'investissement ainsi dégagée.

- ✓ **... tout en préservant les équilibres financiers de long terme,** encadrés par des indicateurs financiers, **qui constituent la condition de la pérennité de son action, de la mise en œuvre effective du projet.**

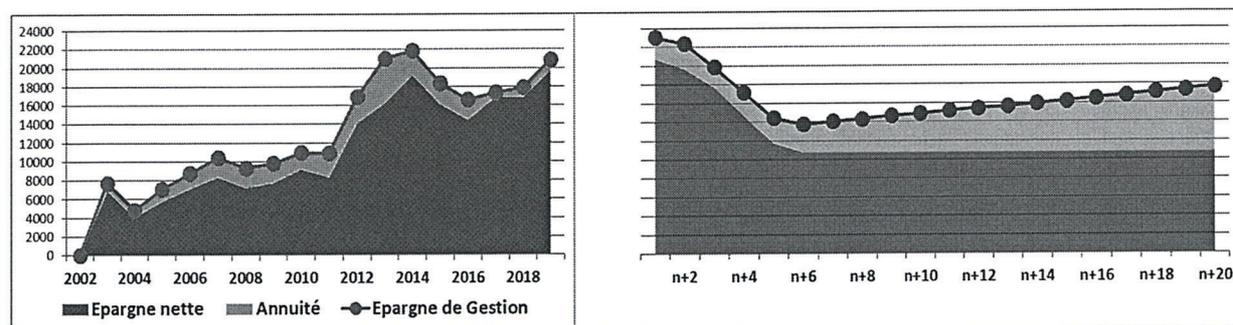
Pour cela, il convient de maîtriser l'endettement, ce qui passe par la nécessité de **dégager les moyens en fonctionnement pour conserver un niveau d'épargne suffisant, sans pour autant pénaliser l'action de proximité ni renoncer à notre ambition.**

Grand Besançon Métropole s'est doté, en la matière, de deux points de repères principaux, permettant d'apprécier les tendances, tant sur la section de fonctionnement que sur l'investissement et l'endettement :

- une épargne de gestion (solde entre les recettes de fonctionnement et les charges hors intérêts de la dette = épargne dégagée uniquement par la gestion de la collectivité) qui doit se situer aux alentours de 17 M€ sur le long terme ;
- une épargne nette (correspondant à l'épargne de gestion diminuée de l'annuité de la dette, soit l'épargne restant pour financer l'investissement, après acquittement des engagements pris en matière de dette) dont le seuil minimal sur le long terme est de l'ordre de 11 M€, seuil minimal estimé pour le financement des investissements récurrents, évitant d'emprunter pour des travaux annuels et de constituer ainsi un stock cumulatif de dette.
- un endettement maîtrisé, avec une capacité de désendettement (nombre d'années d'épargne brute nécessaire au remboursement du stock de dette) qui ne saurait à terme excéder le seuil de 8 à 10 ans (seuil d'alerte communément utilisé nationalement par les experts financiers et le secteur bancaire).

Il faut souligner là que ces indicateurs de gestion financière ne sont pas propres à GBM : ils sont utilisés nationalement pour appréhender la situation financière d'une collectivité.

La trajectoire de la prospective en tendances est la suivante :



Le respect de cette trajectoire est conditionné donc à la maîtrise de l'évolution des dépenses de fonctionnement, avec un cadrage fixé de **1,5 % par an pour la masse salariale et une stabilité des autres crédits de fonctionnement** (crédits des services, dépenses à évolution contrainte, subventions, contributions...) hors opérations nouvelles, ce qui est volontariste dans un contexte de montée en charge des compétences et des interventions communautaires.

Entre 2015 et 2018, le Grand Besançon a dû avoir recours, en complément de ces efforts en fonctionnement à un recours modéré et gradué à la fiscalité (avec un gain qui restera acquis dans le cadre de la réforme fiscale s'agissant de compensations), avec une stricte stabilité depuis.

**Ce cadrage strict en fonctionnement résulte d'une capacité financière relativement limitée de notre territoire**, comme en attestent les données comparatives issues d'une étude de la situation sur un panel de référence (27 groupements intégrant les villes de métropole de 100 à 300 000 habitants hors villes des métropoles de Paris, Lyon, Lille, Marseille), et ce, avant même la crise sanitaire (les dernières données disponibles nationalement étant celles du Compte administratif 2018).

	GBM			PANEL	
	CA 2017 en €/hab	CA 2018 en €/hab	CA 2019 en €/hab	CA 2017 en €/hab	CA 2018 en €/hab
Dépenses courantes de fonctionnement	473	486	518	614	632
Recettes Réelles de Fonctionnement	564	591	645	838	851
<i>dont</i>					
<i>Dotations de l'Etat, subventions et participations</i>	112	115	116	177	175
<i>Fiscalité directe (y compris GEMAPI)</i>	356	369	381	384	389
Epargne brute	90	104	124	148	155
Epargne nette	85	99	106	92	94

Il faut ainsi souligner que, **malgré des dépenses de fonctionnement maîtrisées, GBM a, du fait de la faiblesse de ses recettes de fonctionnement, une épargne brute par habitant inférieure au panel** : seul son endettement faible lui permet, mais de façon limitée, de se maintenir au niveau des autres intercommunalités comparables en termes d'épargne nette (et donc de capacité d'investissement).

**Rappelons enfin que les objectifs fixés par la prospective ne correspondent pas à d'indicateurs prescriptifs mais servent avant tout de seuils d'alertes à apprécier en tendances sur le moyen terme** : il est ainsi possible de s'en éloigner ponctuellement, à condition de se donner les moyens d'y revenir.

Cet écart est même souhaitable, d'autant plus dans un contexte exceptionnel, à condition bien évidemment qu'il reste limité, pour être rattrapable, sauf à remettre en cause le programme d'investissement.

**Ainsi, GBM a accepté et assume de s'écarter temporairement des indicateurs de sécurité financière, pour répondre à la situation de crise, avec la volonté de conserver un investissement fort et dynamique, en soutien à l'économie et à l'emploi.**

Cet écart ne peut toutefois qu'être ponctuel et limité dans le temps, sauf à remettre en cause en profondeur à la baisse les politiques publiques de GBM ou son programme d'investissement.

Ce n'est pas le choix qu'a fait GBM et c'est dans ce cadre que les objectifs de moyen et long terme de la stratégie financière ont pu être confirmés.

**C'est toute l'importance des hypothèses retenues, et notamment celle du rebond économique attendu, dans notre trajectoire, à échéance 2022-2023**, qui influera sur nos prévisions de recettes prévisionnelles, notamment la TVA ou la CVAE : il faudra qu'il soit au rendez-vous ; dans le cas contraire, cela impliquerait de revoir nos prévisions en recettes et en dépenses, pour rattraper les écarts.

**Le contexte de crise connu en 2020 a ainsi très clairement permis, tant de confirmer la nécessité d'une telle démarche prospective pluriannuelle, conjuguant responsabilité et ambition, que d'éprouver la solidité du budget de GBM.**

#### **b) UNE SITUATION DEGRADEE FIN 2020 MAIS QUI RESTE SOLIDE**

**Seule la situation financière saine de GBM a permis en 2020 de conserver la capacité de réaction indispensable à la situation exceptionnelle.**

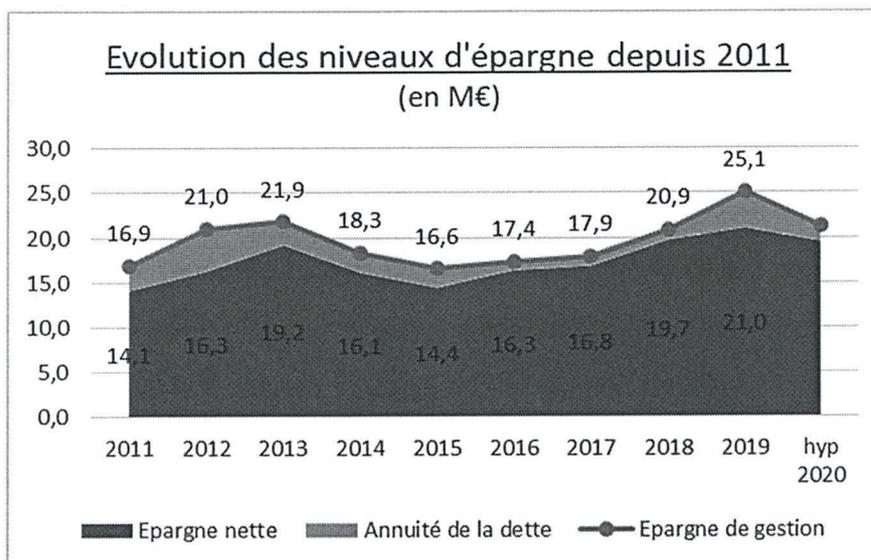
Et si la situation à la fin 2020 est logiquement dégradée suite à la mobilisation dans le cadre de la crise sanitaire, elle n'est pour autant pas susceptible de remettre en cause la trajectoire globale des projets communautaires sur la durée. C'était d'ailleurs une des conditions qui a présidé, au nom de la responsabilité collective, aux décisions tout au long de l'année 2020.

Avec un impact, estimé à 4,7 M€ sur son budget principal en 2020, l'épargne de gestion de GBM, qui constitue la ressource dégagée en fonctionnement devrait ainsi baisser de plus de 3 M€ en 2020.

Ce qui a permis à GBM de ne pas sacrifier durablement son action et de ne pas revoir à la baisse ses objectifs en matière de service rendu ou en matière d'investissement, c'est d'une part des niveaux d'épargne en consolidation ces dernières années, grâce aux efforts de gestion accomplis, et d'autre part, son endettement faible, permettant de conserver un niveau d'épargne nette suffisant à assurer la mise en œuvre du PPIF.

#### **- Une épargne en baisse mais qui reste solide du fait d'une dette maîtrisée**

Le graphique ci-dessous montre l'évolution des niveaux d'épargne de gestion et d'épargne nette depuis 2011.



On voit qu'à compter de 2014, sous l'impact de la très forte baisse des dotations de l'Etat (avec une ponction cumulative de 1,7 M€ par an), l'épargne nette qui atteignait 19,2 M€ en 2013 avait diminué, pour s'établir à 14,4 M€ en 2015.

**La situation a été stabilisée depuis 2016 et se consolide ensuite jusqu'en 2019.**

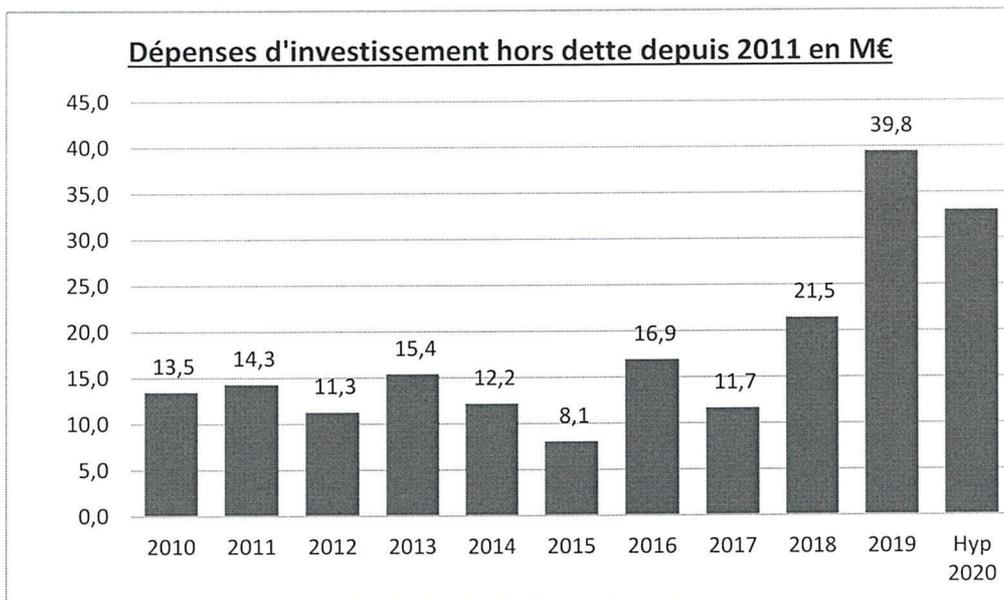
**Le niveau d'épargne de gestion baisse à nouveau en 2020 sous l'effet de la crise sanitaire** et retrouve un niveau proche de 2012, de l'ordre de 22 M€, sous réserve des dernières écritures de 2020 encore en cours à la date d'écriture du présent rapport.

Ce niveau constitue un signe de fragilité (car s'il est au niveau de 2012, c'est avec des compétences complètement différentes) mais qui est acceptable du fait de la préservation de l'épargne nette.

**L'épargne nette reste en effet solide, avec une baisse limitée entre 2019 et 2020 de l'ordre de 1,3 M€, grâce à un endettement limité, en baisse sur le budget principal de 1,6 M€ en 2020.**

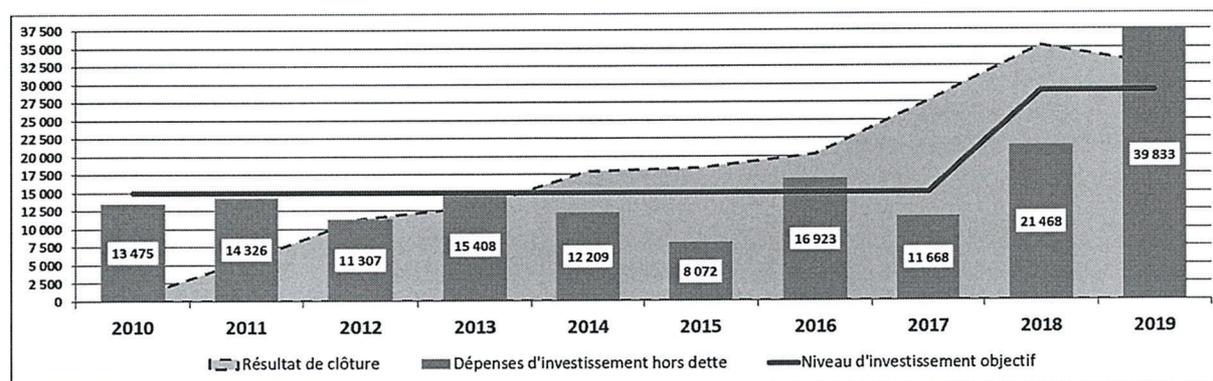
**- Un niveau d'investissement pénalisé par la crise sanitaire malgré les efforts menés par GBM tout au long de l'année pour optimiser les taux de réalisation**

Dès le début du confinement en mars 2020, Grand Besançon a souhaité confirmer son niveau d'investissement comme annoncé lors du vote du Budget primitif 2020 (soit +1,5 M€ par rapport au BP 2019) et s'est attaché tout au long de l'année, en lien avec la Fédération du Bâtiment et des Travaux publics et les chambres consulaires, à réaliser au mieux son budget d'investissement.



Malgré un ralentissement par rapport à 2019, GBM aura pu ainsi en 2020 réaliser un niveau d'investissement soutenu, de près de 33 M€ sur le Budget principal.

**- Des résultats de fin d'exercice artificiellement élevés compte tenu d'un taux de réalisation du budget d'investissement faibles.**



**Le niveau des résultats actuels s'explique très majoritairement par un taux de réalisation des investissements structurellement bas depuis 2010, les excédents de fin d'exercice ayant progressé avant tout dans une période où l'épargne de gestion baissait tendanciellement en parallèle.**

La hausse du résultat de clôture n'est que très partiellement liée au résultat de la section de fonctionnement, notamment à l'éligibilité exceptionnelle, et qui reste impossible à prévoir dans la durée, au FPIC.

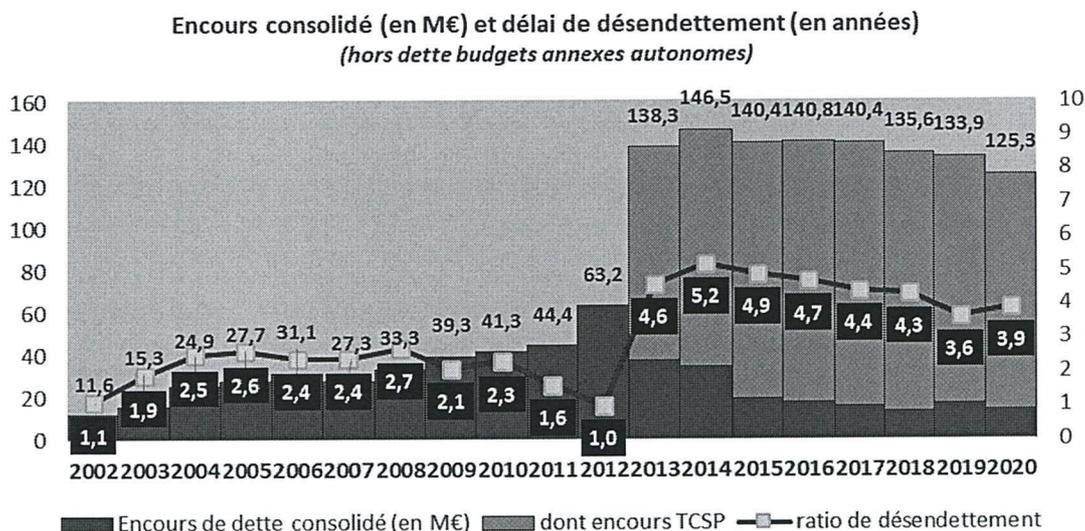
Dès lors, les résultats dégagés s'expliquent par une montée en charge décalée de certaines opérations par rapport aux prévisions, avec des délais incompressibles de mise en œuvre. Ce mouvement ne s'est pas résorbé malgré les efforts en 2020 du fait de la crise sanitaire.

L'amélioration de la réalisation de l'investissement est un enjeu majeur et collectif pour les années à venir.

**Ces excédents sont en tout état de cause affectés intégralement en majoration des capacités d'investissement dans les années à venir.**

Cela permet de décaler le recours à l'emprunt et donc l'impact plein des annuités de la dette nouvelle, sans atténuation par un remboursement de dette ancienne : **ces résultats sont donc à ce stade indispensables à la réalisation de l'ensemble des projets du PPIF pour sa partie investissement, projets dont la mise en œuvre permettra de revenir à un fonds de roulement minimal.**

**- Une capacité de désendettement strictement maîtrisée**



La montée en charge de l'investissement, amenée à se poursuivre dans les années suivantes, a été **réalisée sans emprunt sur le budget principal.**

**Le stock de dette baisse encore en 2020** grâce à la mobilisation des ressources propres (épargne notamment) et des excédents ponctuels d'investissement dégagés ces dernières années.

**L'encours de dette consolidé (hors budgets autonomes), représente 125,3 M€ dont 111,4 M€ lié au TCSP.**

Il enregistre à fin 2020 une baisse de 8,6 M€ (après -1,7 M€ en 2019 et -4,9 M€ en 2018) par rapport à 2019. La capacité de désendettement reste très modérée, y compris avec le budget Transports et l'encours lié au Transport en Commun en Site Propre, à 3,9 ans, la hausse étant uniquement liée à la baisse de l'épargne brute sur le budget principal.

*A noter que les budgets SPIC (Déchets, Eau et Assainissement, Chauffage Urbain) s'équilibrent de façon autonome, y compris en matière de gestion de la dette.*

Le budget principal devrait à nouveau se désendetter en 2021.

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.

Si la dette n'est pas néfaste en soi, car elle permet de répartir la charge d'un investissement sur les générations qui en bénéficieront, **l'endettement faible de GBM constitue un vrai atout pour l'avenir.**

- ✓ Tout d'abord, car il permet de préserver les charges en fonctionnement, la dette pesant pour la partie intérêts sur la section de fonctionnement, dans un cadre qui reste fortement contraint ;
- ✓ Ensuite parce qu'il a permis de réagir à la crise sanitaire, en préservant une épargne nette suffisante pour garantir le niveau d'investissement tel qu'il avait été initialement prévu ;
- ✓ Enfin, car il permet d'envisager et de prévoir des investissements lourds, à venir dans les prochaines années : cela n'aurait pas été le cas si GBM avait été plus endetté, sauf à revenir de manière très forte sur le service public rendu.

Cette situation financière saine permet de confirmer les orientations de la stratégie financière pour 2021 et les années à venir.

**c) UNE PROSPECTIVE ACTUALISEE QUI CONFIRME LA POSSIBILITE DE LA POURSUITE DU PROJET DE TERRITOIRE DANS LE RESPECT DES EQUILIBRES FINANCIERS SUR LE LONG TERME**

**1. L'intégration des risques et incertitudes dans le projet de budget 2021 et la prospective**

**→ Un impact de la crise sanitaire prise en compte en dépenses et recettes**

L'impact sera, on le sait, durable, d'autant que la fiscalité de GBM est majoritairement professionnelle, ce qui la rend extrêmement sensible à la conjoncture économique.

Rappelons que le produit fiscal représente 60 % des recettes de fonctionnement de GBM.

Ainsi, en 2020, le produit fiscal de GBM se répartissait en 54 % d'impôts professionnels, 6 % d'impôts mixtes, et 40 % d'impôts ménages correspondant à la taxe d'habitation qui va être remplacée à partir de 2021 par une part de TVA, elle-aussi dépendante de la situation économique (avec une sur-réaction à la baisse en cas de crise).

Dès lors, en matière de fiscalité professionnelle, les impacts de la crise pourraient impacter durablement les marges de manœuvre, les hypothèses nationales tablent sur un retour à la normale en 3 ans.

**L'hypothèse retenue dans le cadre de la préparation du Budget Primitif 2021, sur les dépenses comme sur les recettes (de fréquentation notamment) est celle d'une année intermédiaire, entre une année « normale » comme 2019, et une année très dégradée comme 2020.**

Les impacts de la crise sanitaire sur le BP 2021 sont estimés (par rapport à une année normale) à environ 2,6 M€ (après 4,7 M€ en 2020) sur une section de fonctionnement de près de 126 M€ sur le seul budget principal.

**Cet impact serait ainsi sensible :**

- **En recettes de fonctionnement, pour environ 1,8 M€, notamment sur la fiscalité et les recettes d'exploitation :** elles s'établiraient ainsi globalement, à ce stade des prévisions, à 125,8 M€ au total, soit une légère baisse (- 0,1 %) marquant en cela une vraie rupture avec les années passées. Pour mémoire, elles étaient en augmentation de + 2,1% et + 2,6 M€ au BP 2020 (la crise du coronavirus ayant été intégrée à compter de la DM1).
- **En dépenses de fonctionnement, pour un montant de 0,8 M€, à la fois s'agissant de la poursuite des actions en matière d'accompagnement des acteurs économiques et du personnel, et de l'augmentation de l'enveloppe de dépenses imprévues permettant de répondre à l'urgence en cas d'aggravation de la crise par rapport à nos hypothèses.** Les dépenses de fonctionnement seraient en évolution de BP à BP de +2,9%.

A cela s'ajoutera une perte de Versement Mobilités sur le budget annexe Transports, estimée à ce stade à environ 1,2 M€ (après 1,7 M€ en 2020).

**A moyen terme, d'autres incertitudes doivent être prises en compte dans la prospective, dans le cadre d'hypothèses médianes de sorte de tomber ni dans le catastrophisme ni dans l'optimisme aveugle.**

**→ La prise en compte du risque de baisse à venir des dotations de l'Etat**

La loi de programmation des finances publiques 2018-2022 prévoit une stabilité au niveau national des dotations aux Collectivités, et ce, jusqu'en 2022.

Au regard de cet engagement (pris toutefois avant la crise du coronavirus), et au vu de l'aggravation sensible du déficit et de l'endettement de l'Etat, la prospective de GBM intègre une reprise des baisses de dotations de l'Etat de 1 M€ par an à partir de 2023.

Ce montant constitue, là encore, une hypothèse intermédiaire entre les baisses fortes de dotations intervenues dans le passé (-1,7 M€ en 2015 et 2016 par exemple) et la situation de baisse légère (de l'ordre de 300 K€ par an sur 2018 à 2020).

→ **Un impact de la réforme fiscale encore difficile à mesurer, avec une évolution de TVA retenue à hauteur de 2 % par an**

La suppression de la taxe d'habitation et son remplacement par une part de TVA, mais aussi la réduction des impôts de production peuvent avoir des impacts potentiellement conséquents pour GBM, **en fragilisant l'évolution de ses recettes, tout en la privant d'une très grande partie de ses leviers d'actions et de son autonomie financière.**

La prospective s'appuie sur une évolution du produit de TVA de 2 % par an, ce qui constitue une hypothèse plutôt volontariste.

→ **Une impossibilité d'anticiper l'éligibilité ou non de GBM au FPIC pour les années à venir**

Pour mémoire, le FPIC est un dispositif de péréquation horizontale entre collectivités apprécié au niveau de l'EPCI. Notre territoire avait bénéficié du FPIC en 2012 et 2013, puis avait touché le dispositif de garantie de sortie en 2014. Il était ensuite redevenu éligible au versement en 2016, en est sorti progressivement entre 2017 et 2018, puis est redevenu éligible en 2019 et 2020.

Notons qu'en 2020, notre territoire était au dernier rang pour l'éligibilité (745<sup>ème</sup> sur 745) ce qui ne permet pas d'avoir une quelconque garantie d'une nouvelle éligibilité en 2021 ni sur les années suivantes.

Cela conduit à prévoir la perception du dispositif de sortie progressive en 2021 (50 % du montant 2020 soit 1,2 M€) et une absence de recette au-delà.

A noter par ailleurs que le territoire devrait rester parallèlement contributeur au FPIC en 2021 et de façon pérenne.

## **2. Le maintien d'un cap volontariste en investissement et en fonctionnement pour 2021**

**Le BP 2021 a confirmé le cap donné par la prospective, avec un cadrage fixé comme suit :**

### **En fonctionnement :**

→ Charges nettes de fonctionnement des compétences et de l'administration générale hors frais de personnel (budget principal) : objectif d'une stabilité par rapport au BP 2020 hors opérations nouvelles (enveloppe de 400 à 500 K€ par an) et hors impacts de la crise sanitaire.

→ Charges nettes de personnel : objectif de progression annuelle limitée à + 1,5 % (dont GVT, mesures nationales) par rapport au budget 2020 sur l'ensemble des budgets à périmètre constant.

→ Respect des pactes de soutenabilité pour la subvention d'équilibre Transports et Conservatoire, s'agissant pour ces 2 domaines d'un maximum, ajusté au vu de l'équilibre de chaque budget en prévisions et réalisations.

### **En investissement :**

→ **Confirmation de la montée en charge du Plan Pluriannuel d'investissement.**

► L'épargne de gestion s'élèverait ainsi à moins de 13,5 M€ au BP 2021, en baisse de 3,3 M€ par rapport au BP 2020 (après une baisse en 2020 de l'ordre de 4 M€ par rapport à 2019) ce qui est en deçà des indicateurs de sécurité financière de la prospective (17 M€).

Cette dégradation peut pour autant être assumée, dans un contexte exceptionnel et en partie ponctuel, compte tenu du faible endettement qui permet de conserver un niveau d'épargne nette suffisant (12,6 M€ pour un indicateur minimum de 11 M€ dans la prospective) pour assurer un niveau dynamique d'investissement, tel que prévu au PPIF.

► Pour autant, cette dégradation doit rester supportable, donc à la fois ponctuelle (dans la perspective d'un rebond économique) et limitée.

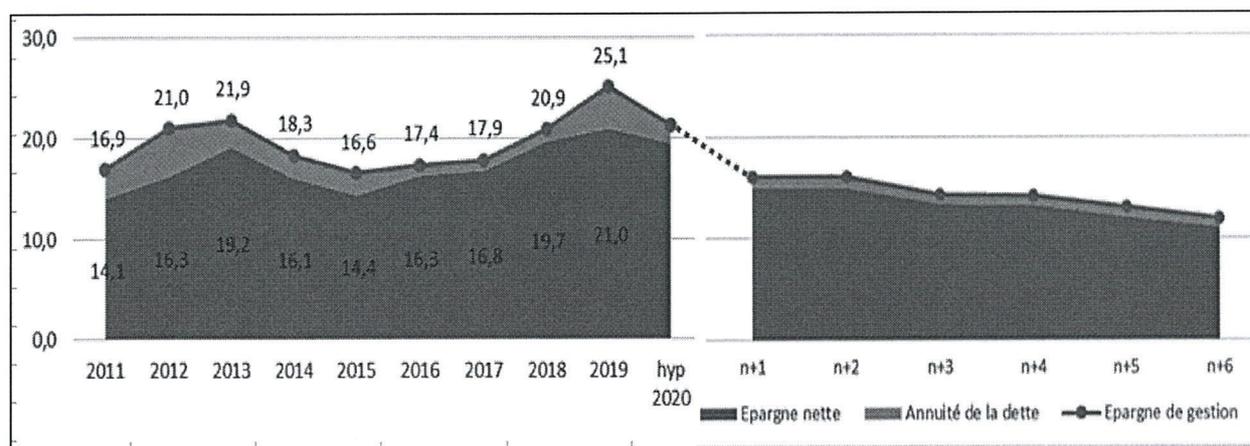
Sans cela, et dans un contexte de perte considérable d'autonomie fiscale et donc de levier potentiel de réactivité (avec un effet taux qui s'appliquerait sur des bases restreintes, avec dès lors un gain de produit très limité ou une augmentation très conséquente des taux concentrée sur un nombre moins important de contribuables), nos capacités financières pourraient se dégrader extrêmement rapidement.

Il est rappelé en effet que GBM a une capacité de recours à l'emprunt limitée car sans remboursement parallèle de dette acquise, la nouvelle dette joue à plein sur le fonctionnement pour sa partie intérêts et l'investissement pour sa partie capital.

A titre d'exemple, 10 M€ d'emprunt en plus chaque année représenteraient de l'ordre de 100 K€ de plus d'intérêts et 600 K€ de capital supplémentaires par an cumulatifs :

Cela conduirait, sauf à renoncer à toute opération nouvelle au-delà du cadrage en fonctionnement ET à une partie des projets du PPI, à aboutir à une épargne nette de l'ordre de 5 M€ à la fin du mandat, ce qui aurait une incidence grave quant à la pérennité des capacités financières sur le long terme.

#### ✓ LA TRAJECTOIRE ACTUALISEE



Cette trajectoire permet de constater, sur la base d'une capacité d'investissement intégralement définie dans le PPIF pour sa partie investissement, que :

- La baisse de l'épargne de gestion est accélérée par rapport à la trajectoire initiale sous l'impact de la crise sanitaire.

Cela constitue un point de vigilance tout particulier quant aux contraintes sur la section de fonctionnement et à la nécessité de confirmer dans le temps la nécessité d'une maîtrise stricte de ces dépenses.

- **Mais le faible endettement avec un retour très progressif à un recours à l'emprunt, selon la réalisation des investissements permet de conserver un niveau d'épargne nette conforme aux objectifs (supérieur à 11 M€),** qui, conjugué avec l'utilisation progressive des excédents dégagés sur l'investissement, permet de confirmer l'ambition en matière d'investissement telle que mobilisée dans le PPIF- partie investissement.

Les incertitudes liées notamment aux impacts de la crise sanitaire devront néanmoins conduire à être particulièrement vigilants sur l'évolution de la situation financière, avec une nécessité d'ajustement de la stratégie si les impacts venaient à s'inscrire dans la durée.

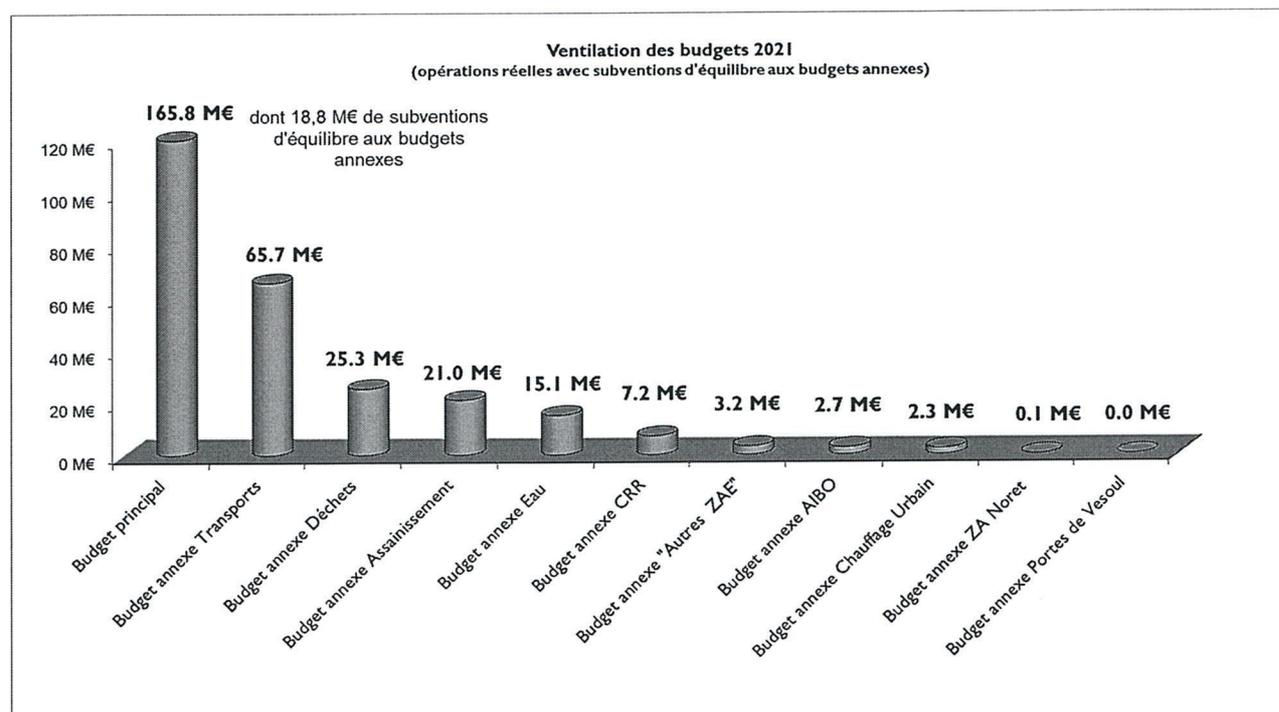
**La trajectoire de GBM est donc confirmée, et permet la réalisation de son projet pour le territoire.**

## IV. LES ORIENTATIONS BUDGETAIRES 2021 DE GRAND BESANÇON METROPOLE

### A / LE BUDGET CONSOLIDE : 289,8 M€ (CONTRE 283,8 M€ AU BP 2020)

Les dépenses réelles consolidées tous budgets cumulés seraient de 308,6 M€ pour 2021 (hors reprise des résultats 2020) soit près de 289,8 M€ hors subventions d'équilibre.

Pour mémoire, le BP 2020 s'élevait à 302,1 M€ au total, soit 283,8 M€ hors subventions d'équilibre.



Sur ce total de 308,6 M€ :

- 218,6 M€ (contre 214,1 M€ au BP 2020 soit une évolution de 4,5 M€) correspondent à des dépenses de fonctionnement dont 18,8 M€ de subventions d'équilibre aux budgets annexes.
- 90 M€ (contre 88 M€ en 2020) correspondent aux dépenses d'investissement, dont plus de 73,5 M€ pour les seules dépenses des compétences (contre 72,7 M€ en 2020).

L'augmentation par rapport à 2020 est intégralement liée à une hausse de dépenses sur le budget principal (+ 12,8 M€, dont + 9,6 M€ sur l'investissement), le Budget 2020 ayant été voté avant la crise sanitaire et n'intégrant donc pas ses impacts, ceux-ci ayant été traités en décisions modificatives, alors que les budgets annexes sont en réduction (-6,4 M€), notamment du fait d'un ajustement de l'inscription du montant de travaux sur l'eau, l'assainissement et le chauffage urbain au plus proche de la capacité de réalisation.

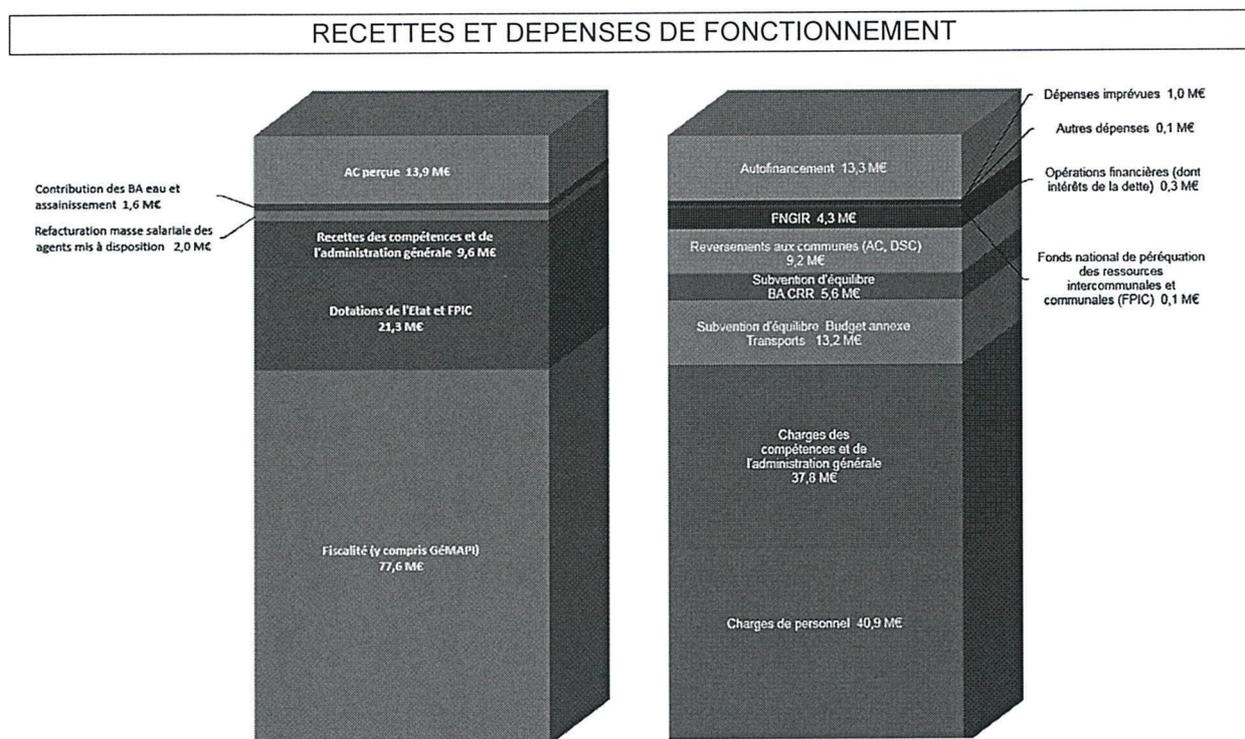
## B / LE BUDGET PRINCIPAL ET LES BUDGETS ANNEXES

### a) LE BUDGET PRINCIPAL

Le projet de budget principal de la Communauté Urbaine s'élève à ce stade des Orientations Budgétaires à **179,2 M€ soit 165,8 M€ hors épargne brute, dont 112,5 M€ de dépenses réelles de fonctionnement (+ 2,9 %) et 53,3 M€ pour les dépenses d'investissement.**

Comme en 2020, le projet de budget est construit sans reprise anticipée du résultat de l'année précédente, qui sera affecté en décision modificative.

#### 1. La section de fonctionnement : 125,9 M€ (dont 13,3 M€ d'autofinancement)



#### → Les recettes de fonctionnement (125,9 M€)

Les recettes de fonctionnement sont en très légère réduction – 0,1 % par rapport au BP 2020.

**Le projet de budget est construit sans augmentation des taux de fiscalité.**

- **Le produit de fiscalité 2021** atteindra ainsi **77,6 M€**, y compris la taxe GEMAPI.

Il est en hausse prévisionnelle de 2,4 % par rapport au BP 2020, avant retraitement des impacts de la réforme fiscale, et de 1,1 % par rapport au produit fiscal définitif 2020, qui a en particulier vu les recettes de Cotisation Foncière des Entreprises augmenter plus rapidement que la prévision budgétaire.

Cette évolution intègre les mouvements liés à la réforme de la fiscalité : suppression de la taxe d'habitation sur les résidences principales (-29,2 M€) et de l'allocation compensatrice des exonérations de taxe d'habitation (-1,9 M€ réintégrés dans le produit de TVA) et intégration d'une fraction de TVA nationale (estimée à 31,1 M€).

**A périmètre constant des impacts de la réforme, l'évolution est de -1,3 %, signe de l'impact de la crise sanitaire sur nos recettes fiscales.**

N'a pas été intégrée dans cette prévision, dans l'attente de simulations de la DDFIP, la réforme des impôts de production, qui va transformer une partie du produit fiscal en compensations, sans impact budgétaire, en 2021 au moins.

La prévision actuelle tient compte d'une revalorisation forfaitaire, fixée au niveau national, des bases, de 0,2 % pour les locaux d'habitation, d'une revalorisation des tarifs d'évaluation des locaux professionnels de 0,5 % (évolution issue des loyers déclarés des propriétaires depuis la réforme des valeurs locatives des locaux professionnels) et d'évolutions physiques des bases d'imposition assez faibles compte-tenu des effets anticipés de la crise sanitaire et de la réforme de la fiscalité qui touche les collectivités.

Le produit de CFE est ainsi prévu en progression de 0,2 % tandis que celui de la CVAE, selon les informations de la DDFIP, serait en retrait de 5,7 %, soit – 816 K€ par rapport à 2020. La taxe sur les surfaces commerciales est prévue elle aussi en baisse, de 10 %, pour tenir compte principalement de la baisse de chiffres d'affaires des entreprises concernées.

● **L'ensemble des dotations et compensations de l'Etat** est estimé à **21,3 M€ (FPIC compris)**. Ce montant est en réduction de 1,9 M€ par rapport à 2020 car GBM ne percevra plus d'allocation de compensation de la taxe d'habitation du fait de la réforme de la fiscalité (celle-ci étant intégrée dans le produit de TVA).

La prévision de **Dotations Globales de Fonctionnement (DGF)** se monte à **18,1 M€** en diminution de **1,1 %** correspondant au seul écrêtement sur la dotation de compensation dans le cadre d'une enveloppe nationale stable, **soit -0,2 M€** par rapport au notifié 2020.

**Les compensations fiscales** s'élèveraient à 0,5 M€ en 2021 contre 2,4 M€ en 2020. Cette évolution est due à la suppression de l'allocation compensatrice des exonérations de taxe d'habitation, remplacée par une fraction de TVA nationale, les autres compensations n'étant pas intégrées dans les variables d'ajustement au niveau national.

L'enveloppe nationale du **Fonds Départemental de Péréquation de la Taxe Professionnelle (FDPTP)**, elle, resterait stable conformément à la Loi de Finances 2021. La prévision pour GBM est de 1,4 M€, conformément au produit perçu en 2020.

**Une recette du FPIC** est attendue à hauteur de 1,2 M€ dans le cadre du mécanisme de sortie du fonds en 2021 (50 % du produit reçu en 2020). A noter qu'une contribution est également prévue à hauteur de 100 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 **9,6 M€**. Elles sont constituées principalement des refacturations de dépenses liées aux services mutualisés et aux remboursements des personnels mis à disposition. Elles intègrent également les revenus des immeubles, les subventions de partenaires (et notamment le solde des participations de la Région au Fonds Régional des Territoires), la taxe de séjour, les recettes d'exploitation de la base de loisirs d'Osselle-Routelle...

A noter que la prévision des recettes de stationnement sur les parkings en ouvrage est prévue en réduction d'environ 5% par rapport au BP 2020 mais en hausse de 29,5 % par rapport au réalisé 2020, pour prendre en compte les effets de la crise sanitaire, tout en restant dans une hypothèse intermédiaire.

● **L'attribution de compensation reçue** représente 13,9 M€ en recettes, intégrant le montant total des transferts de charges et le coût des services communs estimés et arrêtés par la Commission Locale d'Evaluation des Charges Transférées (CLECT).

- **Les recettes de refacturation de la masse salariale** mise à disposition du CCAS, d'associations (ATMO), des budgets annexes et des syndicats (SMABLV, SMSCoT, SMPST, PMCF) s'élèveraient à **2 M€**, en stabilité par rapport à 2020.

→ **Les dépenses de fonctionnement (112,5 M€)**

L'article 12 de la loi n°2020-290 d'urgence sanitaire du 23 mars 2020 a **suspendu les pactes financiers** dits « de Cahors » pour l'année 2020 (alors qu'ils devaient initialement couvrir les exercices 2018-2020).

Pour rappel ils limitaient pour 322 collectivités disposant de dépenses de fonctionnement supérieures à 60 M€, l'évolution de leurs dépenses réelles de fonctionnement des budgets principaux à +1,2% par an. **Aucune reprise financière ne sera donc effectuée en 2021**, au titre de l'exercice 2020.

- **Les charges de personnel totales, 40,9 M€**, se composent des effectifs propres de GBM (40,6 M€) et de refacturation de personnel mis à disposition par la Ville de Besançon (0,3 M€). Les charges de personnel liées aux effectifs propres de GBM s'élèvent à **40,6 M€**, et seraient en évolution de **+ 1,5 % de BP à BP à périmètre constant conformément à la prospective**. Elles intègrent les mesures nationales et les évolutions propres à la collectivité (GVT, avancements échelons et grades...).

Elles intègrent également le personnel de Grand Besançon Habitat, pour lequel il convient de prévoir 0,6 M€ en dépenses et recettes pour l'année 2021 (contre une demi-année prévue en 2020) pour le paiement des cotisations salariales et patronales dans le cadre de la fusion.

- **Les charges de fonctionnement des compétences** atteindraient **37,8 M€** et évolueraient de **+ 4,8 %**.

Elles intègrent des dépenses exceptionnelles liées à la crise sanitaire : des dépenses de fournitures (masques, gels, protections ...) et des dépenses de soutien à l'économie dont les décisions ont été prises en 2020 mais pour lesquelles les versements seront effectifs en 2021.

En excluant ces dépenses, **les charges de fonctionnement augmentent de 2,1 %**.

Elles intègrent par ailleurs des opérations nouvelles ou renforcées, pour une charge nette (en intégrant les recettes induites) de 0,5 M€, dont les principales sont détaillées ci-dessous :

- Communication valorisation du territoire et notoriété : +100 K€
- Animation de Bio-innovation (dont l'ouverture interviendra en 2021) : + 60 K€
- Développement des actions touristiques et congrès : + 20 K€
- Soutien au sport de haut niveau : + 46 K€
- Labellisation UNESCO et développement des coopérations (neutre budgétairement)
- Augmentation de la contribution au SCoT pour le lancement de sa révision : + 40 K€
- Etudes Habitat - renouvellement du PLH : +20 K€,
- Développement de la Plateforme de Transition Ecologique (PTRE) : 28 K€ nets
- Participation à l'ANRU + : 33 K€.

Ce poste intègre également la **subvention au SDIS qui représente 8,5 M€** (+0,2 % par rapport à 2020).

- **Les reversements aux communes** représenteraient **9,2 M€**. Ils sont composés de l'Attribution de Compensation (AC) en dépenses pour 4,9 M€ intégrant les transferts et mutualisations, conformément à la CLECT, et de la Dotation de Solidarité Communautaire pour 4,2 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 100 K€.

- **Les frais financiers** sont prévus à hauteur de 0,2 M€ en 2021.

- Compte tenu des incertitudes liées au contexte sanitaire **les dépenses imprévues** sont portées à **1 M€** (contre 0,5 M€ en 2020), soit 0,9 % des dépenses réelles de fonctionnement (maximum légal : 7,5 %).

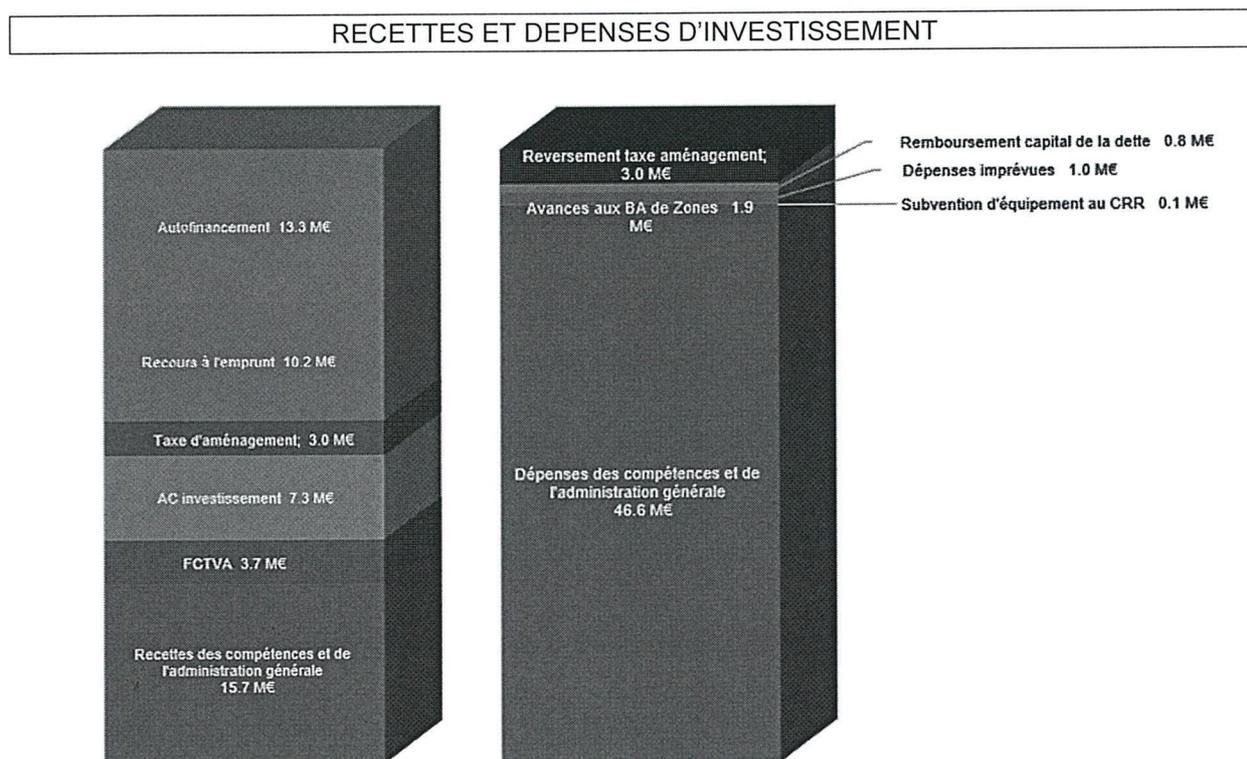
- **La contribution du budget principal aux budgets annexes** atteindrait **18,8 M€** répartis comme suit :

- la subvention d'équilibre CRR pour 5,6 M€ comme en 2020,
- la subvention d'équilibre Transports pour 13,2 M€, correspondant au besoin de financement du budget annexe au stade des orientations budgétaires 2021, le pacte de stabilité fixant la limite maximale soutenable de financement par le budget principal.

- **Le choix a été par ailleurs de conserver une enveloppe de dépenses imprévues à un niveau élevé, de 1 M€ pour faire face le cas échéant aux impacts de la poursuite de la crise sanitaire.**

► L'épargne brute serait de 13,3 M€, en réduction de 3,3 M€ par rapport au BP 2020 (et -0,9 M€ par rapport au BP 2019).  
Le niveau d'épargne nette s'élève quant à lui à 12,6 M€ en BP, en baisse de 2,5 M€.

## 2. La section d'investissement : 53,3 M€



Le montant des dépenses d'équipement du PPIF pour sa partie investissement s'élèverait à 46,6 M€ en 2021, soit 7,1 M€ de plus qu'au BP 2020 correspondant à la montée en charge progressive du programme d'investissement, notamment sur l'opération Synergie Campus.

A ces crédits s'ajoutent près de 14,8 M€ de restes à réaliser 2020. Les principaux projets ont été évoqués dans la partie précédente.

A noter qu'un montant prévisionnel de 3 M€, en recettes et en dépenses, est prévu pour le reversement de la taxe d'aménagement aux communes.

Le **remboursement du capital de la dette** s'élève à **0,8 M€** (-0,8 M€ par rapport à 2020).

Sont également prévus 1,9 M€ d'avances aux budgets de zones d'activités économiques, une subvention d'équipement au budget annexe CRR (50 K€) et 1 M€ de dépenses imprévues (comme en 2020), qui pourront, comme en fonctionnement, être utilisées le cas échéant dans le cadre de la crise sanitaire pour des mesures d'urgences.

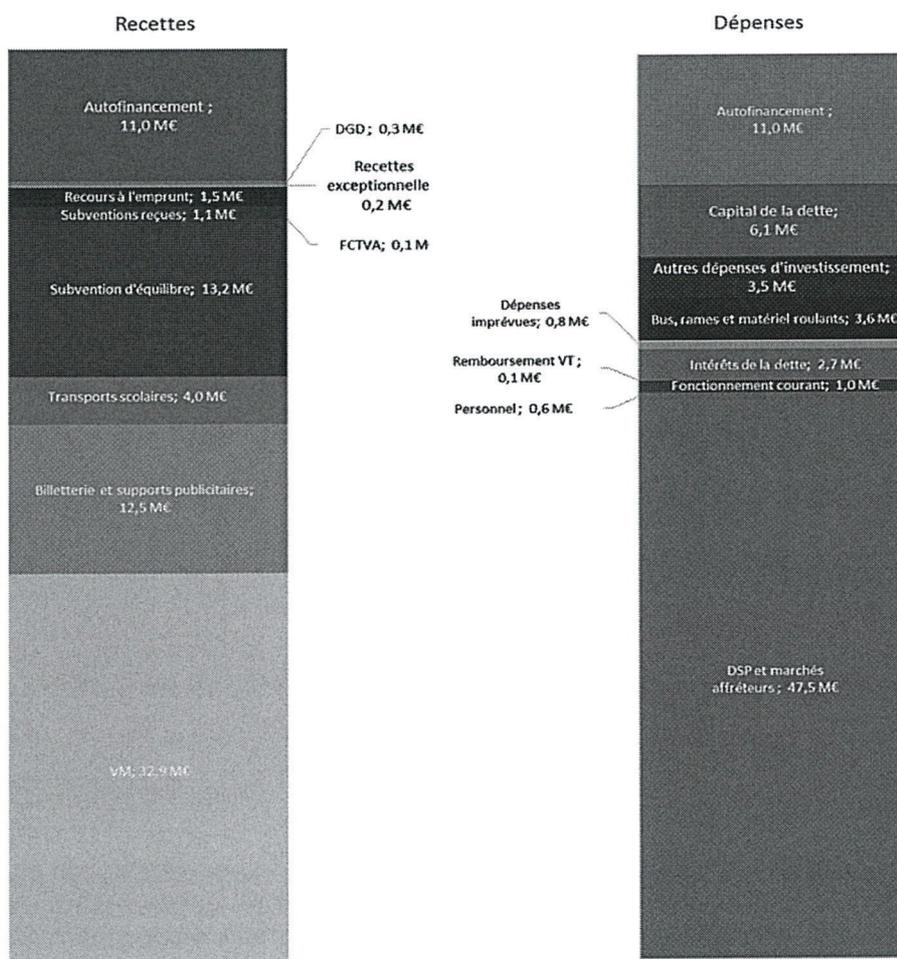
**L'investissement est financé à hauteur de 25 % par l'épargne brute, et à hauteur de 50 % par des recettes propres** de FCTVA, de subventions, fonds de concours (Voirie notamment) et d'Attribution de Compensation.

Le financement par emprunt s'élèverait au final à **10,2 M€**. Ce montant sera ajusté lors de la reprise des résultats 2020 en décision modificative n°1.

## b) LES BUDGETS ANNEXES

### 1. Le Budget annexe Transports

**Le budget annexe Transports est estimé à 76,8 M€ au total, dont 65,7 M€ hors épargne brute, soit 52 M€ en dépenses réelles de fonctionnement et 13,7 M€ en dépenses d'investissement.** Pour mémoire, le BP 2020 s'élevait à 77,5 M€, dont 14,6 M€ en investissement.



La **subvention d'équilibre au budget se monte à 13,2 M€**, en dessous de la limite maximale fixée par le pacte de soutenabilité, et garantit l'équilibre du budget annexe, y compris la couverture de la dotation nette aux amortissements. Le produit de Versement Mobilité (VM) attendu pour 2021 est prévu en baisse de **- 1,9 % par rapport au BP 2020** (dont compensation VM).

#### 1.1. Les dépenses et recettes de fonctionnement : 63,1 M€ (52 M€ hors épargne brute).

Les dépenses réelles de fonctionnement s'élèveraient à 52 M€ hors autofinancement, comprenant les **prestations transports au titre de la DSP et des marchés affréteurs périurbains** (47,5 M€), les **charges de personnel** (0,6 M€), les **dépenses de fonctionnement courantes** pour 1 M€ (la contribution au budget principal, 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** (2,7 M€), le remboursement de VM (0,1 M€) et des dépenses imprévues (0,3 M€).

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

- le Versement Mobilité, estimé à 32,9 M€, dont la compensation de VM pour le passage de 9 à 11 salariés (0,2 M€ depuis 2020). Cette hypothèse table sur une reprise en 3 ans de la trajectoire initiale de Versement Mobilités conformément aux hypothèses nationales : après une perte de 1,7 M€ en 2020, la perte estimée est de l'ordre de 1,2 M€ ;
- le remboursement des prestations au titre du transport scolaire (4 M€) ;
- les recettes pour 12,5 M€, s'agissant de la billetterie (12,4 M€ dont 12 M€ au titre de la DSP) et de supports publicitaires ;
- la subvention d'équilibre versée par le budget principal de 13,2 M€.

L'épargne brute s'élève à 11 M€ environ, ce qui permet de couvrir la dotation aux amortissements nette (calculée à ce stade sur le prévisionnel des réalisations 2020).

#### 1.2. Les dépenses et recettes d'investissement : 13,7 M€

En investissement, les dépenses comprendraient entre autres :

- la poursuite de la modernisation du parc avec l'acquisition de bus pour un montant de 2,2 M€, le lancement de la phase 2 de l'open paiement périurbain, l'acquisition de cellules de comptage pour les bus, l'équipement en vidéosurveillance pour la sécurité du personnel et des usagers, le remplacement du système de climatisation du Tramway afin de réduire la consommation énergétique...
- la création d'une autorisation de programme pour l'acquisition de nouvelles rames de Tramway ;
- divers travaux de bâtiments sur le dépôt de bus pour l'installation de bornes électriques pour les véhicules de services, le remplacement du système de huilerie, la couverture des bennes et l'aménagement de la zone de stockage extérieure ;
- l'acquisition d'environ 120 vélos pour le service de location Ginko vélo ;
- des dépenses pour les pôles d'échange et voirie pour un montant de 1,4 M€ avec la prise en compte de certains arrêts de bus dans l'aménagement des nœuds de Mobilité, la mise en accessibilité d'arrêts supplémentaires, des travaux divers et d'enrobés sur les pôles d'échanges, le remplacement du sanitaire Palente et l'implantation des bornes d'infos voyageurs.

Le remboursement du capital de la dette est évalué à 6,1 M€ sur 2021.

Les recettes sont prévues à hauteur de 1,2 M€ : elles concernent principalement des subventions et le FCTVA à percevoir.

Un besoin de financement par emprunt est inscrit au BP 2021 à hauteur de 1,5 M€, qui sera également ajusté le cas échéant avec la reprise des résultats 2020.

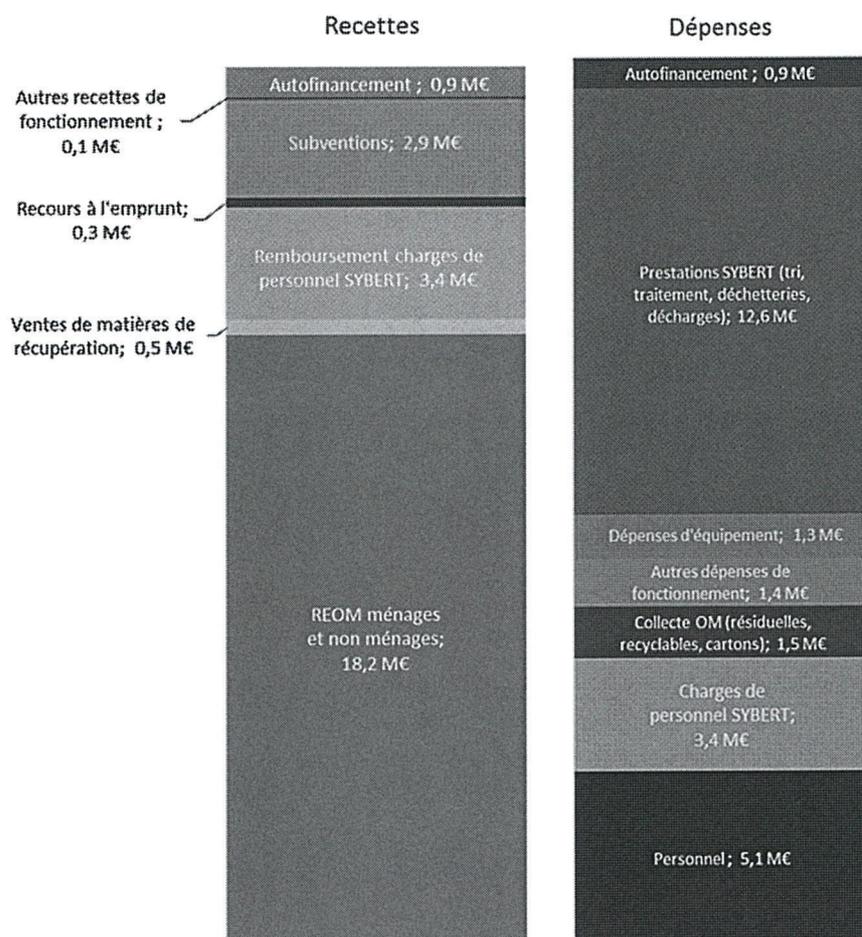
Compte tenu du remboursement de capital de la dette prévu (6,1 M€), l'encours de dette sur le budget transports diminuera en 2021.

## 2. Le Budget annexe Déchets (26,2 M€)

Le budget annexe Déchets s'établirait à 26,2 M€ soit, en dépenses, 25,3 M€ (hors épargne brute) : 24 M€ sont consacrés aux dépenses de fonctionnement (personnel, collecte, contribution au SYBERT...) et 1,3 M€ aux dépenses d'investissement (matériel de transports, acquisitions de conteneurs et de points d'apport volontaire).

Les dépenses d'équipement sont prévues à hauteur de 1,3 M€, avec un recours à l'emprunt estimé à 0,3 M€ (qui pourra éventuellement être ajusté en décision modificative avec la reprise des résultats).

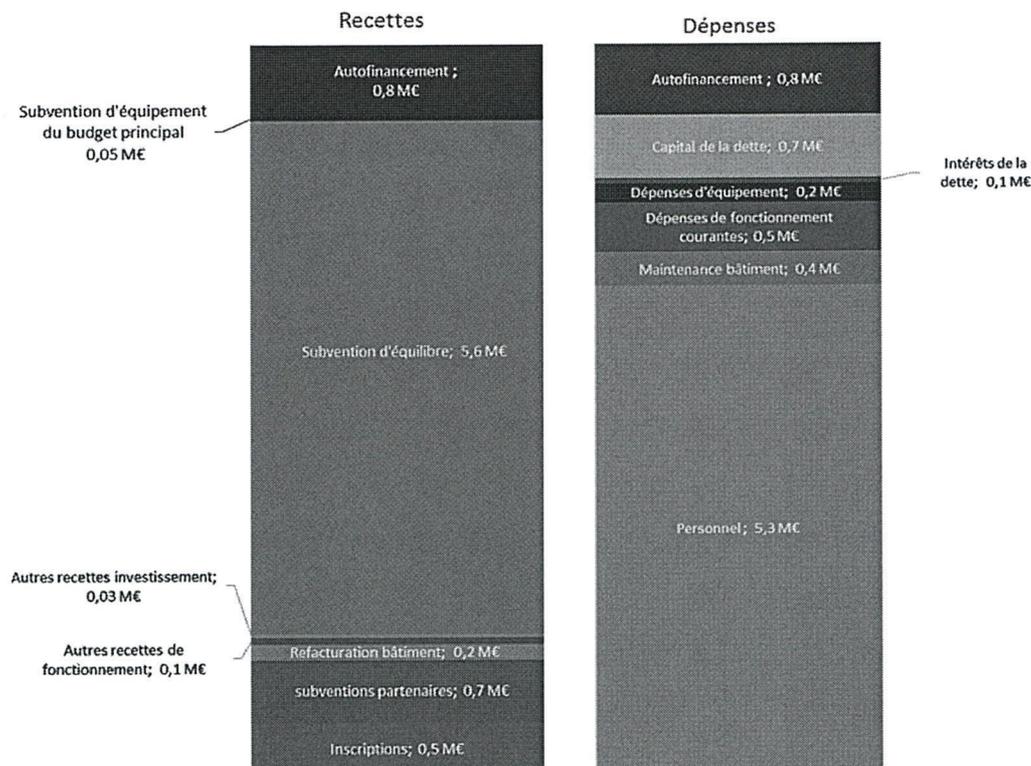
Le principe d'équilibre du budget annexe Déchets repose sur la redevance. Le produit global de la **Redevance d'Enlèvement des Ordures Ménagères (ménages et non ménages)** s'élève à 18,2 M€, en augmentation de 4 % par rapport à 2020.



### 3. Le Budget annexe CRR

Le budget annexe du CRR s'élèverait à 8 M€ soit 7,2 M€ hors autofinancement. Les dépenses de fonctionnement représentant la plus grande partie, à hauteur de 6,3 M€, et l'épargne brute 0,8 M€. L'investissement est de l'ordre de 0,9 M€.

Ce budget marquerait une légère baisse par rapport à 2020 (100 K€).



**Les charges de personnel** atteindraient 5,3 M€. Elles représenteraient 84 % des charges de fonctionnement réelles du budget CRR.

Avec une hausse modérée de 1,3 % par rapport à 2020 (+ 70 K€), la prévision budgétaire 2021 est marquée par la prise en compte :

- du Glissement Vieillesse Technicité (GVT) et avancements et promotions des agents : +98K€ ;
- des mesures nationales : + 10K€ ;
- de la prise en compte d'un contexte sanitaire pouvant diminuer les dépenses de personnel sur le premier semestre 2021 : - 72K€ ;
- de nouveaux besoins : développement éventuel de nouvelles activités à la rentrée 2021/2022 : + 35K€.

**Les dépenses de fonctionnement courantes**, qui correspondent aux actions culturelles et pédagogiques du CRR, à la contribution au budget principal et aux charges diverses de fonctionnement sont estimées à 0,6 M€. Par ailleurs, les dépenses relatives à la maintenance du bâtiment « Cité des arts » s'élèvent à 0,4 M€, dont 0,1 M€ sont refacturés à la Région pour le bâtiment du FRAC.

**Les recettes attendues en fonctionnement, estimées à 1,5 M€** (stabilité par rapport à 2020), sont composées notamment :

- des subventions de l'Etat, de la Région Bourgogne - Franche-Comté et du Département du Doubs (0,7 M€),
- des recettes liées aux droits d'inscription (0,5 M€) conformément à la politique tarifaire et à la délibération sur les tarifs du Conservatoire. A noter que la prévision de recettes des droits d'inscription pour 2021 est en hausse de + 22% par rapport aux recettes encaissées en 2020 qui ont été minorées du fait de la remise octroyée aux familles sur 2019/2020 (89 K€). Par rapport aux recettes encaissées en 2019, la hausse est plus modérée, de +43 K€.

**Les dépenses d'équipement** (195 K€) concernent des acquisitions de matériel informatique et d'instruments et les travaux sur le bâtiment cité des arts. Les travaux liés au bâtiment FRAC seront refacturés à la Région.

**La subvention d'équilibre** s'élèverait pour sa part à **5,6 M€ en 2021 en stabilité par rapport au BP 2020** conformément au pacte de soutenabilité du budget annexe Conservatoire. Le financement d'une partie des investissements est pris en charge par une **subvention d'équipement** du budget principal (51 K€).

Au titre de la dette, le **remboursement de capital** s'élève à 0,7 M€ et les **intérêts** à 0,1 M€ en 2021 conformément au plan d'amortissement des emprunts.

L'encours de dette sur le budget CRR sera donc en réduction de 0,7 M€, aucun nouvel emprunt n'étant prévu pour 2021.

#### **4. Les Budgets annexes des Zones d'activités économiques**

En application de la Loi NOTRe, le Grand Besançon exerce depuis le 1er janvier 2017 la compétence création, aménagement, entretien et gestion de zones d'activités industrielle, tertiaire, artisanale, touristique, portuaire ou aéroportuaire.

A ce titre, il dispose de **quatre budgets annexes qui représentent 6 M€** : 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 espaces publics après aménagement de la zone étant pour leur part imputés au budget principal.

Ces budgets annexes ne font pas l'objet d'un recours à l'emprunt en 2021.

##### **➤ Le budget annexe de la zone du Noret (107 K€ hors autofinancement)**

Le budget annexe d'aménagement de la zone du Noret intègre les opérations de zones Noret 1 et Noret 2. En 2021, les frais d'études, terrains et travaux (55 K€) seront financés par des ventes (estimées à 76 K€) ; une partie de l'avance pourra être remboursée au budget principal (21 K€). En investissement sont également inscrits des crédits dédiés aux cautionnements et dépôts de garantie équilibrés en dépenses et recettes (30 K€).

##### **➤ Le budget annexe Aménagement de la zone nord des Portes de Vesoul (7 K€)**

Le budget en dépenses de cette zone d'activité (principalement des travaux) se réalise conformément au plan de financement de la zone révisé lors du Conseil communautaire du 15/11/18.

En 2021, une avance du budget principal est inscrite (7 K€) : elle permettra de financer les travaux (y compris frais annexes) (7 K€), la vente définitive à la DRAC (lot 2 rue Camille Flammarion pour le centre de Conservation et d'Etudes) devant intervenir en 2022.

##### **➤ Le budget annexe Aire Industrielle de Besançon Ouest (2,7 M€ hors épargne brute et résultats 2020)**

Depuis le 1er janvier 2017, le Grand Besançon s'est substitué 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...

En 2021, des travaux et frais annexes à l'aménagement des zones sont inscrits pour 2,1 M€ en fonctionnement. En investissement sont inscrits des crédits dédiés aux cautionnements et dépôts de garantie (0,7 M€ en dépenses et 0,4 M€ en recettes). Les dépenses sont financées par des ventes de terrains aménagés (1,2 M€) et par la reprise anticipée des excédents au BP 2021 (environ 3,5 M€).

##### **➤ Le budget annexe Autres ZAE (3,2 M€ hors autofinancement)**

Un budget annexe a été créé au 1er janvier 2017 pour les extensions, création et commercialisation de ZAE.

Des crédits de fonctionnement sont proposés à hauteur de 3,2 M€ pour les acquisitions, travaux et frais annexes à l'aménagement des ZAE de Besançon Trepillot, M. Brès et Parc Lafayette, Saint-Vit

La foulloitière, Belles ouvrières et Grands Vaubrenots, les ZAE de Fontain, Boussière, Miserey La Lye et Trois Croix, Champagny, Mamirolle Le Clousey, Franois, Pouilley-Pelousey, Saône Cheneau Blond et Roche-lez-Beaupré Près Chalots. Le budget sera financé par les cessions et autres recettes (1,3 M€) et équilibré par une avance remboursable faite par le budget principal (1,9 M€). Cette avance sera ajustée en fonction de la reprise des résultats 2020.

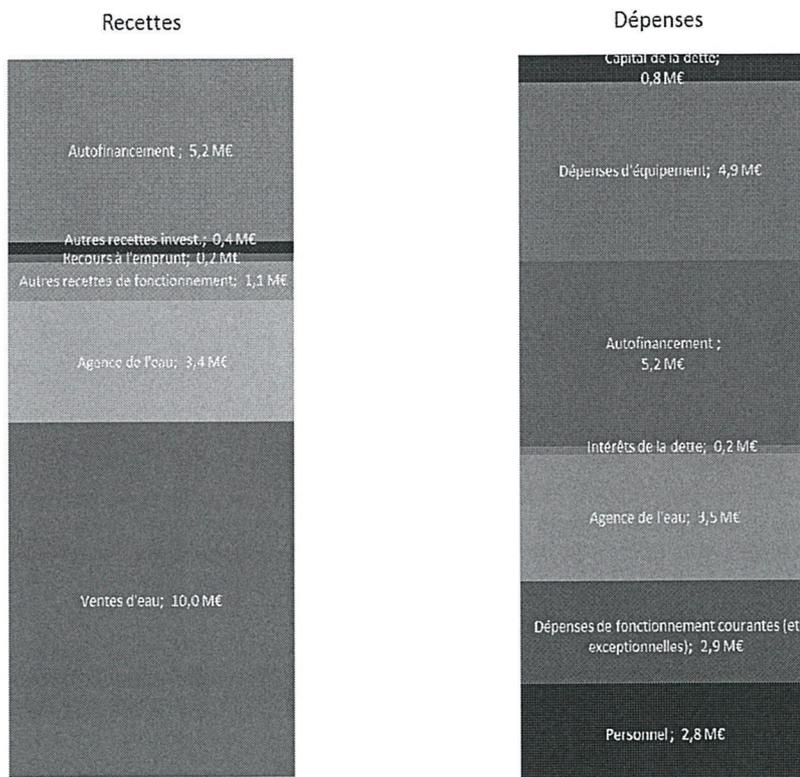
Conformément à la délibération prise en novembre 2017 dans le but de garantir le respect des dispositions du permis de construire, la bonne exécution des travaux d'aménagements paysagers d'une parcelle et l'absence de dépôt de matériel et matériaux à l'extérieur d'un bâtiment, il a été mis en place sur les ZAE du Grand Besançon, un système de dépôt de garantie. A ce titre 27 K€ ont été inscrits en dépenses et recettes d'investissement.

### **5. Les Budgets annexes Eau (20,3 M€ dont 15,1 M€ hors épargne brute) et Assainissement (26,6 M€ dont 21 M€ hors épargne brute)**

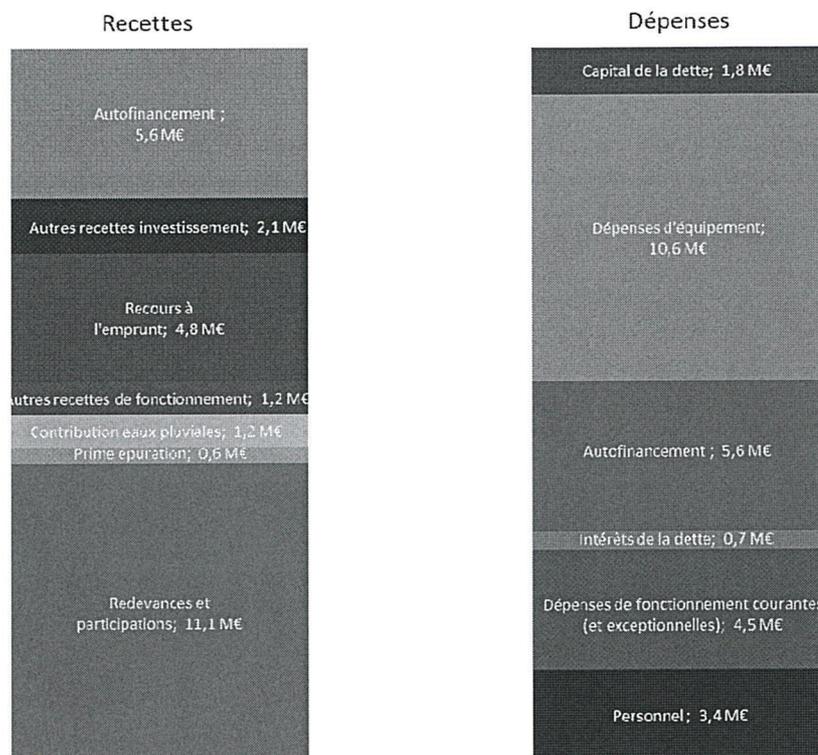
Grand Besançon Métropole exerce les compétences Eau et Assainissement depuis le 1er janvier 2018. Pour assurer le fonctionnement des deux services, deux budgets annexes lui sont dévolus.

**Ces 2 budgets représentent au total près de 36,1 M€, dont 18 M€ en fonctionnement et 18,1 M€ en investissement.** Ces budgets prévisionnels, en autonomie financière, sont construits sur la base des tarifs 2021 votés par le Conseil communautaire du 17 décembre dernier. A noter que les reprises des résultats 2020 pourront donner lieu à un ajustement du recours à l'emprunt et/ou des dépenses d'investissement en décision modificative.

- **Le budget Eau est prévu à hauteur de 20,3 M€ soit, en dépenses, 15,1 M€** (hors épargne brute représentant 5,2 M€ et permettant la couverture de la dotation prévisionnelle aux amortissements) : **9,4 M€ sont consacrés aux dépenses de fonctionnement et 5,7 M€ aux dépenses d'investissement** (dont 0,8 M€ de remboursement du capital de la dette) : les seules dépenses d'équipement sont prévues à hauteur de 4,9 M€, avec un faible recours à l'emprunt estimé à 0,2 M€ (qui pourra éventuellement être ajusté en décision modificative avec la reprise des résultats). Les ventes d'eau représenteraient plus de 10 M€.



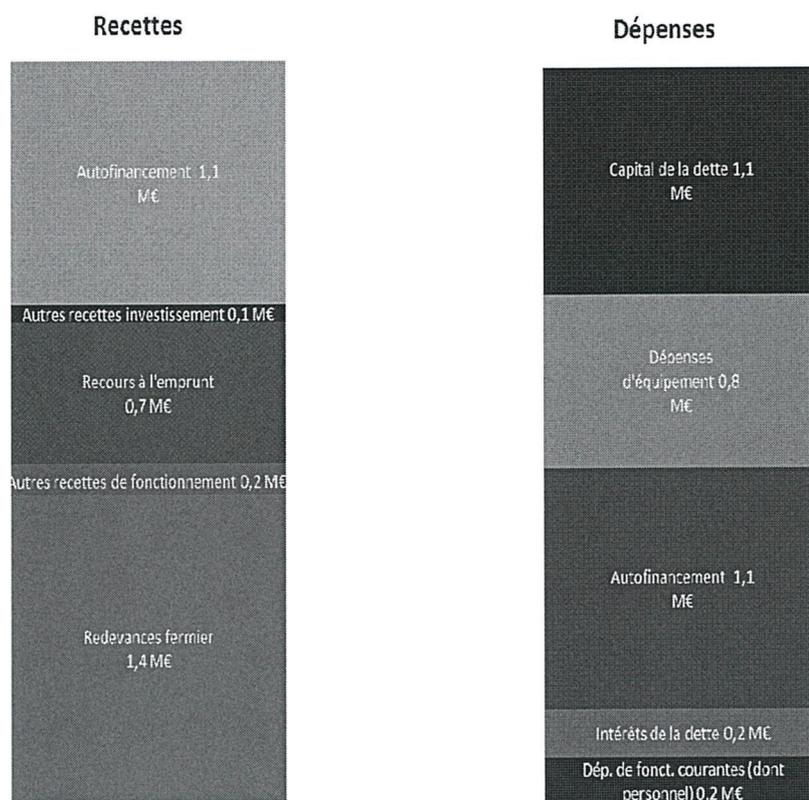
- Le budget Assainissement s'établirait quant à lui à 26,6 M€ soit, en dépenses, 21 M€ (hors épargne brute représentant 5,6 M€ et permettant la couverture de la dotation prévisionnelle aux amortissements) : **8,6 M€ sont consacrés aux dépenses de fonctionnement et 12,4 M€ aux dépenses d'investissement** (dont 1,8 M€ de remboursement du capital de la dette). Les dépenses d'équipement sont prévues à hauteur de 10,6 M€, avec un recours à l'emprunt estimé à 4,8 M€ (qui pourra éventuellement être ajusté en décision modificative avec la reprise des résultats). Les redevances des usagers et participations représenteraient près de 11,1 M€.



## 6. Le Budget annexe Chauffage Urbain (2,3 M€)

Grand Besançon Métropole exerce depuis le 1er janvier 2019, en lieu et place des communes membres, la compétence « Création, aménagement, entretien et gestion de réseaux de chaleur ou froid urbains ». Comme il s'agit d'un service public industriel et commercial (SPIC), le mode de gestion de cette compétence est obligatoirement **un budget annexe autonome**.

**Le budget Chauffage Urbain est prévu à hauteur de 2,3 M€** (hors épargne brute représentant 1,1 M€ et permettant la couverture de la dotation prévisionnelle aux amortissements) : **0,4 M€ sont consacrés aux dépenses de fonctionnement et 1,9 M€ aux dépenses d'investissement** (dont 1,1 M€ de remboursement du capital de la dette) : les dépenses d'équipement sont prévues à hauteur de 0,8 M€, avec un recours à l'emprunt estimé à 0,7 M€ (qui pourra éventuellement être ajusté en décision modificative avec la reprise des résultats).



## C/ LA GESTION DE DETTE DE GRAND BESANÇON METROPOLE

### a) La stratégie du Grand Besançon en matière de gestion active de la Dette

La stratégie d'emprunt et de gestion active de la dette de Grand Besançon Métropole est guidée par les principes suivants, qui combinent la prudence indispensable à une gestion responsable des deniers publics, avec la recherche de la performance afin que ceux-ci soient utilisés de la façon la plus efficace.

Ainsi, Grand Besançon Métropole s'efforce de :

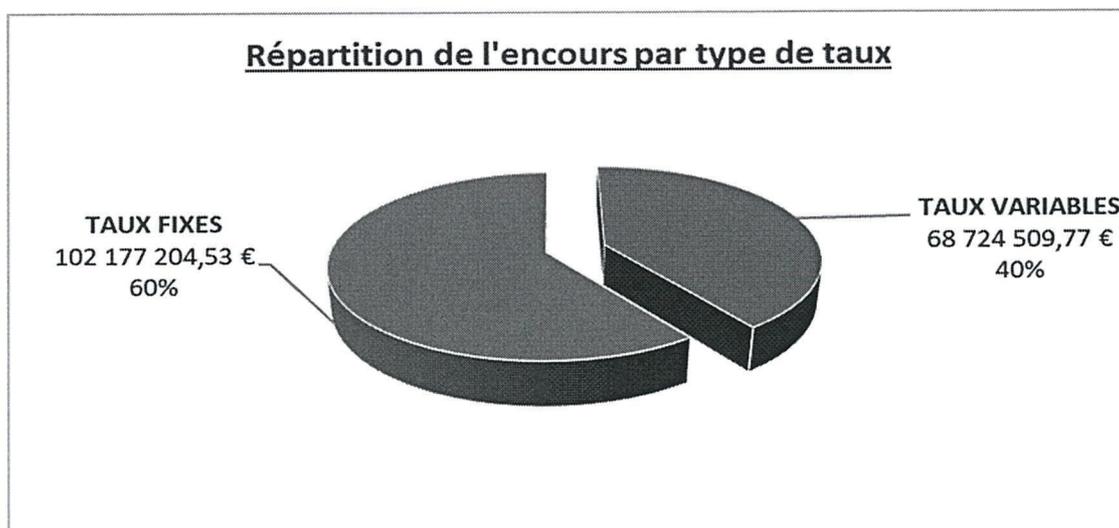
- veiller à une répartition équilibrée de l'encours entre dette à taux fixes et à taux variables ;
- saisir les opportunités offertes par les marchés financiers ;
- mettre en concurrence un nombre important de partenaires bancaires ;
- refuser toute proposition bancaire présentant un risque sur le long terme.

Ces orientations guident les consultations menées par Grand Besançon Métropole. Les indicateurs présentés ci-après permettent d'en apprécier le respect.

En premier lieu, l'encours de dette ne comporte aucun emprunt structuré, tels qu'ils sont codifiés par la charte Gissler : l'intégralité de l'encours est ainsi classé dans la catégorie des produits les plus simples et sécurisés (1A).

	Indices sous-jacents	Classification des produits GBM		Structures	Classification des produits GBM
1	Indices zone euro	Tous les emprunts de GBM	A	Taux fixe simple. Taux variable simple. Echange de taux fixe contre taux variable ou inversement. Echange de taux structuré contre taux variable ou taux fixe (sens unique). Taux variable simple plafonné (cap) ou encadré (tunnel)	Tous les emprunts de GBM
2	Indices inflation française ou inflation zone euro ou écart entre ces indices		B	Barrière simple. Pas d'effet de levier	
3	Ecart d'indices zone euro		C	Option d'échange (swaption)	
4	Indices hors zone euro. Ecart d'indices dont l'un est un indice hors zone euro		D	Multiplicateur jusqu'à 3 ; multiplicateur jusqu'à 5 capé	
5	Ecart d'indices hors zone euro		E	Multiplicateur jusqu'à 5	

Au 31/12/2020, la répartition de l'encours entre taux fixes et taux variables s'approche d'une répartition 2/3 de taux fixes et 1/3 de taux variables, et donc équilibrée :



Enfin, Grand Besançon Métropole travaille avec un large panel d'établissements (18), dont certaines agences locales, suite au transfert des prêts contractés par les communes avant les transferts de compétences.

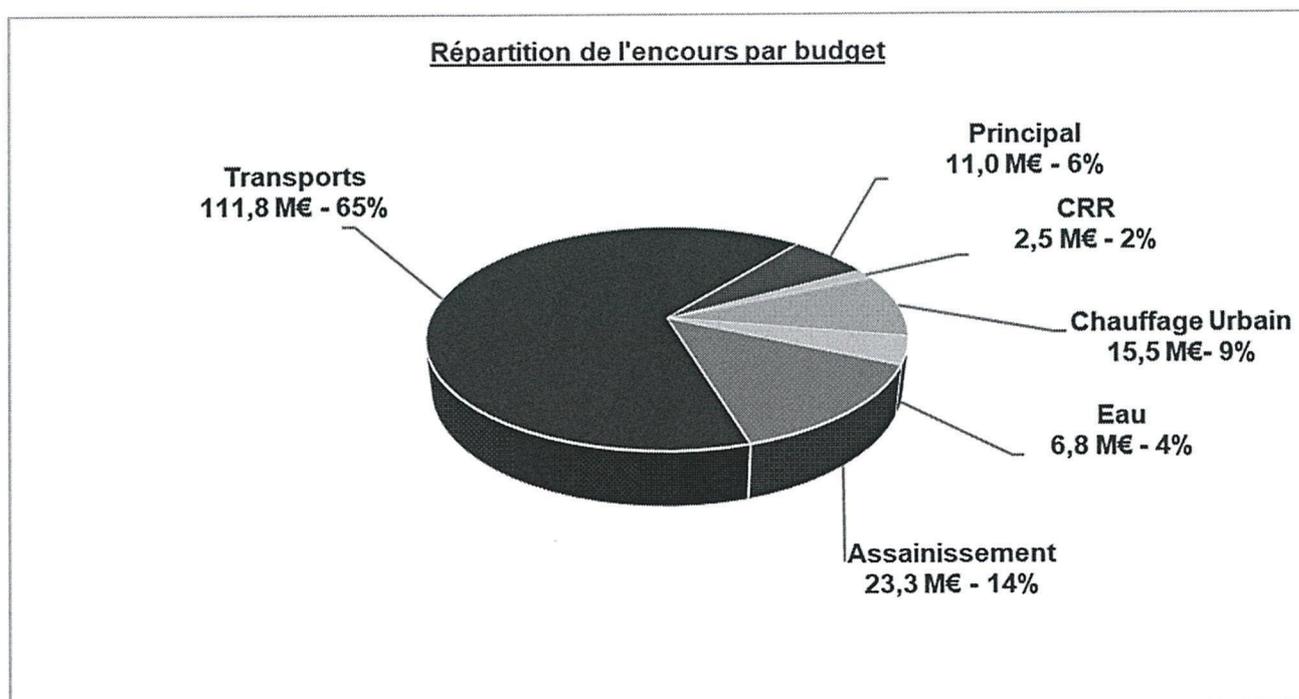
**b) Situation de Grand Besançon Métropole en 2020 et orientations pour 2021**

**Au 31/12/2020, l'encours de dette de Grand Besançon Métropole s'élève à 170,9 M€, tous budgets confondus, avec un taux moyen de 2,34 %.**

Fin 2019, il s'élevait à 178,9 M€ et affichait un taux moyen de 2,39 %.

Au cours de l'année 2020, un prêt du Budget Assainissement indexé sur Euribor 12 Mois + marge de 0,25 %, dont le capital restant dû est de 110 K€ après paiement de l'échéance du 01/01/2021, a fait l'objet d'un arbitrage vers taux fixe de 0,23% sur sa durée résiduelle, de 14 ans. Cet arbitrage permet de **renforcer la sécurisation de la charge d'intérêts** pour les exercices futurs en cas de hausse des taux (probable sur une durée résiduelle de long terme).

Au 31/12/2020, l'encours de dette tous budgets confondus, y compris les budgets autonomes Eau-Assainissement-Chauffage Urbain (le Budget déchets n'ayant plus de dette) se répartit de la façon suivante entre les différents budgets :

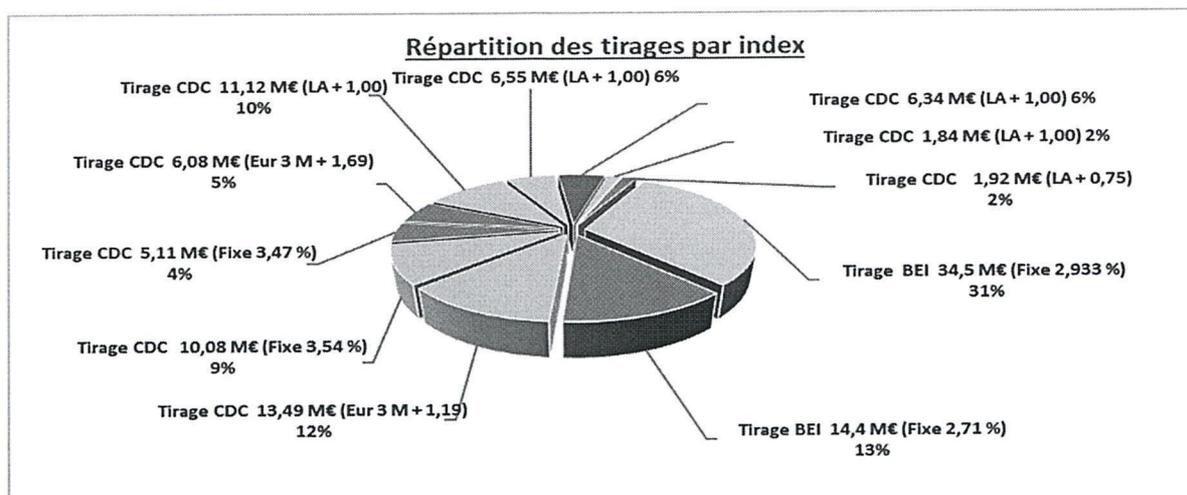


Au sein du budget annexe Transports, le financement des projets de transports en commun en site propre a été assuré au moyen de deux conventions de financement auprès de la Banque Européenne d'Investissement (70 M€, entièrement mobilisée) et de la Caisse des Dépôts et Consignations (convention de 93,71 M€). Cette dernière a pris fin en 2019 avec la conclusion d'une convention Mobi-Prêt (dont 2 M€ ont été levés en 2019).

A ce jour, la somme des tirages sur ces conventions s'élève à 148,9 M€ et se décompose en 10 lignes :

- 2 tirages BEI pour un montant total de 70 M€ entièrement adossés à des taux fixes (2,933 % et 2,71 %),
- 2 tirages CDC pour un montant total de 21 M€ entièrement adossés à des taux fixes (3,54 % et 3,47 %),
- 2 tirages CDC pour un montant total de 27 M€ indexés en Euribor 3 mois et faisant l'objet de cotations régulières en vue d'un éventuel passage à taux fixe (marges de 1,19 % et 1,69 %),
- 4 tirages CDC pour un montant total de 30,9 M€ indexés en Livret A + 1 % et faisant l'objet de cotations régulières en vue d'un éventuel passage à taux fixe (à ce jour le Livret A s'élève à 0,50 % + marge de 1 % soit 1,50 %).

A ces tirages s'ajoute un tirage sur la convention Mobi Prêt de 2 M€ indexé sur Livret A 0,75 %.



Par rapport aux taux fixes initialement proposés, le fait d'avoir conservé des taux variables a d'ores et déjà permis une économie totale de 5,7 M€. Ces prêts font l'objet d'un suivi très régulier quant à l'intérêt éventuel d'une cristallisation des taux.

#### c) Les emprunts mobilisés en 2020

En 2020, un prêt a été mobilisé par Grand Besançon Métropole pour son budget annexe Chauffage Urbain : 1 000 000 €, signé avec la Banque Postale, pour financer l'extension de réseau. Il s'agit d'un prêt à taux fixe à 0,31 % trimestriel sur 15 ans.

Le budget annexe de l'Assainissement a également perçu une avance remboursable de 3 M€ de l'Agence de l'Eau, pour le financement de la méthanisation de la station de traitement des eaux usées de Port Douvot. L'avance est remboursable en 15 annuités de 200 K€, sans intérêts.

Les autres budgets n'ont pas eu recours à l'emprunt pour le financement de leurs investissements.

#### d) Les besoins 2021

Pour 2021, au stade des orientations budgétaires, le besoin de financement par emprunt, tous budgets confondus, est de 17,6 M€.

Il se décompose de la façon suivante :

- Budget Principal : 10,2 M€
- Budget Assainissement : 4,8 M€
- Budget Eau : 0,2 M€
- Budget Transports : 1,5 M€
- Budget CRR : 0 M€
- Budget Chauffage Urbain : 0,7 M€
- Budget Déchets : 0,3 M€

Ce montant sera amené à évoluer en décision modificative, notamment après affectation du résultat des différents budgets.

\*\*\*\*\*

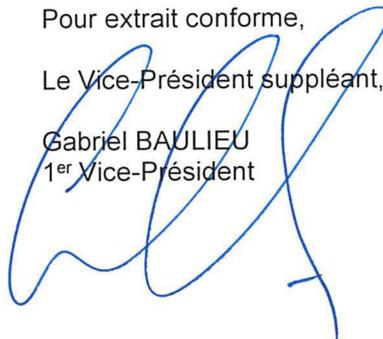
A l'unanimité, le Conseil de Communauté a débattu des orientations budgétaires 2021.

Conformément aux articles L. 2312-1 et L.5211-36 du Code Général des Collectivités territoriales, il est pris acte de ce débat et de l'existence d'un rapport détaillé par une délibération spécifique.

Pour extrait conforme,

Le Vice-Président suppléant,

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



Rapport adopté à l'unanimité :

Pour : 115

Contre : 0

Abstention : 0

Ne prennent pas part au vote : 0