

3 - Orientations budgétaires 2012 - Actualisation du Programme Pluriannuel d'Investissement (PPI)

M. FOUSSERET, Maire, Rapporteur : Depuis 2009, le contexte national économique et financier tient une place croissante dans les rapports d'orientations budgétaires présentés au Conseil Municipal. Le document établi pour ouvrir la discussion sur les choix de 2012 y fait aussi référence.

Crise économique, accroissement des besoins sociaux, rigueur budgétaire, réduction des marges de manœuvre, risque d'assèchement du crédit, telles sont les données qui s'imposent à l'Etat et à l'ensemble des Collectivités Locales. Alors que le début de l'année 2011 semblait marqué par une timide reprise, **l'année s'achève sur une crise généralisée de la dette souveraine dans la zone euro, avec comme corollaire, une multiplication des plans de rigueur.** L'exercice est difficile pour les pouvoirs publics dans un climat de défiance généralisée, au risque de décourager l'initiative économique et d'aggraver encore les inégalités sociales. Faut-il rappeler en effet que si la grande majorité de nos concitoyens n'a pas profité des baisses d'impôt du début du quinquennat, ce sont eux qui auront à subir les effets de nouvelles mesures d'austérité ? N'oublions pas non plus qu'en France le premier moteur de la croissance est la consommation des ménages.

Heureusement, dans cet environnement peu porteur, l'investissement local a su résister en 2011. Il a, en effet, augmenté de près de 3 % pour atteindre 51,9 milliards d'euros (après une baisse en 2010). Ce sont autant d'emplois préservés, alors que les derniers mois de l'année ont vu augmenter considérablement les chiffres du chômage (avec un taux désormais de près de 10 %). C'est aussi la stratégie de la Ville depuis le début du mandat de soutenir l'emploi, au travers d'un programme d'investissement qui permette à la fois de moderniser les services publics et de porter le développement de la capitale régionale et du Grand Besançon.

Dans l'ensemble, 2011 semble avoir été une année de consolidation des équilibres financiers du secteur public local, une année prudente dans un contexte dégradé. Ce devrait être aussi le cas pour la Ville, à la lumière du Compte Administratif 2011 (même si l'exercice n'est pas clos, à la date de rédaction de ce rapport).

Pour les Collectivités Locales, au niveau national, les recettes fiscales ont évolué moins rapidement en 2011 qu'en 2010, avec une hausse modérée des taux d'imposition (+ 0,7 % en moyenne). Les dotations de l'Etat sont restées stables, du fait de l'application de la norme «zéro valeur» des concours financiers de l'Etat. Le redressement des droits de mutation a été pour les Départements et les grandes villes, une note positive, mais pour partie sous l'effet de mesures conjoncturelles. Malgré la remontée des frais financiers (+ 8,2 %) sous l'effet de la reprise de l'endettement et de la hausse du coût de la dette, la moindre hausse des dépenses de gestion et notamment des frais de personnel, a permis de faire progresser l'épargne brute.

Mais ces résultats globaux restent fragiles. Les Collectivités Locales ne maîtrisent pleinement ni leurs dépenses (dépenses obligatoires, charges sociales, engagements pluriannuels) ni leurs recettes (pour la Ville, on peut rappeler que plus de 20 % de ses recettes de fonctionnement correspondent à des dotations et des participations de l'Etat).

Pour Besançon, les choses sont claires. Sous réserve des habituels changements de règles du jeu imposées par le législateur et le pouvoir réglementaire, nous avons une route toute tracée. **Nous nous sommes engagés sur ce mandat à la réalisation d'un projet ambitieux pour Besançon et ses habitants. Nous poursuivrons dans cette voie, en accord avec nos partenaires et en coordination toujours plus étroite avec le Grand Besançon.** Il s'agit d'une politique équilibrée, respectueuse des principes du développement durable, notamment dans leur dimension sociale, attentive aux besoins des habitants et donnant toute sa valeur au service public.

Sur le plan budgétaire et financier, le cadre est également fixé. Et comme je m'y étais engagé, nous n'augmenterons pas les taux des taxes ménages en 2012, qu'il s'agisse de la taxe d'habitation ou des taxes foncières.

Le rapport d'Orientations Budgétaires qui est proposé au Conseil aborde successivement :

I - L'action municipale depuis 2008, avec un panorama des grandes réalisations

II - Les modalités et les choix de gestion, dans un environnement contraint qui nous oblige à l'efficience

III - La construction du BP 2012, avec une première présentation de nos choix pour cette année.

Trois séries d'annexes sont jointes au rapport : une version actualisée du tableau annuel des désengagements de l'Etat (base 2004), une étude chiffrée rétrospective des comptes administratifs et une synthèse des chiffres issus de la prospective budgétaire actualisée.

I - L'action municipale depuis 2008

1) Le projet politique

• **Depuis 2008, nous mettons en œuvre le projet politique sur lequel nous avons été élus par les Bisontines et les Bisontins.** Ce projet de mandat concerne l'ensemble de nos concitoyens et l'ensemble du territoire de la Ville, au travers de tous ses quartiers. C'est aussi un projet inscrit dans un cadre temporel et spatial plus large sur lequel nous allons retravailler.

Au cœur du projet politique figurent un certain nombre de préoccupations fortes qu'illustrent les réalisations conduites depuis le début du mandat.

Sans exhaustivité, on peut citer : le renforcement du positionnement de Besançon comme capitale régionale, la modernisation des infrastructures et la préoccupation de l'emploi au sein de toutes nos interventions, l'inscription de l'ensemble de nos politiques dans une démarche transversale de développement durable, la qualité de vie pour tous et la garantie d'un service public réactif et de qualité, la valorisation de nos atouts économiques, touristiques et environnementaux, la garantie apportée à tous de construire une ville paisible et solidaire, avec les valeurs sociales dont nous sommes fiers, une ville où nos aînés, les jeunes et les étudiants trouvent toute leur place, une ville innovante et vivante, sportive et créative, où les politiques culturelles participent au dynamisme et à la qualité du vivre ensemble.

Telles sont nos ambitions, dans la continuité des politiques et des actions menées à Besançon depuis de nombreuses années. Les récompenses décernées à la Ville, notamment en 2011, montrent d'ailleurs qu'elles portent leurs fruits et qu'elles s'inscrivent dans la durée.

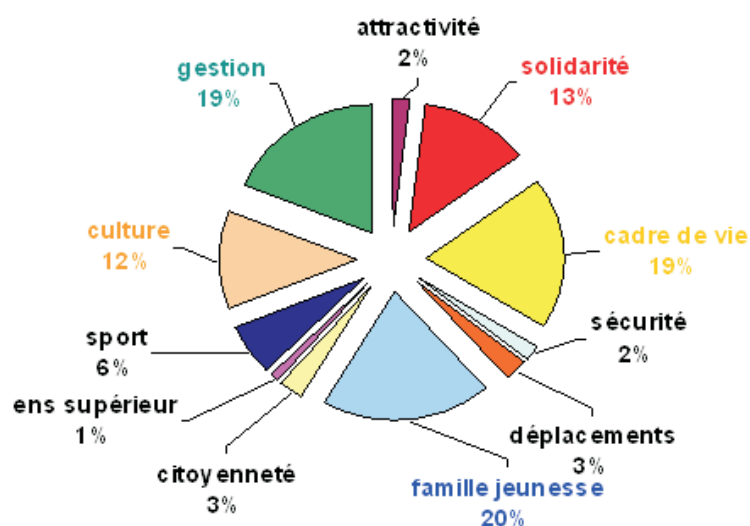
Nous avons synthétisé toutes les interventions de la Ville au travers de 11 politiques publiques, qui traduisent nos objectifs et montrent tout le champ de l'action municipale :

1. Contribuer au développement, à la création de richesses et à l'attractivité du territoire
2. Développer les solidarités et l'accès à l'emploi pour tous
3. Poursuivre l'amélioration du cadre de vie, en protégeant l'environnement
4. Contribuer à la sécurité, à la prévention et à la tranquillité des habitants
5. Organiser et faciliter les déplacements et l'accessibilité pour tous
6. Créer un environnement favorable à la famille et à l'épanouissement de l'enfance et de la jeunesse
7. Favoriser la citoyenneté et développer l'échange et le lien social

8. Participer au développement de l'Enseignement Supérieur de la Recherche et de l'Innovation
9. Promouvoir le sport et faciliter la pratique de tous les sports
10. Promouvoir les arts, développer les pratiques culturelles et valoriser le patrimoine
11. Optimiser la gestion et la qualité du service public.

• A titre illustratif, le graphique suivant montre la répartition des interventions de la Ville et du CCAS, mesurées au Compte Administratif 2010, selon ces 11 politiques publiques. Sont prises en compte les dépenses directes de fonctionnement réalisées (dépenses de personnel comprises).

Répartition des coûts fonctionnement par politique



Cette présentation permet de visualiser les différentes politiques municipales (les données 2011 ne sont pas encore disponibles). Il s'agit d'une approche synthétique, qui doit être appréciée en tenant compte du fait que la part des dépenses de personnel est très variable d'un secteur à l'autre. Ce graphique traduit évidemment le poids des compétences obligatoires qui sont celles de la Ville (famille, jeunesse par exemple).

Cette approche ne prend pas en compte les dépenses d'investissement, dont la répartition et le volume sont par nature variable.

Cela étant, une **telle approche permet d'apprécier l'étendue de notre action**, autant la responsabilité qui est la nôtre devant les Bisontines et les Bisontins, que les choix politiques que nous défendons. C'est le cas par exemple des interventions de la Ville dans le domaine de la solidarité.

Cette approche visuelle comporte toutefois des limites, celle notamment d'affecter une intervention dans une politique donnée, alors que nombre d'actions concernent en fait plusieurs politiques. Autre réserve : cette vision valorise insuffisamment les approches transversales qui marquent l'ensemble de nos interventions. C'est le cas par exemple de **l'Agenda 21, dont la vocation même est de concerner toutes les politiques municipales.**

• **Le portage du projet politique sur la durée du mandat s'entend dans le cadre d'une politique budgétaire et financière que nous avons clairement affichée depuis 2008.**

Il s'agit, rappelons-le, pour se donner les moyens de notre ambition, d'optimiser la capacité d'investissement réalisée, en privilégiant des choix de gestion pertinents, le redéploiement des moyens chaque fois que c'est possible et en encadrant nos charges de fonctionnement (dépenses de personnel comprises). Cette stratégie doit respecter **deux valeurs limites qui permettent de piloter l'évolution des marges de manœuvre de la Collectivité :**

✦ Une capacité de désendettement réalisée inférieure à 8 ans en fin de mandat (fin 2011, elle est inférieure à 5 ans).

✦ Une érosion limitée de l'épargne brute, à maintenir nécessairement au-dessus de 20 M€/an (ce résultat devrait être nettement dépassé fin 2011 ; l'épargne brute devrait même progresser par rapport au CA 2010, à la clôture de l'exercice).

Cette stratégie suppose des efforts constants et des choix de gestion affirmés, notamment : le maintien d'un taux de croissance des dépenses de personnel en-deçà d'un rythme de + 2 % par an à périmètre constant, le contrôle de l'évolution des crédits d'exploitation pour rester proche de l'inflation, la régulation du fonds de roulement, une mobilisation mesurée de l'emprunt sur le mandat. Au regard des bornes rappelées ci-dessus et dans la mesure où la Ville reste relativement peu endettée, ce choix (d'ailleurs partagé par la majorité des Collectivités Locales aujourd'hui) est tout à fait supportable.

Depuis 2008, les résultats constatés aux différents Comptes Administratifs montrent la pertinence de ces choix. C'est ce qui nous permet, dans un contexte dégradé, en 2011 comme en 2010, de préparer volontairement le budget 2012.

Cela ne nous exonère évidemment pas de rester extrêmement vigilants en matière budgétaire, ni de continuer à privilégier des arbitrages rigoureux en matière de dépenses de fonctionnement. En effet, le chemin que nous avons choisi suppose clairement de ne pas relâcher la pression sur nos budgets.

2) Les grandes réalisations

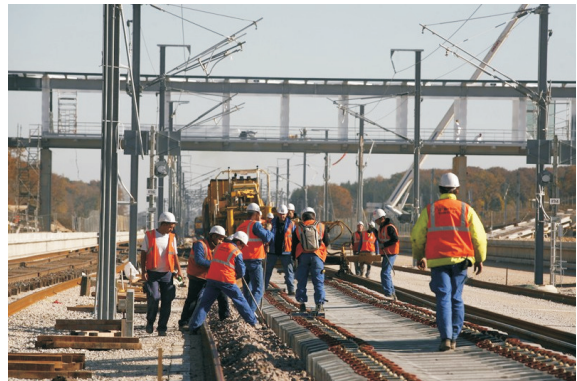
Depuis 2008, nous avons poursuivi et achevé une série de projets, livré de nouveaux équipements, mis en œuvre ou renouvelé le service public en direction des habitants, préparé ou posé le fondement de l'action municipale encore à venir.

Depuis 2008, les réalisations sont considérables et les projets sont nombreux.

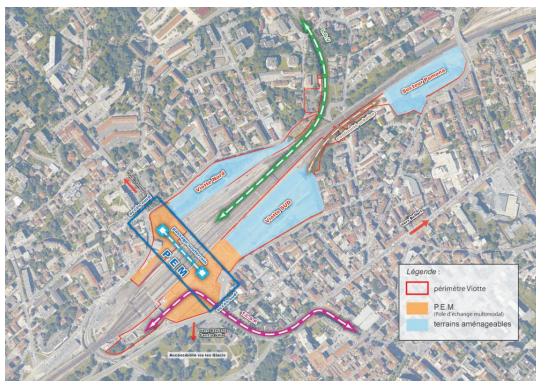
Le panorama qui suit permet (sans s'appesantir et loin de toute exhaustivité) d'illustrer notre action, en mettant en perspective, par politique publique, deux réalisations emblématiques de ce mandat, mais aussi deux projets sur lesquels nous travaillons.

1. Le développement et l'attractivité du territoire

Depuis 2008 : l'approbation du schéma de développement touristique, la restructuration de l'Office du Tourisme et du site de la Citadelle ; la préparation avec les professionnels et les autres Collectivités Publiques de l'accueil de la LGV.



Demain : la restructuration de la Gare Viotte et la création du pôle multimodal avec l'arrivée du Tramway ; le réaménagement des sites de la Caserne Vauban et Arsenal/Saint-Jacques/Louise Michel en cœur de ville.



2. La solidarité

Depuis 2008 : l'implication du CCAS auprès des personnes en difficultés, notamment au travers de la gestion du RSA ; les politiques en direction des personnes âgées et la livraison de la Maison des Seniors.



Demain : la poursuite de la mise en œuvre du schéma d'accessibilité et la restructuration du CHAT ; un nouvel accès au CHU.



3. Le cadre de vie et l'environnement

Depuis 2008 : le réaménagement du quartier des Clairs-Soleils ; l'approbation de l'Agenda 21, du plan climat et de la politique de maîtrise énergétique.

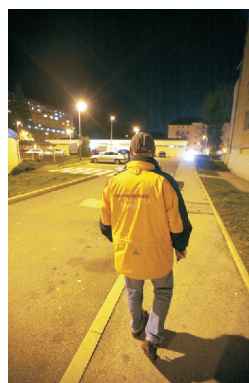


Demain : la poursuite de la modernisation du réseau d'eau et d'assainissement ; la réalisation de l'écoquartier des Vaîtes.



4. La sécurité, la prévention et la tranquillité

Depuis 2008 : la signature du Contrat Local de Prévention et de Sécurité et le renforcement des effectifs de la Police Municipale ; la mise en place des correspondants de nuit.



Demain : le développement des zones de conduite apaisée dans les quartiers ; l'expérimentation des médiateurs de jours.

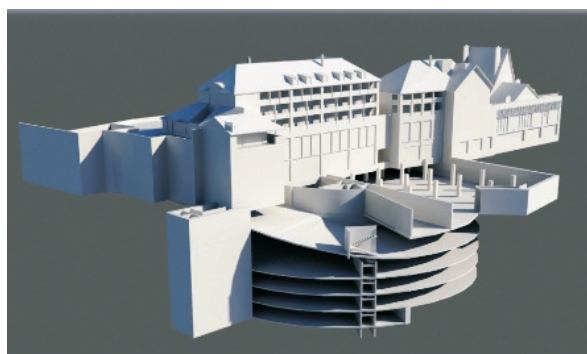


5. Les déplacements et l'accessibilité

Depuis 2008 : le développement d'une politique en faveur des modes de déplacement doux, la création d'Autocité ; la restructuration de l'accès à Châteaufarine.



Demain : la restructuration complète des transports de l'Agglomération bisontine avec l'arrivée du Tramway ; la livraison du parking Pasteur.



6. L'enfance et la jeunesse

Depuis 2008 : la réalisation de La Rodia ; l'ouverture de la nouvelle crèche des Clairs-Soleils.



Demain : la restructuration du secteur Palente-Orchamps et du Pôle de services autour de la Place des Tilleuls ; le développement d'une politique jeunesse lancée avec Energie Jeunes.



7. La citoyenneté et le lien social

Depuis 2008 : la mise en place des Conseils Consultatifs d'Habitants ; le plan de lutte contre les discriminations.



Demain : l'évolution vers un guichet unique pour les associations ; le projet développé sur Battant en lien avec les Bains-Douches.



8. L'enseignement supérieur, la recherche et l'innovation

Depuis 2008 : l'engagement de la Ville dans la rénovation et la modernisation du patrimoine universitaire ; la redynamisation de l'ERBA.



Demain : la réalisation de la Maison des Sciences Humaines ; le renforcement de Témis Santé et l'Institut Régional de Cancérologie.



9. Le sport

Depuis 2008 : la couverture du stade Léo Lagrange, le soutien aux pratiques sportives, notamment avec le Raid Handiforts.

